



**OLHARES AO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO:
Relações entre estado, mercado editorial e os livros didáticos na escola¹**

**LOOKING AT THE NATIONAL BOOK AND TEACHING MATERIAL PROGRAM:
Relations between state, editorial market and teaching books at school**

**MIRANDO EL PROGRAMA NACIONAL DE LIBROS Y MATERIAL DIDÁCTICO:
Relaciones entre estado, mercado editorial y libros didáticos en la escuela**

Carina Copatti ²

Adriana Maria Andreis ³

Luzia Cleonir Colla Zuanazzi ⁴

RESUMO

O artigo visa refletir sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, considerando sua relação com o mercado editorial, o que resulta em materiais que posteriormente são escolhidos e utilizados nas escolas de educação básica. Para tanto, compreende princípios da pesquisa qualitativa, no intuito de responder: que relações estão implicadas entre as definições da política nacional do livro didático, o mercado editorial e as

¹ Agência financiadora: Capes, através do Programa de Bolsas PNPd.

² Pós-doutoranda, bolsista PNPd Capes na área de Políticas Educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS Chapecó. Doutora em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Foi avaliadora no Programa Nacional do Livro Didático nas seguintes edições: PNLD 2017 - Geografia - Anos Finais do Ensino Fundamental; PNLEM 2018 - Geografia - Ensino Médio; PNLD 2019 - Geografia - Anos Iniciais do Ensino Fundamental; PNLD 2020, anos finais do Ensino Fundamental. ORCID: 0000-0003-0485-388X. E-mail: c.copatti@hotmail.com

³ Professora na Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS/Chapecó/SC, na Licenciatura em Geografia, PPGGeo/Mestrado em Geografia e PPGE/Mestrado em Educação. Doutora em Educação nas Ciências: concentração Geografia pela UNIJUI/RS com doutorado sanduíche pela Universidad Autónoma de Madrid - UAM, Espanha. Mestre em Educação nas Ciências - com área de concentração em Geografia pela UNIJUI - Ijuí/RS. Graduada em Geografia pela URI Santo Ângelo/RS e especialista em Ensino da Geografia pela UNIFRA Santa Maria/RS Contato: adriana.andreis7@gmail.com.

⁴ Possui graduação em Geografia pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó(2002). Atualmente é professora da Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina. Tem experiência na área de Geografia. Contato: luziaczuanazzi@gmail.com



escolas? Visando respondê-la, apresenta elementos da visibilidade dos livros didáticos na escola, no sentido de problematizar o modo como efetivam as políticas públicas educacionais no seu dia a dia, tratando, neste caso, da implantação do PNLD. Em seguida, reflete sobre a influência das editoras e o papel das escolas na escolha dos livros didáticos. Conclui afirmando a importância da atenção à política educacional do livro didático e indicando a necessidade de debates na escola, com atenção aos conteúdos e metodologias apresentadas e os interesses mercadológicos implicados, tendo em vista que as recentes mudanças nas definições dos editais do PNLD trazem a marca do alinhamento destes recursos às definições da BNCC e, mais recentemente, um novo formato de livro didático para o ensino médio.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Educacionais. Livro Didático. PNLD. Indústria editorial. Escola.

ABSTRACT

The article aims to reflect on the National Book and Didactic Material Program, especially for High Schools, considering its relationship with the publishing market, which results in materials that are later chosen and used in basic education schools. Therefore, it comprises the principles of qualitative research, in order to answer: what relationships are implied between the definitions of the national textbook policy, the publishing market and schools? In order to answer it, it presents elements of the visibility of textbooks at school, in order to problematize the way in which schools implement public educational policies in their daily lives, dealing, in this case, with the implementation of the PNLD. It then reflects on the influence of publishers and the role of schools in choosing textbooks. It concludes by affirming the importance of attention to the educational policy of textbooks and indicating the need for debates at school, with attention to the contents and methodologies presented and the market interests involved, considering that the recent changes in the definitions of the PNLD notices bear the mark the alignment of these resources with the definitions of the BNCC and, more recently, a new textbook format for secondary education.

KEYWORDS: Educational Policies. Textbook. PNLD. Publishing industry. School.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo reflexionar sobre el Programa Nacional de Libros y Material Didáctico, considerando su relación con el mercado editorial, lo que da como resultado materiales que luego son elegidos y utilizados en las escuelas de educación básica. Por tanto,



comprende los principios de la investigación cualitativa, para poder responder: ¿Qué relaciones se implican entre las definiciones de la política nacional de libros de texto, el mercado editorial y las escuelas? Para responderla, presenta elementos de visibilidad de los libros de texto en la escuela, con el fin de problematizar la forma en que las políticas públicas educativas se implementan en su vida cotidiana, abordando, en este caso, la implementación del PNLD. Luego reflexiona sobre la influencia de los editores y el papel de las escuelas en la elección de los libros de texto. Concluye afirmando la importancia de la atención a la política educativa de los libros de texto e indicando la necesidad de debates en la escuela, con atención a los contenidos y metodologías presentados y los intereses de mercado involucrados, considerando que los recientes cambios en las definiciones del PNLD advierten marcan la alineación de estos recursos con las definiciones del BNCC y, más recientemente, un nuevo formato de libro de texto para la educación secundaria.

PALABRAS CLAVE: Políticas educativas. Libro de texto. PNLD. Industria editorial. Escuela.

1 INTRODUÇÃO

O livro didático tem sido foco de inúmeras pesquisas e debates, tanto com relação ao seu conteúdo e estrutura, quanto com relação às novas orientações na produção destes que constituem o recurso mais utilizado nas escolas públicas do Brasil. Conforme Teixeira (2011), a importância deste recurso pode ser verificada nas políticas governamentais que situam o Brasil como país que possui um dos maiores programas de distribuição de livros através do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

Passados mais de dez anos desta constatação, observa-se que em 2021 o país segue sendo referência no âmbito dessa política, disponibilizando um conjunto de livros didáticos, acervos de obras literárias, obras complementares e dicionários, principalmente para as escolas públicas. Esse programa, dentre as mudanças ocorridas nos últimos anos, passou a atender, a partir do Decreto 9.099 de 2017, também as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos cadastradas no PNLD.



Dessa forma, observa-se a expansão do atendimento com livros e outros recursos didáticos avaliados e que seguem normas a partir dos editais do PNLD lançados a cada ano, no sentido de estabelecer os regramentos para esse processo. É importante considerar, conforme a Agência Brasil⁵, a partir de dados do Censo Escolar de 2020, que existem no Brasil 179.533 escolas de educação básica. Destas, a rede municipal tem o maior número de estudantes e detém 48,4% das matrículas na educação básica. Já a rede estadual é responsável por 32,1% das matrículas em 2020, e a rede privada obtém 18,6%. A rede federal tem uma participação inferior a 1% do total de matrículas.

Os dados contribuem para que seja possível considerar que são as escolas de educação básica públicas os espaços em que chegam, de modo mais direto, estes materiais, e que precisam ser consideradas nos processos de democratização do acesso. Isso porque estes recursos constituem, nas escolas públicas, muitas vezes, o único recurso disponível aos professores e, como considera Callai (2016), para os estudantes e suas famílias acessarem um conjunto de conhecimentos.

Os livros didáticos estão presentes nas escolas brasileiras há mais de oitenta anos, porém, somente com a instituição do Programa Nacional do Livro Didático, em 1985, que essa política passou a ser ampliada, e sua qualificação para atendimento de estudantes e professores passou a ganhar mais atenção (COPATTI, 2019). É importante considerar que na definição de políticas públicas no país, existe desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), a previsão de provimento das escolas com livros didáticos. Isso se observa no artigo 4º, quando considera que “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de VIII - atendimento ao educando, em todas as

⁵ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-01/censo-escolar-2020-aponta-reducao-de-matriculadas-no-ensino-basico>



etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1996).

Os livros escolares têm sido uma das fontes históricas de que se tem disponibilidade para adentrar o universo das práticas escolares (TEIVES, 2015). Ao encontro dessa presença na maioria das escolas, principalmente no contexto brasileiro, ao qual detêm-se esta pesquisa, analisar aspectos que envolvem a relação entre a escola e os livros didáticos, considerando as mudanças nestes materiais, a participação das editoras na produção destes recursos e os investimentos públicos constitui uma necessidade, tendo em vista que influencia nos distintos contextos escolares e, atualmente, nas redefinições destes materiais a partir da relação com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). No entanto, mesmo diante de tantas mudanças que demandam novos olhares sobre a docência escolar, sobre o currículo e o livro didático, observa-se por meio desta pesquisa e de nossas experiências sobre este tema⁶, que o livro didático é, ainda, pouco debatido na escola e são poucos os registros, nos documentos escolares, acerca das formas como ocorre a utilização deste material e de como tem sido a sua presença nas escolas.

Diante disso, o objetivo é refletir sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, considerando sua relação com o mercado editorial, o que resulta em materiais que posteriormente são escolhidos e utilizados nas escolas de educação básica. Para tanto, compreende princípios da pesquisa qualitativa, no intuito de responder: que relações estão

⁶ Considera-se nessa afirmação as pesquisas de Copatti (2017; 2019; 2020), as experiências na avaliação de livros didáticos de Geografia e, ainda, nas atividades de formação continuada que vem desenvolvendo em distintas redes de educação (municipal e estadual) para professores de anos iniciais, anos finais e ensino médio, sobre a temática livros didáticos. Nestes encontros são frequentes as afirmações de que esta constitui-se como a primeira formação na escola sobre livros didáticos e, ainda, que se constitui como o primeiro processo de diálogo efetivo com os pares sobre estes materiais e sua utilização em sala de aula.



implicadas entre as definições da política nacional do livro didático, o mercado editorial e as escolas?

O percurso metodológico compreende estudo de referenciais bibliográficos da área da educação e do campo da política educacional e, também, de documentos especialmente os relacionados com importantes deliberações públicas envolvendo os livros didáticos na atualidade, de modo mais direto os editais do PNLD de Ensino Médio, cujas normatizações mais recentes trazem mudanças significativas a essa política pública. Parte-se, nesse sentido, de uma pesquisa realizada no contexto escolar, no município de Chapecó-SC, no intuito de perceber se o livro didático constitui parte do planejamento das aulas, o que contribui para compreender de que modo esses materiais são inseridos nas reflexões e nas deliberações dos professores que atuam nas escolas, o que, ao longo do artigo, se propõe na relação estabelecida com as deliberações do Estado, através da política do LD, e das propostas construídas pelas editoras, seguindo os editais previstos a cada ciclo do PNLD.

Os documentos analisados e as reflexões possíveis a partir de pesquisas de outros autores são analisados sob a interpretação hermenêutica, considerada, segundo Danner (2006) apud Vieira (2019), uma possibilidade de compreender o significado das realidades educacionais, a responsabilidade da educação, as dimensões educacionais e a individualidade das pessoas envolvidas na educação, estes que são considerados pontos importantes desse método e que, nesta pesquisa, contribuem para estabelecer relações entre a dimensão das políticas e a escola. Em um primeiro momento, parte-se da contextualização do livro didático na escola. Posteriormente, avança-se a reflexão sobre a política pública que compreende esse material e possibilita sua existência nas escolas cadastradas no PNLD e, por fim, aborda-se a dimensão comercial em diálogo com o papel do Estado na definição destas políticas através dos editais do PNLD.



2 O LIVRO DIDÁTICO NA ESCOLA

Há diversas pesquisas que trazem à tona debates sobre o livro didático diante da comunidade escolar, mas não apenas isso, há também pesquisas voltadas à ligação com a mercantilização desse recurso, da influência de determinados grupos no mercado editorial em virtude dos valores empreendidos na produção e distribuição de um livro didático, e “ao papel do Estado como agente de controle e consumidor dessa produção” (BITTENCOURT, 2004, p. 2).

Diante da necessidade de compreender como os livros didáticos “aparecem” na escola, e visando contribuir com a perspectiva da pesquisa, foi realizada uma investigação no contexto escolar, no município de Chapecó-SC, no intuito de perceber se o livro didático constitui parte do planejamento das aulas. Os registros analisados são oriundos de diários de classe de professores de uma escola urbana com mais de mil e duzentos alunos, localizada no município de Chapecó, no oeste de Santa Catarina. Foram consultados diários de treze (13) professores, sendo das áreas de Artes, Biologia, Filosofia, Sociologia, Física, Geografia, História, Língua estrangeira Inglês, Química, Língua Portuguesa e Matemática.

Estes registros servem-nos como dado para problematizar a visibilidade do livro didático, entendendo que os registros envolvendo os mesmos, permitem inferir a atenção (ou não atenção) que é atribuída ao processo de seleção e uso, ainda mais, num contexto atual, em que a indústria editorial utiliza estratégias mercadológicas, para ampliar seu mercado editorial. Por isso, trazemos alguns registros escritos pelos professores das disciplinas do segundo ano do Ensino Médio (EM), na amostragem ocorrida durante o quarto bimestre dos anos de 2016 e 2017:

Quadro 1. Registro do uso do Livro Didático - 4º bimestre



Disciplina	Registro 2016	Registro 2017
Artes	-	-
Biologia	-	3
Filosofia	-	-
Física	-	-
Geografia	-	2
História	-	2
Língua estrangeira Inglês	-	-
Português	2	4
Matemática	-	4
Química	-	-
Sociologia	-	-

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Nessa mesma escola, buscou-se os registros nos planos de ensino do ensino médio referentes a 2018, identificando as áreas de Inglês, Geografia, Língua Portuguesa, Física e Matemática em que foi citado o uso do livro didático como um dos recursos pedagógicos que iriam ser utilizados pelos professores no decorrer do ano letivo. Destacamos, que essas informações estavam expressas nos registros dos professores, porém, de modo pontual. Nesse olhar, nota-se que nos diários de classe não foi mencionada a forma e nem os conteúdos de utilização do livro. Paralelamente, nos planos das disciplinas de História, Sociologia, Filosofia, Arte e Química, não há citação de uso do LD.

Ainda, é importante considerar que no Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola, não constam referências ao livro didático ou a qualquer outro recurso pedagógico que servem às práticas pedagógicas. Também, não foram encontrados registros em atas ou em qualquer outro documento da escola, referência a reuniões ou encontros para dialogar acerca dos livros didáticos, de sua seleção, sobre tratativas para a leitura dos Guias do Livro Didático e escolha nos períodos de final e/ou início de ano ou, ainda, com relação ao uso destes materiais na escola.



Com esses indicativos, é possível denotar que, embora seja um recurso habitual na prática escolar, sua utilização não é mencionada costumeiramente nos diários e não há geralmente o exercício de debate com relação à presença do livro didático na escola. Diante disso, é possível apontar que esse material parece estar naturalizado, o que dificulta que existam espaços de debate entre os professores sobre a relação com esse material, que se constitui como objeto bastante presente no ensino brasileiro. Para enfrentar esse desafio, o cuidado que se pode ter é entender que é o professor o autor da aula e que o livro deve ser usado por ele. Isso contribui para problematizar a performatividade, de encontro ao mero repasse do que chega e do modo como chega à sala de aula, denotando carência de discussão de seus conteúdos, de suas propostas e, ainda, dos atores implicados nessa política pública que chega à escola.

Considera-se importante, então, refletir se existem tempos e espaços em que esse material é debatido na escola pública, principalmente e, no contexto atual, de implementação da BNCC, de mudanças curriculares a partir dos referenciais curriculares regionais, da construção de novas propostas e, diante dos desafios da pandemia do Covid19, é importante questionar: há espaços coerentes para debater sobre o livro didático, sobre suas fragilidades, potencialidades e, principalmente, sobre os processos de escolha e os atores implicados nessa política pública? Essa questão leva-nos a refletir sobre a relação que existe entre a utilização do livro na escola e a grandeza das políticas públicas nacionais que se relacionam com a escola e as práticas dos professores.

A hipótese que temos, com base na pesquisa realizada e nas experiências já vivenciadas pelas autoras na educação básica, é de que na escola há restrita reflexão acerca da presença desse recurso e das implicações que tem no contexto escolar e no próprio contexto mais amplo das políticas educacionais. Esta que se refere a questões que envolvem a democratização do livro didático, a presença do Estado na aquisição e distribuição destes



materiais e na presença, também, das editoras privadas ao produzirem as coleções e disponibilizá-las enquanto mercadoria disponível para a escolha e posterior aquisição pelo Estado.

Nos contatos com escolas de Educação Básica, no acompanhamento de estágios na região oeste do estado de Santa Catarina (SC), e por meio de diálogos com equipes diretivas de escolas, viemos, há cerca de cinco anos, indagando sobre os registros em atas, planos anuais de atividades, diários de classe ou outros documentos acerca de debates, estudos do Guia do Livro Didático, realizando observações das expressões nos murais e lousas de avisos das escolas. E, também, participando de formações de professores no que tange à temática dos livros didáticos, o que se constitui como um processo a partir do qual se vêm pensando as dinâmicas das políticas e a importância da sua compreensão também por dentro da escola.

A resposta e o que se observou é comum e recorrente. Os gestores informam que nos apontamentos mais pessoais e nos próprios livros dos professores talvez devam haver informações acerca do livro didático. Mas, em geral, não há nada formalizado. Além disso, comentam, que no período das escolhas dos livros didáticos pelos professores, a cada quatro anos (para ensino médio, por exemplo), então, comunicam os professores da disponibilização, em determinado espaço da escola, do acesso ao Guia do livro didático e disponibilidade de materiais recebidos para a análise, a fim de que conversem com os colegas de disciplina e decidam quais livros irão solicitar.

Diante da afirmação de Zambon e Terrazzan (2013), de que mesmo não sendo o correto, muitos professores acabam aguardando a entrega dos livros pelas editoras nas escolas para fazer suas escolhas e que alguns desconhecem o Guia do Livro Didático, é importante destacar que atualmente tem sido disponibilizado às equipes gestoras das escolas uma chave de acesso às obras online, possibilitando que os professores utilizem



deste código para navegar no sistema, folhear as obras e optar por aquela que melhor se adapte ao currículo escolar e à realidade local. Entretanto, esse processo por vezes não ocorre, e as próprias equipes gestoras têm dificuldades em orientar esse momento de escolha que é tão essencial aos professores e que precisa ser debatido conjuntamente (COPATTI; SANTOS, 2021).

Sem esse conhecimento e sem acesso às obras através do sistema, via chave de acesso, os professores acabam optando pelas obras que lhes são disponibilizadas em mãos, por já terem contato físico com o livro, e também em virtude do tempo que é restrito para análise do Guia. Ou seja, não há garantia de que o melhor livro será oferecido para o aluno daquela realidade, o que traz como consequência alguns problemas que se mantêm: a presença de determinados grupos presentes nas escolas e, conseqüentemente, oferecendo seus materiais como mercadoria a ser escolhida e, conseqüentemente, adquirida pelo Estado; e que, mesmo com obras de qualidade, precisam ser melhor analisadas em cada realidade escolar para perceber se de fato é válido optar por essas obras ou se é possível buscar outras opções.

Essas fragilidades de comunicação entre as orientações do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com as escolas que recebem os livros didáticos, constitui um elemento importante a ser considerado no contexto das políticas públicas educacionais e da sua qualificada e coerente implementação nas instituições escolares. Diante disso, avança-se ao debate sobre a política nacional do livro didático e especificamente sobre o PNLD, em suas orientações mais gerais e algumas alterações recentes, o que visa contribuir para um olhar mais abrangente sobre os atores que se inserem nas suas definições e implementações.



3 A POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO E O PNLD NA ATUALIDADE

Nesse complexo que envolve as especificidades inerentes às políticas educacionais, é necessário considerar as regulamentações que confluem em efeitos na construção dos conhecimentos implicados à formação das crianças, jovens e adultos. Nesse sentido, avança-se ao debate sobre a Política Nacional do Livro Didático e de modo mais específico à implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), por entendermos a importância de compreender de modo mais aprofundado essa política pública e sua influência no contexto escolar, sob a ação de inúmeros fatores.

Considerando a força do livro didático enquanto recurso presente na formação de muitos estudantes, conforme já apontado anteriormente, debate-se o processo de implantação do livro didático no Brasil, para compreender o conjunto de ações que compõem parte do reconhecimento da sua importância na escola.

O livro didático é o principal objeto do Programa Nacional do Livro Didático, atualmente denominado Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), mudança ocorrida a partir do Decreto 9.099 de 2017. Esse programa “criado em 1985 é herdeiro de uma longa trajetória de políticas públicas que se iniciou em 1929, com a criação do Instituto Nacional do Livro” (BRITTO, 2011, p. 5). O PNLD iniciou no Brasil no ano de 1985, através do Decreto nº 91.542, de dezenove de agosto de 1985, com o intuito de distribuir livros gratuitos para os alunos de escolas públicas. Este Programa já foi ampliado e modificado em muitos aspectos, abrangendo, atualmente, materiais didáticos para a Educação Infantil, para os Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental, Ensino Médio e também para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e atualmente abrange, também, outros materiais para além dos livros didáticos.



Ao retomar aspectos específicos da implementação desse programa a partir da década de 1980, considera-se o conjunto de definições anteriores, o que contribuiu para que em 1985 se chegasse à proposta de expansão e qualificação dessa política pública. Destaca-se, ainda, que após a implementação do PNLD algumas convenções e decisões a nível mundial também influenciaram a expansão desse programa no Brasil, em um contexto de redemocratização do país a partir de 1988, e da necessidade de melhorar a educação pública e garantir maior qualidade dos recursos didáticos disponibilizados para as escolas.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 208, assegura a obrigação do Estado para com a Educação, garantindo, conforme definições no item “VII - 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”. Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9.394 em 1996 (BRASIL, 1996), o Direito à educação e o dever de educar foram reafirmados como dever do Estado, ficando a cargo deste, criar programas de distribuição de materiais didáticos a fim de conferir às crianças e jovens uma educação de qualidade.

Em 1990, o Brasil participou da Conferência Nacional sobre Educação para Todos e foi neste evento que o país foi instigado a realizar o Plano Decenal de Educação para Todos (PDET). Neste PDET o livro didático foi uma pauta destacada e, conforme Cornélio (2015, p. 2), 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 e, também, de efetiva ampliação do fornecimento de livros didáticos, o que foi previsto, posteriormente no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, quando considera a necessidade de:



6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral. (BRASIL, 2015, p. 99).

Esse constitui-se um desafio atual no contexto da pandemia do Covid19 e do ensino escolar diante de processos de educação remota, da tentativa de retorno em algumas instituições e outras optando pela continuidade do ensino remoto, seja ele virtual ou de outras formas. Mesmo diante de um cenário desafiador no contexto pandêmico, e frente aos cortes de investimentos em educação e saúde, como tem ocorrido desde a aprovação da PEC do teto dos gastos⁷, é importante que se pense o formato do livro didático e dessa política para o futuro, visando contribuir de modo cada vez mais qualificado com a educação, principalmente pública, no país. Nesse sentido, é necessário considerar os avanços nessa política pública desde sua implementação, demarcando, em meados da década de 1990, os primeiros movimentos de regramento da avaliação pedagógica destes materiais, qualificando seu conteúdo, e ampliando, também, o atendimento aos estudantes, inicialmente de anos iniciais e finais do ensino fundamental e a partir da década de 2000 para o ensino médio.

Com relação à qualificação das avaliações, no ano de 1996, o MEC iniciou o processo de avaliação dos livros registrados no PNLD, conforme critérios discutidos antecipadamente. Essa avaliação foi aperfeiçoada em cada edição, e é utilizada até hoje, disponibilizando, ao

⁷ Em 2016 o governo federal propôs Emenda à Constituição referente ao Novo Regime Fiscal; o documento tramitou como Projeto de Emenda Constitucional, PEC 241/2016, na Câmara Federal, como PEC 55/2016 no Senado Federal, sendo promulgado como Emenda Constitucional nº 95 em 15 de dezembro de 2016. A iniciativa estabelece limites para as despesas primárias correspondentes à inflação do ano anterior, corrigidas pelo IPCA, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Fica, assim, estabelecida a desvinculação orçamentária para a Educação e Saúde. A medida entra em vigor por duas décadas, podendo ser corrigida a partir do décimo ano. (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 254).



final desse processo, o Guia do Livro Didático, sendo que o primeiro foi publicado em 1997. Inicialmente, a avaliação era realizada por comissões de especialistas por áreas, que classificavam os livros por um sistema de estrelas. Com o tempo, a avaliação por estrelas foi abandonada, e no Guia do Livro Didático passou a constar apenas a resenha de cada obra considerada recomendada. Posteriormente, a avaliação das obras passou a ser realizada, conforme Cornélio (2015, p. 4):

[...] 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.

No entanto, a partir do PNLD 2019 novas definições passaram a centrar o processo de avaliação no Ministério da Educação, através de suas equipes, e não mais através de edital público de cadastramento de universidades interessadas em coordenar as avaliações nas respectivas áreas de interesse. Desse modo, muitas foram as modificações realizadas nestes processos, dentre eles, ainda, a constituição de equipes de avaliação por meio de seleção através de cadastro no site SIMEC e parte através da indicação inerente às equipes de avaliações anteriores. É importante salientar que frequentemente são realizadas atualizações e modificações nos processos, como ocorreu, por exemplo, por meio do Decreto 7.084 de 27 de janeiro de 2010, a fim de conferir lisura ao processo. Sobre essa definição, passaram a ser considerados critérios de avaliação a partir de indicações presentes em cada edital, o que permanece até a atualidade. Destaca-se a divulgação, na atualidade, de editais que contemplam os regramentos para a produção de propostas didáticas, destinadas às editoras, e, também, com as normas destinadas à avaliação das propostas submetidas pelas editoras, o que fica a cargo das equipes de avaliação criadas para este fim.



Estes critérios foram modificados em alguns aspectos através do Decreto n. 9.099 de 18 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), que está vigorando atualmente. Nessa nova definição, para além de alterar a denominação de Programa Nacional do Livro Didático para Programa Nacional do Livro e do Material Didático, passa, também, a disponibilizar livros didáticos para escolas comunitárias, filantrópicas e não confessionais cadastradas no PNLD. Além disso, dentre as mudanças recentes está a possibilidade de escolha dos livros didáticos por rede, e não por escola, retirando a autonomia de cada um dos professores na definição dos materiais de uso em sala de aula, o que pode ser questionado no sentido de que não se garante, de fato a democratização no processo de escolha destes materiais.

Com relação à expansão do PNLD, é importante considerar que inicialmente avançou com o atendimento a estudantes dos Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental. O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) foi implantado em 2004, por meio da Resolução nº 38 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O objetivo apontado foi o de realizar a universalização de livros didáticos para os alunos do Ensino Médio de todo o Brasil. O processo para a implantação do PNLDEM iniciou no ano de 2003, no período o governo federal passou a dar maior atenção para o Ensino Médio, que até então, era deixado em segundo plano, pois as políticas públicas educacionais atendiam apenas o Ensino Fundamental (COPATTI, 2019).

Com base no Histórico do PNLD, disponível no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE⁸), é possível analisar que o atendimento ao Ensino Médio foi instituído progressivamente. Em 2004, seu primeiro ano de execução, foram avaliados e adquiridos os livros de Matemática e Língua Portuguesa para os alunos do 1º ano das regiões Norte e Nordeste. No ano de 2005, houve distribuição de livros destas mesmas

⁸ Endereço eletrônico de acesso a informações sobre os Programas do Livro no site do FNDE: <http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-editais>.



disciplinas para todos os anos do Ensino Médio e para as demais regiões do país. No ano de 2006, no PNLDEM, houve reposição e complementação dos livros de Matemática e Português, distribuídos anteriormente, além da compra integral de livros de Biologia. Em 2007, ocorreu a distribuição integral de livros de Biologia além da reposição e complementação de livros de Matemática e Língua Portuguesa). Em 2008 foram incluídos os livros dos componentes curriculares de Física e Geografia. Já em 2009 foram publicadas duas importantes resoluções. A resolução CD FNDE nº. 51, de 16 de setembro, regulamentando o Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD, EJA) e a resolução CD FNDE nº. 60, de 20 de novembro, a qual estabelece novas regras para participação no PNLD: a partir de 2010, as redes públicas de ensino e as escolas federais deveriam aderir ao programa para receber os livros didáticos. Essa Resolução incluiu, ainda, as escolas de Ensino Médio no âmbito de atendimento do PNLD, além de adicionar o componente curricular Língua Estrangeira (com livros de Inglês e de Espanhol), além dos livros de Filosofia e Sociologia para o Ensino Médio. E em 2011, através da Resolução 2/2011 ocorreu a sistematização, verificação de qualidade e cálculo de multas por não conformidades físicas de materiais didáticos. Além desta, a Resolução 40/2011 – regulamentou o PNLD-Campo, visando distribuir materiais didáticos para os estudantes e professores do campo para ensino e aprendizagem de forma contextualizada, em consonância com os princípios da política e as diretrizes operacionais da educação do campo (COPATTI, 2019).

Após a criação do PNLDEM, observa-se que outros programas de distribuição de livros foram implantados, sob a justificativa de erradicar o analfabetismo do país, como o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA); o Programa Nacional do Livro Didático para Jovens e Adultos (PNLD/EJA) e o Programa Nacional de Livro Didático do Campo, conforme já mencionado, porém, conforme explicita



Silva (2015, p. 8), “a cada novo programa de distribuição de livros didáticos instituído pelo Ministério de Educação é gerado, com certeza, um aquecimento substancial no mercado editorial brasileiro”, o que requer que pensemos na relação entre o caráter público dessa política e a relação que existe com as empresas de caráter privado que produzem os materiais didáticos.

Desde o Decreto 9.099 de 2017 os distintos programas voltados aos livros didáticos constituem, junto com os livros literários, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Os livros literários tem sido também distribuídos anualmente a cada ciclo (educação infantil e anos iniciais do EF; anos finais do EF, Ensino Médio). Nesse sentido, observa-se a importância dessa política pública no país e, ainda, da sua compreensão entre os professores que atuam no ensino escolar e se utilizam destes recursos, uma vez que envolvem uma série de investimentos e de atores implicados na sua definição e implantação.

4 A DIMENSÃO MERCADOLÓGICA EM DIÁLOGO COM O PAPEL DO ESTADO NA DEFINIÇÃO DESTAS POLÍTICAS ATRAVÉS DOS EDITAIS DO PNLD

Os livros didáticos fornecidos através do PNLD, ao passo que contribuem para a democratização do acesso a um conjunto de conhecimentos considerados necessários de serem transmitidos às futuras gerações, também tomam um espaço central em muitas salas de aula, que precisa ser considerado quando abordamos esse recurso enquanto elemento de política pública e de investimento do Estado. Essas questões nos provocam a pensar a dimensão comercial que esta política pública e especificamente as deliberações inerentes ao PNLD possuem no país e, também, do como ocorre o processo de escolha nas escolas, pois para além de servir à democratização do acesso ao conhecimento dos estudantes tem servido, em grande medida, como suporte à construção de propostas de aulas aos



professores, ou como suporte para formação complementar de muitos professores ou, o que mais preocupa, quando torna-se definidor da aula (COPATTI, 2019).

Assim, o olhar reflexivo deve perpassar tanto o conteúdo destes materiais, quanto a forma como são escolhidos e como são utilizados nas escolas após aprovados em avaliação, pois passam a ser disponibilizados a estudantes e professores de escolas de todo o território nacional, cadastradas nesse programa, a partir de investimentos públicos significativos. Para se ter uma ideia dos valores investidos, por exemplo, no PNLD 2018 foram gastos um total de R\$ 1.467.232.112,09 para adquirir 153.899.147 exemplares, seja para reposição de materiais nos distintos níveis escolares ou específicos para o Ensino Médio, o qual teve um custo de R\$ 879.770.303,13, atendendo 19.921 escolas, um total de 7.085.669 alunos com 89.381.588 exemplares (FNDE, 2021). Nesse processo estiveram envolvidas várias editoras, dentre elas algumas que compõem um único grupo editorial, o que é questionável devido à formação de conglomerados empresariais educacionais.

Somente no ano de 2020, foram investidos R\$ 696.671.408,86 reais nos anos finais do ensino fundamental na aquisição de acervos de livros didáticos, considerando alunos do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, e, ainda, valores de reposição de exemplares para o Ensino Médio e Anos Iniciais. Assim, somente no ano de 2020 foi investido o valor de R\$ 1.390.201.035,55 na aquisição de livros didáticos, com um total de 172.571.931 exemplares atendendo 123.342 escolas e 32.010.093 alunos do ensino dos Anos Iniciais ao Ensino Médio e alunos dos ciclos de Educação de Jovens e Adultos (FNDE, 2021).

Os dados permitem estabelecer relações entre a organização da política do PNLD e a perspectiva democrática de acesso ao material didático, pois expressam a amplitude do conjunto de escolas, alunos, obras e valores investidos para aquisição e distribuição aos alunos de todo o país, desde que as escolas estejam cadastradas neste programa. Assim, há um movimento que busca a democratização do acesso a um material que apresenta aos



estudantes um recorte de conteúdos que contribuam para o acesso a um conhecimento construído historicamente e reconhecido como necessário para ser transmitido na educação escolar. No quadro abaixo é possível analisar o número de livros distribuídos entre os anos de 2011 a 2020 para o Ensino Médio, de acordo com os dados disponíveis no site do FNDE:

Quadro 2. LD do EM distribuído entre 2011 e 2020

Ano	Escolas Beneficiadas	Alunos Beneficiados	Exemplares	Valores (R\$)
2011	17.658	7.669.604	17.025.196	184.801.877,52
2012	18.862	7.981.590	79.565.006	720.629.200,00
2013	21.288	8.780.436	40.884.935	364.162.178,57
2014	19.243	7.649.794	34.629.051	Aquisição: 292.481.797,74
				Distribuição: 40.635.131,22
2015	19.363	7.112.492	87.622.022	Aquisição: 787.905.386,58
				Distribuição: 111.041.941,71
2016	19.538	7.405.119	35.337.412	Aquisição: 336.775.830,99
				Distribuição: 34.513.659,62
2017	20.228	6.830.011	33.611.125	337.172.553,45
2018	19.921	7.085.669	89.381.588	879.770.303,13
2019	20.229	6.962.045	20.835.977	251.830.577,40
2020	19.249	6.270.469	20.198.488	234.141.456,77

Fonte: dados disponíveis em www.fnnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/dados-estatisticos.



Diante dos números expostos até o momento, contemplados no histórico de implantação do PNLD, é possível verificar que a quantidade de livros distribuídos a cada ano é bastante significativa e tem sido maior nos anos em que ocorre a avaliação e a distribuição integral de livros didáticos para o Ensino Médio, que foram os anos de 2012, 2015 e 2018, com previsão de novos investimentos mais significativos na aquisição, avaliação e distribuição dos livros do PNLD 2021, já em elaboração.

No quadro a seguir pode-se verificar os números para o estado de Santa Catarina (SC), durante o período de 2014 a 2017. Não há dados sobre os anos de 2011 a 2013 e posterior à 2017 pois não existe informação no site do FNDE sobre a divisão de dados e valores por Estado:

Quadro 3. LD do EM distribuído entre 2014 e 2017 no Estado de Santa Catarina

Ano	Escolas Beneficiadas	Alunos Beneficiados	Exemplares	Valores (R\$)
2014	755	274.581	1.234.083	11.915.305,75
2015	754	227.754	2.627.725	Aquisição: 23.710.523,53
				Distribuição: 3.341.597,38
2016	762	277.474	1.316.033	Aquisição: 12.764.573,65
				Distribuição: 1.301.795,96
2017	773	177.212	1.087.694	11.171.167,46

Fonte: dados disponíveis em www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/dados-estatisticos.

Esse número elevado de obras distribuídas causa concorrência entre as editoras do país. Em algumas realidades alguns grupos editoriais acabam se inserindo nos contextos escolares no sentido de divulgar seus materiais e garantir que os professores optem pelas coleções de suas editoras, conforme já comentado. No entanto, é importante considerar que,



conforme o próprio site do FNDE⁹, as editoras não podem fazer envio e distribuição de livros didáticos para escolha nas escolas antes da publicação do Guia do Livro Didático, disponível de forma online para acesso das escolas e seus professores. No entanto, essa informação não é de conhecimento da maioria dos professores, o que mantém um problema constante de comunicação entre o Ministério da Educação e as escolas do país.

Diante disso, quando ocorrem situações como essa, os professores acabam fazendo a escolha a partir das coleções que chegam até a escola e muitas vezes acham que são apenas aquelas as opções de livros didáticos que estão disponíveis para a seleção (COPATTI, 2019). Nesse processo, alguns dos grupos editoriais que conseguem enviar as coleções para a maioria das escolas têm maiores chances de terem seus materiais selecionados. Constituindo parte do mercado editorial, as editoras buscam ter suas obras compradas, obtendo notáveis valores por parte do investimento público feito pelo Estado. Cria-se, com isso, um novo problema, que, conforme Copatti e Santos (2021), se refere à inexistência de democracia na escolha destes materiais em muitas escolas.

É necessário atentar, ainda, que a seleção dos livros didáticos nas escolas ocorre por coleção, considerando o ano/série e a área do conhecimento (para anos iniciais e finais do ensino fundamental) e atualmente por grande área do conhecimento (para os livros de ensino médio), sendo que cada professor precisa indicar a escolha de duas opções (primeira e segunda opções), sendo estas de editoras diferentes. A negociação com as editoras leva em conta a escolha das escolas e considera aspectos como tiragem mínima e preço unitário, dados estes que podem ser acessados no site do FNDE. Dessa forma, o mercado editorial é aquecido pelo PNLD, o que requer que seja compreendido esse processo e que dentro das

⁹ Sobre a proibição a essa prática, existe uma Portaria Normativa, a de nº 7, de 2007, que dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução dos Programas do Livro, em especial, aquela que proíbe a realização da divulgação das obras pessoalmente nas escolas, conforme item VIII, § 2º, art. 3º. No site do FNDE isso também é esclarecido, existindo, inclusive um canal para denúncias disponível.

escolas haja espaço e tempo para debater sobre esse material para além do momento específico de escolha, o qual geralmente é um prazo curto de seleção, pois na maioria das escolhas são poucos dias destinados a conhecer as propostas das coleções.

Para Bittencourt (2004), os livros são objetos do mundo da edição e assim, obedecem às técnicas de fabricação e comercialização inerentes ao interesse do mercado, mas eles também são depositários dos conteúdos educacionais, o que, de acordo com Furtado e Ogawa (2012), traz reflexos não apenas nos processos educativos, mas também na economia brasileira. Prova disso, são as quantidades e os valores apresentados no decorrer deste artigo, como exposto, por exemplo, com relação aos valores investidos na aquisição de livros didáticos para todo o país e os dados sobre o estado de SC. Em 2017 o valor foi de onze milhões, cento e setenta e um mil, cento e sessenta e sete reais com quarenta e seis centavos (R\$ 11.171.167,46), para atender setecentas e setenta e três (773) escolas, valor que aparenta ser elevado e gera polêmicas quando apresentado, mas que constitui um investimento importante e necessário a fim de garantir materiais de qualidade, com conteúdos avaliados para que contribuam aos processos educativos escolares. É necessário salientar, também, que a aquisição destes materiais em grandes montantes, reduz o valor pago por cada exemplar, o que contribui para que cheguem às escolas materiais avaliados por profissionais da educação superior e educação básica (que constituem as equipes) e seguindo critérios definidos em editais, conforme já mencionado.

Outro aspecto importante de ser mencionado, para além da ampliação da qualidade e da quantidade destes materiais para as escolas do país, conforme Silva (2015), é o fato de que, mesmo com a justificativa de ampliação do PNLD pautada em documentos legais, como a Constituição Federal de 1988 e a LDB 9394/96, "a compra de materiais escolares para serem distribuídos aos alunos, em quantidade volumosa, significa, na verdade, uma



oportunidade de expansão da circulação de mercadorias na sociedade capitalista". (SILVA, 2015, p. 14). E considera, ainda que:

Parece não haver dúvida de que o Estado, ao desenvolver o PNLD desde 1985 (seu formato atual), bem como ao promover continuamente a sua expansão para outros segmentos da educação básica, tem contribuído para ampliar a circulação da mercadoria livro didático, consumida por um número crescente de alunos das escolas públicas e particulares no Brasil, na contemporaneidade. (SILVA, 2015, p. 10).

Para além da ampliação deste Programa, é importante registrar que os materiais elaborados pelos grupos editoriais precisam seguir, mesmo que minimamente, as regras apresentadas nos editais do PNLD, que apresentam normas para as editoras e também para o trabalho dos avaliadores que farão a análise da qualidade dos livros didáticos. Sobre isso, conforme Callai (2016), de um modo geral, os livros aprovados respondem as regras do Edital com avanços em questões de dimensão política para considerar a justiça social, a singularidade dos sujeitos/grupos. No entanto, apesar de tornarem-se mais democráticos, os livros didáticos continuam sendo produzidos por grupos privados em um processo cada vez mais restrito, uma vez que a inserção de empresas privadas no segmento didático se faz a partir da participação no edital do PNLD.

Diante dessas questões, é sempre importante que se façam contrapontos e análises no sentido de refletir sobre os avanços, as potencialidades, as fragilidades e os desafios ainda existentes ao definir, redefinir e alterar aspectos da política nacional do livro didático, pois é constituída na interação de muitos atores e é permeada por muitos elementos que não podem ser considerados de modo isolado. Nesse sentido, pensar o PNLD implica tanto entender a importância do Estado na efetivação dessa política ao longo do tempo, quanto compreender as dinâmicas de regramento de suas definições, a participação de editoras privadas e, de modo muito significativo, a implicação de professores e escolas nos debates e



compreensões a respeito de uma política educacional pública que diz respeito à sua realidade.

Frente a isso, torna-se necessário mencionar as mudanças mais atuais que dizem respeito não somente à expansão do PNLD e a presença marcante das editoras privadas, mas também no contexto das normas que regulamentam cada edição do PNLD. Isso significa dizer que existem critérios que servem para que as editoras tenham parâmetros para criarem suas propostas, quanto para os avaliadores seguirem no momento de avaliação dos livros didáticos. Estes critérios, conforme já mencionado, também passaram por mudanças recentes, sendo algumas delas a partir do Decreto 9.099 de 2017, que considera a adequação dos materiais didáticos à implementação da BNCC. Assim sendo, a partir da implementação da BNCC, tem-se a efetivação de uma proposta voltada ao desenvolvimento de competências e habilidades consideradas necessárias à formação, o que faz com que os livros didáticos passassem a considerar desde o PNLD 2019, de Anos Iniciais, o desenvolvimento das habilidades e competências mencionadas naquele documento. No que tange especificamente aos materiais didáticos de Ensino Médio, vem ocorrendo mudanças significativas, uma vez que a BNCC passa a considerar a definição de habilidades e competências e a implementação dos itinerários formativos, centrando-se, de modo mais direcionado ao mundo do trabalho, aos projetos de vida e aos projetos integradores por grandes áreas do conhecimento, não existindo mais, a partir das novas definições presentes no edital do PNLD 2021, obras específicas para cada disciplina.

Segundo Lopes (2019), os itinerários formativos são concebidos, no texto que resultou de amplo debate sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, em 2010 (BRASIL, 2010), como roteiro de estudos em um plano de formação continuada e como percursos formativos que o estudante poderá cursar no interior de processos regulares de ensino, possibilitando sua qualificação para fins de exercício



profissional e/ou prosseguimento de estudos. Essa proposta se mantém no documento da BNCC e institui cinco itinerários: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e sociais aplicadas; formação técnica e profissional.

Mesmo existindo cinco itinerários, nas escolas cuja estrutura é mais precária em termos de espaço e de corpo docente para atendimento às escolhas dos estudantes, é possível que apenas um itinerário seja ofertado, o que põe em questão a ideia de que os estudantes poderão decidir sobre que itinerário formativo seguir. Diante disso, a opção por um ou dois itinerários apenas, nesses contextos, acaba condicionando a formação dos estudantes a áreas específicas, geralmente a área técnica.

As mudanças na estrutura do Ensino Médio geram também um movimento de mudança nas propostas dos materiais didáticos, considerando o Novo Ensino Médio e as definições recentes da BNCC. Essa tem sido uma preocupação na medida em que os livros didáticos acabam constituindo um meio pelo qual se coloca em prática as propostas da BNCC e, assim, criando-se um movimento de adequação às propostas desse documento sem uma apropriação e um debate mais amplo entre os professores, a partir das realidades em que atuam e das definições curriculares de cada escola. Nesse sentido, Copatti e Andreis (2020), consideram que a retirada da dimensão do conhecimento baseado em conceitos acaba perdendo centralidade em nome de desenvolver determinadas habilidades e competências de cunho pragmático.

Esse modelo pode ser observado nas propostas dos livros didáticos a partir do PNLD 2021. O PNLD 2021 (BRASIL, 2020), traz um formato diferente dos editais anteriores, indicando distintos objetos a serem disponibilizados às escolas cadastradas: objeto 1: Obras Didáticas de Projetos Integradores e de Projeto de Vida destinadas aos estudantes e professores do ensino médio; objeto 2: Obras Didáticas por Áreas do Conhecimento e Obras



Didáticas Específicas destinadas aos estudantes e professores do ensino médio; objeto 3: Obras de Formação Continuada destinadas aos professores e à equipe gestora das escolas públicas de ensino médio; objeto 4: Recursos Digitais; objeto 5: Obras Literárias. Como é possível identificar, a partir de 2021 começam a chegar às escolas não mais as coleções didáticas por disciplinas, mas sim por grande área do conhecimento (no caso das ciências humanas haverá apenas um livro para as quatro disciplinas). Neste momento estão em processo de produção pelas editoras os materiais de formação continuada destinados a professores e gestores de escolas, o que é questionável na medida em que não são suficientes apenas materiais orientadores, mas o acesso a uma formação que envolve investimentos específicos, com acesso a cursos de formação continuada, condições de trabalho, valorização salarial, dentre outros.

Outra alteração se refere à inserção do componente curricular Artes a partir do PNLD 2019 e do componente curricular Educação Física a partir do PNLD 2020. E, mais recentemente, há, ainda, outras mudanças no que tange a delineamentos nos editais voltados aos anos iniciais do ensino fundamental através do Edital 2023. Dentre as mudanças está em movimento a retirada do termo democrático dos livros didáticos, de aspectos da cidadania e do reconhecimento de populações que constituem minorias ou grupos historicamente silenciados. Isso se observa também com relação às mulheres, cuja perspectiva nos últimos editais do PNLD foi trazer a sua visibilidade, considerando a igualdade de gênero, o respeito, a não violência contra as mesmas.

De modo semelhante, com relação a grupos indígenas e afro-brasileiros, constituindo-se, nas orientações presentes no edital do PNLD 2023 para anos iniciais, a valorização de todos os povos (o que anteriormente ficava subentendido, uma vez que há povos que já estão no centro das decisões, do poder e historicamente sendo aqueles que empregam violência, intolerância e preconceito contra as minorias). Diante disso, considerando-se que



tanto o processo de produção das coleções didáticas quanto a avaliação pedagógica são amparados em um edital, há temas que não podem ser invisibilizados, silenciados e nem podem ser aceitos retrocessos em torno de seu debate nos contextos escolares.

É importante, pois, o olhar atento tanto ao âmbito da presença das editoras na produção dos livros didáticos quanto às definições compreendidas nos editais que constituem essa política pública e que tem sido modificado consideravelmente, o que pode interferir nas propostas que chegam às escolas. Isso requer dos professores e equipes gestoras das escolas, o constante cuidado e debates sobre o PNLD e suas contribuições (ou não) para a educação escolar.

5 A ESCOLHA DO LIVRO DIDÁTICO NA ESCOLA E O PAPEL DOS PROFESSORES NESSE PROCESSO

Para pensarmos sobre a dimensão comercial do livro didático e sua relação com o processo de escolhas nas escolas, é importante entender como esse Programa ocorre e se delinea, o que envolve a implicação das escolas na sua escolha e relação com esse material utilizado, em muitas escolas, como um recurso didático importante para o ensino. Diante disso, é necessário considerar, conforme Bittencourt (2004, p. 1), que “o livro didático é um objeto cultural contraditório que gera intensas polêmicas e críticas de muitos setores, mas tem sido sempre considerado como um instrumento fundamental no processo de escolarização”.

Conforme Cavalcanti (2016, p. 329), “Os livros didáticos são materiais bastante presentes no cotidiano das escolas de nível básico, sendo, para os pais de alunos, para os alunos, para os professores, coordenadores, diretores e para a comunidade em geral, uma referência concreta do trabalho realizado nas diferentes disciplinas”. Para Callai (2016), o livro didático como um material de uso nas escolas, se constitui como poderoso instrumento que



permite acesso ao conhecimento na medida em que apresenta informações da disciplina específica. Mais que informações que trazem os conteúdos, orienta-se a como proceder para ministrar as aulas nos determinados níveis de ensino a que se destinam. Esse material, muitas vezes, é o único livro que as crianças, estudantes da escola pública e suas famílias, possuem em suas casas. E, por outro lado, é também um poderoso instrumento nas mãos do Estado Nacional para veicular seus princípios e seus interesses no sentido de desenvolver uma consciência nacional. Diante disso, o livro didático apresenta um conjunto de elementos que precisam ser considerados ao analisá-lo enquanto recurso e também como dispositivo de política pública.

Tais afirmações nos remetem à defesa de que refletir sobre os livros didáticos enquanto política pública e recurso didático precisa envolver um papel ativo e consciente dos professores. Sendo assim, baseando-nos em Costella (2017), consideramos a importante reflexão sobre o papel que os livros didáticos exercem na sala de aula e a forma como eles trazem os conteúdos de Geografia de modo fragmentado. A autora enfatiza que “não há como um professor trabalhar com seus alunos, de forma a desenvolver potencialidades e reflexões, se obedecer a lógica separatista dos assuntos didaticamente colocados nos manuais” (COSTELLA, 2017, p. 179). Desse modo, é sempre essencial o papel consciente dos professores com relação aos conhecimentos e conteúdos de sua área de atuação, as atualizações dos mesmos e como são abordados esses conteúdos em distintas coleções didáticas, contribuindo para que, no processo de escolha das coleções, seja possível pensar suas perspectivas pedagógicas, como contribuir para a formação dos estudantes e de que modo cada coleção poderia contribuir para isso, decidindo-se, assim, pela mais coerente com a realidade em que atua.

Francioli *et. al.* (2015, p. 2), complementam essa ideia, ao dizer que “o cenário de contradições estabelecidas entre o livro didático e a formação dos alunos tem provocado



reflexões que permitem fazer algumas inferências no campo da educação escolar”, o que possibilita-nos perceber que o livro didático se constitui como um instrumento de aprendizagem que mesmo necessário em alguns momentos em sala de aula, gera muitas controvérsias na área educacional por abarcar um conjunto de situações que resulta da ação de múltiplos atores.

Fortalecer e ampliar espaços para a análise do Guia do Livro Didático é essencial, no intuito de debater com relação à força que o livro didático tem em cada contexto escolar e em sala de aula, e também, para que se percebam os percursos, as definições políticas, as decisões que envolvem o poder público, os agentes que atuam no mercado editorial e o papel que cabe às escolas e diretamente aos professores. Isso pois, conforme Copatti (2019), estes materiais são de direito dos estudantes e a centralidade do processo de ensino destes estudantes está no conhecimento dos professores, ao planejarem as propostas de aula de acordo com cada turma, com os conteúdos elencados no currículo, considerando um conjunto de aspectos inerentes às aprendizagens dos estudantes. Essa pode ser uma das dificuldades vivenciadas pelos professores diante das mudanças nas políticas que envolvem o Novo Ensino Médio e a BNCC aprovada e atualmente em implementação a partir da redefinição de currículos das escolas.

Diante de tantos desafios afirma-se a necessidade de diálogos, de formação continuada nas instituições escolares, de um olhar mais alargado sobre o livro didático. Compreender, portanto, o livro didático no país e sua presença enquanto política pública educacional, através do PNLD, pode trazer aos professores e equipes de gestão que estão à frente da escolha destes materiais, um conhecimento mais profundo e mais crítico sobre esse programa, um olhar mais criterioso e mais atento com relação à escolha e ao uso desses materiais nas escolas e nas salas de aula. Ainda, a consciência de como ocorrem relações que geram delineamentos que envolvem a dimensão pública e a participação do capital privado



na produção destes recursos a partir das suas propostas e das normatizações presentes nos editais do PNLD.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa aponta a importância da compreensão da política educacional, especialmente do livro didático, pelos professores que atuam nas escolas. Ao encontro disso, permite afirmar que o livro didático é uma das políticas mais entrecruzadas com as práticas pedagógicas evidentes no contexto escolar. Isso porque esse recurso tem estado muito presente na maioria das salas de aula, principalmente das escolas públicas do país.

Diante disso, é importante o conhecimento dos professores não somente sobre as propostas presentes em cada coleção didática, aprofundando olhares sobre cada livro e sua estrutura, percebendo as limitações e as potencialidades de cada proposta. Mas também no sentido de pensar que grupos estão inseridos nas definições do livro didático enquanto política pública, nas suas mudanças e também na definição de critérios e regramentos para que seja possível construir propostas coerentes e significativas através destes materiais e que não sejam apenas um recurso voltado ao mercado; ou seja, padronizado de modo que atinja a todo o território nacional sem considerar as especificidades regionais, culturais, étnicas, dentre outras.

Ao encontro da nossa hipótese de pesquisa, evidenciou-se que poucos são os registros das práticas pedagógicas nos diários de classe relacionadas aos livros didáticos. Pode-se dizer, então, que há uma naturalização do uso, o que pode contribuir, no contexto de implementação da BNCC, para que seja utilizado cada vez mais como um meio pelo qual seguir as definições no sentido de dar conta das habilidades e competências desejadas, sem



de fato um aprofundamento inerente a cada realidade, considerando a construção de conhecimentos através de conceitos e dos conteúdos de cada área do conhecimento.

Enquanto ação implicada às Políticas Públicas, são investidos recursos significativos no PNLD, o que requer o constante olhar reflexivo sobre a qualidade destes materiais, das suas propostas e daquilo que se faz com elas no contexto escolar, utilizando-o como recurso didático, por vezes tido como central nas propostas das aulas. Nesse sentido, a partir das reflexões e constatações realizadas, é importante que o Estado e as escolas considerem a forma como o PNLD é executado, a par dos investimentos feitos para a efetivação dessa política pública em todo o processo, o que passa pelos diálogos e pela participação dos professores em debates, pesquisas e pelo olhar sobre a presença destes materiais na escola e nas salas de aula. Nesse constructo de relações a serem consideradas é necessário, ainda, perceber os movimentos implicados entre o público e o privado, entre o recurso que democratiza e a sua função enquanto mercadoria.

Há, portanto, muito a ser avançado nas pesquisas, análises e proposições no que concerne à relação entre política nacional do livro didático, mercado editorial e a dimensão da sua presença na escola e no cotidiano de alunos e professores.

REFERÊNCIAS

- BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes. **Em Foco:** História, produção e memória do livro didático. São Paulo, n.3, set dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022004000300007&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 02 fev. 2021.
- BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular.** Ministério da educação. Brasília, 2017.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Senado Federal. Brasília, 2020.



- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Secretaria de Educação Básica. **Edital de Convocação Nº 01/2019** – CGPLI. Programa Nacional do Livro e do Material Didático. PNLD 2019, atualização BNCC. Brasília, 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Secretaria de Educação Básica. **Edital de Convocação Nº 03/2019** – CGPLI. Programa Nacional do Livro e do Material Didático. PNLD 2021. Brasília, 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Secretaria de Educação Básica. **Edital de convocação 01/2018** – CGPLI. Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD 2020. Brasília, 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Secretaria de Educação Básica. **Edital de Convocação Nº 01/2021** - CGPLI. Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD 2023. Brasília, 2021.
- BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, 2021. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/historico>>. Acesso em 09 fev. 2021.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 1996.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. – Brasília, DF: Inep, 2015.
- BRITTO, Tatiana Feitosa de. **O livro didático, o mercado editorial e os sistemas de ensino apostilado**. Senado Federal, 2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-92-o-livro-didatico-o-mercado-editorial-e-os-sistemas-de-ensino-apostilados>>. Acesso em 05 fev. 2020.
- CAVALCANTI, Lana de Souza. Livro didático em Geografia: recurso/suporte ao trabalho docente autônomo do professor ou apêndice da política educacional oficial? In: SPOSITO, Eliseu Savério; DA SILVA, Charlei Aparecido; SANT'ANNA NETO, João Lima; MELAZZO, Everaldo Santos (Orgs.). **A diversidade da geografia brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2016, p. 323-342.
- CALLAI, Helena Copetti. O livro didático no contexto dos processos de avaliação. In: **Revista OKARA: Geografia em debate**, Joao Pessoa: v. 10, n. 2, p. 273-290, 2016. Disponível em: <<http://www.okara.ufpb.br/ojs/index.php/okara/article/view/31203/16316>>. Acesso em 2 jun. 2021.



- COPATTI, Carina. SANTOS, Leonardo Pinto dos. Avaliação e escolha do livro didático de geografia. I **Congresso Latino Americano de Ensino de Geografia**. Santa Maria: UFSM, 2021.
- COPATTI, Carina. ANDREIS, Adriana M. Políticas públicas educacionais no Brasil pós-redemocratização: percursos à cidadania? **Geopauta**. v. 4, n. 1, 2020. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/geo>. Acesso em 20 jun. 2021.
- COPATTI, Carina. **Pensamento pedagógico geográfico e autonomia docente na relação com o livro didático: percursos para a educação geográfica**. 2019. Tese (Doutorado em Educação nas Ciências). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI, Ijuí, 274 f.
- CORNÉLIO, Shenia D'Arc Venturim. Políticas Públicas de Implementação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no Brasil: uma Utopia?. **Revista Científica Doctum - Profissão e Sociedade: Educação**, v. 1, p. 1-19, 2015. Disponível em: <revista.doctum.edu.br/index.php/EDU/article/download/48/59>. Acesso em 03 fev. 2018.
- COSTELLA, Roselane Zordan. Nas entrelinhas do Livro Didático: a voz e a visibilidade do aluno. In: TONINI, Ivaine Maria (org.) et al. **O livro didático de Geografia e os desafios da docência para aprendizagem**. Porto Alegre: Sulina, 2017.
- FRANCIOLI, Fátima Aparecida de Souza. et al. **Livro Didático: Implicações das políticas educacionais na aquisição do saber elaborado**. Curitiba: PUCPR, 2015.
- FURTADO, Andrea Garcia. OGAWA, Mary Natsue. **Políticas Públicas do livro didático e o Banco Mundial**. IX Anped Sul. Curitiba, 2012.
- LOPES, Alice Casimiro. Itinerários formativos na BNCC do Ensino Médio: identificações docentes e projetos de vida juvenis. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 59-75, jan./mai. 2019. Disponível em: <<http://www.esforce.org>. Acesso em 3 jun. 2021.
- OLIVEIRA, Cleiton de. SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **RBPAE** - v. 34, n. 1, p. 253 - 269, jan./abr. 2018. Acesso em 3 jun. 2021.
- SILVA, Iara Augusta da. **O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM): Uma Política de Educação implementada pelo Estado brasileiro no início do século XXI**. UFSC – Florianópolis, 2015. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-gt05-3544.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.
- TEIVE, Gladys Mary Ghizoni. Caminhos teórico-metodológicos para a investigação de livros escolares: contribuição do Centro de Investigación MANES. **Revista Brasileira de Educação**. v. 20 n. 63. out-dez. 2015, p. 827- 843.



TEIXEIRA, Rosane de Fátima Batista. **Significados do livro didático na cultura escolar**. Curitiba, 2011. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/CD2011/pdf/5550_3648.pdf>. Acesso em 16 mar. 2020.

VIEIRA, Karina Augusta L. Hermenêutica na educação: um método para a compreensão da realidade educacional. **Educação em Foco**, ano 19, n. 29 - set/dez. 2016, p. 13-34.

ZAMBON, Luciana Bagolin; TERRAZZAN, Eduardo Adolfo. Políticas de material didático no Brasil: organização dos processos de escolha de livros didáticos em escolas públicas de educação básica. **Revista Brasileira de Estudos de Pedagogia**. Brasília. v. 94, n. 237, Mai/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v94n237/a12v94n237.pdf>> Acesso em: 17 fev. 2018.

Submissão: Junho 2021

Publicação: Julho 2021