

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD) NO BRASIL: UMA UTOPIA?

Shenia D'Arc Venturim Cornélio \*

## RESUMO

Este texto tem como finalidade contribuir com os processos reflexivos em torno das políticas públicas enunciadas por meio da implementação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Busca compreender as enunciações concretizadas por meio de documentos emitidos pelo governo federal. Metodologicamente, o estudo adota a perspectiva bakhtiniana de linguagem, tendo o estudo documental como procedimento de coleta de dados. Os teóricos utilizados foram: Bakhtin (2003); Bittencout (2008); Brito (2011); Geraldi (2003); Marcuschi (2008) e Torres (2009). Apresenta um breve histórico da implementação do PNLD, as políticas públicas de distribuição gratuitas de livro didático no país, seus processos enunciativos e utopias. Finaliza com apontamentos reflexivos e críticos acerca do assunto no país.

**Palavras-chave:** Enunciação. Programa Nacional do Livro Didático. Livro didático.

## 1 INTRODUÇÃO

Pretendemos neste texto, trazer apontamentos acerca da implementação do livro didático no Brasil por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), de modo a identificar de que forma o acesso a esse documento está atravessado por interesses políticos, ideológicos e econômicos.

Temos clareza de que as tessituras envolvendo a história do uso do livro didático na educação brasileira, considerado por muitos objeto da cultura escolar, tem se traduzido por meio da sequência de decretos, leis e medidas governamentais que se

---

\* Professora Doutora em Educação/Ufes-CE-PPGE/ Integrante do Nepales (Núcleo de Estudos em Alfabetização, Leitura e Escrita do Estado do Espírito Santo)/ Formadora do PNAIC (Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa)/ Professora IES – Rede de Ensino Doctum – curso de Pedagogia/ Professora Pós-Graduação (Especialização)/ Professora Séries Iniciais do Ensino Fundamental da Prefeitura Municipal de Vitória/ Assessora pedagógica da Escola São Bernardo/ email: sheniaventurim1@gmail.com

sucedem desde o final de década de 1920 e início de 1930. Nesse período, inicia-se, no Brasil, uma política educacional com pretensões democráticas e com aspirações ao embasamento científico. Desse modo, são necessárias e imprescindíveis de serem estudadas e pesquisadas. Entretanto, dado o nosso objetivo, analisamos esse movimento histórico em torno do livro didático a partir de um recorte realizado na década de 1990, período de implementação do PNLD no País.

## **2 MOVIMENTOS POLÍTICOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNLD NO BRASIL**

De acordo com Bittencourt (2008), a implementação do PNLD foi resultado das decisões internacionais da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em 1990. A partir dessa conferência, iniciam-se movimentos nos países pela garantia dos direitos básicos ao cidadão em torno dos conhecimentos indispensáveis à compreensão do mundo em que vive. Foi nesse cenário que o Brasil elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos com a finalidade de viabilizar e implementar políticas de universalização da Educação Básica.

Assim, por meio das políticas de universalização da Educação Básica, tivemos, a partir de 1996, a implementação do PNLD com a preocupação, entre outras, de promover a *avaliação, a aquisição universal e a distribuição planejada* dos livros didáticos. Nessa lógica, Britto (2011, p. 5) afirma que,

[...] em meados dos anos 1990, o programa foi substancialmente aperfeiçoado, com a universalização do atendimento para os alunos do ensino fundamental regular em escolas públicas e a introdução da avaliação pedagógica para assegurar a qualidade do material adquirido [...].

Firma-se, assim, uma política de universalização de atendimento aos alunos do ensino fundamental atravessada pelo Plano Decenal de Educação para Todos, reforçada, em termos políticos e educacionais, pela promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394, em 20 de dezembro de 1996, que, em seu Título III, *Do direito à Educação e do dever de educar*, art. 4º, enfatiza o papel do Estado com a educação escolar pública mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; [...] VIII – atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; [...] IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e

quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (BRASIL, 1996).

É notório que a Lei nº 9.394/96 proporciona, de maneira geral, avanços significativos aos princípios básicos da cidadania, ao prever o ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos. A definição na Lei desse direito tem relação com o movimento de democratização, que requer ainda gratuidade e qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Por isso, torna-se também dever do Estado criar programas suplementares de distribuição de materiais didáticos de qualidade.

Nesse sentido, na tentativa de controlar e garantir a qualidade do livro didático, o Ministério da Educação (MEC) passou a desenvolver e executar medidas, desde a implementação do PNLD, para avaliar sistemática e continuamente os livros didáticos a serem distribuídos para as escolas públicas. O processo avaliativo foi encaminhado por meio de debates com diferentes setores envolvidos em sua produção e consumo com a perspectiva de assegurar a qualidade do material e a correção do conteúdo dos livros (BATISTA, 2001). A avaliação da qualidade dos livros didáticos foi realizada de diferentes maneiras, a saber:

No campo da produção do livro, a divulgação se fez por meio do encaminhamento às editoras de um laudo técnico de cada um de seus livros [...]. No campo do consumo do livro didático, a divulgação se fez de duas formas: em primeiro lugar, por meio de um intenso debate na imprensa; em segundo, por meio da publicação - pela primeira vez no PNLD - de um **Guia de Livros Didáticos**, no qual todos os livros que reuniram qualidades suficientes para serem **recomendados (com ou sem ressalvas)** foram apresentados aos professores. (BATISTA, 2001, p.13, grifo do autor).

Assim, no ano de 1996, foi publicado o primeiro Guia de livros didáticos de 1ª a 4ª série.<sup>1</sup> Perfaz aqui a tentativa de proporcionar à educação o controle da qualidade do livro didático que chegava às escolas públicas por meio de um processo avaliativo. Porém, ainda prefigurava a ausência de participação dos professores da Educação Básica nas avaliações. Nesse contexto político educacional, Britto (2011, p. 8, grifo do autor) sublinha que:

O processo de avaliação vem sendo modificado a cada ano. No início, eram constituídas comissões de especialistas por área, que classificavam as obras como **Recomendadas com Distinção (3 estrelas); Recomendadas (2 estrelas); Recomendadas com Ressalvas (1 estrela); Não**

---

<sup>1</sup> O FNDE disponibiliza o *Guia de livros didáticos* em seu portal na *internet* e envia o mesmo material impresso às escolas cadastradas no censo escolar. O *Guia* orienta a escolha dos livros a serem adotados pelas escolas. Os livros didáticos passam, assim, por um processo democrático de escolha, com base no *Guia de livros didáticos*. Diretores e professores analisam e escolhem as obras que serão utilizadas pelos alunos em sua escola (Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-pnld-e-pnlem>>. Acesso em: 5 ago. 2012).

**Recomendadas.** Todas as obras avaliadas constavam do Guia e não havia impedimento para que os professores optassem por livros recomendados com ressalva ou não recomendados – o que, de fato, ocorria com frequência. Em 2001, as obras não recomendadas deixaram de constar do Guia e, em 2004, abandonou-se o sistema de estrelas. A partir de 2007, abandonou-se o sistema de classificação como um todo, e o Guia passou a incluir apenas as resenhas das obras recomendadas.

A autora esclarece que o processo de avaliação dessas obras recomendadas passou a ser realizado por equipes técnicas das instituições de ensino superior públicas e não mais por comissões de especialistas diretamente contratados pelo MEC. Assim, a avaliação de cada área torna-se responsabilidade de uma única universidade pública, contratada mediante convênio com a Secretaria de Educação Básica do MEC. Para ela:

A justificativa da avaliação é agregar qualidade ao processo de aquisição de material didático. Assim, pretende-se que os livros que apresentam erros conceituais, induzem os alunos a erros, estejam desatualizados ou denotem preconceito ou discriminação de qualquer tipo sejam excluídos do Guia de Livro Didático. Além disso, o Guia deve ser utilizado para orientar a escolha dos professores na ponta, a qual deve ser realizada de maneira democrática e participativa no estabelecimento escolar. (BRITTO, 2011, p. 9).

Diante desse processo avaliativo, não podemos deixar de assinalar a reação do mercado editorial, uma vez que a avaliação do livro didático passa a provocar desconforto para esse setor. Britto (2011, p. 9-10, grifo nosso) assinala que:

Nas primeiras experiências, grandes editoras tiveram livros consagrados pelo uso reprovados pelos avaliadores. Para se ter uma ideia, na avaliação de 1996, de um total de 466 livros inscritos, 281 (60%) foram classificados como não recomendados. Mais recentemente, coleções que haviam sido aprovadas com louvor em avaliações anteriores foram excluídas do Guia de Livro Didático.

O processo de avaliação **sofreu diversas críticas**. Já foi acusado de **elitista** – por ser executado por equipes de professores universitários, sem experiência de docência na educação básica; **hermético** – por não haver divulgação dos pareceres produzidos e dos nomes dos pareceristas, que poderiam, inclusive, estar eticamente impedidos de proceder à avaliação, caso fossem próximos aos autores e às editoras das obras avaliadas; **excessivamente caro** – pelos altos valores pagos às universidades participantes, repassados, muitas vezes, por meios das fundações de apoio à pesquisa; **ditatorial** – por não contemplar a possibilidade de recurso pelos autores de obras reprovadas; **enviesado** – por privilegiar uma abordagem pedagógica construtivista, em detrimento de abordagens instrucionistas; **subjetivo** – por adotar critérios pouco claros e abertos a diferentes interpretações.

As críticas do mercado editorial ao processo de avaliação dos livros didáticos e aos avaliadores ressoam para os responsáveis pelos programas no MEC e Fundo Nacional de Desenvolvimento Econômico (FNDE). Nesse sentido, em 27 de janeiro

de 2010, pelo Decreto nº 7.084, foram efetuadas mudanças na legislação, visando a sanar problemas apontados. Dentre elas, mencionamos:

[...] Art. 14 A avaliação pedagógica das obras será realizada por instituições de educação superior públicas, de acordo com as orientações e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação, a partir das especificações e critérios fixados no edital correspondente.

§ 1º Para realizar a avaliação pedagógica, as instituições de educação superior públicas constituirão equipes formadas por professores do seu quadro funcional, professores convidados de outras instituições de ensino superior e professores da rede pública de ensino.

§ 2º Os integrantes das equipes avaliadoras firmarão termo declarando não prestarem pessoalmente serviço ou consultoria e, ainda, não possuírem cônjuge ou parente até o terceiro grau entre os titulares de direito autoral ou de edição inscritos no processo, ou qualquer outra situação que configure impedimento ou conflito de interesse [...].

[...] Art. 20 As obras avaliadas pedagogicamente, de acordo com os critérios estabelecidos em edital, receberão pareceres elaborados pelas equipes técnicas, que indicarão:

I - a aprovação da obra;

II - a aprovação da obra condicionada à correção de falhas pontuais, que, a critério dos pareceristas, não comprometam o conteúdo ou conjunto da obra; ou

III - a reprovação da obra.

§ 1º Na hipótese do inciso II do **caput**, o titular de direito autoral ou de edição poderá reapresentar a obra corrigida no prazo de quinze dias a contar da publicação do resultado da avaliação pedagógica, para conferência e eventual aprovação, caso as falhas apontadas no parecer tenham sido devidamente sanadas [...] (BRASIL, 2010, grifo do autor).

Os critérios de avaliação contemplados no referido Decreto encontram-se também descritos detalhadamente nos editais dos programas, tanto em termos gerais quanto específicos para cada componente curricular. Dessa forma, a nosso ver, algumas medidas começam a ocorrer com a finalidade de garantir mais transparência no processo de avaliação e participação dos docentes.

Com o objetivo de explicitar as ações de governo em relação ao critério de ampliação da aquisição (universalização da compra e entrega do livro didático de todas as disciplinas para o aluno do ensino fundamental, da rede pública) e à distribuição planejada de livros no programa, buscamos informações no Portal do FNDE – Livro Didático – Aspectos Históricos – para delinear o movimento de expansão do programa, tomando como recorte o período a partir de 1997.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Esclarecemos que as informações sobre os investimentos financeiros acerca do PNLD serão pontuadas de forma sintética.

De acordo com informações obtidas, de 1997 em diante, com a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), a responsabilidade pela política de execução do PNLD foi transferida integralmente para o FNDE. O programa foi ampliado e o MEC passou a adquirir, de forma continuada, livros didáticos de Alfabetização, Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Estudos Sociais, História e Geografia para todos os alunos de 1ª a 8ª série do ensino fundamental público.

Em 2000, foi inserida ao PNLD a distribuição de dicionários da Língua Portuguesa para uso dos alunos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental ocorrida em 2001. A partir desse ano, sua expansão passou a ser gradativa em anos seguintes para outras séries e segmentos. O programa contempla também distribuição de dicionários trilingües de Português, Inglês e Libras para alunos surdos das escolas de ensino fundamental e médio. Ainda em 2001, pela primeira vez na história do programa, os livros didáticos passam a ser entregues no ano anterior ao ano letivo de sua utilização. No citado ano (2001), os livros foram distribuídos até 31 de dezembro de 2000. O ano de 2001 foi também marcado pela ampliação de forma gradativa ao atendimento dos alunos com deficiência visual que estão nas salas de aula do ensino regular das escolas públicas, com livros didáticos em Braille.

Britto (2011) informa que, a partir desse período, várias foram as formas de aquisição de livros e investimento nesse sentido. Ao longo do processo, o programa foi estendido para outras etapas e modalidades da Educação Básica, por meio do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) – posteriormente transformado no Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA) com entidades parceiras do Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Além desses, atualmente, existe o Programa Nacional Biblioteca Escolar (PNBE) destinado a prover às escolas públicas acervos de obras literárias, de referência e de pesquisa. Esses programas são executados pelo FNDE, autarquia vinculada ao MEC. Os recursos que os sustentam provêm, em sua maioria, da cota federal da arrecadação do salário-educação.

O programa efetiva continuamente reposição e complementação de livros consumíveis bem como distribuição parcial ou integral de acordo com o segmento a

ser contemplado no ano. Faz também parte dele a distribuição de Atlas Geográficos para as escolas que possuem, concomitantemente, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e turmas de 5ª a 8ª série do ensino regular, cartilha e livro de Língua Portuguesa em Libras e em CD-ROM para os alunos surdos de 1ª a 4ª série.

Em 2003 é publicada a Resolução CD FNDE nº. 38, de 15 de outubro de 2003, que institui o PNLEM progressivamente.

Já em 2004, tivemos a criação de uma ferramenta importante para a execução do PNLD, o Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica (Siscort), sistema direcionado a registrar e controlar o remanejamento de livros e a distribuição da Reserva Técnica, atendendo inicialmente às turmas de 1ª a 4ª série com ampliação gradativa às séries finais do ensino fundamental.

Em 2006, ocorre a distribuição de livros didáticos de todos os componentes curriculares para o primeiro segmento do ensino fundamental (1ª à 4ª série/1º ao 5º ano), no âmbito do PNLD 2007.

No ano de 2007, o FNDE adquiriu 110,2 milhões de livros para reposição e complementação dos livros anteriormente distribuídos para os anos iniciais (sendo plena para 1ª série consumível) e distribuição integral para os anos finais. No ano letivo de 2008, foram atendidos 31,1 milhões de alunos de 139,8 mil escolas públicas. Foram adquiridos, ainda, 18,2 milhões de livros para 7,1 milhões de alunos de 15,2 mil escolas públicas de ensino médio.

Por meio do Portal do FNDE, obtivemos informação que, para 2009, houve aquisição de 114,8 milhões de livros didáticos para 36,6 milhões de alunos da Educação Básica pública, para utilização a partir de 2010, representando um investimento na monta de R\$ 622,3 milhões. O maior volume de investimento foi direcionado às turmas do 1º ao 5º ano do ensino fundamental (distribuição integral) e do 6º ao 9º ano (reposição e complementação), com 103,6 milhões de obras distribuídas. Os estudantes de ensino médio receberam 11,2 milhões de exemplares, como complementação e reposição.

No ano de 2009, são publicadas duas importantes resoluções. Primeiramente, a Resolução CD FNDE nº. 51, de 16 de setembro, que regulamenta o PNLD EJA. O programa abrange o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), visto que atende a estudantes jovens e adultos também em sua fase de alfabetização. Em seguida, a Resolução CD FNDE nº. 60, de 20 de novembro de 2009, que estabelece novas regras para participação no PNLD: a partir de 2010, as redes públicas de ensino e as escolas federais deverão aderir ao programa para receber os livros didáticos. A Resolução nº. 60/2009 inclui ainda as escolas de ensino médio no âmbito de atendimento do PNLD, além de adicionar a língua estrangeira (com livros de Inglês ou de Espanhol) aos componentes curriculares distribuídos aos alunos de 6º ao 9º ano. Para o ensino médio, também foi adicionado o ensino de língua estrangeira (com livros de Inglês e de Espanhol), além dos livros de Filosofia e Sociologia (em volume único e consumível).

Nesse período (2009), foi realizada a escolha dos livros para o PNLD 2010 envolvendo o segmento dos anos iniciais do ensino fundamental.

Ainda em consulta ao Portal do FNDE, identificamos que, em 2010, para utilização a partir de 2011, foram investidos R\$ 893 milhões na aquisição e na distribuição de 120 mil livros para todo o ensino fundamental.

Nesse período, ou seja, 2010, o atendimento à EJA foi ampliado, com a incorporação do PNLA ao PNLD EJA. Assim, passaram a ser atendidos os alunos de 1º ao 9º anos das escolas públicas e entidades parceiras do PBA. Nesse ano, foram investidos R\$ 20 milhões na aquisição e distribuição de mais de 2 milhões de livros direcionados à alfabetização. No decorrer do mesmo período, é publicado o Decreto nº. 7.084, de 27 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os procedimentos para execução dos programas de material didático: o PNLD e o PNBE. Visando a incrementar a aprendizagem no ciclo de alfabetização, foram adquiridas, pela primeira vez, obras complementares para os alunos de 1º e 2º anos do ensino fundamental.

Marcamos também em 2010, a publicação do Decreto nº. 7.084, de 27 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os procedimentos para execução dos programas de material didático: o PNLD e o PNBE.



No âmbito da tecnologia o Portal do FNDE informa que é significativo o avanço nos programas do livro nessa área. Em 2012, foi publicado edital para formação de parcerias para estruturação e operação de serviço público e gratuito de disponibilização de materiais digitais a usuários da educação nacional. O edital tem por objetivo a constituição de acordos de cooperação entre o FNDE e instituições interessadas para a estruturação e a operação de serviço virtual para disponibilização de obras digitais e outros conteúdos educacionais digitais para professores, estudantes e usuários da rede pública de ensino brasileira, com ênfase nos títulos do PNLD, do PNBE e de outras ações governamentais na área de material escolar, por meio de tecnologia que assegure o atendimento em escala nacional e proteja os direitos autorais digitais e a propriedade intelectual dos acervos.

Para Brito (2011, p. 5), as iniciativas descritas em torno da *ampliação da aquisição e distribuição planejada* de livros no programa

[...] amparam-se no art. 208, VII, da Constituição Federal, que, conforme a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, impõe ao Estado o dever de garantir atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Seu regulamento básico encontra-se na Resolução nº 60, de 20 de novembro de 2009 – FNDE, e no Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010.

Nesse sentido, amparados na Constituição Federal de 1988 e na Emenda Constitucional nº. 59, de 2009, fica explícito que é dever do Estado garantir atendimento ao educando em todas as etapas da Educação Básica por meio de diferentes programas.

Ao evidenciar o investimento efetivado por meio do PNLD, não podemos deixar de mencionar sobre a origem desses recursos pelo FNDE, que se trata de uma autarquia federal vinculada ao MEC, que tem como finalidade prestar assistência financeira, técnica e executar ações para a melhoria educacional do País, além da cota federal da arrecadação do salário-educação.

No bojo de investimentos financeiros que envolvem as políticas públicas do País em torno do livro didático, compreendemos ser necessário assinalar a participação do Banco Mundial (BM) que, nos últimos anos, vem se tornando presente nos países em

desenvolvimento, ao dispor de maior visibilidade no panorama educacional. Segundo Torres (2009, p. 125),

[...] o Banco Mundial transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica, em fonte e referencial importante de pesquisa educativa no âmbito mundial.

A autora aponta que as ideias do Banco Mundial não são constituídas de forma isolada, mas oriundas de *pacotes* com propostas articuladas por meio de uma ideologia que visa à atuação desde as macropolíticas até o espaço sala de aula que tem como fim maior “[...] melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares, particularmente do ensino de primeiro grau [ensino fundamental] nos países em desenvolvimento [...]” Torres (2009, p. 126).

Propostas como essas provocam reflexões acerca dos reais resultados obtidos. No caso específico da população brasileira, apesar de compreender que temos legislações que preconizam o direito pleno à educação para nossas crianças, ainda não conseguimos a garantia plena educacional, uma vez que, até o momento, foram estabelecidas apenas melhorias de acesso ao ensino fundamental às nossas crianças. Ainda sofremos de carências educacionais que promovam permanência e qualidade nos sistemas escolares, em particular no segmento da educação básica.

Com ênfase dada à necessidade de um processo de reforma educativa no sistema escolar, o Banco Mundial propõe ações imediatas, comprometendo orçamentos econômicos, sociais e políticos dos países periféricos. Assim, estabelece elementos que diferenciam a proposta no *pacote* de reforma para esses países. Dentre eles, Torres (2009) aponta: a prioridade depositada sobre a educação básica; a melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educativa; a prioridade sobre aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa; a descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados; a convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares; o impulso do setor privado e os organismos não governamentais (ONGs) como agentes ativos no terreno educativo tanto nas decisões como na implementação; a mobilização e a alocação eficaz de recursos adicionais para a

educação de primeiro grau (ensino fundamental); um enfoque setorial e a definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica.

Dentre as propostas apresentadas pelo Banco Mundial no pacote para reforma dos países periféricos, queremos ressaltar a melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educativa, considerada um dos mais importantes desafios e provavelmente o mais difícil de ser alcançado, uma vez que são visibilizados ao verificar o rendimento escolar (TORRES, 2009). No entanto, o que nos chama a atenção é a concepção do Banco Mundial sobre o que compreende e defende por qualidade educativa. Nessa perspectiva, ressalta que a qualidade educativa

[...] seria o resultado da presença de determinados '**insumos**' que intervêm na escolaridade. Para o caso da escola de primeiro grau [ensino fundamental], consideram-se nove fatores como determinantes de um aprendizado efetivo, **nesta ordem de prioridades**, segundo a percentagem de estudos que revelariam uma correlação e um efeito positivos (BM, 1995: 51): (1) bibliotecas; (2) tempo de instrução; (3) tarefas de casa; (4) **livros didáticos**; (5) conhecimentos do professor; (6) experiência do professor; (7) laboratórios; (8) salários do professor; (9) tamanho da classe (TORRES, 2009, p. 134, grifo nosso).

A partir desses *insumos*, o Banco Mundial recomenda aos países em desenvolvimento que *priorizem* termos de políticas e alocação de recursos firmados. Também sugere investimentos nos primeiros, especificamente:

[...] (a) aumentar o tempo de instrução, através da prolongação do ano escolar, da flexibilização e adequação de horários, e da atribuição de tarefas casa; (b) proporcionar **livros didáticos**, vistos como a expressão operativa do currículo e contando com eles como compensadores dos baixos níveis de formação docente. Recomenda aos países que deixem a produção e distribuição dos livros didáticos em mãos do setor privado, que capacitem os professores na sua utilização, além de elaborar guias didáticos para estes últimos; e (c) melhorar o conhecimento dos professores (privilegiando a capacitação em serviço sobre a **formação inicial** e estimulando as modalidades a distância) (TORRES, 2009, p. 135, grifo do autor).

Dentre os investimentos sugeridos pelo Banco Mundial, cabe a este texto refletir sobre os livros didáticos, tendo em vista nosso objeto neste artigo. Ao sinalizar para o investimento em livros didáticos, uma vez que será por meio dele que compensaremos os baixos níveis de formação docente, o Banco Mundial reduz a potencialidade do professor e enaltece a potencialidade do livro didático. Por sua vez, sugere investimentos na formação dos professores, por intermédio de capacitação em

serviço, e na formação inicial, ambas na modalidade a distância. O que instiga esses investimentos por meio do Banco Mundial para os países periféricos? Algumas possíveis respostas encontramos em pesquisas sobre o assunto. Segundo Saviani (2009, p. 152),

[...] o livro se transforma, ainda que de modo 'empírico', isto é, sem consciência plena desse fato, no 'grande pedagogo' de nossas escolas. Efetivamente, é ele que, geralmente de maneira acrítica, dá forma prática à teoria pedagógica nas suas diferentes versões.

Geraldi (2003, p. 117) também nos ajuda a pensar acerca das considerações dos investimentos sugeridos pelo Banco Mundial em relação aos livros didáticos, uma vez que esses livros vêm se constituindo “[...] solução para o despreparo do professor [pois] bastaria oferecer-lhe um livro que, sozinho, ensinasse aos alunos tudo o que fosse preciso [...]”.

Em nossa perspectiva, apesar dos altos investimentos na aquisição de livros didáticos para suprir deficiências na formação de professores, a utilização desse mecanismo e, portanto, a criação de programas de distribuição e avaliação de livros didáticos garantem, por um lado, a redução de investimentos na formação e, por outro, proporciona a implementação rápida de ideias pedagógicas adotadas pelo Governo. Obviamente, quem mais se beneficia com esse tipo de programa é o empresariado editorial que tem sua venda garantida.

Por sua vez, a presença do livro didático (fato histórico no País) vai-se firmando massivamente na sala de aula. Em muitos casos, é a única fonte de leitura para muitos professores e alunos, uma vez que, ainda segundo Geraldi (2003, p. 117), “[...] os livros didáticos seriam de dois gêneros: verdadeiros livros textos para os alunos, e livros-roteiros para os professores [...]. Automatiza-se, a um tempo, o mestre e o aluno, reduzidos a máquinas de repetição material”. Teremos, dessa forma, a constatação de transmissão de um saber constituído no ambiente escolar com roteiros preestabelecidos e com respostas prontas, representando, para muitos, economia de tempo e de reflexão na preparação das aulas, transformando esse recurso em alguns casos manuais a serem seguidos como únicos e verdadeiros. Dessa forma,

[...] como há uma deficiência muito grande nas políticas de formação continuada, o LD acaba funcionando, muitas vezes, como mecanismo de atualização profissional ainda que não seja essa sua função. Assim, um instrumento que deveria ser visto de forma crítica acaba por orientar o

trabalho docente. Tudo isso vem refletir o descaso a que tem sido submetida à educação brasileira e a profissionalização do professor (SILVA, 2005, p. 49).

Compreendemos a necessidade de mencionar o processo de privatização desse setor no País, a determinação curricular por meio das editoras, as propostas de capacitação ofertadas pelas editoras em função do manuseio da obra e a elaboração de guias didáticos que percebemos tratar de manuais do professor que acompanham os livros.

Esses dados evidenciam que o PNLD é formatado no sentido de atender às exigências do Banco Mundial. Compreendemos que o livro didático e também os PNLDs merecem análises críticas com diferentes ênfases (aspectos sociais, pedagógicos, conteúdos, dimensão histórica, política e econômica – caráter mercadológico, concepções ideológicas, fundamentação psicopedagógica, aspectos sociolinguísticos e linguístico), porém, analisamos que são um importante apoio às práticas, desde que não atendam apenas a interesses econômicos, ou seja, de barateamento dos investimentos educacionais, portanto, como medida para precarizar a formação dos professores e dos estudantes.

Como já apontava Silva Jardim, no ano de 1882, quando fazia a divulgação no Espírito Santo da Cartilha Maternal ou Arte da Leitura: o livro pode contribuir com as práticas, mas o uso do livro exige o concurso dos professores (GONTIJO; GOMES, 2013). O professor é capaz de lidar com conteúdos propostos, expondo sentidos ocultados e disfarçados pelos textos do livro, observando “[...] *como os conteúdos* são percebidos, absorvidos e retrabalhados pelas crianças, seja introduzindo nelas um falso saber, seja conscientizando-as das contradições da sociedade em que vive [...]” (FREITAG; COSTA; MOTTA, 1989, p. 87, grifo dos autores), principalmente, quando consideramos que cabe à iniciativa privada a composição dos livros. Resta-nos o questionamento investimento? Políticas públicas de implementação? Utopias?

## **2.1 Enunciações veiculadas por meio das políticas públicas de investimento no livro didático**

Entendemos os livros didáticos como suportes que comportam diferentes enunciados produzidos ou compilados pelos autores com a finalidade de também responder a

enunciados produzidos por instâncias reguladoras da educação nacional e, ainda, de instituir discursos e práticas de ensino.

Nessa perspectiva, compreendemos ser necessário definir o que estamos tutelando por suporte. Por isso, recorreremos ao *Dicionário de língua portuguesa*, com o intuito de trazer uma definição generalizante. A palavra *suporte* é compreendida como “[...] aquilo que [...] auxilia ou reforça; reforço, apoio [...] base física [...] na qual se registram informações impressas, manuscritas, fotografadas, gravadas etc. [...]” (HOUAISS, 2001, p. 2643). Podemos, então, dizer que os livros didáticos são suportes que comportam diferentes gêneros textuais, tais como: informações didáticas, poemas, contos etc.

De acordo com Marcuschi (2008, p. 174, grifo nosso), suporte é “[...] um *locus* físico ou virtual com formato específico que serve de base ou ambiente de fixação do gênero materializado como texto [...]”. O autor ainda esclarece que “[...] suporte de um gênero é uma superfície física em formato específico que suporta, fixa e mostra um texto [...]” (p. 174). Esse tipo de suporte pode comportar três aspectos em sua perspectiva: suporte é um *lugar* (físico ou virtual), suporte tem **formato específico** e suporte serve **para fixar e mostrar** o texto. Nesse caso, o suporte precisa ser algo do plano real, pois terá relação direta com seu lugar – físico ou virtual. Aparecerá sempre em um formato específico produzido para portar gêneros discursivos continuamente e não eventualmente e apresenta, como função básica, a fixação de um dado gênero, ou gêneros, tornando-o acessível para fins comunicativos.

Para ele, um livro é sempre um suporte, com formatos definidos pela própria condição em que se apresenta como: capa, encadernação, páginas, forma etc. Logo, o livro é um suporte para os gêneros ou gênero que comporta – vai depender de sua natureza. Quanto à questão livro didático, o autor salienta que:

[...] é conveniente considerar que não fazemos uma distinção sistêmica entre 'livro' e 'livro didático', já que se trata de fenômenos similares. Contudo, como há elementos muito específicos do livro didático e uma funcionalidade típica, tratamos a questão em separado, mas todos são livros. O livro didático é nitidamente um suporte textual [...] é um suporte que contém muitos gêneros, pois a incorporação dos gêneros textuais pelo livro didático não muda esses gêneros em suas identidades, embora lhes dê outra funcionalidade [...] (MARCUSCHI, 2008, p. 179).

Pelo exposto, fica claro que estamos diante de um suporte que, apesar de sua terminologia específica – *didático* – não deixa de ser considerado um livro e apresenta determinada função. Dessa forma, o livro didático se constitui em um livro que comporta diferentes gêneros que circulam em diferentes esferas discursivas, mas que são tomados pelos autores desses livros para circular na esfera escolar com as finalidades já mencionadas. Para o autor, os textos trabalhados no livro didático não estão ali aglutinados a ponto de formar um todo orgânico, como é o caso de um romance ou de um poema. O livro didático, para Marcuschi (2008), é feito de partes que mantêm suas características.

Bakhtin ressalta que os diversos campos da atividade humana estão ligados pelo uso da linguagem em forma de enunciados que podem ser orais e escritos, concretos e únicos, manifestados por indivíduos de diferentes campos da esfera humana. Para o autor,

[...] enunciados refletem as condições específicas e as finalidades de cada referido campo não só por seu conteúdo (temático) e pelo estilo da linguagem, ou seja, pela seleção dos recursos lexicais, fraseológicos e gramaticais da língua, mas, acima de tudo, por sua construção composicional. Todos esses três elementos – o conteúdo temático, o estilo, a construção composicional – estão indissoluvelmente ligados no todo do enunciado e são igualmente determinados pela especificidade de um determinado campo da comunicação. Evidentemente, cada enunciado particular é individual, mas cada campo de utilização da língua elabora seus **tipos relativamente estáveis** de enunciados, os quais denominamos gêneros do discurso. (BAKHTIN, 2003, p. 261-262, grifo do autor).

A enunciação se realiza por meio de gêneros no interior de uma dada esfera humana. Nessa perspectiva, o gênero estabelece uma interconexão da linguagem humana com a vida social. Bakhtin (2003) nos chama a atenção para o fato de os gêneros serem tipos relativamente estáveis de enunciados, uma vez que são constituídos pela sociedade em um movimento que envolve sua historicidade, sua mudança. Desse modo, não há nenhuma normatividade nesse conceito, já que estão vinculados ao domínio da atividade humana, refletindo condições e finalidades específicas, ou seja, uma forma de ação social, pois a riqueza e a variedade dos gêneros são infinitas, haja vista que as possibilidades da ação humana são inesgotáveis e cada esfera de ação comporta um repertório significativo de gêneros do discurso.

Fiorin (2008, p. 69) acrescenta que “[...] o gênero une estabilidade e instabilidade, permanência e mudança [...]”. Este fato ocorre, porque as atividades humanas não

são determinadas, nem tampouco aleatórias, mas são movimentos demarcados por contextos sociais, históricos e culturais. Os nossos modos de fazer e dizer provocam o aprendizado dos modos sociais de dizer os gêneros, o que nos leva à compreensão de que aprender a falar e a escrever é, antes de tudo, aprender gêneros. Bakhtin (2003), entretanto, lembra que não devemos minimizar de forma alguma a heterogeneidade dos gêneros discursivos.

Como dito, os livros didáticos comportam diferentes gêneros que, originalmente, circulam em diferentes esferas de comunicação: jornalística, literária, científica, popular etc e os põem em circulação no âmbito escolar. Diante dos fatos indagamos: que mudanças ocorrem com esses gêneros quando integrados ao livro didático? Que tipo de políticas públicas temos subjacente ao investimento da implementação do livro didático no país? O que pretende o governo federal por meio do investimento do Banco Mundial garantir com a distribuição dos livros didáticos às escolas públicas brasileiras? Temos aqui, uma política pública de implementação ou utopia por meio do acesso desse documento aos alunos e professores?

Entendemos que os questionamentos levantados são indagações que refletem as políticas públicas de governo, pois não basta provocar uma ação de implementação ao documento livro didático nas escolas públicas brasileiras. Fazem-se necessárias ações que possibilitem um trabalho com o livro didático provocando movimentos reflexivos em torno desse documento. Acreditamos que apenas por meio dos processos de formação continuada de qualidade, poderemos garantir que o processo de implementação do livro didático tenha tradução em qualidade da educação. Não basta implementar os livros didáticos! É preciso assegurar qualidade de ensino! Da forma que está posto, compreendemos que estamos dando continuidade à legitimidade da utopia! Infelizmente!

### **3 CONCLUSÃO**

Podemos dizer que diante dos fatos estudados e percebidos, temos ainda muitas deficiências encontradas em torno das políticas públicas de implementação do PNLD que visam a garantir qualidade ao ensino da escola pública. Por sua vez, as vozes existentes nesses documentos poderão perpetuar e conformar práticas no interior de



nossas escolas, uma vez que o livro didático é um recurso pedagógico utilizado em sala de aula.

Por outro lado, não podemos negar o inegável – o espaço ocupado pelo livro didático na cultura escolar. Mesmo sendo alvo de duras críticas, compreendemos a impossibilidade de simplesmente descartá-lo, até por conta de toda uma herança cultural que sustenta o fazer pedagógico em muitos espaços escolares.

Diante dos fatos, entendemos a necessidade de um maior investimento das políticas públicas em torno da formação continuada do professor, uma vez que esses carregam sobre si a responsabilidade de formar cidadãos nesse País. Só assim, poderemos alcançar níveis de qualidade em nossa educação. Acreditamos que assim poderemos ter utopias, na busca por um país melhor, com pessoas lutando pelo exercício político de sua cidadania!

## **PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL TEXTBOOK PROGRAMME (PNLD) IN BRAZIL: AN UTOPIA ?**

### **ABSTRACT**

This text aims to contribute with the reflexive processes around policies set out by implementing the National Textbook Program (PNLD). It seeks to understand the enunciations realized through documents issued by the federal government. Methodologically, this text adopts the bakhtinian assumptions in the field of philosophy of language, and choosed documentary study as data collection procedure. The theoretical used were: Bakhtin (2003); Bittencout (2008); Brito (2011); Geraldi (2003); Marcuschi (2008) and Torres (2009). It presents a brief history of the implementation of PNLD, the free distribution of public policy textbook in the country, its enunciative processes and utopias. The text ends with reflective and critical notes on the subject in the country.

**Keywords:** Enunciation. National Textbook Program. Textbook

## NOTAS

1 "A Conferência Mundial sobre Educação para Todos teve por objetivo estabelecer compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna, condição insubstituível para o advento de uma sociedade mais humana e mais justa. Participaram das discussões a Unesco e a Unicef, com apoio do Banco Mundial e de várias outras organizações intergovernamentais, regionais e organizações não governamentais (ONGs). A Conferência de Jomtien resultou na elaboração de um dos documentos mundialmente mais significativos em educação, lançados a partir de sua realização: a Declaração de Jomtien ou Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Esse documento inclui definições e novas abordagens sobre as necessidades básicas de aprendizagem, as metas a serem atingidas relativamente à Educação Básica e os compromissos dos governos e outras entidades participantes. Dessa forma, a Conferência de Jomtien foi um marco político e conceitual da educação fundamental, constituindo-se em um compromisso da comunidade internacional em reafirmar a necessidade de que '[...] todos dominem os conhecimentos indispensáveis à compreensão do mundo em que vivem', recomendando o empenho de todos os países participantes em sua melhoria. Dessa forma, em sequência à Conferência Mundial, os países foram incentivados a elaborar Planos Decenais de Educação Para Todos, em que as diretrizes e metas do Plano de Ação da Conferência fossem contempladas"

Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=110>>. Acesso em: 5 ago. 2012.

2- Documento elaborado em 1993 pelo Ministério da Educação, destinado a cumprir, no período de uma década (1993 a 2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial. Esse documento é considerado "[...] um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da escola fundamental no país". Em seu conjunto, o Plano Decenal marca a aceitação formal, pelo Governo Federal brasileiro, das teses e estratégias que estavam sendo formuladas nos foros internacionais mais significativos na área da melhoria da educação básica. Segundo o Plano, "[...] os compromissos que o governo brasileiro assume, de garantir a satisfação das necessidades básicas de educação de seu povo, expressam-se no Plano Decenal de Educação para Todos, cujo objetivo mais amplo é assegurar, até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam às necessidades elementares da vida contemporânea".

Disponível em: <[www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91](http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91)>. Acesso em: 25 nov. 2013.

## REFERÊNCIAS

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BATISTA, Antônio Augusto Gomes. **Recomendações para uma política de livros didáticos**. Brasília: Ministério da Educação, 2001.

BITTENCOURT, Circe. **Livro didático e saber escolar 1810-1910**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 7084, de 27 de janeiro de 2010**. Disponível em: <[www.fn.de.gov.br/.../decretos/.../3177-decreto-nº-7084-de-27-de-janeiro-](http://www.fn.de.gov.br/.../decretos/.../3177-decreto-nº-7084-de-27-de-janeiro-)>. Acesso em: 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 6 ago. 2012.

BRASIL.. **Emenda Constitucional nº 59/2009 – Presidência da República.**

Disponível em:

<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** Disponível em:

<<http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-pnld-e-pnlem>>. Acesso em: 22 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm)>. Acesso em: 6 ago. de 2012.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. **O livro didático, o mercado editorial e os sistemas de ensino apostilados.** Disponível em: <[www12.senado.gov.br/.../td-92](http://www12.senado.gov.br/.../td-92)>. Acesso em: 10 nov. 2013.

FIORIN, José Luiz. **Introdução ao pensamento de Bakhtin.** São Paulo: Ática, 2008.

FREITAG, Barbara; COSTA, Wanderly F. da Costa; MOTTA, Valéria R. **O livro didático em questão.** São Paulo: Cortez, 1989.

GERALDI, João Wanderley. **Portos de passagem.** 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GONTIJO, Cláudia Maria Mendes; GOMES, Sílvia Cunha. **Escola primária e ensino da leitura e da escrita (alfabetização) no Espírito Santo (1870 a 1930).** Vitória, ES: Edufes, 2013.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MARCUSCHI, Luiz Antônio. **Produção textual, análise de gêneros e compreensão.** 2. ed. São Paulo: Parábola, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, dez. 1999.

SILVA, Ivete Aparecida da. O livro didático de língua portuguesa no Brasil. **Educação**, ano 13, n. 23, p. 47-58, dez. 2005.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.