

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

**POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO MÉDIO:
FUNDAMENTOS E PRÁTICAS**

Fernando Garcez de Melo

Brasília, abril de 2012



Fernando Garcez de Melo

**POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO MÉDIO:
FUNDAMENTOS E PRÁTICAS**

Dissertação apresentada como exigência parcial do Programa de Mestrado em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília na Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica. Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Abádia da Silva.

Brasília, abril de 2012

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 999566.

M528p Melo, Fernando Garcez de.
Política do livro didático para o ensino médio: fundamentos e prática / Fernando Garcez de Melo. - - 2012.
xii, 160 f.: il. 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação: Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica, 2012.
Inclui bibliografia.

Orientação: Maria Abádia da Silva.
1. Ensino médio. 2. Política pública - Educação - Livros didáticos. I. Silva, Maria Abádia da. II . Título.

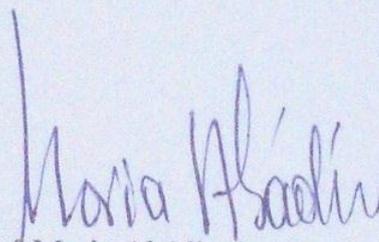
CDU 371.671.1(81)

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

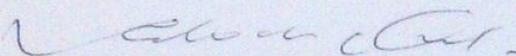
POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO MÉDIO:
FUNDAMENTOS E PRÁTICAS

Brasília, 24 de abril 2012

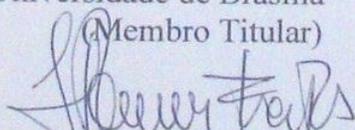
Banca Examinadora



Profª Drª Maria Abádia da Silva
Faculdade de Educação
Universidade de Brasília - UnB
(Orientadora)



Prof. Dr. Célio da Cunha
Faculdade de Educação
Universidade de Brasília - UnB
(Membro Titular)



Prof. Dr. Itamar Freitas de Oliveira
Faculdade de Educação
Universidade Federal de Sergipe - UFS
(Membro Titular)

Profª Drª Renísia Cristina Garcia Filice
Faculdade de Educação
Universidade de Brasília - UnB
(Suplente)

Agradecimentos

Agradecer é reconhecer as manifestações e atitudes de apoio, de incentivo e de estima a mim, sejam elas relacionadas especificamente com o texto acadêmico ou de amparo emocional, financeiro e de paz a esse incipiente pesquisador, que em conversas e trocas de experiências também aprendeu. É também uma forma de lembrar o percurso realizado, da euforia do ingresso, passando por um intrincado caminho, até a culminância na defesa.

Agradeço:

À minha família, que vê o filho caçula alçar voo outrora inimaginável, pelo amor e disposição em colaborar, cada um à sua maneira.

Minha mãe, Marli, que da experiência do campo e a falta de escola me proporcionou a esperança e a crença de que mudanças são possíveis. Meu pai, Luiz, que tem orgulho das minhas conquistas, maior do que eu próprio às tenho. Meus irmãos, Andréa e Rodrigo, com quem sempre pude contar. Minhas avós Clarinda e Maria, e meu avô Francisco. Os tios Carlos e Batista, e tias Maria e Marlene que sempre pede que sejam derramadas bênçãos sobre todos nós. E aos novos membros da família, Cid e Sabrina, que nos brindam com suas companhias.

Às minhas fontes de inspiração e de dedicação pelo ato de educar, meu afilhado Pedro e o sobrinho Gabriel, cheios de travessuras e amor, mostram que características tão distintas que formam um único ser humano.

À família Pedroza – Aderbal, Célia, Reigler, Poliana e Danilo – sempre acolhedores e motivadores, amigos, companheiros de lutas e alegrias.

Aos sempre amigos e amigas, meu primo Bruno, Fagner, Vanessa Rodrigues, Arlindo, Alessandra Barreiro, Leonardo, Rosirene, Rafael Canedo, Bruno Edson, Margarete Zambeli, Regiane e todo o pessoal com que convivi na Colina, por me inspirarem e instigarem ao estudo acadêmico, pelas boas conversas e risadas, por me ouvirem e, dessa forma simples, mas amigável, renovar às minhas forças.

A todas e todos da escola municipal Moisés Santana um forte abraço, representados nas pessoas de Kátia Calile e Chirley Couto, vocês são especiais.

À equipe da Universidade Aberta do Brasil, Faculdade de Educação Física da UnB, onde ao orientar pude aprender, reconhecimento que estendo a equipe do Pró-licenciatura.

À Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, pela recepção e inúmeras oportunidades de aprendizagem, das quais me empenhei em incorporar nesse trabalho, mas que pela riqueza e diversidade exigem de mim maior tempo para assimilar. Tais momentos foram frutos das disciplinas ministradas por José Vieira, Bernardo Kipnis e Remi Castioni. Na Faculdade de Educação Física, UnB, Dulce Suassuna me abriu novos horizontes.

Às companheiras Carolina Mendes e Margareth Macedo, sempre terão meu carinho, vocês bem sabem o itinerário feito. Aos participantes do grupo de pesquisa em políticas públicas da educação básica, Kátia, Adriano e Marianna, pelos debates, regradados a biscoitos e café, e que podem muito bem continuar.

Na qualificação, a professora Renísia Filice não poupou esforços para colaborar na minha pretenciosa incursão no campo da história, um muito obrigado.

Ao professor Itamar Freitas, pela arguição instigante no momento da qualificação e a participação na banca de defesa.

Ao professor Célio Cunha, que me acompanhou desde a entrevista da seleção para o mestrado, pelas ideias e reflexões no Ceduc e nos Fóruns Internacionais promovidos.

À Maria Abádia da Silva, por abrir as portas da pesquisa acadêmica, pela disciplina ministrada e a orientação ao longo do mestrado, e que o transcende.

Agradecimento especial aos professores e professoras entrevistados(as) e estudantes participantes, com os quais aprendi muito, para vocês o meu humilde desejo em retribuir à altura com essa pesquisa.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) pelo financiamento da pesquisa, item imprescindível para todos os momentos referidos acima.

A Deus que por formas que eu nunca compreendi muito bem, mas que propiciou a conclusão dessa fase e me induz para novos desafios.

MELO, Fernando Garcez de. **Política do livro didático para o ensino médio: fundamentos e práticas.** 2012. 161 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
E-mail: garcezgyn@hotmail.com

RESUMO

Essa pesquisa tem como objeto a política do livro didático para o ensino médio e traçou o objetivo de analisar o processo de implementação da política do livro didático materializada pelo *PNLD-Ensino Médio* com foco nas ações entre o governo federal e os sujeitos escolares (docentes e discentes). Para apreender o objeto delineou a questão, como a política do livro didático possibilitou o acesso ao conhecimento escolar de história para os estudantes do ensino médio público diurno no município de Goiânia, de 2007 a 2011? Os pressupostos metodológicos se inspiram na dialética de cunho marxista e situam na perspectiva qualitativa. Ao eleger como categorias fundantes a contradição e a prática social emergiu-se os sujeitos escolares (docentes e discentes) como partícipes da história que carregam um potencial significativo na construção e implementação da política investigada. Dessa forma no programa perpassa interesses antagônicos, pondo em pugna fins econômicos e educacionais. Não obstante às influências e intervenções externas sobre a política, os dados indicaram que os estudantes se apropriam do livro didático de forma diversificada, tendo ainda no professor sua principal referencia na mediação do conhecimento. O *PNLD-Ensino Médio* incide sobre a atuação dos professores, em especial, no processo de escolha e na prática educativa, numa trama marcada por aproximações e tensões entre as ações governamentais e os princípios dos educadores. Nesta dinâmica, o estudo revela evidências da microrregulação e traços da autorregulação ético-político, sendo aspectos constituintes da implementação da política do livro didático e das formas com que os estudantes têm acesso ao conhecimento.

Palavras-chave: Política do livro didático; Ensino médio; Implementação de política; Livro didático.

ABSTRACT

This research aims to analyze the process of implementing the policy of the textbook materialized by the *PNLD-Ensino Médio* with a focus on the actions of the federal government and school subjects (teachers and students). To grasp the issue, as the policy of the textbook gave access to school knowledge of history to students in public high school day in the city of Goiânia, from 2007 to 2011? The methodological assumptions are inspired by the marxist dialectic of nature and located in a qualitative way. When elected as founding categories contradiction and social practice emerged was the subject school (teachers and students) as a partaker of the story that carries a significant potential in the construction and implementation of the investigation, so the program runs through antagonistic interests, putting in wrestling ends economic and educational. Despite external influences and interventions on the policy, the data indicated that students take ownership of the textbook so diverse, but the teacher still has its main reference for the mediation of knowledge. The *PNLD-Ensino Médio* focuses on the performance of teachers, especially in the selection process and in educational practice, in a plot marked by similarities and tensions between government actions and the principles of educators. In this dynamic, the study reveals evidence of traces of micro-regulation and ethical-political self-regulation, and constitutive aspects of the policy of the textbook and the ways in which students have access to knowledge.

Keywords: Politics textbook; High school; Policy implementation; Textbook.

LISTA DE SIGLAS

Abrale – Associação Brasileira de Autores de Livros Educacionais

Andes – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior

CBL – Câmara Brasileira do Livro

Cedes – Centro de Estudos Educação e Sociedade

CNLD – Comissão Nacional do Livro Didático

CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação

Colted – Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático

CPB - Confederação de Professores do Brasil

EBCT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio

FAE – Fundação de Apoio ao Estudante

Fename – Fundação Nacional do Material Escolar

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Inep – Instituto Nacional de Pesquisa e Estudos Educacionais Anísio Teixeira

INL – Instituto Nacional do Livro

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PEE-GO – Plano Estadual de Educação de Goiás

PL – Projeto de Lei

PLIDEF – Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental

PLIDEM – Programa do Livro Didático para o Ensino Médio

PLIDES – Programa do Livro Didático para o Ensino Superior

PLIDESU – Programa do Livro Didático para o Ensino Supletivo

PNBE – Programa Nacional de Biblioteca Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLA – Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNLD-Ensino Médio – Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio

PNLEM – Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio

PUC-GO – Pontifícia Universidade Católica de Goiás

PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEB – Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

SEE-GO – Secretaria de Estado da Educação de Goiás

SEF – Secretaria de Educação Fundamental

Simad – Sistema de Material Didático

SNEL – Sindicato Nacional dos Editores de Livros

UFG – Universidade Federal de Goiás

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

Usaid – United States Agency for International Development

USP – Universidade de São Paulo

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Produções selecionadas sobre o livro didático (1997-2009).	6
Quadro 2: Órgãos responsáveis pela execução da política do livro didático.	25
Quadro 3: Legislação da política do livro didático para o ensino médio.	66
Quadro 4: Sujeitos selecionados para a investigação.	75
Quadro 5: Caracterização dos docentes participantes.	76
Quadro 6: Demonstrativo de aquisição do <i>PNLD-Ensino Médio/2008</i>	88
Quadro 7: Como gerir uma política do livro didático de História conduzida pelo Estado?.	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Vendas de livros e livros didáticos no Brasil, 1998-2006.	69
Tabela 2: Principais formas de acesso ao livro no Brasil (por classe social).	69
Tabela 3: Gasto anual pelo FNDE para a distribuição de livros didáticos para o ensino fundamental, médio e alfabetização de jovens e adultos, em reais. (1997-2009).	70
Tabela 4: Matrículas do ensino médio por dependência administrativa em Goiás: 2000-2010.	80
Tabela 5: Matrículas em Goiânia do ensino médio por dependência administrativa: 2000-2010.	81

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Livros distribuídos para as escolas de ensino médio em Goiânia, 2008.	89
Gráfico 2: Homens e mulheres entre os estudantes do ensino médio.	92
Gráfico 3: Faixa etária dos estudantes participantes da pesquisa.	93
Gráfico 4: O uso do livro didático pelos estudantes.	99
Gráfico 5: Avaliação sobre o livro didático de História.	100
Gráfico 6: Meios em que buscam o conhecimento histórico.	101

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. O objeto da investigação: a política do livro didático para o ensino médio	1
2. Relevância acadêmica, política e social do objeto	4
3. Pressupostos metodológicos	7
CAPÍTULO I	
LIVRO DIDÁTICO: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA SOCIAL	13
1.1. Vicissitudes da política do livro didático (1938-1964)	14
1.2. A política do livro didático na Ditadura Militar	21
1.3. O Programa Nacional do Livro Didático/PNLD (1985-1994)	29
CAPÍTULO II	
UMA INCURSÃO SOBRE OS FUNDAMENTOS DA POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO	37
2.1. As atribuições do Estado brasileiro e suas marcas na política educacional	38
2.2. As diversas e oscilantes formas de regulação na educação pública	50
2.3. A revitalização do PNLD: regular e avaliar para qualificar	56
2.4. O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio/ <i>PNLD-Ensino Médio</i> : lógica e processos	62
CAPÍTULO III	
POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO ENTREMEDIA NO ENSINO MÉDIO DE GOIÂNIA	73
3.1. O percurso de captação dos dados empíricos	73
3.2. Notas sobre o sistema estadual de ensino médio público em Goiânia	77
3.3. As razões do <i>PNLD-Ensino Médio</i> e repercussões nos atores escolares	83
3.4. As perspectivas dos estudantes sobre o livro didático de História	91

CAPÍTULO IV

A POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO INCIDE NA ATUAÇÃO DOS EDUCADORES	103
4.1. Sentidos do livro didático: a expressão subjetiva elaborada nas condições objetivas	104
4.2. O processo de escolha: participação e percalços	110
4.3. A regulação pelo Estado via livro didático: avanços e limites nas contingências do ensino médio	121
4.4. Da gestão da política à atuação dos educadores na mediação do conhecimento	129
Epílogo	140
Referências	145
Apêndices	159

INTRODUÇÃO

1. O objeto da investigação: a política do livro didático para o ensino médio

Trata-se de um estudo situado na Linha de pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica do Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Educação, da Universidade de Brasília, que elege como objeto a política do livro didático materializada por meio do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio¹ (doravante denominado *PNLD-Ensino Médio*) no contexto de Goiânia-GO, no período de 2007 a 2011.

A minha inquietação com o universo educacional e político iniciou no curso em Educação Física². No decorrer do curso e, posteriormente, ao me deparar com o mercado de trabalho, a formação foi se deslocando do foco em preparação física em ambientes não-escolares para uma formação ampliada que articula escola e sociedade. Assim, a primeira experiência profissional foi como professor de Educação Física na rede estadual de Goiás. A labuta era grande e os desafios que as escolas impunham eram ainda maiores, mas, cheio de perspectivas, busquei o aperfeiçoamento no curso de especialização em Educação Física escolar (2008-2009).

Neste curso, a partir de uma discussão em aula, surgiu o interesse por um livro didático de Educação Física. Isto porque a Secretaria Estadual de Educação do Paraná, por meio de seu programa *Projeto Folhas*, publicou em 2006 o livro intitulado *Educação Física*³, elaborado pelos próprios professores da rede, cujo objetivo era construir saberes interrelacionados com o contexto dos estudantes e promover a sua formação continuada. O resultado dessa experiência resultou na monografia de especialização, intitulada *Educação Física e o livro didático: primeiras aproximações* (MELO, 2009). Dessa maneira, a descoberta das múltiplas facetas desse objeto e o alerta de Choppin (2008) quanto à importância de se considerar sua dimensão política direcionaram-me para o universo das políticas do livro didático executadas pelo governo federal, em especial para o ensino médio.

¹ Criado em 2003, o programa recebe a denominação de Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio, o PNLEM. A partir de 2007, passa a ser tratado em documentos oficiais também como PNLD para o Ensino Médio. Com a existência de termos distintos para uma mesma ação governamental, optamos em tratá-lo com a mesma denominação *PNLD-Ensino Médio*, salvo quando for transcrição exata de documentos oficiais dos quais manteremos o termo utilizado no mesmo.

² Realizado na Faculdade de Educação Física da Universidade Federal de Goiás. Nesta instituição, posteriormente realizei minha especialização.

³ VÁRIOS AUTORES. **Educação Física**. Curitiba: SEED-PR, 2006.

Na definição do livro didático há divergências entre os pesquisadores, assim, o tomamos numa larga noção como sendo aquele em que o escritor/editor faz a mediação de parte do conhecimento científico para as linguagens escolarizadas, conforme os níveis e séries de ensino, com a finalidade de favorecer o estudo e as aprendizagens de docentes e discentes. E, concomitante à ambiência escolar, constroem-se saberes e práticas que influem sobre o conhecimento científico e a cultura erudita. Trata-se, pois, de um objeto manufaturado que, além do escritor, pode envolver uma diversificada equipe de especialistas⁴, e para ser utilizado nas escolas públicas necessita de uma autorização⁵ de equipe técnico-política designada pelo Estado, que também providencia a sua distribuição. É um instrumento político, social e pedagógico destinado aos processos educacionais, visto que difunde determinados conteúdos, ideias, ideologias, valores e culturas. E, desse modo, pode servir tanto como organizador das aulas dos professores (fins pedagógicos), uma vez que aglutina parte substantiva do currículo nacional (fins políticos) quanto para auferir mais-valia para a indústria do livro (fins mercadológicos) (LAJOLO, 1996; MUNAKATA, 1997; BITTENCOURT, 2002; CASSIANO, 2007).

O livro didático, fruto desse intrincado processo de produção, distribuição e consumo, foi alçado como questão educacional e política no primeiro quartel do século XIX, para condicionar “o leitor – professor, criança e jovem – a abordar a leitura de forma homogênea, tendo uma compreensão exata das palavras, com um sentido único” (BITTENCOURT, 2008, p. 27), aforismo que amiúde ressoa na história como meio de enraizar na população seu ideário e ideais. Esta concepção política possui um caráter etnocêntrico por subentender a existência de uma verdade única e universal. A implicação dessa ótica na política pública incorre na “adoção do princípio da homogeneidade, como fim de uma política pública ou como meio de sua operacionalização, [...] não tratando os grupos sociais considerados ‘diferentes’ como tais, mas na perspectiva de os igualar” (BONETI, 2007, p. 22-23). Entretanto, o desenrolar dessa perspectiva na prática social foi contraditório, pois o mesmo objeto que deveria incutir a visão hegemônica dotava o indivíduo da capacidade de leitura e, com

⁴ Essa equipe pode envolver os seguintes profissionais: editor, consultor técnico (ou didático), coordenador de edição, assistente editorial, editor de texto, preparador de texto, pesquisador iconográfico, revisor, editor de arte, coordenador gráfico, diagramador, arte-finalista, ilustrador, fotógrafo, digitador, capista (MUNAKATA, 1997).

⁵ Os livros didáticos (e similares: compêndio, livro escolar, apostila) utilizados nas escolas privadas do Brasil não precisam de autorização do governo.

esta, as suas múltiplas possibilidades de apropriação.

Nesse sentido, alarga a compreensão de um fenômeno à medida que articulamos o real e suas possibilidades: a compreensão do contexto social atua como uma possibilidade, o porvir, que é o planejamento de ações visando à sua alteração. Dessa maneira, Boneti (2007), ao conceituar as políticas públicas, compreende-as como:

[...] as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil (BONETI, 2007, p. 74).

A compreensão de Boneti (2007) acerca da política pública traz implícita a possibilidade de entendê-la como “resultado da dinâmica do jogo de forças”, visto que denota a historicidade de sua construção, movimentos e conflitos. E, ao explicitar os preceitos das intervenções públicas, supera visões que veem as ações como uma “mera regulamentação”. Admite ainda que a política pública, nesse “jogo de forças”, pode assumir um caráter social que influencia no seu tempo histórico na perspectiva de superar a estrutura de desigualdade e exploração social. Sendo assim, uma política social resulta de um processo contraditório e de antagonismo/luta entre as classes sociais, constituindo-se como resultado das divergências, tensões, cooptação, reivindicações, consenso e conflitos. É, pois, ponto de chegada possível, mesmo que provisório. Então, nessa conjuntura, elegeu-se o problema de pesquisa: como a política do livro didático possibilitou o acesso ao conhecimento escolar de História para os estudantes do ensino médio público diurno no município de Goiânia, de 2007 a 2011?

O *PNLD-Ensino Médio*, concebido pela Resolução n. 038, de 2003, passa a atender gradualmente as diferentes disciplinas que formam o currículo do ensino médio. Desde então, também ocorreram alterações quanto à legislação e aos mecanismos procedimentais para sua execução. A disciplina de História, recorte deste estudo, passou a ser contemplada pelo programa a partir de 2008 e, assim, o marco cronológico nos remete ao ano de 2003 e se estende até 2011, com a realização do processo de escolha das obras e coleções didáticas. E para analisar a experiência da política do livro didático, elegeu-se o município de Goiânia que, conforme o Sistema de Material

Didático (Simad), em 2008, atendeu 77 escolas com livros didáticos de História.

2. Relevância acadêmica, política e social do objeto

A relevância acadêmica deste estudo, que trata da política do livro didático de História, decorre da busca para superar sua aparente banalidade por “vulgarizar o conhecimento” (ALVES, 2006) e revelar sua complexidade política e educativa. Assim o faz Bittencourt (2008) ao tomar a história do livro escolar, apresentando o caminho metodológico de tomar o livro didático de forma ampla: significa compreendê-lo desde a sua concepção até a sua utilização em sala de aula. Dentre as conclusões, refere-se à compreensão de que o saber escolar não significa mera transposição didática do conhecimento científico, sendo, pois, construído e transformado na prática escolar. O trabalho investigou o período entre 1810 e 1910 e abriu alas para uma série de investigações como, por exemplo: a formulação de políticas do livro didático, a influência desse material no processo de ensino e aprendizagem, o uso realizado em ambientes educacionais e a sua metamorfose.

Nessa perspectiva de historicizar o livro didático, Munakata (1997) analisa a sua dimensão do mercado brasileiro, a relação desse mercado com as ações do Estado – principal consumidor desse produto –, mas também as reações e ações dos agentes efetivos nos vários momentos dessa relação. No exame da produção de livros didáticos realizado por Gatti Júnior (2004), que, ao investigar o período de 1970 a 1990, evidenciou a transmutação de uma obra produzida individualmente e quase artesanal para o estabelecimento das equipes técnicas, dentro da moderna indústria editorial, responsável pela elaboração desses produtos para o mercado escolar. E, dessa forma, foi capaz de exercer sua dupla função: “de portadores dos conteúdos explícitos e de organizadores das aulas de História nos níveis fundamental e médio da educação escolar brasileira” (GATTI JÚNIOR, 2004, p. 16).

A centralidade do livro didático na educação escolar também foi legitimada, por processos globais, tais como os estudos técnicos formulados pelos organismos financeiros internacionais, que lograram aglutinar o currículo nacional, sendo o livro didático uma estratégia significativa (CASSIANO, 2007). Não obstante reconhecer as determinações sobrepostas ao livro didático que, tanto pelo mercado quanto pelas decisões políticas estatais (ASSUNÇÃO, 2009), revela a interferência da sociedade civil e desconstrói a influência linear da infraestrutura sobre a superestrutura.

A diversidade de concepções do livro didático foi posta como intrínseca à realidade brasileira, além da trama entre os agentes envolvidos em sua constituição⁶, da formulação e avaliação ao uso em sala de aula, resultando em convergências e divergências acerca da aceção desse material escolar (SOUZA, 2009) e desdobrando-se em práticas que aproximam ou distanciam-se do ideário da política social do livro didático.

Esses estudos sobre o livro didático evidenciam muitas facetas e articulam os aspectos políticos e econômicos na sua constituição e também nos remetem a considerar a experiência cotidiana dos professores e estudantes, tal como foi realizado por Lima (2004) ao investigar a leitura do livro escolar de História por estudantes da 5ª série. Lima (2004) concluiu que, na interação com a realidade, o estudante é sujeito concreto e cognoscente que detém uma autonomia relativa na produção do conhecimento e no direcionamento de sua concepção de mundo.

Em meio a esses aspectos, cabe ainda ressaltar o papel da política do livro didático como estratégia para melhorar a qualidade do ensino no Brasil. Tal foi a análise empreendida por Mantovani (2009), que apresenta a importância da realização e aperfeiçoamento da avaliação das coleções didáticas feitas pelo MEC, resultando tanto na melhora dos aspectos editoriais quanto dos conteúdos explícitos.

A relevância política e social do estudo evidencia-se pela preponderância dada ao livro didático pela política pública educacional como fator que assegura o acesso e permanência do aluno no ensino médio e ao conhecimento socialmente produzido. Por outro lado, ao fornecer o acesso à informação e à cultura por meio desse material, pode tornar-se uma presunção de controle sobre as necessidades sociais de professores e estudantes.

⁶ Os agentes considerados nessa composição foram: o MEC, o gestor do Programa Nacional do Livro Didático e seus pareceristas; a Academia, com seus pesquisadores do tema; a mídia e os jornalistas que opinam polemicamente sobre os livros didáticos; a Associação Brasileira de Autores de Livros Educacionais (Abrale); e os professores de História da rede pública (SOUZA, 2009).

Quadro 1: Produções selecionadas sobre o livro didático, 1997-2009.

Dados da obra Autor/Instituição	Título	Sinopse
Circe M. F. Bittencourt Livro* (2008)	Livro didático e saber escolar: 1810-1910	Aborda a história do livro didático no processo de constituição do ensino escolar brasileiro no decorrer do século XIX e no início do século XX. A proposta é pensar o livro didático de forma ampla, acompanhando desde a sua concepção até a sua utilização em sala de aula.
Kazumi Munakata PUC-SP, Doutorado (1997)	Produzindo livros didáticos e paradidáticos	Analisa a dimensão do mercado brasileiro de livros didáticos, a relação desse mercado com as ações do Estado – principal consumidor desse produto –, mas também as reações e ações dos agentes efetivos nos vários momentos dessa relação.
Décio Gatti Júnior Livro** (2004)	A escrita escolar da História: livro didático e ensino no Brasil (1970-1990)	O trabalho se insere no campo da história das disciplinas escolares e concentra-se no exame da mudança dos conteúdos e formas editoriais em livros didáticos de História, no período entre as décadas de 1970 e 1990.
Elicio G. Lima UNICAMP, Mestrado (2004)	As múltiplas leituras e visões de mundo nos livros didáticos de História	Versa sobre as práticas de leitura de estudantes, relativamente a livros didáticos de História. Conclui que, na interação com a “realidade”, o aluno é sujeito concreto que goza de uma autonomia relativa na produção do conhecimento e no direcionamento de sua concepção de mundo.
Célia C. de F. Cassiano PUC-SP, Doutorado (2007)	O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital espanhol (1985-2007)	Apresenta a resultante de duas décadas da implementação do Programa Nacional do Livro Didático no Brasil como também as alterações ocorridas no mercado dos livros escolares. Objetivou-se explicitar que processos globais resultam em determinações de mercado para o currículo desenvolvido nas escolas.
Marcelo M. de Souza PUC-SP, Mestrado (2009)	Concepções de livro didático: entre convergências e divergências	Identificou as concepções de livros didáticos de História do ensino fundamental II em suas divergências e convergências.
Katia P. Mantovani USP, Mestrado (2009)	O Programa Nacional do Livro Didático: impacto na qualidade do ensino público	Analisa a importância da avaliação do livro didático feita pelos programas do governo e o impacto na qualidade do ensino público. Conclui que percebeu avanços na qualidade editorial e nos conteúdos dos livros didáticos.
Cristina A. de Assunção, PUC-SP, Mestrado (2009)	A Ditadura Militar retratada nos livros didáticos de História do Brasil de 1964 a 1985.	Analisa os livros didáticos de história do Brasil escritos no período da Ditadura Militar e observa se em seus textos há correspondências com os preceitos da ideologia de segurança nacional implementado pelo novo regime.

Fontes: Banco de Teses Capes/MEC; Biblioteca Digital da PUC-SP – SAPIENTIA; e Biblioteca Digital da UNICAMP. Elaboração própria.

* Fruto da tese *Livro didático e conhecimento histórico: uma história do saber escolar* (1993).

**Resultado da tese *Livro didático e ensino de História: dos anos sessenta aos nossos dias* (1998).

Como nos mostra Cavalcante (2002), os custos indiretos decorrentes de gastos com vestuário, transporte, alimentação, livros didáticos, podem contribuir para o abandono de estudantes do ensino médio e, dentre estes itens, os livros didáticos representam os maiores gastos. Dessa forma, a assunção por parte do Estado de distribuir material didático-escolar pode contribuir para a) induzir um currículo nacional; b) a permanência do aluno na escola pública; e c) o acesso ao conhecimento pelo estudante.

Nesses termos, o estudo busca, como objetivo geral, analisar o processo de implementação da política do livro didático de História materializada pelo *PNLD-Ensino Médio* com foco nas ações entre o governo federal e os sujeitos escolares (docentes e discentes). E define os objetivos específicos: (i) compreender a dinâmica e as ações do governo federal para concretizar uma política para o livro didático no Brasil; (ii) desvelar os fundamentos do *PNLD-Ensino Médio*; (iii) elucidar como a política do livro didático adentrou-se no ensino médio público diurno; e identificar as práticas e sentidos postos pelos estudantes em relação às obras e coleções didáticas distribuídas pelo *PNLD-Ensino Médio*; (iv) deslindar, no contexto da prática educacional desencadeada pelo *PNLD-Ensino Médio*, as tensões e aproximações entre as ações dos órgãos governamentais e dos professores.

Destes, desencadeiam-se as questões norteadoras: quais são os pilares do Estado nacional para a constituição da política do livro didático para o ensino médio? Quais as tensões e aproximações que perpassam as relações político-educacionais entre governos e professores? Como aconteceu o processo de escolha dos livros didáticos na escola? Quais os sentidos dados a este processo pelos professores de História? Pode o livro didático qualificar o trabalho docente? De que maneira?

3. Pressupostos metodológicos

Nas discussões e análises da educação básica, os pressupostos teórico-metodológicos fornecem as bases para sua realização e demarcam os posicionamentos daqueles que realizam a investigação e o direcionamento do pesquisador para determinados elementos a passar por escrutínio.

Este trabalho pauta-se, pois, numa abordagem qualitativa orientada para a

compreensão de fenômeno educacional e social perpassado por múltiplas facetas (SANDÍN ESTEBAN, 2010). Sua atenção ao contexto e à experiência humana faz com que correlacione diversos aspectos a fim de revelar ações, circunstâncias, tensões e afluências, que ultrapassam o *locus* investigado e refina o conhecimento, este entendido sempre como uma aproximação do real, inacabado e provisório. Seu potencial intrínseco se equivale às dificuldades da empreitada e impõe limites ao pesquisador que pondera a abrangência das descobertas e sua construção teórica.

Com inspiração na dialética, partiu-se da premissa de que as bases da realidade “são os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de existência, tanto as que eles já encontraram prontas, como aquelas engendradas de sua própria ação. Essas bases são, pois, verificáveis por via puramente empírica” (MARX; ENGELS, 2007, p. 10). Disto, a cientificidade deste enfoque ser a prática social, “o mundo material social elaborado e organizado pelo ser humano no desenvolvimento de sua existência como ser racional” (TRIVIÑOS, 2006, p. 122). No curso da pesquisa, na interação com os sujeitos, a noção de experiência (THOMPSON, 1981, p. 185) como ferramenta teórica permitiu “uma exploração aberta do mundo e de nós mesmos”. Ainda segundo o autor, são os homens e mulheres,

[...] não como sujeitos autônomos, ‘indivíduos livres’, mas como pessoas que experimentam suas situações e relações produtivas determinadas como necessidades e interesses e como antagonismos, e em seguida ‘tratam’ essa experiência em sua consciência e sua cultura (as duas outras expressões excluídas pela prática teórica) das mais complexas maneiras (sim, ‘relativamente’ autônomas) e em seguida (muitas vezes, mas nem sempre, através das estruturas de classe resultantes) agem, por sua vez, sobre sua situação determinada (THOMPSON, 1981, p. 182).

A noção de experiência, irreduzível a um trecho de sua obra, implica entender que um fenômeno se realiza na sua ação, na síntese da relação produção/consumo⁷. A pertinência dessa categoria neste estudo possibilita superar uma compreensão do livro didático como entidade metafísica dotada de um texto que se transplanta para o cérebro dos leitores e para investigar a concretude em que se efetiva

⁷ Como apresenta Marx (1997, p. 209), “apenas o consumo, ao absorver o produto, lhe dá o retoque final; porque a produção não se desencadeou enquanto a atividade objetivada, mas como mero objeto para o sujeito ativo”. Um exemplo feito pelo próprio Marx (1997, p. 209): “Uma estrada de ferro em que não passam comboios, que não se usa, não é consumido, só no domínio da possibilidade *dünámei* [abstrata] e não no da realidade é estrada de ferro”.

esse instrumento político-pedagógico. Por essa maneira, elegeu-se a política do livro didático que se realiza no movimento entre a formulação das obras didáticas e a apropriação por professores e estudantes.

Na ótica dialética, entender o homem como sujeito histórico nos remete à sua visão de mundo que orienta seu agir, sentir e pensar. Não significa *a priori* que seja uma orientação coesa e sistemática, tampouco organicamente articulada com sua condição de vida ou classe social. Ademais, pode mesmo se manifestar de forma sincrética e desarticulada, inclusive com o que ele idealiza ser o melhor para si. Embora possamos identificar um amplo e disperso conjunto de visões de mundo, essa aparente aleatoriedade guarda elementos objetivos comuns que constituem as classes sociais. Estas não são estáticas, mas formam-se ao longo da história, em meio às continuidades e rupturas, e imbricadas na luta de classe (THOMPSON, 1987). Esse estudo se detém em dois projetos de sociedade que caracterizam as classes sociais e travam um conflito no mundo contemporâneo: por um lado, o que entende que na sociedade existe um grupo ou classe em que seus integrantes são dotados de faculdades que legitimam postarem-se como representantes universais da humanidade e, conseqüentemente, soberanos para tomar decisões para os demais; e, por outro lado, que na sociedade todos os membros são sujeitos ativos na construção de sua história (GRAMSCI, 1978). Mais especificamente, consideramos os projetos em pugna do liberal-corporativismo (cuja expressão ideológica é o neoliberalismo) e da democracia de massas (COUTINHO, 2000) que guardam uma organicidade, porém tem suas disparidades e conflitos internos.

Nesse sentido, elucidar as formas como ocorre a relação dominação e subordinação torna-se primordial para nortear as ações dos indivíduos e, igualmente, desfeticizar a imagem aistórica de uma contínua e permanente dominação ao revelar as práticas e experiências de sujeitos concretos que, em seu cotidiano, manifestam formas de resistência e alavancam o conhecimento científico e político. Foi por este último caminho que Thompson (2001, p. 211) apresentou a importância da história *vista de baixo* que o levou “a privilegiar o aspecto ativo, voluntarista, criador de valores da cultura popular: o povo faz e refaz sua própria cultura”. E por esses meandros, definimos que os professores e estudantes sejam fontes essenciais para se compreender uma política fruto de embates, reivindicações e concessões em torno desses sujeitos amiúde renegados pela história.

Tendo o contexto social como eixo metodológico desta pesquisa, para captar as características fundamentais do *PNLD-Ensino Médio* elegeu-se as categorias de regulação (BARROSO, 2006) e contradição (CURY, 1987) para apreender o processo da política. O valor da categoria de regulação decorre da tentativa do Estado em manter o direcionamento das políticas educacionais, concomitantemente a pressão popular que exige a partilha desse papel (BARROSO, 2006); e a compreendemos como “um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema” (BARROSO, 2005, p. 733), definição que remete a dois fenômenos diferenciados, mas interdependentes: “os modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a ação dos actores; os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam” (BARROSO, 2006, p. 12). A existência de ações e perspectivas diversas, confluentes ou antagônicas, pode ser analisada sob a categoria da contradição que também é expressão do real. Como ferramenta teórica, auxilia a captar as relações, as pugnas, as possibilidades do devir; e à medida que as elucidam, alarga e enriquece a compreensão da realidade, sempre mutável e fugidia (CURY, 1987).

Em uma *avaliação de política* ou *avaliação política*, implica a emissão de juízo de valor (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986) e situar parâmetros ou metas considerados prementes ou profícuos para a realização de uma determinada política. E, a partir daqueles elementos, investiga-se o contexto no qual se efetiva a política a fim de se comparar em que medida guarda consonâncias ou dissonâncias entre o dito e o feito. Dessa maneira, podem estabelecer, com algum grau de precisão, a efetividade e a eficácia do objeto avaliado e deferir sua avaliação. Por seu turno a *análise de política* debruça no processo e nas mediações (CURY, 1987). O processo representa os mecanismos, as dinâmicas e as ações que induzem para resultados afeitos ou que destoam dos objetivos proclamados. Portanto, a análise guarda aproximações entre o processo e os fins ou desdobramentos. É, pois, na perspectiva de análise de política que se delineia a elaboração deste estudo.

Na política do livro didático, tem-se, como atribuição precípua e proclamada, a distribuição de livros didáticos. Assim sendo, o Ministério da Educação (MEC) realiza uma triagem técnica para examinar os aspectos físicos do livro didático, designando uma instituição federal de ensino superior para examinar sua composição

didática, pedagógica, ética e política. Esse livro didático também carrega a função de difundir o conhecimento e, em outros termos, possui o objetivo de garantir o acesso ao conhecimento escolar aos docentes e aos discentes. Mas como analisar a realização desse objetivo? Uma possibilidade, no enfoque quantitativo, remete à verificação da adesão dos estados e municípios aos programas do livro didático, neste caso, no *PNL-Ensino Médio*. Ou se os livros escolares foram distribuídos para todos os estudantes de escolas públicas desse nível de ensino, aspectos que se distanciam deste estudo. Em outra direção, com enfoque qualitativo, almeja-se deslindar o processo de implementação do Programa e como se efetiva o acesso ao conhecimento no âmbito escolar. Isso porque, tomo de empréstimo as palavras de Kosik (1976, p. 72), “de certo modo a cotidianidade desvenda a verdade da realidade, pois a realidade à margem da vida de cada dia seria uma irrealidade transcendente, isto é, uma configuração sem poder nem eficácia”. Ou seja, um processo intrincado do qual participam organismos internacionais, aparelhos burocráticos e representantes do setor editorial (nacional e internacional) que incidem nas práticas educativas de professores e de estudo dos alunos.

* * *

A dissertação está organizada em quatro capítulos. No primeiro *Livro didático: a construção de uma política social* realiza uma digressão a fim de compreender a dinâmica da política do livro didático com foco nas ações do governo federal, entre 1938 e 1994, que, numa relação conflituosa com a sociedade civil e marcada por vicissitudes, logrou difundir sua ideologia e conformar práticas. O capítulo 2 *Uma incursão sobre os fundamentos da política do livro didático* realiza uma incursão sobre os fundamentos da política do livro didático e apresenta as bases históricas e políticas que o sustenta. Apresenta a concepção de Estado ampliado de Gramsci e as diversas e oscilantes formas de regulação da educação como constituintes dessa política, bem como mostra que houve um aperfeiçoamento dessa política com a implementação da avaliação governamental sobre os livros didáticos, a partir de 1995.

Dos fundamentos passamos ao entremear da política do livro didático no ensino médio de Goiânia, foco do capítulo 3 – *Política do livro didático entremeada no ensino médio de Goiânia*. Neste apresentamos o percurso de captação de dados empíricos, notas sobre o sistema de educação pública desse município e as razões para a

implementação dessa política na perspectiva docente. Além disso, investigamos as práticas e os sentidos dados pelos estudantes às obras ou coleções didáticas distribuídos, e mostramos que são constituintes dessa política pública. Por fim, ao concatenar as discussões antepostas, no capítulo 4 *A política do livro didático incide na atuação dos educadores*, nos embrenhamos no âmbito da cultura escolar, *locus* fundamental para apreender o processo de implementação como um jogo de forças entre as ações governamentais e sujeitos escolares.

CAPÍTULO I

LIVRO DIDÁTICO: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA SOCIAL

O desenvolvimento da tecnologia alavancou a produção e difusão do conhecimento e saberes, a ponto de nomearem o mundo hodierno de sociedade do conhecimento, que não se dissocia da sociedade da ilusão (DUARTE, 2003). A questão foi que a leitura e o acesso às informações foram alargadas tanto pela universalização da escola quanto pela *internet*. O computador, e sua versão portátil, aglutinou em espaços muito menores os acervos das bibliotecas. E mais recentemente com a criação dos *tabletes* questiona-se se os livros irão perdurar, e neste sentido o indicativo de Bauman (2003) foi da coexistência dos diferentes suportes para o texto: os impressos e os digitais.

Desses meandros e das necessidades econômicas e tecnológicas, percebeu-se as tentativas de difundir a leitura e o conhecimento. E, nesse sentido, o livro didático ocupa o centro das preocupações por ser o mais consumido e o mais lido, ou melhor, usado (BATISTA, 2007). Fato que desperta os interesses das editoras e dos governos, mas também de professores, pais, estudantes e da mídia. Com tantos e diversos interesses sobre si, o livro didático acabou por manifestar muitas faces, como mercadoria, difusor de ideologia e cultura, organizador dos conteúdos explícitos (BITTENCOURT, 2002; GATTI JÚNIOR, 2004).

Todavia, os estudos e análises de livros didáticos tenderam a focar seu conteúdo e encontraram tanto a ideologia hegemônica liberal (FARIA, 1984) quanto as tradicionais e modernas formas de manifestações racistas (SILVA, 2008), bem como a transmutação das obras clássicas em vulgatas (ALVES, 2006). Numa leitura dessas obras, constatou-se a desconsideração dos sujeitos envolvidos na prática pedagógica, acreditando que o *dito* no livro didático transforma-se diretamente no *entendido* e *incorporado* pelos seus leitores. Elas desconsideram ou subjagam, assim, as mediações e as possibilidades do conhecimento humanizador pela determinação alienante.

Para captar as possibilidades do livro didático para formação livre e universal do indivíduo (DUARTE, 2004) requer adentrar nos nexos políticos por meio dos quais o Estado interfere na política educacional. Sendo assim, o capítulo tem como

objetivo compreender a dinâmica e as ações do governo federal para concretizar uma política para o livro didático no Brasil.

1.1. Vicissitudes da política do livro didático (1938-1964)

A concepção, formulação e implementação de uma política, independente do seu foco, pode expressar a síntese das discussões de determinado tema ou a prevalência de determinado ideário político. Por isso, uma política compreendida como jogo de forças (BONETTI, 2007) e de arenas decisórias (CASTRO, 1996) tem seus fins proclamados nem sempre coincidentes com o realizado. Dessa forma, o que importa são os processos, ações e dinâmicas de construção que tendem a revelar as tensões, conflitos, dissensos, obstáculos, em suma, suas vicissitudes. E por esta via buscou-se captar os elementos estruturantes de uma política de cunho social para o livro didático.

Os elementos estruturantes da política do livro didático podem ser situados, em 1938, com o Decreto-Lei 1.006, quando houve uma intervenção do Estado, de forma sistematizada, para disciplinar a produção e o consumo dos livros escolares. Preceituou o decreto:

DECRETO-LEI 1.006 DE 30 DE DEZEMBRO DE 1938

Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta:

DA ELABORAÇÃO E UTILIZAÇÃO DO LIVRO DIDÁTICO

Art. 1º. É livre, no país, a produção ou a importação de livros didáticos. [...]

Art. 9º. Fica instituída, em caráter permanente, a Comissão Nacional do Livro Didático.

Art. 10. Compete à Comissão Nacional do Livro Didático:

a) examinar os livros didáticos que lhe forem apresentados, e proferir julgamento favorável ou contrário à autorização de seu uso. [...]

Art. 12. A autorização para uso do livro didático será requerida pelo interessado, autor ou editor, importador ou vendedor, em petição dirigida ao Ministro da Educação, [...].

Arts. 20 e 21: [Definem elementos que impedem uma obra de receber autorização para uso. Ao todo são 16 itens. Dentre eles]:

Art. 20: h) que desperte ou alimente a oposição e a luta entre as classes sociais;

Art. 21: b) que apresente o assunto com erros de natureza científica ou técnica; [...]

Art. 28. Uma vez autorizado o uso de um livro didático, o preço de sua venda não poderá ser alterado, sem prévia licença da Comissão

Nacional do Livro Didático.

Este decreto é um marco histórico do livro didático por conta da “questão da nacionalidade do livro didático [que] é, com efeito, um tema presente nos discursos e projetos de ‘nacionalização do ensino’, culminando na legislação de 1938 – [evidenciando uma] preocupação oficial com o livro didático no Brasil” (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 24). Além de estatuir o *modus operandi* da elaboração à utilização (Capítulo I), cria a Comissão Nacional do Livro Didático/CNLD (capítulo II), define o processo de autorização (capítulo III) e estabelece as cláusulas impeditivas de uso (Capítulo IV). Essa estrutura legislativa organiza a regulamentação desse instrumento político-pedagógico e principia as bases do seu desenvolvimento, então, como direito civil⁸.

Na letra, o Decreto-Lei 1.006/1938 incorpora esse direito civil como dever do Estado em tom assistencialista, isto é, o cultivo do problema social sob a aparência da ajuda (DEMO, 1996). Explícito em seu:

Art. 8º: Constitui uma das principais funções das caixas escolares⁹, a serem organizadas em todas as escolas primárias do país, com observância do disposto no art. 130 da Constituição [1937], dar às crianças necessitadas, nessas escolas matriculadas, os livros didáticos indispensáveis ao seu estudo.

Para aprofundarmos a análise, convém situar a criação do Instituto Nacional do Livro¹⁰ (INL), em 1937, a elaboração do Decreto-Lei 1.006/1938 e sua CNLD como integrantes das práticas autoritárias de Getúlio Vargas (1930-1945).

A expansão das escolas públicas caminhou junto com a formação de hábitos

⁸ Segundo Ramos (2005, p. 245), os direitos civis têm sua formação entrelaçada com as revoluções burguesas nos séculos XVII e XVIII e “dizem respeito à personalidade do indivíduo (liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica)”, também conhecidos por direitos de *primeira geração*; e requerem do Estado uma atitude de renúncia, de abstenção diante dos cidadãos. Desse contexto, emerge a informação como um direito, mas tão somente um direito à informação, denotando uma concepção restrita, embora fundamental para o exercício da cidadania.

⁹ A caixa escolar é uma forma de arrecadar contributos dos menos necessitados no ato da matrícula. Como expresso no art. 130 da Constituição Federal de 1937: “O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar”. Por esse caminho, o Estado pôde distribuir livros aos estudantes carentes sem investimento público.

¹⁰ Embora conste do sítio do FNDE a data de 1929 para a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), constatamos sua formulação legal no Decreto-Lei nº. 93, de 21 de dezembro de 1937 (DOU, 1937: 25586). Portanto, será a data de 1937 tomada como referência neste trabalho.

de leitura e de escrita, basilares para o progresso da sociedade: “não há cultura possível sem livro e livro barato, livro que penetre nas massas populares e lhes erga o nível mental” (LOBATO apud BRAGANÇA, 2009, p. 224). Esta fora a defesa de Monteiro Lobato, jornalista e escritor, que se dedicou ao desenvolvimento de editoras e da produção de livros. E arrematou: que nos vale ter picos como Rui Barbosa, se a planície apresenta um dos mais baixos níveis culturais do mundo?

Ao ser concebido, o INL teve como atribuições, segundo Bragança (2009, p. 227): a de “editar toda sorte de obras raras ou preciosas”; promover as medidas necessárias para “aumentar, melhorar e baratear” a edição de livros no país, bem como para facilitar a importação de livros estrangeiros, e “incentivar a organização e auxiliar a manutenção de bibliotecas públicas” em todo o território nacional.

A partir das reformas de Francisco Campos (1930-1932) e Gustavo Capanema¹¹ (1934-1945), o termo livro didático foi definido como: livro adotado na escola e destinado ao ensino, cuja proposta obedece aos programas curriculares escolares. As reformas empreendidas por eles tinham, no conjunto, o ideário centralista e fortemente burocratizado. Na sala de aula, professores e estudantes leem e realizam as atividades propostas nesses livros, o que não significa que adotassem imediatamente as ideologias intrínsecas. Segundo Vieira (2007, p. 153), há um antagonismo entre o homem e o Estado: “o homem em busca da conservação de sua vontade e o Estado pretendendo a uniformidade das vontades humanas e a confirmação incontestável da sua força institucional”. Desde o Decreto-Lei n. 1.006/1938, cabe ao professor o direito de escolher o livro a ser adotado, mesmo que limitado por uma lista de obras aprovadas por uma comissão do governo. Com o *Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova* (1932), tendo Anísio Teixeira e Fernando Azevedo como expoentes dessa defesa – alavancou a necessidade de instruir e educar o povo, tarefa premente na qual se pretendia o desenvolvimento econômico e cultural no Brasil. Fato que contribuiu para a discussão e luta, inclusive na década de 1940, em defesa da escola pública, gratuita, laica e obrigatória.

A construção de escolas, a formação de professores, o fornecimento de merenda escolar e o ensino para todos eram desafios a ser superados. Em respeito à infância, fase da vida com peculiaridades a ser tratada por educadores e adultos, o

¹¹ Gustavo Capanema esteve à frente do Ministério de Educação e Saúde durante onze anos consecutivos.

ensino deveria propiciar prazer e ter funcionalidade. Para tanto, a reorganização dos conteúdos para sua assimilação pelos alunos propiciou a construção de livros voltados para essa fase da vida e para o ambiente escolar. Didaticamente, esta pode ser uma justificativa para o desenvolvimento dos livros didáticos naquele período.

No campo político e cultural, ocorreram ações para a difusão de ideologia, normas e hábitos para formar um novo homem para o Estado novo. O golpe realizado por Getúlio Vargas, em 1937, obteve êxito pela conjuntura internacional de guerra e de fortalecimento de regimes autoritários pelo mundo, mas também por “sua capacidade de reunir em torno do projeto de construção da identidade nacional diferentes correntes ideológicas” (FERREIRA, 2008, p. 21). O senso nacionalista, esparramado e incorporado, serviu para constituir a nação brasileira articulada às prerrogativas desse governo, sendo o então Ministério da Educação e Saúde, chefiado por Gustavo Capanema, ponto fundamental para sua ocorrência. Por conseguinte, o livro didático somou-se às práticas de governo que pretendeu padronizar comportamentos, atividades e interesses da juventude brasileira. Apesar de o livro didático ter sido posto como objeto de controle da educação, o alcance desse objetivo ficou aquém do esperado devido a obstáculos na materialização de sua política.

A veiculação da ideologia dominante, junto à burocracia do Estado, é marca significativa na formulação de políticas para o livro didático. Em razão dela, traçou-se mecanismos para vigiar sua produção que foram expressas no Decreto-Lei n. 1.006/1938, em seu artigo 20, no qual enumera onze impedimentos relacionados à questão político-ideológica. A burocracia montada para realizar a difusão ideológica adequada aos propósitos do governo emperra o processo de autorização das obras, o que implica em sucessivas alterações na lei para adaptação. Por exemplo, como eram poucos os membros da CNLD para avaliar o volume de livros didáticos, em 29 de março de 1939, o presidente da República Getúlio Vargas (1930-1945) assina o Decreto-Lei n. 1.177 que amplia para dezessete o número de membros da CNLD com o intuito de avaliar as obras didáticas, visto que o referido decreto-lei entraria em vigor no dia 1º de janeiro de 1940. Contudo, decorreu o ano e a Comissão sequer havia sido estabelecida, gerando pressão sobre Francisco Campos por parte dos estados, pois queriam saber quais as obras que poderiam ser adotadas.

As dificuldades em sanar o problema agravaram-se, mesmo tendo

estabelecido que, entre os membros da CNLD, fossem formadas doze seções, cada uma composta de três membros, e que cada seção apresentasse o parecer de 30 obras, no mínimo, ao final do mês. A realização de um balanço em julho de 1941 sobre a quantidade de obras a ser avaliadas teve um diagnóstico desalentador, visto que ainda aguardavam para exame 1.986 livros, fato que demandava a contratação de examinadores e um gasto extra assaz significativo. A alternativa foi simplificar o processo e a Comissão propôs:

- a) contrato de serviço extra pela CNLD;
- b) reunião diária da Comissão até que se conclua a tarefa pendente;
- c) permissão para que o livro didático, autorizado sob a condição de nele serem feitas modificações e correções, possa circular sem novo exame da Comissão;
- d) extinção do recurso [jurídico], para o Ministro, das decisões não unânimes da Comissão (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 40).

Com essas medidas, a CNLD acreditava sanar os problemas, mas ainda em 1941 o presidente da Associação Profissional das Empresas Editoras de Livros e Publicações Culturais expõe as dificuldades dado o volume de trabalho, não só em avaliar as obras, mas especialmente em caso de reformulação de uma obra, pois não haveria tempo hábil para tal trabalho.

É possível que ao final da gestão Capanema – 30 de outubro de 1945 – não se tivesse, ainda, assistido aos resultados esperados e tão anunciados desde 1938. O país movimentava-se politicamente, no pós-45, mas já em outro cenário. Fora tão politizado de origem o projeto do livro didático, que os tempos de abertura acabaram afrouxando grande parte dos nós de sua rede de sustentação. A retórica do civismo exacerbado tão presente e tão fortalecida em momentos de política autoritária perde muito ou quase tudo de sua importância em momentos de normalidade da vida política. Evidentemente que a literatura didática não se restringe aos títulos de natureza política. Mas, pelo que vimos no Decreto-Lei nº 1.006, o aspecto político se não se sobrepôs ao didático, ocupou um espaço até descabido, pedagogicamente (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 43).

A concepção e a definição de uma política pública para o livro didático ligada à CNLD desvelam uma postura centralizadora do Estado brasileiro ao concentrar e definir as prioridades dos estados e municípios. Contudo, essa centralidade foi marcada, em sua origem, por uma imensa burocracia e incapacidade de executar e

materializar a política do livro didático. A preocupação com aspectos políticos e ideológicos dificultou, contraditoriamente, o processo pedagógico que era o objetivo da própria lei. Como constata Ferreira (2008, p. 9):

Embora tenha sido a primeira comissão nacional instituída pelo governo brasileiro para controle do conteúdo ideológico e pedagógico dos livros didáticos, há indicações de que a burocracia administrativa e conflitos de interesses político e econômico impediram a aplicação efetiva desta medida no campo prático.

Houve reações por parte dos estados e um deles, São Paulo, inaugurou, por assim dizer, a resposta à política centralizadora ao estabelecer – por meio da Lei 1.536 de 28 de dezembro de 1951 – a Comissão Estadual do Livro Didático. Assim, conforme o Decreto n. 8.460 de 1945¹², então vigente e regulador da política do livro didático, a ação de São Paulo confrontava-se com as decisões federais. Segue-se, no período subsequente, uma série de críticas à política centralizadora na CNLD, pois, com o estabelecimento da Constituinte de 1946, a descentralização do ensino (artigos 170 e 171) tornou-se eixo constitutivo da política educacional, isto é, os estados e Distrito Federal adquiriram autonomia para legislar sobre seu sistema, móbil do sistema federativo, cabendo à União cooperar com estes sistemas para sua concretização. Tal descentralização não aconteceu na política do livro didático.

O fim do Estado Novo e a promulgação da Constituição Federal de 1946 incitam críticas à continuidade da CNLD, tendo em vista os reclames da sociedade civil por liberdade de expressão. Conforme Oliveira, Guimarães e Bomény (1984, p. 44): “Ao contrário do momento de fechamento político no início do Estado Novo, assiste-se agora, em 1947, aos apelos pela liberdade de cátedra, de reforço à qualificação profissional do magistério, enfim, à reformulação do ensino pelo viés da pedagogia”.

A implementação do Decreto-Lei n. 8.460, de 26 de dezembro de 1945, que “Consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático”. Apesar de essa consolidação referir-se, basicamente, ao aumento do número de membros na CNLD e os novos mecanismos de regulação, o significativo dessa política foi a manutenção da estrutura legislativa do Decreto-Lei 1.006/1938 e sua

¹² Este decreto consolida o Decreto-Lei 1.006, de 1938, deliberando sobre três grandes blocos: “a) deliberações relativas ao processo de autorização para adoção e uso de livros didáticos; b) deliberações relativas ao problema de atualização e substituição dos mesmos; c) deliberações que representam algumas precauções em relação à especulação comercial”.

vigência durante as décadas de 1950 até 1966, quando da aprovação do Decreto n. 53.887, de 14 de Abril de 1964, que revogou o Decreto n. 53.583, de 21 de fevereiro de 1964; posteriormente seria aprovado o Decreto n. 58.653, de 16 de Junho de 1966, que, por sua vez, logo foi substituído pelo Decreto-Lei n. 59.355, de 4 de Outubro de 1966, que “Institui no Ministério da Educação e Cultura a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático” (Colted). A ânsia por estabelecer uma identidade nacional e evitar a propagação de outras ideologias contribuiu, por meio das medidas burocráticas, para emperrar o processo de autorização dos livros didáticos. Nossas fontes de pesquisa, em especial os trabalhos de Oliveira, Guimarães e Bomény (1984); Freitag, Costa e Motta (1989) e Ferreira (2008), indicam mais uma incapacidade do Estado em operacionalizar seus próprios preceitos de difusão de sua ideologia, pois o mau funcionamento do processo revelava as tensões, distorções entre governo federal, estados e municípios.

Antes de prosseguirmos, ressalta-se o Decreto n. 53.583, de 21 de fevereiro de 1964, assinado pelo presidente João Goulart (1961-1964), que “dispõe sobre edição de livros didáticos, dando outras providências” e que considera “ser obrigação do Estado o fornecimento de recursos indispensáveis à promoção da educação popular, de modo a assegurar iguais oportunidades a todos e que a substituição anual dos livros didáticos e sua diversificação constituem um dos fatores de encarecimento do ensino”:

Art. 1º O Ministério da Educação e Cultura fica autorizado a editar livros didáticos de todos os níveis e graus de ensino, para distribuição gratuita e venda a preço de custo em todo o País. Parágrafo único. A distribuição gratuita será feita a estudantes carentes de recursos e às bibliotecas escolares.

Art. 2º Os livros didáticos editados pelo Ministério da Educação e Cultura serão obrigatoriamente incluídos pelos estabelecimentos de ensino, públicos e particulares, entre os que forem selecionados para as diferentes disciplinas e séries.

Os dois artigos são elucidativos de uma proposta que visa assegurar a promoção da educação, porém houve controvérsias. O Estado assumiria o papel ativo de, inclusive, editar obras e fazer distribuição gratuita e venda a preço de custo. Contudo, a Câmara Brasileira do Livro (CBL), o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) e o Sindicato dos Professores de Ensino Secundário de São Paulo destacaram que isso ocorreria pela distribuição de um livro único, favorecendo a instituição no país da “promessa mais ou menos velada da instituição no Brasil da orientação ideológica da nossa juventude, prática abominável que todos nós temos

obrigação de repudiar com veemência” (FILGUEIRAS, 2010, p. 152).

Outra peculiaridade foi a menção aos alunos que, conforme artigo 3º: “Cada estabelecimento público ou particular dará conhecimento a seu aluno do direito que lhes assiste de escolha dos livros”. Assim, esperava-se permitir (art. 4º) que “os alunos realizem as tarefas escolares e possam fazer o estudo regular da disciplina com a utilização dos livros pelos quais tenham feito opção”.

Pelo texto da lei, preceituava viabilizar o conhecimento escolar com a participação dos estudantes na escolha dos livros didáticos. Ao considerá-los, o Estado assinala reconhecê-los como partícipes na construção do saber escolar, o que, portanto, demandou a participação no processo de escolha. Todavia, o curto período de vigência do decreto, ao todo foram 53 dias, impediu algum impacto no contexto escolar.

Dessa forma, o período compreendido entre 1938 e início de 1964 foi marcado pela construção da política do livro didático por meio da dinâmica de funcionamento no Decreto-Lei 1.006/1938 e atravessada por obstáculos para sua efetivação. Ao ter como fundamento o ideal de uma formação nacionalista, foram criados mecanismos de controle sobre a produção das obras, o que exigia a avaliação pela CNLD. Com a fragilidade de funcionamento dessa Comissão e da própria legislação que se alastrou para além do período da ditadura, esses são fatores que balizaram a sua dinâmica e ações, nessa fase, marcada por dificuldades para vigorar a política do livro didático.

1.2. A política do livro didático na Ditadura Militar

Com os acontecimentos de 1964, mais que um golpe militar houve “uma alteração nas formas do Estado e na qualidade do processo sociopolítico” (NOGUEIRA, 2004, p. 18). Após uma fase democrática, retomou-se o regime ditatorial, dessa vez, de uma combinação de grupos conservadores com o capital monopolista e que colaborou para a explosão do capitalismo, mas sem sustentação¹³. A ligação entre a sociedade política e a civil se arrefece nos anos iniciais e começa a ganhar novo fôlego com a crise

¹³ Como assinala Nogueira (2004, p. 19): “a situação política derivada do golpe e de sua radicalização em 1968 logo chegaria a um beco sem saída. Primeiro foi a falência do ‘milagre brasileiro’. O ciclo expansivo dos anos 1968-1973 não teve como se sustentar e jogou o país numa grave crise de caráter recessivo”.

fadada do processo desenvolvimentista que agravou as desigualdades sociais. Na educação, destacam-se dois movimentos atuantes como eixos axiológicos: a ideologia tecnocrática e a proletarianização docente.

A concepção tecnocrática desdobra-se de um pensamento autoritário e da teoria econômica do capital humano¹⁴ (SCHULTZ, 1967). O autoritarismo foi o cerceamento da democracia e “um conjunto articulado de ideias, valores, opiniões e crenças, segundo o qual a tecnocracia era a melhor forma de se governar a sociedade brasileira” (FERREIRA JÚNIOR; BITTAR, 2008, p. 342) somado a crença da educação como propulsora do desenvolvimento econômico. Para a difusão dessa ideologia, o livro didático assumiu o papel de colaborador ao expor a visão harmônica da sociedade e de interesse dos grupos hegemônicos e, acrescenta-se, o processo de proletarianização dos professores¹⁵, pois interessa mais seres complacentes do que seres com atitudes que pudessem desencadear a desordem (FERREIRA JÚNIOR; BITTAR, 2006). No entanto, o livro escolar não se resumiu ao propósito governamental, mas também aos de grupos antagônicos ao regime (FERREIRA, 2008). Tal jogo de forças produziu vicissitudes e tergiversações no debate acerca do livro didático nesse período. Doravante, podem ser postos, prioritariamente, em torno de dois temas: a) centralização *versus* descentralização da política do livro didático¹⁶; b) livro didático para todos *versus* livro didático para os carentes (FREITAG; COSTA; MOTTA, 1989, p.31).

Estes dois eixos foram balizadores das políticas para o livro didático a partir de 1966 de modo que as ações do Estado estão sistematizadas no quadro 2 (p. 25). Segundo Freitag, Costa e Motta (1989, p. 14), na década de 1960, após o golpe político-militar, são assinados acordos entre o MEC e a Usaid, criando juntamente a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (Colted).

¹⁴ Essa concepção tecnocrática é atribuída ao modo como foi transportado a proposta de gerência em fábricas, desenvolvidos por Taylor e Fayol, para o ambiente escolar sem as devidas considerações sobre as peculiaridades da dinâmica de ensino e aprendizagem.

¹⁵ No caso brasileiro, conforme Ferreira Júnior e Bittar (2006, p. 1162), “a proletarianização do professorado não significou apenas o empobrecimento econômico, mas também a depauperação do próprio capital cultural que a antiga categoria possuía, ou seja, a velha formação social composta de profissionais liberais – como advogados, médicos, engenheiros, padres etc. – constituía um cabedal cultural amealhado em cursos universitários de sólida tradição acadêmica. Ao contrário, as licenciaturas instituídas pela reforma universitária do regime militar operaram um processo aligeirado de formação com graves consequências culturais”.

¹⁶ Cabe observar que esse tema não é exclusivo da política para o livro didático, mas perpassa todo o sistema educacional então vigente, e seu debate perdura.

Elza Nascimento Alves, assessora do MEC naquela ocasião, explica que o convênio firmado em 06/01/67 entre o MEC/SNEL/Usaid¹⁷ tinha como objetivo tornar disponíveis cerca de 51 milhões de livros para os estudantes brasileiros no período de três anos. Essa distribuição seria gratuita (FREITAG; COSTA; MOTTA, 1989, p. 14).

Esse acordo tornou-se impulsionador do mercado de livros escolares, porém, em contrapartida, exigia “a qualidade dos livros didáticos. E isso não agradou ao Sindicato Nacional dos Editores de Livros [SNEL] e as editoras, que precisariam reformular seus manuais” (FILGUEIRAS, 2010, p. 199). Para Romanelli (1978), mais do que a exigência da qualidade, o acordo MEC-Usaid¹⁸ foi uma manifestação de autoritarismo do Estado brasileiro que articulado com a Usaid definiam a forma de atuar na educação:

Ao MEC e ao SNEL caberiam apenas as responsabilidades de execução, mas aos órgãos técnicos da Usaid todo o controle, desde os detalhes técnicos de fabricação do livro até os detalhes de maior importância como: elaboração, ilustração, editoração e distribuição de livros, além da orientação das editoras brasileiras no processo de compra de direitos autorais de editores não brasileiros, vale dizer, americanos (ROMANELLI, 1978, p. 213).

Um elemento decisivo para o investimento em livros didáticos foi a preeminência da concepção pedagógica produtivista. Esta tendência, constituída pela teoria do capital humano, que, a partir da formulação inicial de Theodore Schultz, se difundiu entre os técnicos da economia, das finanças, do planejamento e da educação. Ela adquiriu força impositiva ao ser incorporada à legislação na forma dos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade¹⁹, “com os corolários do ‘máximo resultado com o mínimo de dispêndio’ e ‘não duplicação de meios para fins idênticos’” (SAVIANI, 2008, p. 365). Estes são os corolários da pedagogia tecnicista, na qual:

O elemento principal passa a ser a organização racional dos meios, ocupando o professor e o aluno posição secundária, relegados que são à condição de executores de um processo cuja concepção,

¹⁷ Ministério da Educação, Sindicato Nacional de Editores de Livros e Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, respectivamente.

¹⁸ Os acordos MEC-Usaid decorreram da constatação de uma crescente demanda pela educação, fato que justificou firmar o convênio para assistência técnica e cooperação financeira dessa agência à organização do sistema nacional brasileiro.

¹⁹ Para ter uma visão técnica e liberal desses princípios, confira Bresser Pereira (1998). Para uma visão que faça contraponto, leia Draibe (2001). Neste trabalho, não desconsideramos a pertinência desses princípios, porém alertamos para a importância de articulá-los a princípios de bem estar social.

planejamento, coordenação e controle ficam a cargo de especialistas supostamente habilitados, neutros, objetivos, imparciais. A organização do processo converte-se na garantia da eficiência, compensando e corrigindo as deficiências do professor e maximizando os efeitos de sua intervenção (SAVIANI, 2008, p. 382).

Uma das características desta proposta foi de circunscrever as soluções dos problemas educacionais às questões metodológicas, sem tratar explicitamente dos problemas estruturais da sociedade envolvidos na definição das finalidades e dos compromissos sociais que precisavam ser assumidos pela educação brasileira. Disto, essa concepção tecnicista se articulou à política do governo militar²⁰ na medida em que permitiu escamotear os problemas sociais e concentrar-se em aspectos pedagógicos, e neste caso o livro didático, por passar pelo crivo de seus avaliadores, ser um instrumento privilegiado como meio de promover a educação sob seus próprios preceitos.

Concomitantemente, e em contraste, tivemos, durante toda a ditadura político-militar, a luta de professores do ensino primário, secundário e ensino superior pela democratização política e pela universalização e ampliação da educação oferecida à população. Segundo Cunha, não podemos desconsiderar o papel desempenhado por movimentos sociais, urbanos e rurais, para a constituição da escola no Brasil. Como assinala: “se os pedagogos oficiais buscavam pela educação produzir as condições de viabilidade do regime autoritário a longo prazo, não faltaram os que, de maneiras mais ou menos formalizadas, procuraram educar no sentido contrário” (CUNHA, 1991, p. 58).

O embate entre governo militar e movimentos sociais da educação desencadeou diferentes estratégias, digamos, de ataque. Do lado do governo, eles deterioraram a carreira docente pela redução dos salários e desvalorização da profissão²¹ e aposentaram compulsoriamente diversos professores discordantes da agenda governante. De outro lado, houve a criação de entidades de professores das escolas públicas de 1º e 2º graus, bem como de nível superior, tais como:

²⁰ Apesar das medidas de controle e restrições de liberdade em seu regime, nele também houve criação de entidades que promoveram a pesquisa no país, como o Conselho Nacional de desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e a Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES).

²¹ Para ilustrar esse fato, Cunha (1991, p. 75) apresenta que “o professor primário da rede estadual de São Paulo tinha o salário médio por hora equivalente a 8,7 vezes o salário mínimo, em 1967. Já em 1979, esta média havia baixado para 5,7 vezes (BALZAN; PAOLI, 1988). No Rio de Janeiro, de onde se dispõe de séries mais longas, o salário equivalia a 9,8 vezes o salário mínimo em 1950, despencando para 4 vezes em 1960 e atingindo 2,8 vezes em 1977 (FERNANDES, 1978). Treze anos depois, desceu ainda mais: 2,2 salários mínimos”.

Quadro 2: Órgãos responsáveis pela execução da política do livro didático.

Período	Órgão	Programas executados
1938 - 1966	INL	Programa do Livro Didático
1966 - 1971	MEC-Usaid	Programas de livro didático e biblioteca escolar
1971 - 1976	INL	Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) Programa do Livro Didático para o Ensino Médio (PLIDEM) Programa do Livro Didático para o Ensino Superior (PLIDES) Programa do Livro Didático para o Ensino Supletivo (PLIDESU)
1976 - 1983	Fename	Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) Programa do Livro Didático para o Ensino Médio (PLIDEM) Programa do Livro Didático para o Ensino Superior (PLIDES) Programa do Livro Didático para o Ensino Supletivo (PLIDESU)
1983 - 1997	FAE	1983 a 1984: Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) Programa do Livro Didático para o Ensino Médio (PLIDEM) Programa do Livro Didático para o Ensino Superior (PLIDES) Programa do Livro Didático para o Ensino Supletivo (PLIDESU) Em 1985: Programa Nacional do Livro Didático/PNLD (1ª a 4ª série do ensino fundamental)
1997 - 2012	FNDE	Programa Nacional do Livro Didático/PNLD (1ª a 8ª séries do ensino fundamental) 1997: Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE) 2003: Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM) 2007: Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) 2010: PNLD Dicionários 2010: Programa Nacional Biblioteca da Escola 2011: Programa Nacional do Livro Didático do Campo.

Fonte: Elaboração do autor (2011).

a Confederação de Professores do Brasil (CPB), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), entre outras. Esse movimento, em especial na década de 1980, sinaliza um “vigoroso movimento organizativo-sindical envolvendo os professores dos três graus de ensino” (SAVIANI, 2008, p. 404) que ajudaram os educadores a encaminhar formas de resistência e de políticas educacionais para superar as desigualdades.

Entretanto, a manutenção da educação superior, de certa forma, gerou um revés para o governo, pois a produção de conhecimento da pós-graduação em educação se transformou em livros-textos dos cursos de formação de professores, “acionando-se um processo de difusão em cascata” (CUNHA, 1991, p. 60), que contribuiu para a crítica do próprio regime autoritário e suas políticas educacionais. Essa vertente de análises críticas sobre as políticas alinhou-se aos movimentos que buscavam a revalorização do professorado e melhores condições de trabalho, inclusive de materiais didáticos, como foram o Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Norte, a Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo e a Sociedade Estadual de Professores do Rio de Janeiro.

Essa tensão entre governo e movimentos sociais fez com que oscilasse a força da regulação sobre os livros didáticos. Por exemplo, nos chamados *anos duros* do regime, os livros escolares sofreram rígido controle. Os autores desse período tenderam a) a defender o sistema político vigente; ou b) alguns posicionaram de maneira neutra para continuarem no mercado editorial. Todavia, a partir de 1979, as manifestações políticas e sindicais possibilitaram a abertura para novos autores de livros didáticos que manifestaram sua crítica ao governo e tentavam animar a juventude para superar a política vigente (ASSUNÇÃO, 2009).

Nota-se que, no período da ditadura militar, as ações do governo foram descontínuas, embora tenha ocorrido forte investimento em livros didáticos em razão do convênio MEC/Usaid que abarcou um período. O decreto que instituiu a Colted foi revogado pelo Decreto n. 68.728, de 09 de junho de 1971, e transferiu para o INL o pessoal e o acervo. Ainda assim, o período de 1971 a 1976 “foi talvez o de maior ressonância e atividade vivido pelo INL, criado na gestão Gustavo Capanema” (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 57). Também as atividades revelam a

diversidade de programas e a população atendida de diferentes níveis de ensino, a fim de efetivar o processo educativo traçado pelo regime. Para tanto, os objetivos básicos do INL foram: a) coeditar livros didáticos para os respectivos níveis, b) baratear o seu custo, fato que não se efetivou (FILGUEIRAS, 2011), e c) suprimir resistências e opiniões contrárias ao governo (SAVIANI, 2008).

Essa alteração – de uma distribuição gratuita para a coedição²² – em relação à política do livro didático se deve aos menores recursos de que dispunha o INL em relação à Colted²³. Esta, por conta do aporte dos Estados Unidos, tinha amplo financiamento. Sem este, o INL teve que se adequar às novas condições, daí a coedição, bem como o início da articulação com os estados para angariar verba para o Fundo do Livro Didático. Entretanto:

A crença de que essa medida pudesse propiciar o surgimento de uma ética de responsabilidade era uma profecia que estava fadada a não se cumprir, uma vez que se estimulava a participação e o envolvimento dos estados nos custos do processo, reduzindo-se ao mesmo tempo a participação nas decisões do mesmo. As consequências do processo centralizador fizeram-se sentir em todos os aspectos, desde os relacionados à questão do beneficiamento aos alunos carentes quanto à do aproveitamento pedagógico de um investimento de tal monta (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 59).

No Congresso Nacional e em outras instâncias, ocorreram debates sobre o formato do livro. Para barateá-lo e distribuí-lo para todos, e não somente aos estudantes desfavorecidos economicamente, exigiam-se algumas alterações que podiam não condizer com aspectos pedagógicos, por exemplo a padronização do livro didático. Esta proposta diminuiria o gasto, mas a custo do próprio ensino, pois num país de proporção territorial continental e vasta diversidade sociocultural a padronização de conteúdos torna-se algo complexo.

Ainda sob a gestão do INL, houve a presunção de aprimorar a formação docente através da criação do manual do professor que tenta “minimizar as dificuldades relacionadas à formação do novo quadro docente e colaborar para o seu trabalho, sua

²² A coedição resulta do convênio entre o INL e as secretarias estaduais de educação para fornecer livros gratuitos para os estudantes carentes e subsidiados para os demais de escolas públicas.

²³ A Colted foi criada com base nas recomendações da XXII Conferência Internacional de Instrução Pública, realizada em Genebra, em 1959. Para sua criação, justificava o investimento nos livros técnicos e didáticos como um instrumento de aperfeiçoamento do ensino, em especial o primário, devido ao aumento da população estudantil em todo o país (FILGUEIRAS, 2010).

prática cotidiana, na preparação das aulas, provas e atividades” (FILGUEIRAS, 2010, p. 228). Também, a partir de 1971, o governo militar conseguiu garantir um mercado razoavelmente estável para essas editoras que, inclusive, expandiram.

A mudança da gestão da política do livro didático do INL para a Fename²⁴ enfraqueceu o incentivo à leitura e o acesso à cultura. O primeiro, além do programa de livros didáticos, realizava o desenvolvimento da biblioteca escolar, enquanto o segundo se restringiu às obras didáticas. Permanece, todavia, a tônica de padronização, criação de livro único e uniformização do material didático que foram as principais propostas de alteração no funcionamento dessa política, deixando evidente a sobreposição do econômico sobre o educativo. E mais o agravante de se desconsiderar um dos principais autores do processo de ensino e aprendizagem: o professor. “Não se garante, por decreto, a utilização e aproveitamento do material didático. Se os professores estão excluídos dessa engrenagem, não se sentem absolutamente responsáveis pelo seu funcionamento” (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 65).

A política do livro didático sob a execução da FAE, que o assumiu em 1983, colocou em marcha alterações na Fename. A primeira mudança ocorreu em 1984 com o fim do sistema de coedição, passando o MEC a ser comprador dos livros produzidos pelas editoras participantes. A segunda foi a extinção da avaliação federal dos livros didáticos em junho de 1980, por meio da Portaria n. 409, do então Ministro da Educação Eduardo Portella, que passou a ser de inteira responsabilidade dos estados, com a justificativa de que seriam elaborados critérios que melhor atendessem as peculiaridades locais e regionais (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 65).

Por fim, podemos elencar que, dos anos finais da década de 1940 até o início de 1980, as políticas do livro didático foram marcadas por discussões regulares e permeadas de conflitos. Sob os auspícios de um governo centralizador, o livro didático tornou-se instrumento privilegiado para o desenvolvimento do ensino e mecanismo de difusão de uma ideologia. Nesse sentido, Filgueiras (2010) aponta que sempre houve um controle sobre as editoras, conteúdos e metodologias, bem como a intenção de assegurar requisitos de qualidade para esse material. Em relação à participação de professores e estudantes na construção dessa política, oscilou entre a possibilidade de

²⁴ O Decreto-Lei n° 77.107, de 04 de fevereiro de 1976, que dispôs sobre a edição e distribuição de livros-textos, transferindo para a Fename a competência de realização do Programa do Livro Didático através da sistemática da coedição.

escolha a partir de uma pré-lista, a recepção de materiais únicos e o livro do professor. Dessa maneira, podemos assinalar um misto de conflito, vigilância e expansão do livro escolar. Ao empregamos o sentido de regulação²⁵ proposto por Barroso (2005), percebemos que ela ocorreu em dois sentidos: tanto na forma de controle e vigília sobre os conteúdos e métodos quanto na exigência de padrões de qualidade das obras editadas pelas empresas privadas que foram feitas pelas comissões de avaliação. E a expansão da oferta do livro didático pelo aumento da população atendida que dos primeiros anos do primário se estendeu até o ensino secundário.

1.3. O Programa Nacional do Livro Didático/PNLD (1985-1994)

“Sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle de política, quando consegue traduzir-se nisto” (VIEIRA, 2007, p. 59). Com o mote de Vieira (2007) quanto às mediações fundamentais que concretizam uma política social, buscar-se-á compreender a política do livro didático no período pós-ditadura militar ou de redemocratização. Garantir o direito restritivamente pela lei cai na abstração, pois o direito se efetiva na medida em que são disponibilizados meios/instrumentos que permitam aos indivíduos exercê-los. E o período de redemocratização do país, segundo Vieira (2001), foi inundado de “políticas sociais sem direitos sociais”. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 decreta:

Capítulo II - Dos Direitos Sociais

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição²⁶.

Portanto, para além da educação como direito social na letra da lei cabe ao Estado provê-la mediante o Artigo 208. VII – “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. O texto constitucional ratificou um

²⁵ Nesse momento, tratamos a regulação, num sentido restrito, como “um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema” (BARROSO, 2005, p. 733).

²⁶ Está em vigor a redação dada pela Emenda Constitucional n. 64, de 2010, Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

direito já expresso no Decreto n. 91.542, de 19 de agosto de 1985, que “Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências”, e que também decretou no Artigo 1º: “Fica instituído o Programa Nacional do Livro Didático, com a finalidade de distribuir livros escolares aos estudantes matriculados nas escolas públicas de 1º Grau”.

O PNLD estabeleceu então como meta o atendimento de todos os estudantes da primeira à quarta série do primeiro grau das escolas públicas federais, estaduais, territoriais, municipais e comunitárias do país e priorizou os componentes básicos Comunicação e Expressão e Matemática. Segundo Castro (1996, p. 12), as alterações substantivas que o diferenciariam do Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) foram:

- Escolha do livro didático a nível da escola, com a participação dos professores do ensino de 1º grau mediante análise, seleção e indicação dos títulos;
- Adoção de livros didáticos reutilizáveis com o fim do livro descartável e alteração de sua qualidade pela elevação das especificações técnicas a serem obedecidas quando de sua produção, abrindo a possibilidade de implantação de bancos de livros didáticos;
- Universalização do atendimento a todos os alunos de 1ª e 2ª séries das escolas públicas e comunitárias.

Nessa transição do PLIDEF para o PNLD (1984-1985), Höfling (1993) destaca que não foi encontrada nenhuma referência sobre o programa anterior, dando a entender que o segundo fosse completamente novo. Isso se configura como “uma medida recorrente na história da administração pública brasileira: a constante alteração nas denominações de projetos já existentes, justificando novas nomeações, novas contratações, novos lançamentos, novas inaugurações” (HÖFLING, 1993, p. 191).

Esse dado assinala, conforme Draibe (1988), que as políticas educacionais são um espaço em que ocorre o uso clientelístico da máquina social, ou seja, são decorrentes dos princípios: i) extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; ii) fragmentação institucional; iii) exclusão da participação social e política da população no processo de decisão, iv) autofinanciamento, v) privatização, vi) ausência de mecanismos públicos de controle. O uso clientelístico da máquina social:

Seja sob as formas típicas da política de favores levada a cabo sob o

regime militar, seja mais claramente sob o regime civil pós [19]85, o certo é que o uso clientelista do aparelho social tem sido constante, constituindo para governo, partidos, personalidades inestimável recurso de poder (DRAIBE, 1988, p. 26).

A produção do PNLD e o conseqüente apagamento do existente condizem com uma estratégia política cujo objetivo foi de agregar valor positivo a determinado governo, que não quer ter sua imagem política associada ao governo anterior que, nesse caso, era uma ditadura. Ainda mais pela FAE, e particularmente a sua política de livro didático (o PLIDEF), configurar-se como uma medida assistencialista e conjuntural (HÖFLING, 1993), contribuindo para uma educação de baixa qualidade ofertada para a população em situação de risco.

Entretanto, esse período de transição democrática representou também um dos momentos de maior mobilização e organização no campo educacional. A criação de entidades educacionais somadas aos movimentos sindicais expressou a preocupação com o significado social e político da educação e, por conseguinte, a busca por melhor qualidade. Essas organizações pressionaram o governo para que fossem atendidas as reivindicações populares e dos trabalhadores, evidenciando que a política foi o resultado desse jogo de forças.

Em seu estudo, Höfling (1993, p. 9-10) indica que o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 desdobrou-se em alterações significativas nas políticas educacionais, visto que a assistência ao estudante passa a ser um dever do Estado e, portanto, reconhecido como direitos sociais, pelo menos em termos legais²⁷.

O estudo de Castro (1996) investigou o Processo de Gasto Público²⁸ da política de livro didático do início da década de 1980 até o começo de 1990, envolvendo o PLIDEF e sua transição para o PNLD. Por essa via, a investigação sobre o programa do livro ultrapassa a questão da adequação de seus objetivos com a demanda educacional e engloba a compreensão das arenas decisórias e os atores relevantes.

²⁷ Foi esta a razão para que seu estudo compreendesse o período de 1983 até 1988, tendo em vista que a alteração de legislação exigiria novas metodologias de análise.

²⁸ Para Castro (1996, p. 7): “O Processo de Gasto Público que permitirá o desenvolvimento das ações do Programa do Livro Didático foi compreendido como sendo essencialmente os processos decisórios resultantes de práticas político-administrativas de atores sociais e políticos que, com base em uma dada estrutura jurídico-institucional, efetuam a programação e execução de parte dos recursos captados pelo Ministério da Educação e destinados à área da Assistência ao Educando”.

Dessa maneira, a matriz assistencialista do PLIDEF, bem como dos seus antecessores, resulta de uma pugna entre diferentes atores a fim de garantir o Processo de Gasto Público em conexão com seus interesses. Participam, portanto, dessa trama tanto membros da sociedade política (Ministro da Educação e burocratas institucionais) quanto da sociedade civil (SNEL, editores). Embora fossem influenciados diretamente pela política, a participação dos professores e de suas organizações são pouco expressivas (HÖFLING, 1993). Uma das razões dessa dinâmica era o caráter assistencialista, pois não continha financiamento definido por lei, determinando um constante embate sobre as formas de realização e a inconstância no atendimento ao público.

Nesse processo, como mostra Castro (1996, p. 39): “chega-se à conclusão de que se à clientela (professor e aluno) faltam recursos de poder, capacidade de organização e meios para expressar suas demandas, do outro lado – os setores empresariais – tem-se uma situação inversa”. Disso podemos identificar que o financiamento e a sua regulação tem caráter relevante e são interligados, pois ao vincular a realização da política do livro didático com recursos estáveis, propicia o desenvolvimento de estratégias de intervenção para atender professores e estudantes. Contudo, essa prerrogativa não foi atendida pelo PNLD desde o início, somente com a Resolução n. 06, de 13 de julho de 1993, foi definido o vínculo de recursos para a aquisição de livros didáticos da ordem de 270 milhões de UFIRs²⁹, algo em torno de R\$ 7,00 por estudante. Isso permitiu estabelecer um fluxo regular para o processo de aquisição e distribuição dos livros didáticos. Posteriormente, a avaliação foi incorporada a esse processo em 1996.

Ao retomarmos Castro (1996), podemos perceber a importância de se considerar as arenas decisórias por comporem ponto fulcral da produção e execução da política. Em sua análise, afirma que “de nada adianta às necessidades educacionais criar uma vinculação, como foi realizado, sem alterar essa forma de captura dos recursos por esses atores dominantes” (CASTRO, 1996, p. 39). Isso porque o processo centralizado e sem participação de professores e estudantes permaneceu, e, dessa forma, garantiu o investimento público no âmbito privado, mas com estes definindo aquilo que era mais adequado (ou conveniente) para uma educação pública. O resultado dessa prática

²⁹ Unidade Fiscal de Referência (UFIR).

política evidenciou-se quando do estabelecimento da avaliação governamental dos livros escolares e a constatação da baixa qualidade e os inúmeros erros contidos nesses materiais, sublinhando uma *política social sem direito social*.

Ademais, no intento de compreender o período de 1985 até 1995, o estudo de Cassiano (2007) apresenta dois documentos, de distintos momentos históricos, significativos para a compreensão do PNLD: *Educação para Todos: caminho para a mudança*³⁰ e o *Plano Decenal de Educação para Todos*³¹.

A proposta Educação para Todos, segundo Cassiano (2007, p. 23-24), foi componente da política social do governo que almejava a construção da democracia e a promoção do desenvolvimento da economia e com justiça. Para tanto, um dos objetivos traçados foi a universalização do ensino fundamental. Neste nível de ensino, haviam sido constatados alguns problemas a ser superados, como sua baixa produtividade e a inexistência de um adequado fluxo de recursos financeiros para a educação básica. Para sua solução, foi definida a assistência ao aluno com “livro didático e merenda escolar [que] são projetos dispostos conjuntamente, inseridos no item assistencialismo” (*Ibid.*, p. 24).

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) delimitava os pontos em que o Brasil concentrou seus esforços e recursos, bem como quais estratégias foram adotadas para se alcançar a universalização da educação básica. Alguns pontos críticos foram destacados como focos para a formulação de estratégias de desenvolvimento da educação básica para todos: qualidade e heterogeneidade da oferta; efetividade e relevância do ensino; magistério; formação e gestão; apoio ao educando; financiamento; integração vertical dos sistemas de ensino; continuidade e sustentação das políticas educacionais e da gestão dos sistemas e das unidades escolares e o livro didático. Em relação a este último, o diagnóstico foi de que:

O livro didático constitui *um dos principais insumos da instituição escolar*. Os aspectos referentes à sua política, economia, gerência e pedagogia são indissociáveis das demais características da questão educacional brasileira. Embora existam no mercado editorial livros de

³⁰ “Educação para Todos” foi um documento elaborado em 1985, pelo então ministro da Educação Marco Maciel, e dá elementos para compreender a política de livro didático após o período da Ditadura Militar.

³¹ Este “Plano Decenal de Educação para Todos” (MEC, 1993) foi resultado do compromisso assumido pelo governo brasileiro, internacionalmente, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990.

inegável qualidade, o País ainda não conseguiu formular uma política consistente para o livro didático que enfatize o aspecto qualitativo. *O princípio da livre escolha pelo professor esbarra em sua insuficiente habilitação para avaliar e selecionar.*

A eficiência dos programas é comprometida pelo processo de aquisição, o que tem impedido que o livro esteja disponível na escola no início do ano escolar (BRASIL, 1993; grifos nosso).

Esse documento esboça como o livro didático tornou-se “um dos principais insumos da instituição escolar”, contudo percebemos ambiguidades e dificuldades de sua razão de ser porque “o princípio da livre escolha pelo professor esbarra em sua insuficiente habilitação para avaliar e selecionar”. A contradição está em proclamar o livro como uma alavanca para o ensino, quando não passa de um instrumento nas mãos dos docentes. Além disso, ao criticar a insuficiência do professor para efetivar a escolha, no fundo, pretende legitimar a definição dos livros por uma comissão avaliadora, inspirada numa proposta tecnicista, desencadeando problemas de outra ordem, como a restrição da liberdade de ensino.

Nota-se que a tônica do governo estava posta no argumento da falta de habilitação, de formação ou de notório saber pedagógico dos professores, indicando a necessidade, portanto, de vigiar a produção e conformar o uso, que são duas faces da regulação política sobre o livro didático. Dessas medidas sobressai uma educação de “cima para baixo”, dissonante das propostas de considerar o professor e o estudante como integrantes e participes do processo. Essa lógica de implementação de política tem, pois, os traços da ideologia tecnocrática (FERREIRA JÚNIOR; BITTAR, 2008). Dessa forma, o PNLD situa-se num movimento de reivindicação por democracia e de melhora da educação pública, mas também irrigado por uma concepção educacional conflituosa com o seu tempo por reforçar relações desiguais de poder.

* * *

O eixo do capítulo foi compreender a dinâmica de construção da política para o livro didático no Brasil. E, a partir dos estudos utilizados como referência, constatou-se que a ideia de uma política do livro didático emerge da ação do Estado de difundir uma ideologia e do controle e vigilância sobre os conhecimentos e práticas pedagógicas. Como nos mostrou Filgueiras (2010) e Bragança (2009), existiu um certo consenso da necessidade de formar a juventude e que se precisava integrá-los à cultura letrada. Com o Decreto-Lei 1.006/1938, o intuito foi de regular ou pôr em equilíbrio e

funcionamento a produção, importação e utilização dos livros didáticos. Para tanto, foi constituída a CNLD com a finalidade de restringir a difusão de questões políticas entendidas como imprudentes para o ensino na juventude. Todavia, tal estratégia transformou-se num obstáculo, pois parece que ao se pensar numa Comissão, inicialmente composta por sete membros, não havia uma dimensão do trabalho a ser realizado. E assim, supuseram condições para avaliarem quase dois mil livros didáticos, isso em 1938. Porém, como a Comissão iniciou seus trabalhos em 1940, inferimos que houve a circulação de obras não avaliadas pelo território nacional. Isso demonstra o exagero burocrático que recebeu o próprio desejo do governo de controlar os livros didáticos e difundir a ideologia nacionalista. Essa foi a dinâmica que se desenrolou até 1964.

O reordenamento político desencadeado em 1964 pôs abaixo a democracia brasileira, todavia propiciou a ampla distribuição de livros didáticos a partir do convênio MEC/Usaid, perdurando até 1971 com o encerramento das atividades da Colted. A execução da política do livro didático voltou para o INL que, embora tenha atendido ampla parcela da população através de diversos programas, assim o fez pela coedição: (i) distribuição de livros didáticos gratuitos para os estudantes menos afortunados e (ii) venda com preço subsidiado para os demais de escolas públicas.

Com a Fename, de 1976-1983, permanece o sistema de coedição e o sistema de colaboração entre os entes federados, além de ter centralizado o poder decisório no governo federal. Nesta, em 1980, foi finalizado o processo de avaliação de âmbito nacional e transferido a responsabilidade para os respectivos estados. A FAE dá prosseguimento no PLIDEF, no molde da Fename, nos anos de 1983 e 1984, substituindo-o pelo PNLD, que visa distribuir para todos os estudantes de escolas públicas os livros gratuitamente para o 1º grau e finaliza o processo de coedição.

As discussões estabelecidas contribuem para identificar as questões arroladas em torno da temática estudada sem a pretensão de esgotá-las. Contudo, é possível visualizarmos sua dinâmica e vicissitudes, das quais extraímos os seguintes aspectos que direcionaram a política do livro didático: a) durante o Estado Novo a CNLD, não conseguiu avaliar todas as obras em decorrência do insuficiente número de avaliadores; b) a centralização da política do livro didático, no âmbito federal, gerou várias críticas pelos governos estaduais, em especial de São Paulo. Eles reivindicavam

autonomia para legislar sobre o material, evidenciando tensões e dissensos; c) com exceção do período em que vigorou a Colted, a política do livro didático foi movida com poucos recursos. Tendo em vista a expansão da escola, primária e secundária, garantir material didático para todos exigia um alto investimento, fazendo surgir propostas de baratear o material como: a coedição, o fim dos livros descartáveis e a sua padronização; d) o conflito entre a distribuição do livro didático para todos ou para os economicamente incapazes de comprar esbarra na questão do livro ser um direito universal; e e) a regulação foi e continua em construção, tendo feições disciplinadoras e censoras, mas também de coordenar e assegurar os direitos, mesmo que aquém dos conclames sociais.

CAPÍTULO II

UMA INCURSÃO SOBRE OS FUNDAMENTOS DA POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO

A presença do Estado brasileiro na configuração do livro escolar tem elo com a Impressão Régia (1808) e prossegue até o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o que expressa estreitos laços e um significativo papel dado a esse instrumento político-pedagógico. Contudo, sua relevância não foi sempre contundente e as diferentes funções dadas ao mesmo, não raro, foram conflitantes. Dessa maneira, embora por todo o período republicano ocorresse a vigilância sobre a produção editorial dos livros didáticos e um pretenso controle da prática pedagógica, esse processo encontrou obstáculos na própria burocracia estatal, por exemplo a dificuldade para constituir uma comissão avaliadora. Sem esta, a propositura de disseminação de uma identidade nacional pelo livro didático, como pleiteada no Estado Novo, ficou limitada pela incapacidade de autorização das obras.

Após a Constituição Federal de 1988, com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o processo de Reforma do Estado (1995), bem como a Lei 9.394/96, incrementaram-se dispositivos a fim de regular a política do livro didático ou torná-la um mecanismo regulatório. Por sua vez, os modos de regulações são pautados, referenciados e construídos em fundamentos de natureza histórica e política (PAULO NETTO; BRAZ, 2008; BARROSO, 2005, 2006; SEMERARO, 1999). Nesse sentido, propusemos como objetivo: desvelar os fundamentos do *PNLD-Ensino Médio*. Sendo assim, neste capítulo prioriza-se o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), de 1995 em diante, e o Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM), concebido pela Resolução n. 038, de 15 de outubro de 2003, tendo sido gradualmente expandido (e ainda em expansão) para quase todas as disciplinas curriculares do ensino médio³². Este foi o enredo para a construção da questão norteadora do capítulo: quais são os pilares do Estado nacional para a constituição da política do livro didático para o ensino médio?

³² O FNDE, em seu sítio, manifesta atender todas as disciplinas. Entretanto, por não englobar disciplinas como artes e educação física, entendemos que não ocorre o pleno atendimento divulgado.

O foco central das preocupações reside nas regulações, categoria larga e sinuosa, que assinalam os elementos e as transformações constituintes do Estado moderno, de um Estado nacional-desenvolvimentista para o Estado regulador, neoliberal (MATTOS, 2006). O fundamento político define o tipo de regulação que se pretende e quais as técnicas utilizadas para obter êxito. Nesse sentido, a regulação, ou a metarregulação, coloca-se a serviço de propósitos diversos, embora as ações desencadeadas pelos tipos de regulação sejam conflitantes. Autores como Barroso (2006) assinalam o predomínio de uma regulação pautada na lógica do mercado e que adentra o Estado, de caráter impositivo e persuasivo, o que atravanca o desenvolvimento social e igualitário. Por outro lado, Gramsci (1978), ao constatar as limitações do modelo de Estado capitalista, reclama, dialeticamente, pelo seu fim e pelo soerguimento de instituições públicas revitalizadas com princípios e diretrizes que promovam a sociedade regulada ou Estado ético-político. Este se autorregula em razão da elevação cultural, política e moral das massas. Essa perspectiva é diametralmente oposta ao senso de autorregulação pela força invisível do mercado e suas leis, como nas visões de Milton Friedman (1977) e Friedrich Hayek (1984).

2.1. As atribuições do Estado brasileiro e suas marcas na política educacional

De forma conciso, nesta seção problematizamos as perspectivas políticas que (re)estruturam o Estado e estabelecem, desse jugo, os elementos predominantes para intervir na educação. O percurso da discussão começa pela apresentação de algumas bases do capital como uma relação social³³. Relação esta que fundamenta o modo de produção capitalista e, subjacente, delineia a construção do próprio Estado. Contudo, requer considerar, igualmente, que o Estado se constitui como instância fundamental da luta de classes. Para entrar nessa discussão, partimos do pressuposto de que as bases reais da história são as ações dos indivíduos e suas condições materiais de existência, tanto as que eles já encontraram prontas, como aquelas engendradas de sua própria ação. Portanto, “o ser dos homens é o seu processo de vida real³⁴” (MARX;

³³ “O capital não é uma coisa ou um conjunto de objetos – ele só existe na medida em que subordina a força de trabalho; de fato, o capital, mesmo que se expresse através de coisas (dinheiro, objetos, mercadorias, etc.), é sempre uma *relação social*” (PAULO NETTO; BRAZ, p. 2008, p. 98).

³⁴ Em outro trecho, Marx e Engels (2007) explicam mais detalhadamente que: “o que eles [os homens como gênero humano] são coincide, pois, com a sua produção, isto é, tanto com o *que* eles produzem quanto com a maneira *como* produzem. O que os indivíduos são depende, portanto, das condições

ENGELS, 2007, p. 19). Com isso, pretende-se demonstrar e compreender as bases materiais, e não imaginativas, do homem e como se dão as relações sociais específicas e os condicionantes do seu desenvolvimento. E assim pode-se desnudar o eixo axiológico do capital e do modo de produção capitalista³⁵ (MÉSZÁROS, 2009).

Como mostra Ianni (1986, p. 18), “em essência, o capitalismo é um sistema de mercantilização universal; e de produção de mais-valia” que requer sua constante reprodução e acumulação para a própria sobrevivência. Diferentemente do processo de troca mercantil simples que visa ao lucro, no capitalismo necessita-se da mais-valia. Como explicam Paulo Netto e Braz (2008, p. 81-82), numa mercantilização simples teríamos a produção de um produto pelo homem que, no intercâmbio com outros homens, almeja obter uma nova mercadoria. Com o aumento de comerciantes que mediavam as trocas de produtos entre pessoas e também entre regiões, e considerando a diferença de preços entre a compra e a venda, foi possível aos mesmos acumularem riquezas por meio do lucro obtido nessas trocas.

Esse processo de acumulação proporcionou a alteração no modo de produção econômica em que “a produção mercantil simples viu-se deslocada pela produção mercantil capitalista” (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 83). Esse deslocamento teve por base a acumulação de riquezas e o fato de esta propiciar um novo aspecto nas relações sociais: a mais-valia. Nesta, o cerne está na forma em que o capitalista aufere seu lucro. Se anteriormente o lucro advinha da venda de uma mercadoria por acréscimo no valor gerando lucro, na troca capitalista isso “provém de um acréscimo de valor gerado, na produção, pela intervenção da força de trabalho” (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 84). Disso, somam-se dois processos centrais para entender a sociedade capitalista: a divisão social do trabalho e a propriedade privada.

A propriedade privada não surge na sociedade capitalista, mas assume configurações próprias como sua possibilidade em gerar valor de troca. Este estudo refere-se à propriedade privada de “meios de produção fundamentais”, ou seja, instrumentos e ferramentas, materiais ou imateriais, dos quais o homem se vale para

materiais da sua produção” (*Ibid.* p.11).

³⁵ Embora não adentraremos na discussão, convém ressaltar que capital e capitalismo não são sinônimos, sendo que o primeiro engloba o segundo, por isso Mézáros explica que “o capital e a produção de mercadorias não só precedem, mas também necessariamente sobrevivem ao capitalismo” (MÉSZÁROS, 2009, p. 77). Ou seja, que a superação do capitalismo não representa a plena derrocada do capital, e sim uma fase do desenvolvimento histórico.

trabalhar (a terra, a indústria, a cultura, entre outros) (*Ibid.*, p. 58). A propriedade privada, portanto, constitui a raiz das classes sociais. Isso deriva de que, no desenvolvimento histórico daqueles meios de produção, foi sendo a classe burguesa que progressivamente se apropriou deles e, dessa forma, pôde explorar os que não detinham a posse daqueles bens, mas tão somente sua força de trabalho.

Quanto à divisão social do trabalho, inicialmente desenvolve-se apenas em especialidades em que o trabalhador domina todo o processo de produção (ferreiro, marceneiro, artesão, etc). Com o contínuo desenvolvimento dos meios de produção e sua crescente complexidade, dá-se a fragmentação e segmentação do processo produtivo, como ocorreu no sistema fordista, por exemplo (HARVEY, 1996). Tal processo, quando readaptado e inserido na educação, tendeu a desvalorizar e a precarizar o trabalho docente (OLIVEIRA, 2006).

Sob os pilares da propriedade privada, da divisão do trabalho e da busca pela mais-valia o modo de produção capitalista se sustenta, não sem crises, na sociedade hodierna. Devemos considerar também que, como Ianni (1986, p. 29) explicita, “o capitalismo não é nem estável, nem homogêneo, mas essencialmente desigual e contraditório; uma ‘forma antagônica de desenvolvimento’ das forças produtivas³⁶ e das relações de produção³⁷”. Isso significa que aqueles pilares podem sofrer, e efetivamente sofrem, alterações no decurso da história como mecanismos para a reprodução do capital.

Um desses mecanismos é o seu processo de acumulação. Como vimos, nas relações comerciais capitalistas ocorre a venda de mercadorias para se obter mais dinheiro: a mais-valia do capitalista por meio da exploração da força de trabalho. Ocorre que a mais-valia não é utilizada apenas para fins pessoais de consumo, pois parte dela será reconvertida em forma de capital, ou seja, uma quota-parte serve para a aquisição de novos equipamentos, ferramentas e força de trabalho para expansão da empresa. É precisamente “essa conversão de mais-valia em capital [que] caracteriza a reprodução ampliada, que realiza a acumulação de capital” (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 126). Esse processo tem uma dupla importância para compreender essa sociedade,

³⁶ Força produtiva é o conjunto dos meios de trabalhos (instrumentos), objetos do trabalho (matéria prima) e força de trabalho (o ser humano) (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 58).

³⁷ Relações técnicas de produção dizem respeito “ao controle ou domínio que os produtores diretos têm sobre os meios de trabalho e sobre o processo de trabalho em que estão envolvidos” (PAULO NETTO; BRAZ, 2008, p. 59).

significando que temos: a) um modo de produção que subsume o homem, o social em prol das mercadorias e sua constante reprodução; b) para conseguir manter o processo de acumulação do capital, o capitalista deve tratá-la como natural e universal, ou seja, como algo a ser alcançado, inclusive pelas outras classes sociais.

É no conjunto desses processos, conforme Ianni (1986, p. 64), que se revela sua concretude e “podem ser compreendidos se as análises apreendem também o Estado, como uma dimensão essencial do capitalismo”. Isto porque, nos meandros do desenvolvimento das forças produtivas, das relações de produção e do modo de produção, ou seja, da própria economia política, requereu e fez crescer a importância do Estado como instância com poderes legítimos para intervir e regular a sociedade no tocante aos seus aspectos políticos, econômicos, ideológicos e força legal (polícia, forças armadas) (CARNOY, 1994, p. 9). O Estado que, em termos gerais, pode ser assimilado como “o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo” (HÖFLING, 2001, p. 31), compondo o contexto e a dinâmica fundamental da sociedade.

Desse modo, o Estado, sob a lógica capitalista, tende a atuar para maximizar o mercado e minimizar o aparelho estatal na oferta de bens e serviços. Por essa via, se articularia organicamente com o processo de acumulação do capital. Nessa concepção de Estado, segundo Carnoy (1994, p. 42), “[seu] papel apropriado [fosse o] de fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os ‘benefícios dos homens’”.

Nesse modelo de Estado, como analisa Ianni (1986), manifestam-se as relações sociais e produtivas desiguais que acabam por estabelecer o antagonismo entre os proprietários dos meios de produção e os que detêm apenas a força de trabalho. Dessa forma, Marx e Engels (2007, p. 59) assinalaram que o Estado burguês “não é mais do que a forma de organização que os burgueses constituem pela necessidade de garantirem mutuamente a sua propriedade e os seus interesses, tanto no exterior como no interior”. Contudo, essa “forma de organização” não se constitui “exclusivamente” num órgão da classe dominante; mas também “nos movimentos do conjunto da sociedade e das outras classes sociais” (IANNI, 1986, p. 73).

Malgrado o significativo papel do Estado para a manutenção do *status quo* da classe dominante, não podemos nos restringir a este elemento (BEHRING, 2009).

Dessa forma, Gramsci enriquece a perspectiva de Estado ao envolver a sociedade civil na sua constituição. Para Gramsci (1991, p. 149):

Na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção). Numa doutrina que conceba o Estado como tendencialmente passível de extinção e de dissolução na sociedade regulada, o argumento é fundamental. O elemento Estado-coerção pode ser imaginado em processo de desaparecimento, à medida que se afirmam elementos cada vez mais conspícuos de sociedade regulada (ou Estado ético ou sociedade civil).

Nessa passagem, Gramsci situa a distinção (e não dissociação) e interrelação entre a sociedade política (aparelho estatal) e a sociedade civil (classes e grupos sociais e pessoas). Ao situar a sociedade civil na formatação do Estado, denota o jogo político e os embates existentes na sociedade e que, igualmente, perpassam o Estado. Também indica que a manutenção da hegemonia burguesa entranha no aparelho estatal, mas igualmente adentra a sociedade civil, do mesmo modo, guardada as devidas proporções, ocorre com a hegemonia popular que vigora na sociedade civil e perpassa o aparelho estatal. A hegemonia³⁸ assume papel fundamental no pensamento de Gramsci como “superestrutura, que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico; é o complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações torna-se o centro da análise, e não a estrutura” (CARNOY, 1994, p. 93). Desse modo, a investigação histórica demonstra a existência de grupos hegemônicos nesse Estado, mas não se trata de uma perspectiva determinista, e sim que elucida as diferentes manifestações e relações entre as classes e os grupos.

No Estado brasileiro, como demonstra Coutinho (2000), tem-se dois projetos principais³⁹ de estruturação do poder e de representação dos interesses: um liberal-corporativo, cuja expressão é o neoliberalismo, e, outro, a democracia de massas.

³⁸ Para Carnoy (1994, p. 95), “o conceito gramsciano de hegemonia tem dois significados principais: o primeiro é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante. O segundo é a relação entre as classes dominantes e as dominadas. A hegemonia compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados”.

³⁹ Coutinho (2000) traça esses dois projetos ao concentrar-se nos elementos essenciais e abstrair as particularidades. Ademais, são projetos em constante elaboração e reformulação, mostrando-se históricos e dinâmicos.

Ambos expressam um projeto global que envolve a esfera econômica, política, social e cultural, todavia eles “decerto, nem sempre aparecem explicitados de modo claro e sistemático no plano do discurso; constituem, contudo, o eixo da ação prática dos dois blocos sociais e políticos” (COUTINHO, 2000, p. 96) que buscam estruturar e conquistar a hegemonia na política brasileira. O primeiro enfatiza as medidas econômicas, as privatizações e a expansão da lógica do mercado, para o qual, o Estado assume a atribuição precípua de regulação, de ditar normas para o pleno desenvolvimento da concorrência na iniciativa privada. O segundo, em oposição, tem nos atores políticos e sociais das classes subalternas um conjunto de ações e práticas voltadas para a expansão e proliferação dos movimentos sociais, sendo uma estratégia para politizar e estruturar tais movimentos, bem como pressionar os governos a fim de socializar o poder e promover a equidade social (COUTINHO, 2000).

Portanto, os fundamentos do Estado pautam-se nas relações do capital e sua hegemonia desencadeada tanto pela intervenção estatal quanto pelo aquiescer e reforço da sociedade civil. Por outro lado, no seio desse mesmo Estado, temos perspectivas de bases comunitárias e socialistas que almejam suplantar o modelo corporativo-econômico por uma sociedade regulada (ou Estado ético-político) (SEMERARO, 1999). Temos, assim, uma relação dialética de coexistência e confronto dessas perspectivas na formulação de políticas públicas⁴⁰.

O momento de elaboração (BONETI, 2007), ou o contexto de influência (MAINARDES, 2006), de uma política pública apresenta-se como o período de apresentação de ideias, razões e justificativas em torno da temática que merece atenção e intervenção do Estado. Aliás, aqui pode delimitar a própria temática. Definem-se, nessa arena, as finalidades da educação e as estratégias para sua operacionalização. Para Boneti (2007), esse momento se remete à instância dos burocratas, assinalando a verticalidade de uma política pública. Mainardes (2006) alarga essa perspectiva ao buscar não dissociar ou não distanciar as ações dos profissionais que realizam a política na prática do contexto de influência. Para este, essa é uma distinção mais didática do

⁴⁰ “Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos” (BONETI, 2007, p. 74).

que rigorosa e passível de se verificar empiricamente.

Em nosso estudo, tomamos a política do livro didático com certa autonomia em relação à política educacional nacional, pois na sua arena, digamos, global que manifesta parte da sua elaboração, que é também um contexto de influência. Por isso, quando se propôs a investigação da interface – um ponto comum entre dois elementos distintos – entre o Estado brasileiro e a política do livro didático foi por esta ter uma face transnacional, que não brota do contexto nacional, mas que pode coincidir ou influenciá-lo.

As bases hodiernas da influência do contexto internacional sobre o Estado brasileiro podem ser remontadas às estratégias políticas, tendo os Estados Unidos à frente, de recomposição dos países envolvidos na segunda guerra mundial (1939-1945) tanto no âmbito político quanto para revigorar e revitalizar a lógica econômica. Segundo Castanho (2003), foram elaboradas inúmeras estratégias políticas e econômicas que se desenvolveram ao longo do século XX em ritmos e graus variados conforme as peculiaridades das nações. Dentre elas destacam-se:

O deslocamento do centro dinâmico do sistema da indústria para os serviços, especialmente os que têm relação com as tecnologias derivadas da microeletrônica e muito particularmente a informática; hegemonia, dentre os serviços, do setor financeiro, autonomizado em relação às atividades primárias e secundárias da economia, acentuando a tendência à financeirização existente desde os primórdios da monopolização capitalista [...]; formação de megaconglomerados empresariais; relocação dos parques industriais dos países centrais para os periféricos e pulverização das tarefas produtivas em unidades locadas em diferentes países; proteção ao direito de propriedade intelectual; desregulamentação, vale dizer, diminuição da governabilidade ou controle dos Estados nacionais sobre as respectivas economias, permitindo o avanço da maré globalizante regulada apenas ‘pelo mercado’; hegemonia da ideologia neoliberal – e assim por diante (CASTANHO, 2003, p. 21-22).

Para pôr em marcha tal engrenagem, em julho de 1944, realizou-se a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em Bretton Woods, Estados Unidos, quando definiram um sistema de gerenciamento econômico internacional, estabelecendo as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. Nestas, “foram criadas duas instituições financeiras internacionais: o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), juntas tornaram-se as guardiãs dos interesses do capital e com capacidade para induzir

políticas econômicas e o destino de continentes e países em todo o planeta” (SILVA, 2005, p. 258). De caráter assistencial, passaram a ter funções cada vez mais significativas e a coordenarem diversas ações no globo a fim de traçar as diretrizes econômicas, sociais e políticas de cunho liberal.

O Banco Mundial e o FMI têm ações complementares e diferenciam-se pelo primeiro focar o desenvolvimento social e econômico, investindo em projetos para redução da pobreza e a educação, por exemplo. Já o segundo direciona-se para a ordenação do sistema econômico. Assim, encontramos maior presença do Banco Mundial na educação brasileira e, segundo Fonseca (2007), sua intervenção se dá desde 1950⁴¹. Desde então, por meio das estratégias de “ajuda mútua e cooperação técnica”, adentra no país seus dispositivos institucionais por meio de documentos, projetos e estudos técnicos com uma ideologia filosófico-político-econômico-educacional sistematizada e coesa com suas próprias prerrogativas.

O êxito na implementação desses dispositivos ocorre, em especial na América Latina, por conta das dificuldades financeiras e a imposição de condicionalidades, isto é, mecanismos contratuais que delinham a forma e a destinação dos recursos. Essas condicionalidades são produzidas com regras que interferem no país mutuário, embora os mesmos financiem uma parte dos empréstimos (SILVA, 2002). Os estudos técnicos, documentos orientadores e as condicionalidades compõem, portanto, o que denominamos de dispositivos institucionais deste órgão. Eles são mecanismos para se alcançar seus fins, entre eles: subverter a ordem econômica em favor da manutenção e revigoramento do capital.

Outrossim, o Banco Mundial financiou a educação por meio de projetos com disposições de viés economicista, isto é, por “uma série de questões, próprias do âmbito da cultura e da política, [que] foram formuladas e respondidas usando-se a mesma teoria e metodologia com as quais se tenta dar conta de uma economia de mercado” (CORAGGIO, 2007, p. 102). A tendência desse enfoque, conforme avaliação realizada por Fonseca (2007) sobre estes projetos desenvolvidos no período de 1970-1990 no Brasil, gerou poucos resultados, dificultando um fluxo regular de investimento

⁴¹ Segundo Fonseca (2007, p. 229-231), a primeira fase de cooperação de organismos multilaterais tem início em 1950, mas foi fundamentalmente a partir de 1970 que “o setor social, incluindo a educação, que até então não era privilegiado no projeto de financiamento do Banco, passa a ter acesso aos créditos dessa agência”. Isso possibilitou a implementação de cinco projetos de cofinanciamento no período de 1970-1990.

para garantir um desenvolvimento com fôlego e de longo prazo⁴². Importante notar que o fim oficial de um programa não representa, de fato, o encerramento da intervenção, pois, por prescreverem mecanismos gerenciais e seu ideário, o seu modo de funcionamento tende a perdurar no ambiente escolar.

A intervenção do Banco Mundial e organismos internacionais, entre eles a Unesco e outros⁴³, não foi de mão única, unilateral, mas com consentimento do governo federal, parte dos estaduais e das elites dirigentes conservadoras do país (SILVA, 2002). Em certo nível, podemos correlacionar a potencialidade de êxito da política do Banco Mundial adentrando em determinado país com a receptividade das classes dirigentes por aquelas mesmas. Em outros termos, se existe congruência entre as matrizes filosóficas destas duas instâncias regulatórias (Banco Mundial e FMI) com as dos governos nacionais as possibilidades desses de consentir, de submeter ou favorecer o ideário externo são maiores. Entra no processo a dinâmica cultural, o que Gramsci (1991) chama de superestrutura, que são as relações ideológicas culturais e políticas. E para Marx e Engels (2007, p. 29), “os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes, ou seja, a classe que tem o poder material dominante numa dada sociedade é também a potência dominante espiritual”. Nessa passagem, apresenta-se a estreita relação entre a base econômica e o pensamento político. Ou seja, para sustentar e manter determinados modos de produção e relações de trocas favoráveis a uma classe, a mesma se compõe com um determinado ideário a fim de naturalizar aquelas relações. Dessa feita, resplandece a perspectiva liberal como sopé do sistema capitalista, tendo o Estado um papel tanto manifesto quanto latente, fulcral.

A atribuição do Estado de elaborar e garantir as políticas sociais, tendo em vista a desigualdade de renda e poder na sociedade, representa, no neoliberalismo⁴⁴ mais um subterfúgio, uma medida compensatória. Por que ao deixar à mercê da lei de livre

⁴² Apesar da constatação da ineficiência, os mesmos foram sistematicamente realizados e continuam a sê-lo, como podemos observar no programa “Fundo de Fortalecimento da Escola” (Fundescola), iniciado em 1998 e com término em 2010 (SCAFF, 2006). Fundescola é fruto de uma parceria do MEC e do Banco Mundial para promover o desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

⁴³ Tais como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

⁴⁴ Segundo Moraes (2002, p.15): “O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça.”

concorrência e, por essa via, crer que os indivíduos terão aquilo que merecem de acordo com suas potencialidades, traduz-se num mecanismo de legitimação de medidas arbitrárias e, quiçá, autoritárias. O livre mercado e sua pretensa capacidade de autorregulação revelou-se uma falácia, por exemplo, com a crise de 2008 e sua “ideologia que levou à lona a economia global” (STIGLITZ, 2010) justamente pela falta de controle e regulamentação de suas atividades econômicas pelo Estado, bem como as dificuldades de concretizar o controle social na perspectiva das classes subalternas⁴⁵ (CORREIA, 2008).

Assim, a política social revela sua faceta de acumulação do capital e legitimação do Estado capitalista, como observam Behring e Boschetti (2009, p. 37):

Pelo ângulo econômico, as políticas sociais assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, bem como manter elevados níveis de demanda e consumo, em épocas de crise. Pelo ângulo político, as políticas sociais são vistas como mecanismos de cooptação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema.

Se a política do livro didático transveste-se numa forma de acumulação do capital e legitimação do Estado capitalista, isso se processa à medida que: a) a política torna-se um mecanismo para captar recursos da sociedade e transpô-los para empresas privadas com a intenção de estabilizar o fluxo de lucros⁴⁶ (BEHRING, 2009); b) o Estado se cobre com o véu de benfeitor ao se manifestar como redistribuidor de poder e renda quando, ao fundo, toca superficialmente a questão social e não altera a estrutura que sustenta imensas desigualdades sociais (DEMO, 1996) e, particularmente, educacionais (FRIGOTTO, 2000).

Dessa forma, podemos assinalar que o Estado se vale da política social para sua própria reprodução, ou seja, para acumulação do capital e legitimação de suas

⁴⁵ A autora explica que o conceito ‘controle social’ é ambíguo e assume feição contraditória na literatura. E ao entender que o perpassa a luta de classes, esclarece a existência de diferentes tipos de controle social e que estão em disputa na realidade social. Nesse sentido, para a classe subalterna, uma perspectiva orgânica de controle social se dá “no sentido de estas formarem cada vez mais consensos na sociedade civil em torno do seu projeto de classe, passando do momento ‘econômico-corporativo’ ao ‘ético-político’, superando a racionalidade capitalista e tornando-se protagonista da história, efetivando uma ‘reforma intelectual e moral’ vinculada às transformações econômicas” (CORREIA, 2008, p. 105).

⁴⁶ No capitalismo monopolista de Estado, este, ao retirar “parte crescente do produto social por meio de impostos diretos e indiretos que incidem primordialmente sobre os assalariados, intervém ostensivamente no processo econômico, financiando a aquisição dos meios materiais de produção pelos grandes grupos industriais” (BEHRING, 2009, p. 33).

intervenções. Os pilares do Estado para a intervenção numa política social pautam-se, fundamentalmente, nesses dois processos. Os mesmos que sustentam as desigualdades econômicas e de poder entre as classes sociais, e que se desenvolvem por serem obscurecidos para a maior parte da população. Nesse sentido, ainda que uma política social seja fruto de reivindicações, pressões de grupos sociais menos favorecidos e concessões, representando conquistas, é também fonte de acumulação e de legitimação do capital.

Na atual conjuntura (2010), são as mediações que mistificam e obscurecem tal processo de acumulação e legitimação que resulta na precarização do trabalho docente por meio de ações regulatórias efetuadas pelo Estado e por políticas de cunho neoliberal como dinâmicas intrincadas. Para superar esse ideário, entendemos ser profícuo o pensamento de Antonio Gramsci, em especial, nesse momento, por propugnar a ação política e a necessidade “da iniciativa, da decisão, da organização e do envolvimento das massas” (SEMERARO, 1999, p. 150) e não desconsiderar o fator subjetivo do senso de responsabilização inerente ao sujeito. Por isso, capta as formas de contraposição dos trabalhadores e, inclusive, a possibilidade da construção da contra-hegemonia desses grupos pautados pela socialização do poder. E esse é um ponto fundamental que diverge a perspectiva neoliberal da democracia de massas: o reconhecimento de forças desiguais.

Noutro horizonte, para Gramsci, em razão do conflito interno ao Estado, foi possível pensar em sua destituição para que os indivíduos, de fato, vivessem sem coerção e gozassem plenamente da liberdade. Como aponta Semeraro (1999), o Estado tem seu papel para que ocorra a transformação da sociedade civil para a sociedade regulada. Não se deve, idealmente, acreditar que todas as condições necessárias já estejam postas para prescindirmos dele. Será necessário, portanto, que a classe trabalhadora esteja em condições de assumir a construção de sua própria história.

E ainda cabe assinalar que, em sua perspectiva imanente da história, a derrubada do Estado burguês não significa a ausência total de órgãos ou instituições responsáveis pelo funcionamento da sociedade. Essas existirão numa outra lógica na qual permita às pessoas serem construtoras de sua história, se autorregularem. O Estado assume a atribuição de socializar seu poder e “torna-se gradualmente ‘ético’ e ‘educador’ de uma sociedade que aprende cada vez mais a se autodeterminar”

(SEMERARO, 1999, p. 94).

No pensamento marxista, a emancipação de um sujeito ocorre no movimento histórico. E aquela não se efetiva para cada um se não for igualmente para todos, ou seja, seria possível, tão somente, a emancipação da humanidade, da totalidade e de cada indivíduo nela situado, simultaneamente. Na ótica liberal, essa emancipação da humanidade seria possível, mas não necessária. Nesta, cada um busca sua emancipação e caso, entre razões diversas, isso não seja possível não poderá ser atribuída a responsabilidade para os outros membros da sociedade, no máximo em algum grau, ao Estado. E isso mostra, no plano teórico e prático, a impossibilidade da plena realização dos seres sob os preceitos liberais.

Para Marx (1991, p. 24), tal concepção de “liberdade como direito do homem não se funda nas relações entre homem e homem, mas antes na separação do homem a respeito do homem. É o direito de tal separação, o direito do indivíduo circunscrito, fechado em si mesmo”. E, em contraposição, advoga a necessária articulação do ser com o gênero humano, como explica Duarte (2007), a apropriação dos saberes e instrumentos, materiais simbólicos, que faz do homem um ser humano. Daí a reivindicação de uma formação livre e universal. Ou na escrita do próprio Marx (1991, p. 30):

A emancipação humana só será plena quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstracto; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (*forces propres*) como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política.

Sendo assim, o exterior, a comunidade, as relações humanas, e também o Estado ético-político, carregariam a potencialidade de elevar o indivíduo a um grau mais elevado de usufruto da vida humana. Para alavancar o desenvolvimento humano, na perspectiva gramsciana, ao Estado incumbe a atribuição de “promover a democracia, a liberdade, a elevação das massas à condição de sujeitos ativamente participativos numa sociedade que aprende a se autodeterminar” (SEMERARO, 1999, p. 77). Reforçamos que essa postura ativa e teleológica do Estado ocorre pela sociedade política, mas também pela sociedade civil com indivíduos concretos. Não seria o Estado destituído de classe e neutro, dotado de poder supremo, que imprime como

benevolência a elevação das massas, a luta de classes atravessa todo esse processo. E o Estado se torna ético porque promove o crescimento da sociedade civil sem anular suas liberdades; e esta, ao amadurecer, passa a ser cada vez mais prescindível da intervenção exterior do aparelho burocrático.

O fundamento do Estado brasileiro assenta-se em bases históricas, no modo fluente e contraditório do capital e da luta de classes, dentre as quais, a liberal-corporativista e a democracia de massas. As tensões e conflitos entre essas perspectivas economicistas e emancipatória revelam a existência da influência internacional, do consentimento do governo nacional, os interesses de editoras e a pressão popular; fazendo com que atenda interesses diversos, seja de acumulação de riquezas ou de construir e assegurar um direito social. Tais são os fundamentos históricos também da política do livro didático que, indissociável do Estado, não escapa aos atritos e disjunções inerentes seu tempo histórico. Nesse sentido, as atribuições do Estado remetem à acumulação e concentração de riquezas, mas também a combater as desigualdades.

2.2. As diversas e oscilantes formas de regulação na educação pública

A discussão dos fundamentos da política social a expressou como direito e conquista dos trabalhadores e, também, um viés assistencialista e fonte de acumulação de capital nos preceitos liberais. E estas políticas ou programas podem ser o próprio modo de regulação quando definem as bases de governança com ordenamentos que “supõem uma concepção de organização social, política e econômica, a partir da qual se definem responsabilidades e competências do Estado, do mercado e da sociedade, e tendem, também, a desencadear processos de ressocialização” (KRAWCZYK, 2005). Nesse sentido, manifesta-se um caráter objetivo da regulação, o de coordenar e estabelecer parâmetros adequados para o funcionamento da política ou da ação do Estado.

A função reguladora do Estado ocorre, segundo Frigotto e Ciavatta (2003), em razão do desenvolvimento do capitalismo e do liberalismo que exigiu revisar as bases políticas de intervenção estatal para combater as sistemáticas crises econômicas, mas também ideológicas e teóricas. Ademais, as crescentes demandas sociais incitaram

o Estado “que se viu obrigado a responder, até por uma questão de sobrevivência, e renunciou à sua posição equidistante de árbitro social para tornar-se francamente interventor” (PEREIRA, 2008, p. 30). Nesse processo, constatou-se não uma ausência do Estado por conta do neoliberalismo, mas uma crescente intervenção deste por meio dos mecanismos de regulação, o foco do exame a seguir no seio da própria trama educacional.

Como assinala Barroso (2005), a concepção e a forma de pôr em prática uma regulação se articula com uma concepção mais ampla da acepção, reforma e reestruturação do Estado, por conta da proclamada crise do Estado pela ideologia liberal. Ao revisar o termo regulação, podemos iniciar com sua elaboração mais comum, como em Ferreira (2010), de “ato ou efeito de regular (se)” que se desdobrasse em: 1. “que é ou que age conforme as regras, as normas, as leis, as praxes”; e, 2. “esclarecer e facilitar por meio de disposições (a execução da lei); regulamentar”. De início, pode-se perceber a polissemia do termo, que se refere tanto ao como regular que é *a priori* quanto o efeito do regular, *a posteriori*, identificado em contexto concreto. Para tornar mais complexo o termo, destacar-se-á que a regulação *a priori* materializa-se por regras, normas e procedimentos tão diversos quanto os princípios e fundamentos que balizam a sua construção e, por conseguinte, inúmeros desencadeamentos da regulação. E, além disso, podemos situar o seu *processo*, ou seja, como são estabelecidos tanto a construção da regulação quanto as ações humanas que a materializam.

A regulação, em sentido amplo (abstrato), *a priori*, pode ser entendida como “um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema” (BARROSO, 2005, p. 733). Para cumprir sua função, são deliberados consensos, elaboradas regras e ordenamentos que atuam sobre os diversos níveis de um sistema educacional e os sujeitos, demonstrando ser a regulação múltipla e dinâmica, e não um processo único, previsível e automático⁴⁷. Concreta e historicamente, diferentemente dos sistemas cibernéticos e biológicos, a regulação ocorre em meio a disputas, processos constituintes, que conformam as práticas dos sujeitos. Esse processo que define a sua forma: se (i) mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação

⁴⁷ Para exemplificar, a multiplicidade da regulação ocorre por meio de mecanismos como a de prestação de contas, a imputabilidade aos professores, aumento de poder dos pais, busca de eficiência e livre competição (RIOPEL, 2006).

da eficiência e eficácia dos resultados ou, o seu oposto, (ii) centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferentes às questões da qualidade e eficácia dos resultados, bem como, ainda de acordo com Barroso (2005, p. 734), (iii) se “resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos ‘regulados’”.

A partir de Lessard (2006), podemos identificar três modelos de regulação da educação: a burocracia estatal, a profissão e o mercado, o que configura uma múltipla regulação da educação. De antemão, convém realçar que o termo regulação implica numa heterogeneidade, isto é, que ocorre em diferentes instâncias: governo, associações internacionais, instituições supranacionais e nacionais, mercado, comunidades, escolas; e graus: formal/controle e informal/autônoma. Além disso, a linha de pensamento de Lessard (2006) indica que uma regulação tem o fim de manter ou pôr em equilíbrio um sistema, sendo que o conjunto desses aspectos configura o modelo de regulação.

Dessa maneira, na *regulação burocrática estatal* ocorre a predominância da ação da instância burocrática do Estado por meio de normas e processos de controle, tais como as avaliações e testes padronizados, metas e indicadores e a convenção de modelos curriculares. Na *regulação profissional*, seu *locus* de ação envolve, predominantemente, o ambiente escolar e acontece de maneira autônoma/informal por meio de valores e normas éticas interiorizadas *no* e *a partir* do corpo docente. Por fim, a *regulação do mercado*, ou sob preceitos do mercado, em certa medida, incorpora elementos dos dois anteriores. Isso porque ocorre um processo formal, mas por meio de *rankings* e hierarquização, diferente da normatização burocrática. Mas também é informal e autônoma por imputar ao professor valores norteadores de sua prática, porém princípios antes econômicos do que éticos. Nesta última, a instância privilegiada de ação é o mercado e sua lógica é a da concorrência.

Esses modelos, pelo processo de coabitações, são mais imperceptíveis no atual contexto por (i) querer nos fazer crer que quase desvanecem as fronteiras entre mercado e Estado; (ii) agem para dissimular as ações do Estado que servem ao mercado. Assim, as formas de regulação, e que têm maior potencialidade de enraizar-se na cultura escolar, decorrem de uma dupla forma de intervenção: econômico-burocrática e ético-política (LESSARD, 2006). A primeira reforçando o discurso neoliberal de eficiência,

eficácia e rentabilidade que, para alcançá-las, exige uma padronização do ensino para obtenção dos resultados previstos. E a segunda, por enfatizar o professor e os agentes locais como os maiores responsáveis pela qualidade da educação. Para Lessard (2006, p. 160), ainda que os professores tendam a recusar os preceitos econômico-burocráticos, dificilmente recusam os éticos-políticos, “em suma, é como se fosse impossível escapar à nova regulação, pois ela é, para a sociedade, legítima e prenante”.

Diferentemente de Lessard (2006), que indica a forma de regulação pelo seu pressuposto (burocrática, econômica e ética), Barroso (2006) apresenta os modos de regulação em três instâncias, imbricados e de influência recíproca: a transnacional, a nacional e a microrregulação local⁴⁸. Por *regulação transnacional*, entende-se

o conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como ‘obrigados’ ou ‘legitimação’ para adotarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo (BARROSO, 2006, p. 44-45).

Esse modo de regulação transnacional, que não é direto, impactou no Brasil por meio, por exemplo, do Consenso de Washington, da Conferência de Jomtien, e acordos e projetos com o Banco Mundial (SILVA, M. 2002). Neste último caso, Torres (2007) mostra que, pela lógica economicista havia a predominância do livro didático como fator de eficiência da aprendizagem em relação à formação docente ou ao salário de professores. Essa premissa contribuiu para que o governo local, pautado em experiências de sucesso, adotasse esses discursos e construísse políticas ou projetos públicos fundamentados nas prerrogativas internacionais.

Por sua vez, a *regulação nacional*, para Barroso (2006, p. 50), é o modo como o Estado e sua administração “exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientado através de normas, injunções e constrangimentos, o contexto da acção dos diferentes actores sociais e seus resultados”. No Brasil, podemos identificar essas medidas por meio da definição dos Parâmetros Curriculares Nacionais, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, no caso do livro didático, os

⁴⁸ Convém ressaltar que o contexto de pesquisa de Barroso (2006) dá-se em Portugal e que as condições e estratégias que lá aconteceram não significam que desenrolam da mesma forma no contexto brasileiro. Por isso, o adotamos como referência para lançar luz sobre nossa investigação e não para explicar, *a priori*, como isso acontece em outras regiões.

Editais de concorrência do PNLD para compra dos materiais e a avaliação feita pela equipe técnica que aprova as obras, além da emissão de parecer sobre aspectos fundamentais constantes dos livros didáticos.

E, ao final, teríamos a *microrregulação local* que “remete para um complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários actores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional são (re)ajustadas localmente, muitas vezes de modo não intencional” (BARROSO, 2006, p. 56). Para este autor, portanto, resistência ou confronto acontece no nível local.

No modelo proposto por Barroso (2006), fazemos algumas ponderações, pois o consideramos linear e, em alguma medida, rígido. Em sua perspectiva, o modo de regulação acontece do macro (regulação transnacional) para o micro (microrregulação local). Entretanto, ao considerar as negociações e reajustes que se efetivam no âmbito nacional, conforme Ball (2001), há uma proximidade entre a implementação com a prática da política de regulação, pois não há uma separação estanque entre o âmbito nacional que pensa, formula e implementa e o local que recebe, resigna e realiza.

Ao tomarmos a concepção ampliada de Estado proposta por Gramsci, podemos notar que a sociedade civil carrega a capacidade de reler, intervir, negociar, confrontar as normas que são formuladas ainda dentro do Estado em seu âmbito burocrático e de formulação da política. Dessa maneira, nem toda regulação nacional se manifesta como injunção ou constrangimentos, mas também pode fomentar, assegurar ou alavancar as demandas populares e das culturas escolares, e ainda podem ser reconstruídas e modificadas nesse contexto.

Se parece plausível que o Estado aumentou a regulação na educação, outrossim, existem ações e medidas de democratização do poder e de participação nos processos decisórios, ou seja, que ampliam a autorregulação: que leis e normas sejam definidas pelos próprios sujeitos que irão cumprir. Diferentemente da autorregulação sob o invólucro neoliberal, que apregoa a liberdade formal e abstrata, pautada na lógica de mercado e o dismantelo do Estado de bem estar social (MORAES, 2002); no sentido gramsciano, a noção de autorregular ou autodeterminação incorpora o sentido histórico. Assim, são as ações confluentes às prerrogativas de plena liberdade e responsabilidade que visam à promoção e ao desenvolvimento do ser humano individualmente e do bem estar coletivo. Para tanto, Gramsci explicita que “o conteúdo econômico-social e a

forma ético-política se interpenetram e são orientados à elevação das massas por uma vontade coletiva que nasce de determinadas relações econômicas, como expressão da nova formação humana” (SEMERARO, 1999, p. 143). Sobressai, dessa maneira, o incentivo à iniciativa e ao desenvolvimento da subjetividade pelo escrutínio das bases reais e combate “as pressões exteriores que visam a condicionar o seu comportamento” (*Ibid.*, p. 153).

Assim, reconhecem-se as limitações da efetivação de processos participativos nesse modelo societal, contudo a esses processos se agrega valor “na medida em que contribui para explicitar e desenvolver os componentes essenciais do ser genérico do homem” (COUTINHO, 2000, p. 23). Trata-se, dessa maneira, de alavancar a democratização (que denota seu sentido de processo, de porvir) e os instrumentos nela subtendidos, como: acesso ao conhecimento (CHAUÍ, 2000), aos saberes mais ricos e desenvolvidos pela humanidade (DUARTE, 2007) e criação de espaços para negociação da qualidade da educação (FREITAS, 2005).

De fato, efetivar um projeto de democratização tornou-se tarefa que requer consistência e continuidade nas ações, além de reiterada revisão e aperfeiçoamento de estratégias para sua implementação. Para se ter uma dimensão, concordamos com Nogueira (1998, p. 92) quando apresenta um desafio teórico-prático a ser enfrentado pela sociedade e pelos trabalhadores da educação:

Trata-se, aqui, de encontrar meios de pôr em curso a organização e a estabilização de um espaço que seja simultaneamente ocupado pela sociedade civil e regulado pelo Estado, quer dizer, um espaço para ser democraticamente controlado e no qual seja possível fincar as estacas de uma política voltada para o “geral”, para a justiça social e a igualdade. A unificação [entre sociedade política e sociedade civil] traz também o desafio de ajustar o Estado, de repô-lo como instituição vocacionada para a coordenação, a regulação, o planejamento.

Nesse momento, cabe traçar a diferença entre a regulação no sentido liberal e no sentido marxista. Para o liberal, a regulação se preocupa com regras, em definir uma arena de disputa justa. Ou seja, a participação dos indivíduos acontece na definição do processo que, sendo este deliberado e consensual, será justo. O marxismo incorpora e ultrapassa a questão de regular e formular regras, pois estas não são o fim em si mesmas. O seu objetivo remete à justiça social e à igualdade, isto é, há um projeto intelectual, moral, ético-político e econômico que baliza a atuação dos indivíduos na

sociedade. Se no primeiro a regulação encerra em si mesma, no segundo ela deve ser colocada como mediação para promoção do ser humano e progresso da sociedade.

Do exposto, sobressai a diversidade de regulações na educação pública que assumem um caráter persuasivo e não impositivo. Além disso, regular por ser uma forma de equilibrar um sistema ou uma política pública pautada em normas e diretrizes, não significa em si que haja problemáticas. Com a regulação apresentando-se como constituinte tanto de um projeto liberal-corporativista quanto da democracia de massas tende a manifestar-se nas ações dos sujeitos escolares com oscilações entre os projetos. Assim, professores e estudantes, que de forma indireta e mediata sofrem uma regulação transnacional e nacional, podem na microrregulação apresentar atitudes de resignação, ressignificação ou aproximação.

2.3. A revitalização do PNLD: regular e avaliar para qualificar

O ano de 1995 representa, na história da produção e no consumo do livro didático no Brasil, a retomada acurada de sua regulamentação num campo político e econômico com tensões e disputas em torno de um direito social reclamado pelos estudantes, família e professores. As feições que o livro didático assumem no contexto social oscilam conforme as diferentes perspectivas sobre ele: no campo político, segundo Faria (1984), difusor da ideologia liberal; no campo educacional, conforme Lajolo (1996), em um contexto precário de funcionamento do sistema educacional ele exerce uma função mister de ordenação e sistematização dos saberes; no campo econômico, segundo Batista (2007), fonte de faturamento e lucros imprescindíveis para os grupos editoriais. Contudo, outros proclamam sua total ineficiência⁴⁹ (SILVA, E. 1996), o que desperta debates acalorados recheados de cientificidade e politicismo (MUNAKATA, 1997).

Dessa forma, as diferentes funções que o livro didático exerce e que são efetivamente significativas para cada um dos grupos interessados, embora os interesses entre eles possam ser divergentes/antagônicos, o tornou alvo de disputas quanto ao conteúdo, metodologia, ideologia e formato editorial ao longo da história, e ainda o é. Para nós, sua importância delinea-se a partir das ações do Estado e do pensamento

⁴⁹ Para Silva (1996, p. 11): “O vigor do livro didático advém da anemia cognitiva do professor”.

hegemônico, daí o intento de apreender *o quê, como* e as *razões* que conduziram à implementação e operacionalização de um determinado modelo de regulação sobre a política do livro didático.

A ascensão à presidência da República por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) significou uma inclinação acentuada para a adoção de medidas de cortes neoliberais⁵⁰ com notáveis implicações no campo da política social do livro didático. Seu governo foi marcado pela realização da Reforma Gerencial de Estado, coordenada pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998) Luiz Carlos Bresser-Pereira⁵¹. As razões para ser operacionalizado e os pilares econômicos e políticos que sustentam suas ações estão sintetizadas no Plano Diretor da Reforma do Estado (doravante *Plano Diretor*) elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995, em seguida sancionado pelo presidente (BRASIL, 1995).

A razão para a implementação do *Plano Diretor* apresentada por Fernando Henrique Cardoso foi “a crise brasileira da última década [que] foi também uma crise do Estado” (BRASIL, 1995, p. 6). Este ampliara demasiadamente, na ótica neoliberal, suas funções para o campo produtivo e desencadeado o desequilíbrio fiscal e a inflação. Assim, sua reforma tornou-se indispensável sob o corolário do crescimento sustentado da economia e a correção das desigualdades sociais e regionais. Para esse governo, os maiores problemas decorrentes do Estado e que definiram sua crise foram três:

1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995, p. 10-11).

Portanto, os problemas desse Estado demonstravam sua perda de poder e de investimento, sua incapacidade em atender a crescente solicitude dos direitos sociais e

⁵⁰ Embora não seja possível estabelecer um único fato que reluz a perspectiva neoliberal no Brasil devido à processualidade em que se desenvolve a história, podemos demarcar que passa a materializar-se (ou encruetar) no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e tendo continuidade com Itamar Franco (1993-1994). Lembrando que neste Fernando Henrique Cardoso foi Ministro da Fazenda e considerado o maior responsável por conceber o Plano Real.

⁵¹ Além de iniciar a Reforma da Gestão Pública de 1995, foi, em 1999, Ministro da Ciência e Tecnologia.

uma administração burocrática que não permitia a flexibilização da estabilidade do servidor público e da permissão de regimes jurídicos diferenciados. Apesar dessas dificuldades apresentadas pelo Estado, sua ineficiência e ineficácia culminam nos servidores públicos, bem como no sistema previdenciário.

A Reforma do Estado, apesar de se dirigir à esfera federal e não às estaduais e municipais, pôde por estas ser incorporada. Isso indicou também a magnitude da reforma que se pretendia ampla, mas com alvos específicos. O seu contexto de realização, entendido na redefinição das funções do Estado, lhe “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12). Essa redefinição foi fulcral e indicou seus alvos, das três instâncias de poder – legislativo, executivo e judiciário – sua reforma concentrou-se no executivo, pois este teria a possibilidade de proporcionar bens e serviços públicos à população.

Apesar das críticas direcionadas a este *modus operandi* do Estado durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (ABRUCIO, 2005; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003), a intenção aqui não é de transpor interpretações macro para o âmbito particular, mas identificar no PNLD *o quê, como* e as *razões* de sua implementação e, assim, depreender a configuração do *modelo* de regulação, o que faremos a seguir.

De início, a gestão pública ao se pensar numa política do livro didático, partiu-se da necessidade em garantir sua chegada às mãos de professores e estudantes em tempo hábil, ou seja, antes do início do ano letivo, e mais, que fossem distribuídos para todos, superando, assim, a discussão de que deveriam ser entregues apenas para as crianças menos favorecidas economicamente. Duas medidas foram tomadas para sua operacionalização: 1) a definição do Censo Escolar⁵² como critério para distribuição dos livros didáticos, e 2) a parceria com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) para distribuição. Desse modo, o Instituto Nacional de Pesquisa e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep) passou a definir a quantidade de exemplares a ser adquiridos pelo governo com base nas projeções de crescimento das matrículas, previstas para o ano letivo que seriam atendidas pelo PNLD. A criação desse critério

⁵² O Censo Escolar é realizado anualmente pelo Inep, autarquia federal encarregada dos processos censitários e avaliativos do ensino e responsável pelo levantamento de dados e informações relativos à educação básica.

para a aquisição dos livros visou evitar distorções recorrentes entre o número efetivo de alunos e o material entregue, que era constante de críticas no decorrer do *Programa*⁵³ (CASSIANO, 2007, p. 45).

O quadro da política do livro didático começou a mudar, em grande parte, pela pesquisa realizada por Grupos de Trabalho instituídos pela FAE, em 1993, para avaliar as obras didáticas de português, matemática, estudos sociais e ciências utilizadas na 1ª a 4ª séries; trabalho intitulado *Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos* (BRASIL, 1994), que conduziu a novo modo de regulação dessa política. Neste estudo, foram analisados os principais livros didáticos adquiridos pelo governo no ano de 1991 e que correspondiam a 94% das compras governamentais. O resultado do estudo foi de que os livros didáticos expressavam a visão da escola e do papel do professor como:

Repassador de informações estratificadas, obsoletas e errôneas, imune à concepção de que um mundo de mudanças vertiginosas de valores, da ciência e da tecnologia exige, acima de tudo, indivíduos com capacidade de resolver problemas novos para sobreviver, portanto, de pensá-los.

O que aprofunda a gravidade do problema, encobrendo tais conteúdos retrógrados, é que boa parte de quem produz o livro didático soube aproveitar as tecnologias mais avançadas de *marketing*. Conhecedora das condições de trabalho dos professores da rede de ensino, mal pagos, com dificuldades de se atualizarem e, muito mais, de prepararem as aulas e exercícios e de se capacitarem para avaliar, escolher e indicar o livro didático (BRASIL, 1994, p. 103).

Esse estudo culminou em quatro proposições para serem executadas: a) estabelecimento pelo MEC de um programa mínimo obrigatório de âmbito nacional, com os objetivos, conteúdos e orientação pedagógica em todas as disciplinas que constituem o currículo do 1º grau; b) instituição na FAE de uma instância de avaliação do livro didático; c) campanha sistemática de divulgação dos resultados da avaliação do livro didático; e d) incentivo a grupos qualificados de produção de livro didático (BRASIL, 1994, p. 103-104).

As propostas desdobraram-se, entre outras ações, na elaboração dos

⁵³ Além disso, a distribuição dos livros adquiridos por meio do PNLD passou a ser de responsabilidade da EBCT e, ao que tudo indica, desde esse período as obras têm sido entregues com pontualidade, chegando às escolas antes do início ano letivo (CASSIANO, 2007). Uma tarefa portentosa, pois para ter uma dimensão foram, em 2010, 78 mil toneladas de livros que saíram das editoras para serem transportadas para 5.556 centralizadoras dos correios, de onde seguiram para mais de 133 mil escolas públicas dos 26 estados e Distrito Federal do país.

Parâmetros Curriculares Nacionais/PCNs (1997), cumprindo o item (a). E também ao estabelecimento da avaliação⁵⁴ dos livros didáticos, em 1996, e a consequente publicação do *Guia do Livro Didático* com uma resenha das obras analisadas, itens (b) e (c). Quanto ao item (d) se por *grupos qualificados* leiam-se *empresas editoriais privadas*, cumpriu-se. Contudo, se entendermos aqueles como grupos de instância pública e articulados à comunidade escolar desvinculados da lógica do mercado, então não tivemos a efetivação do item (d), pois os grupos não foram criados, prevalecendo, portanto, a lógica de regular o mercado de produção dos materiais didáticos.

Com a instituição da comissão avaliadora, a qualidade dos livros inscritos em 1997, no PNLD, foi verificada por meio de uma triagem técnica que objetivava excluir livros com defeitos físicos e materiais de baixa qualidade, bem como pela avaliação pedagógica que verificou (i) correção e adequação conceitual e das informações básicas, (ii) coerência e pertinência metodológicas e (iii) preceitos éticos. Para Miranda e Luca (2004, p. 128) “a instituição de uma cultura avaliativa, num contexto político democrático, acabou por desencadear poderosos mecanismos de reajustamento e adaptação no mercado editorial”. Nesse sentido, segundo Mantovani (2009), essa avaliação possibilitou melhorar a qualidade de algumas obras didáticas tendo em vista que as editoras passaram a atender aos critérios estabelecidos, bem como demarcou “referências de qualidade para o livro didático; [retirou] uma série considerável de obras com graves problemas de conteúdo e concepções danosas ao ensino e à aprendizagem; incentivaram debates sobre o tema” (BEZERRA; LUCA, 2006). Esse desdobramento proporcionou,

Ainda que o processo de aperfeiçoamento dos critérios e procedimentos de avaliação seja bastante recente, a relação de continuidade dessa política por quase uma década teve efeitos incontestáveis na forma e no conteúdo do livro didático brasileiro. Na área de História é patente a transformação: de um cenário marcado pelo predomínio de obras que veiculavam, de modo explícito ou implícito, todo tipo de estereótipo e/ou preconceitos, para um quadro em que predominam cuidados evidentes, por parte de autores e editores, em relação aos critérios de exclusão de uma obra didática (MIRANDA; LUCA, 2004, p. 127).

Com a comissão avaliadora, o Estado retoma e revitaliza sua ação regulatória ao estabelecer a vigilância e regulamentação sobre a produção do livro

⁵⁴ As avaliações de 1996 até o PNLD 1999 foram realizadas por comissões formadas pelo MEC.

didático. Entendemos que as avaliações das obras vieram e, de certa forma, cumpriram o objetivo de melhorar e qualificar os livros didáticos destinados aos professores, ou seja, uma regulação para assegurar o direito à informação e ao conhecimento e que atende prerrogativas públicas e sociais da educação. Entretanto, tais avaliações não são isentas de polêmicas e conflitos, por exemplo, em 2009, a Associação Brasileira de Autores de Livros Educacionais (Abrale) lança uma nota com uma série de considerações sobre os programas governamentais do livro didático. São críticas dirigidas com o intuito de aprimorar a qualidade e aumentar a transparência do processo avaliativo das obras. Nesse comunicado, apresenta que os pareceres da Comissão do PNLD gerou exclusão de coleções didáticas contendo “críticas inadequadas, critérios confusos, erros evidentes e descuidos inaceitáveis⁵⁵” (ABRALE, 2009, p. 1).

Por outro lado, a regulação não se dirige apenas à iniciativa privada, se estende, concomitantemente, para o controle dos conteúdos, metodologias, imagens e formatos dos livros, bem como sobre o processo de escolha por seus destinatários. Assim revigorou-se a atuação do Estado que adentra nos meandros da cultura institucional escolar e logra difundir determinado pensamento pedagógico e conformar as práticas pedagógicas. Para influenciar a cultura escolar⁵⁶, a política do livro didático se articulou com os PCN como forma de regulação do currículo. Como expõe o Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza (1995-2002):

Ao final, prevaleceu a orientação de elaborar um parâmetro curricular nacional ou um referencial curricular nacional para evitar justamente os entraves legais; um parâmetro ou referencial não é obrigatório nem fere a autonomia de Estados e Municípios. De todo o modo, se o parâmetro ou o referencial são de boa qualidade, acabam se impondo. Essa tendência no Brasil foi reforçada e acelerada pelo fato de o Ministério ser um grande comprador de livros didáticos e ter introduzido, a partir de 1996, a avaliação desses livros com base precisamente nesses parâmetros (SOUZA, 2005, p. 123).

⁵⁵ Apenas para ilustrar o que considera inadequado, o documento da Abrale apresenta a seguinte situação ocorrida: “Uma obra é criticada por ter pouca variedade de textos, mas, na tabela fornecida no Guia pelos próprios avaliadores, verifica-se que muitas outras obras, com menor variedade, não sofreram tal crítica; aliás, a obra em questão só era superada nesse quesito por uma única outra! Nessa mesma obra, o parecerista considera inadequados para leitura das crianças os textos das páginas iniciais (ficha catalográfica, sumário, nome e endereço da editora, etc.), textos obrigatórios segundo a estrutura editorial definida no anexo I do edital. É inacreditável!” (ABRALE, 2009, p. 2).

⁵⁶ Para Pérez Gómez (2001, p. 131), por cultura escolar “entendo o conjunto de significados e comportamentos que a escola gera como instituição social. As tradições, os costumes, as rotinas, os rituais e as inércias que a escola estimula e se esforça em conservar e reproduzir condicionam claramente o tipo de vida que nela se desenvolve e reforçam a vigência de valores, de expectativas e de crenças ligadas à vida social dos grupos que constituem a instituição escolar”.

Dessa forma, com o PNLD regido pela lógica da competitividade em que, no discurso, proporcionaria a produção de obras mais qualificadas e que atendessem à diversidade regional, cultural e social do país, temos também a busca em equiparar e homogeneizar o currículo e a formação dos estudantes com a firme disposição de submetê-los a testes e indicadores que se esperam das instituições escolares dentro da lógica produtivista.

Nesse momento, nos valemos da compreensão de Barroso (2005) de que na educação acontece uma *regulação das regulações*. E para que o ideário pedagógico supranacional e globalizado se materializasse, os Estados nacionais são convocados a mediar esse processo. Lima (2010, p. 45) chama de transição paradigmática a metamorfose do “conceito de *educação* para o conceito de *aprendizagem*”, da formação humanista ético-cultural para um adestramento técnico-funcional; transição implementada intencionalmente. O sistema econômico e o sistema educativo continuam a revelar-se como os principais agentes indutores da transição paradigmática, a qual não ocorre espontaneamente ou à margem de agendas políticas e objetivos de controle, mesmo se esse controle se apresenta, por vezes, difuso ou remoto (LIMA, 2010, p. 45).

Por fim, podemos sinalizar que, desde o âmbito nacional, a política do livro didático se manifesta em forma de múltiplas regulações. Se elas almejam difundir o pensamento político-pedagógico hegemônico e convergir a prática dos docentes a esta mesma concepção, concomitantemente, pela regulação elevou a qualidade dos livros didáticos e estão situados no contexto em que os movimentos educacionais lutam pela expansão dos direitos.

2.4. O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio/*PNLD-Ensino Médio*: lógica e processos

A defesa pela ampliação da distribuição de livros didáticos para o ensino médio teve no Projeto de Lei (PL) n. 4.012, de 2001, do deputado José Carlos Coutinho, uma de suas manifestações, ao solicitar a gratuidade dos livros didáticos para a rede pública, com o diferencial de estender esse direito até os estudantes do 3º ano do ensino médio, visando atender à Constituição Federal de 1988, que estabelece como dever do Estado a garantia da “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (Art. 208,

Inciso II). Entre os motivos, estavam “a dificuldade de adquirir material escolar, em consequência do preço elevado, sendo, com certeza, um dos motivos que levam o aluno a abandonar a escola no nível médio” (PL, 4.012/2001), e a demanda de professores e estudantes por este material para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (ABRAMOVAY; CASTRO, 2003). A par dessas justificativas, a relatora do referido PL, deputada Celcita Pinheiro, vota a favor da proposta e apresenta um substitutivo ao Projeto de Lei n. 4.012, de 2001, adequando a proposição à técnica legislativa. Entretanto, foi arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, manteve-se inalterado na LDB, em seu artigo 4º, inciso VIII, que assegura o material didático para estudantes do ensino fundamental⁵⁷.

O valor de ter reconhecido na letra da lei um direito, embora encontre condições adversas na sociedade para sua materialização, indica deveres e obrigações que põem em marcha sua efetivação (CURY, 2002). Mesmo sem a aprovação do referido PL, mas com o respaldo da Constituição Federal de 1988, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assume a incumbência de atender os estudantes também do ensino médio com livro didático ao criar o Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio/PNLEM, pela Resolução n. 038, de 15 de outubro de 2003. O PNLEM tem como função precípua a avaliação, negociação, compra e distribuição de livros didáticos, bem como almeja garantir a sua universalização e, por meio dele, propiciar o conhecimento escolar e a formação da cidadania.

RESOLUÇÃO Nº 038 DE 15 DE OUTUBRO DE 2003.

O PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE, no uso de suas atribuições legais que lhe são conferidas pelo Art. 12, Capítulo IV, do Anexo I do Decreto nº 4.626, de 21 de março de 2003. CONSIDERANDO os propósitos de progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio preconizados no Art. 208, Inciso II, da Constituição Federal e emanados da Lei de Diretrizes e Bases da Educação;

CONSIDERANDO ser o livro didático um recurso básico para o aluno, no processo ensino-aprendizagem;

CONSIDERANDO a importância da participação do professor no processo de escolha do livro didático a ser utilizado em sala de aula,

RESOLVE “AD REFERENDUM”:

Art. 1º - Prover as escolas do ensino médio das redes estadual, do Distrito Federal e municipal de livros didáticos de qualidade, para uso

⁵⁷ O inteiro teor da matéria está disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao>> Acesso em: 10 out. 2011

dos alunos, abrangendo os componentes curriculares de Português e Matemática por meio do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio – PNLEM. [...]

Art. 3º – A definição do quantitativo de exemplares a ser adquirido será feita com base nas projeções de crescimento das matrículas, previstas para o ano letivo objeto de atendimento, elaboradas pelo INEP. [...]

Art.6º - Os livros didáticos de Português e Matemática adquiridos para o PNLEM terão a duração de no mínimo três anos, a partir do processo de escolha, conforme Anexo I.

Art. 7º – O processo de avaliação e escolha de livros ocorrerá a cada três anos.

O PNLEM, apesar de ser um programa do *livro*, restringe-se ao *livro didático*, tal como definido no *Edital de seleção*⁵⁸ (BRASIL, 2005):

Definições:

1.1. *Obra didática* - obra de volume único ou coleção completa organizada a partir de uma proposta científico-pedagógica explicitada.

1.2. *Livro do Aluno* – livro utilizado no processo de ensino-aprendizagem escolar, tendo em vista um uso coletivo e individual pelo aluno.

1.3. *Livro do Professor* – livro voltado à atividade docente que explicita a orientação teórico-metodológica e de articulação dos conteúdos das diferentes partes da obra entre si e com outras áreas do conhecimento. Deve oferecer, ainda, discussão sobre propostas de avaliação da aprendizagem, leituras e informações adicionais ao livro do aluno, bibliografia, bem como sugestões de leituras que contribuam para a formação e atualização do professor. Deve vir acompanhado do livro do aluno em forma integral.

1.4. *Livro consumível* – livro com lacunas ou espaços que possibilitam a realização das atividades e exercícios propostos ou que utilizam espaçamento entre as questões e textos que induzam o aluno a respondê-los no próprio livro, inviabilizando a sua reutilização.

1.5. *Livro não consumível* – livro sem lacunas ou espaços para realização das atividades ou exercícios propostos, possibilitando a sua reutilização.

1.6. *Obra Didática de Volume Único* – livro que apresenta conteúdo e atividades, em um único volume, com o propósito de atender às três séries que compõem o Ensino Médio.

1.7. *Obra Didática de Coleção* – conjunto de volumes destinado ao ensino nas três séries do Ensino Médio, organizado em torno de uma proposta pedagógica única (BRASIL, 2005, p. 16-17).

Em sua regulamentação, o livro ou obra, termos equivalentes no edital, apresenta como princípio fundante que seja *organizado a partir de uma proposta científico-pedagógica explicitada*, além de ser composto por livro do aluno e do

⁵⁸ Edital de convocação para inscrição no processo de avaliação e seleção de obras didáticas a serem incluídas no catálogo do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio-PNLEM/2007.

professor, em forma integral, e não consumível. Nesse edital, foi permitida a inscrição tanto da obra volume único quanto da coleção.

Com a Resolução n. 20, de 24 de maio de 2005, que *dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio – PNLEM* ocorre a ampliação do programa que, além das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, passa a distribuir os livros didáticos de Biologia, História, Química, Física e Geografia (Art. 1º). A meta de atendimento aos estudantes ocorre estabelecido com base nas projeções das matrículas realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), conforme Artigo 2º:

A definição do quantitativo de exemplares a ser adquirido será feita com base nas projeções de crescimento das matrículas, previstas para o ano letivo objeto de atendimento, elaboradas pelo Inep.

Parágrafo Único: o quantitativo de exemplares de que trata este artigo poderá ser acrescido de 3% destinados à Reserva Técnica.

De fato, o *PNLD-Ensino Médio* teve sua execução no início em 2004, como projeto-piloto, ao distribuir livros didáticos de Português e Matemática para as regiões Norte e Nordeste. O acesso ao livro didático de outras disciplinas aconteceu gradualmente, e em 2005 houve a distribuição dos livros escolares de Português e Matemática para todas as regiões do Brasil. As demais disciplinas teve o seguinte cronograma: em 2006, Biologia; em 2007, História e Química; em 2008, Geografia e Física; e estão previstos para 2012 a utilização dos livros didáticos de Língua Estrangeira (inglês ou espanhol), Filosofia e Sociologia.

A política do livro didático para o ensino médio mostra-se em contínua construção, tendo em vista os documentos legais que normatizam sua execução, conforme podemos observar no quadro 3 (p. 66).

Quadro 3: Legislação da política do livro didático para o ensino médio.

Dispositivos legais	Características
Resolução n. 038 de 15 de outubro de 2003	Concebe o PNLEM como projeto piloto. - Distribuir obras de Português e Matemática (regiões Norte e Nordeste).
Resolução n. 20 de 24 de maio de 2005	<i>Dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio - PNLEM</i> - Distribuir obras de Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física, Química, Geografia e História (todo território nacional).
Resolução n. 001 de 15 de janeiro de 2007	<i>Dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Livro – PNLD – para o ensino médio</i> - A execução do PNLD para o ensino médio ficará a cargo do FNDE e contará com a participação da Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC – e das Secretarias ou Órgãos Estaduais e Municipais de Educação, em regime de mútua cooperação (Art. 4º).
Resolução n. 60 de 20 de novembro de 2009	<i>Dispõe sobre O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica</i> - Livros didáticos para Língua Estrangeira (espanhol ou inglês), Filosofia e Sociologia.
Decreto n. 7.084, de 27 de janeiro de 2010	<i>Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências</i> - Pelo PNLD: prover as escolas com livros didáticos, dicionários e outros materiais de apoio à prática educativa (Art. 6º).

Fonte: Programa de Legislação Educacional Integrada (ProLei). Elaboração própria.

A partir do conjunto dos dispositivos legais elencados no quadro 3, evidenciam-se os principais elementos operacionais no período compreendido entre 2003 e 2010. Um dos objetivos da política do livro didático para o ensino médio é prover as escolas públicas com livros didáticos e, a partir do Decreto n. 7.084/2010, também com os dicionários. As finalidades do *PNLD-Ensino Médio* são garantir oportunidades e igualdade de condições para o acesso e a permanência dos estudantes na escola a partir das diversidades sociais e culturais que caracterizam a população e a sociedade brasileira; garantir a universalização do acesso e a melhoria da qualidade da educação básica; assegurar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. As estratégias utilizadas são: i) a provisão de obras didáticas com qualidade; ii) a participação dos docentes no processo de escolha dos livros, em função do conhecimento da realidade dos seus alunos e das suas escolas.

A primeira estratégia destina-se ao campo técnico-burocrático e nesta os

principais procedimentos são: realização da pré-análise (triagem) e a avaliação pedagógica dos livros didáticos; elaborar, em conjunto com a SEB, os editais de convocação para avaliação e seleção de obras para o Programa; e providenciar a distribuição do material aos beneficiários. A segunda estratégia articula-se com a adoção e uso dos livros didáticos e, nesta, os procedimentos fundamentais são: a disponibilização do guia de livros didáticos às escolas participantes; e viabilizar a escolha dos livros didáticos com a efetiva participação de seu corpo docente, registrando os títulos escolhidos (em 1ª e 2ª opção) e garantir a participação dos professores, sendo que a estes compete (Resolução n. 60/2009):

Art. 7º, inciso V – [...]

- a) participar da escolha dos títulos para a respectiva escola, dentre aqueles relacionados no guia de livros didáticos distribuído pelo FNDE; e
- b) observar, no que se refere ao processo de escolha, a proposta pedagógica e a realidade específica da sua escola.

As duas estratégias compõem um todo articulado. A primeira representa a coerência interna, ou seja, a intencionalidade do programa que visa garantir a distribuição de livros didáticos com qualidade a partir de critérios técnicos e pedagógicos definidos *a priori* por um conjunto de especialistas. Assim, tem-se um ideário da possibilidade de construção de um livro didático que supra as deficiências dos professores e promova a melhoria da qualidade da educação. A segunda estratégia remete a coerência externa que é o propósito do programa em contemplar a participação dos professores e dotá-los de obras condizentes com suas perspectivas e condições de trabalho.

O livro didático possui múltiplas facetas desdobrando-se em diversas atribuições conforme a instância institucional ou grupos sociais. Sendo assim, assinalamos o caráter político, o ideológico, o econômico, o educativo e cultural desse símbolo cultural. Nesse momento, problematiza-se a questão econômica da razão de ser do *PNLD-Ensino Médio* e, destarte, as instâncias e grupos sociais mais interligados com esse viés.

No que tange ao livro didático, ao partimos da sociedade civil, podemos identificar diferentes grupos sociais interessados e elegemos dois deles como os sobressalentes: i) os conglomerados editoriais: os *homens de negócios* (FRIGOTTO,

2000); e ii) as escolas: professores, estudantes e família. Ambos, com suas peculiaridades, atuam na educação básica. No entanto, suas relações com o modo de produção são antagônicas: os primeiros detêm os meios de produção de bens e primam pela mais-valia, os segundos, adquire os bens como valor de uso; o desdobramento são fins a serem objetivados na educação, também antagônicos e conflitantes. Como demonstra Cassiano (2007, p. 8):

Isso [gasto público na compra de livros didáticos] implica que a produção e comercialização dos livros didáticos, dispositivos centrais nas salas de aula de todo o Brasil, estão diretamente vinculados aos objetivos econômicos dos editores. Segundo Gimeno Sacristán (1995, p. 84-85), os editores são, ao mesmo tempo, agentes culturais e empresários, mas a “complexidade e a concentração do capital inclinam a balança para o lado do empresário em detrimento do lado do papel do agente cultural”, pois sendo o objetivo principal das editoras a sobrevivência, de acordo com o autor, a qualidade cultural e educativa passará a ser secundária, como ocorre em qualquer outro negócio.

Nessa balança, em termos sintéticos, tem-se a indústria editorial inclinada para auferir o lucro, a mais-valia (fins econômico-mercadológicos); enquanto, de outro lado, os educadores visam propiciar e efetivar uma educação de qualidade (fins ético-pedagógicos). E sendo o Estado o maior comprador, perpassa-o uma trama política ambígua e com tensões para atender grupos diferentes, embora possam existir pontos de interseção.

Por parte das editoras, o interesse decorre do amplo mercado existente de compra de livros didáticos. Segundo Batista (2007, p. 532): “dados relativos à produção editorial brasileira vêm indicando que o impresso didático desempenha um papel extremamente importante no quadro mesmo dessa produção mais geral”. Ou seja, os livros didáticos são o subsetor de livros mais vendidos no Brasil, conforme tabela 1.

Para ilustrar, tomando-se os dados de 2006, nele verificamos que o livro didático representa 59% do total de livros vendidos no país. E que esse percentual, no período investigado, foi menor apenas em 2002, quando significou 49% das vendas, mas chegou a ter o ápice de 77% do total. Isso evidencia a importância desse objeto no quadro geral da leitura nacional. Além disso, nota-se o significativo papel do governo que, em 2006, adquiriu 40% do mercado geral. E sua importância cresce à medida que diminui o poder de compra dos indivíduos.

Tabela 1: Vendas de livros e livros didáticos no Brasil, 1998-2006.

Exemplares vendidos*	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Didáticos mercado	144.49	98.200	69.564	58.500	53.000	49.000	56.551	69.856	66.754
Total mercado s/ didáticos	151.84	127.319	131.14	124.40	105.40	96.000	97.025	180.578	118.30
Total mercado	296.33	225.519	200.71	182.90	158.40	145.00	153.57	182.583	185.06
% de sobre total geral	72,21	77,85	60,05	61,08	49,4	56,67	53,20	67,53	59,63
Governo	114.00	64.160	133.52	116.50	162.20	110.83	135.09	87.803	125.31
% sobre total geral	27,79	22,15	39,95	38,92	50,6	43	46,80	32,47	40,37
Total geral	410.33	289.679	334.23	299.40	320.60	255.83	288.67	270.386	310.37

Fonte: Pesquisa de produção CBL/SNEL. * Em milhares.

Na tabela 2, mostramos que os livros distribuídos pelo governo são mais importantes para as classes E e D do que para as A e C. Também é significativo o número de livros emprestados pelas bibliotecas e escolas para as classes menos favorecidas, embora, neste caso, os percentuais sejam basicamente os mesmos entre as diferentes classes, oscilando de 24% da A para 22% na E.

A tabela 2 mostra então as principais formas de acesso ao livro.

Tabela 2: Principais formas de acesso ao livro no Brasil (por classe social).

	Classe A	Classe B	Classe C	Classe D	Classe E
Comprados	73%	65%	48%	32%	27%
Fotocopiados/xerocados	5%	8%	8%	5%	2%
Presenteados	30%	30%	21%	24%	25%
Emprestados por bibliotecas e escolas	24%	31%	37%	33%	22%
Emprestados por particulares	35%	47%	46%	44%	49%
Distribuídos pelo governo e/ou pelas escolas	3%	11%	15%	29%	40%
Da Internet	10%	13%	9%	3%	3%
Não costumam ler livros	5%	6%	5%	4%	0%

Fonte: Pesquisa Retratos da leitura no Brasil. (AMORIN, 2008).

No conjunto das duas tabelas, notamos então o grande mercado existente de livros didáticos e o governo como o principal comprador e fonte de distribuição para as classes menos abastadas. Somando-se a isso, notamos que na classe E a não distribuição pelo governo inibi e dificulta o acesso à leitura. Dessa forma, o governo atende uma dupla função: a) propiciar o acesso ao livro e livro didático, e b) incentivar a cadeia produtiva do setor empresarial de livro.

Ao direcionarmos para o *PNLD-Ensino Médio*, verifica-se um crescente investimento financeiro desde o início de sua execução, em 2004, tendo o ápice em 2008, quando chegou à ordem de mais de 500 milhões de reais. Para a edição de 2012 do PNLD, foram gastos 1, 3 bilhão de reais na compra de livros didáticos para o ensino médio e reposição do ensino fundamental, a maior compra de livros feita pelo FNDE. Com o valor de cada exemplar adquirido para 2012 variando entre R\$ 5,45 e R\$ 28,94.

Tabela 3: Gasto anual¹ pelo FNDE para a distribuição de livros didáticos para o ensino fundamental, médio e alfabetização de jovens e adultos, em reais. 1997 – 2009.

ANO	PNLD	PNLD- Ensino Médio	PNLA	TOTAL
1997	288.730.590,76	-	-	288.730.590,76
1998	31.840.061,00	-	-	31.840.061,00
1999	240.406.936,00	-	-	240.406.936,00
2000	486.479.318,00	-	-	486.479.318,00
2001	633.022.194,67	-	-	633.022.194,67
2002	314.222.817,32	-	-	314.222.817,32
2003	674.873.903,99	-	-	674.873.903,99
2004	691.055.736,18	19.864.752,40	-	710.920.488,58
2005	384.986.866,49	143.834.243,00	3.365.392,00 ²	532.186.501,49
2006	563.725.709,98	124.275.397,18	-	688.001.107,16
2007	661.411.920,87	221.540.849,41	-	882.952.770,28
2008	405.568.003,49	504.675.101,27	11.896.687,49	922.139.792,25
2009	583.996.560,00	137.563.421,71	20.600.000,00	742.159.981,71
TOTAL:	5.960.320.618,75	1.151.753.764,97	35.862.079,49	7.147.936.463,21

Fonte: Relatórios de atividade do FNDE (1997 a 2009). Elaboração própria.

1. Para contabilizar o gasto anual, consideramos todas as atividades inseridas na ação executada pelo FNDE, tais como: o controle de qualidade dos livros, triagem, produção em Braille, aquisição e distribuição de periódicos; e assim demonstrar o dispêndio em sua totalidade, ao contrário de expor apenas o valor de compra efetuado junto às editoras.

2. Apesar de o PNLA ter efetuado sua primeira distribuição em 2008, encontramos nos relatórios do FNDE que em 2005 foi realizada a ação de *Apoio à Distribuição de Material Didático para a Educação de Jovens e Adultos* que entendemos ser análoga à atual ação denominada de *Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos*.

A tabela 3 apresenta, pois, o aumento do investimento de recursos públicos nos programas de livros didáticos e indica o reconhecimento do valor pedagógico para a educação; em parte, nota-se o consentimento aos ordenamentos das agências internacionais que a prescrevem (SILVA, M. 2002); além das pressões e forças advindas das indústrias editoriais nacionais e internacionais (CASSIANO, 2007); e movimentos sociais que lutam pela expansão de direitos. Dessa feita, revela-se, no plano das ações governamentais, a indissociabilidade entre os fins econômicos e pedagógicos da política do livro didático. Por conseguinte, além dos fundamentos histórico-econômicos dessa política – a luta de classes, o Estado ampliado – acrescenta-se os fundamentos políticos-educacionais que a balizam, sendo eles: a) a transparência e a isonomia na seleção das editoras; b) a avaliação ética e pedagógica das obras e coleções didáticas; c) gestão com participação dos professores no processo de escolha dos livros; e d) livros do aluno e do professor, em forma integral, organizados por uma proposta científico-pedagógica.

* * *

A experiência no PNLD, as condições de vida da população e as desigualdades sociais exigem a intervenção do Estado no ensino médio por meio de uma política do livro didático. Agências internacionais e movimentos sociais, cada qual com suas peculiaridades, reconhecem nesse material a objetividade e contribuições para o processo de ensino e aprendizagem, o que legitima a ação do Estado nesse campo educacional e, igualmente, nicho mercadológico. Na política do livro didático, aspectos antagônicos coexistem, entrelaçam o reino da necessidade de tornar acessível à informação e o conhecimento na trama do mercado com o reino da liberdade de socialização dos saberes universais e condizentes com a ampliação dos direitos sociais e fortalecimento da cidadania.

Na relação entre sociedade política e civil, compósitas do Estado, revelam-se interesses além dos educacionais. Fundamenta essa política o desenvolvimento e expansão do capitalismo, que demanda novos profissionais, flexíveis, empregáveis e multifuncionais, operando, inclusive, uma reestrutura da proposta educativa internacional e nacional. Há uma demanda por indivíduos melhores qualificados para o mercado e, por conseguinte, o ensino médio apresenta-se como espaço fundamental para materializá-la. Nessa lógica, a elevação da formação dentro de bases

mercadológicas, calcada no lema do aprender a aprender⁵⁹, induz à formação de novos consumidores. Além disso, para a indústria editorial, a expansão para o ensino médio representou um significativo aporte financeiro e acumulação de capital. Nesta realidade florescem os movimentos sociais e de profissionais da educação que atuaram no seio desse mesmo Estado a fim de aperfeiçoar a qualidade das obras e combater as manifestações de preconceito contra grupos étnicos e minoritários. Nesse embate, exigiu-se criar parâmetros para avaliação das obras, propiciando sua melhoria, garantiu a chegada dos livros na escola antes do início do ano letivo e permitiu a escolha do material didático pelo docente. Dessa maneira, revela-se a luta para a concretização de objetivos educacionais pela política do livro didático para o ensino médio, ao mesmo tempo de uma constante avaliação, revisão e reformulação, tendo em atender docentes e discentes.

⁵⁹ Pautados em Duarte (2003, p. 7-9), não desconsideramos a necessidade de desenvolver ou propiciar a autonomia do estudante, a crítica é direcionada ao aspecto valorativo implícito naquele lema de que seja preferível o aprender sozinho ao invés de uma aprendizagem decorrente da transmissão das formas mais elevadas e desenvolvidas do conhecimento socialmente existente.

CAPÍTULO III

POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO ENTREMEADA NO ENSINO MÉDIO DE GOIÂNIA

A política do livro didático, como embate e confluência entre forças e ação regulatória, articula-se no ensino médio de Goiânia para, de um lado, amenizar os problemas educacionais, por outro, dissimular as ações (trans)governamentais que, sob a prerrogativa de aprimorar a educação, aquiesce frente ao viés economicista. Tendo como pressuposto que a escola pública tornou-se uma arena decisória que influencia na elaboração, na forma de implementar e de avaliar ou para reformulação de uma política, conforme discute Pérez Gomes (2001), tem-se nessa instituição um cruzamento de culturas, onde seus sujeitos experimentam e elaboram uma cultura relativamente autônoma.

Essas considerações levaram-nos a refletir acerca dos desdobramentos da política do livro didático, marcada por tensões e interseções entre a perspectiva educacional e a econômica, no ensino médio de Goiânia e na postura dos discentes e docentes frente a este material. O objetivo é, pois, elucidar como a política do livro didático adentrou-se no ensino médio público; e identificar as práticas e os sentidos postos pelos estudantes em relação às obras e coleções didáticas distribuídas pelo *PNLD-Ensino Médio*.

Desse modo, o capítulo foi distribuído em quatro tópicos, iniciando-se pelo percurso de captação dos dados empíricos e prosseguindo com a apresentação das peculiaridades e conjuntura do sistema estadual de ensino médio público. A seguir analisa as razões e alguns aspectos da implementação local dessa política e, por fim, seus desdobramentos na prática e representação dos estudantes.

3.1. O percurso de captação dos dados empíricos

A captação de elementos empíricos articula-se às bases teóricas e auxilia na produção do conhecimento calcado na realidade concreta. E a diversidade de fontes utilizadas visa antes fornecer uma compreensão ampla do fenômeno investigado do que os seus pormenores. O que se pretende é escapar do ideário que visualiza em cada

elemento empírico a comprovação de uma teoria ulterior que renega a vida e desemboca no idealismo, aqui – a voz dos estudantes e docentes, os documentos legislativos, as escolas – enriquece o exame dos conflitos históricos vividos pelos sujeitos.

Para a apreensão dessa realidade, elegeu-se: 1) fontes documentais (legislação, edital de seleção das obras, guia do livro didático); 2) instituições escolares que participam do *PNLD-Ensino Médio* (escolas públicas de ensino médio diurno, em Goiânia, da rede estadual); e 3) sujeitos escolares (professores e estudantes). Estes, mais que implantaram, constroem e reelaboram a política e, dessa forma, expressam aspectos do programa que alargam nossa compreensão. Os critérios para definição das escolas foram: a) terem participado do *PNLD-Ensino Médio/2008*, então *PNLEM/2008*, num total de 77 escolas públicas; b) considerando que, em Goiânia, foram escolhidas onze obras ou coleções didáticas de História e cada escola tem apenas uma delas, optamos então por envolver uma escola de cada livro didático a fim de captar as visões sobre todas as selecionadas.

Em cada escola pública captamos a perspectiva de um professor de História que atua no ensino médio, preferencialmente desde 2007, ano em que ocorreu o processo de escolha dos livros didáticos de História. Também foram envolvidos na pesquisa os estudantes, do 2º e 3º ano diurno, que receberam livro didático de História.

A partir desses critérios, estabeleceram-se onze escolas para compor o estudo, porém no trabalho de campo foi necessário fazer algumas alterações considerando os critérios eleitos. Assim, registra-se que: a) nas duas escolas que haviam recebido a obra didática *Nova História Integrada* não encontramos nenhum professor para relatar sua experiência⁶⁰ com o *PNLD-Ensino Médio*; b) a obra didática *História Geral e Brasil* foi adotada em uma única escola. Com isso, decidimos entrevistar o professor de História com maior tempo de trabalho nessa escola, mesmo que não atuasse desde 2007; c) a coleção didática *Ciências Humanas e suas Tecnologias*, escolhida em uma escola, abarca dois componentes curriculares, História e Geografia, e, para manter o foco na primeira, optamos em não investigar esse caso.

Nesse percurso de ida às escolas também foi recorrente escolas com

⁶⁰ Ao procurarmos essas escolas, constatamos que uma fora fechada e a outra não oferecia mais o ensino médio.

professores que ingressaram após o processo de escolha dos livros⁶¹. Desse íterim, fizemos duas alterações: 1) optamos em selecionar uma segunda escola que escolheu o livro *A escrita da História* (livro mais recebido em Goiânia), e 2) entrevistamos um professor que ingressou na rede estadual após o processo de escolha. Assim, totalizaram-se onze escolas e onze professores, e as entrevistas foram realizadas nos meses de setembro e outubro de 2011. Nas escolas onde atuam os professores tivemos estudantes que, esclarecidos sobre os objetivos deste estudo, aceitaram participar respondendo ao questionário, num total de 146 respondentes. Dessa forma, formou-se o conjunto de sujeitos investigados e optou-se pelo anonimato, assim, compôs-se um código identificador e apresentados no quadro 4.

Quadro 4: Sujeitos selecionados para a investigação.

Fontes da empiria	Obras didáticas <i>PNLD-Ensino Médio</i> /2008	Número de professores entrevistados	Código de identificação
Professoras	A Escrita da História	2	Prof.1 Prof.2
Professores	História: uma abordagem integrada	2	Prof.3 Prof.4
Professora	História: das Cavernas ao terceiro milênio	1	Prof.5
Professora	História - 102419L	1	Prof.6
Professora	História - 102421L	1	Prof.7
Professora	História do Mundo Ocidental	1	Prof.8
Professora	História Geral e Brasil	1	Prof.9
Professora	História Global - Brasil e Geral	1	Prof.10
Professor	Nova História Crítica	1	Prof.11
Total de professores:		11	
Estudantes		146	Estudante

Fonte: Entrevistas e questionários aplicados em Goiânia (2011). Elaboração própria

Os onze professores selecionados para participar do estudo formam um grupo com média de atuação na rede estadual de 17 anos, tendo desde recém-ingressos, com três anos de função, até uma veterana com 32 anos de exercício da profissão. Todos trabalham, ao menos, dois períodos do dia, salvo a Prof.3, que atua num único

⁶¹ Nesse itinerário, nos deparamos com nove escolas em que os professores ingressaram na rede após o processo de escolha.

período. De modo geral, atuam em diferentes níveis da educação (fundamental, médio, educação de jovens e adultos), mas também ocupam outras funções, ora na escola, ora em outros ramos profissionais. Além disso, quanto à formação profissional, temos uma professora com titulação de mestre, nove com curso de especialização, e um apenas com graduação. No quadro 5, elaboramos uma caracterização dos participantes.

Quadro 5: Caracterização dos docentes participantes.

Código de identificação	Professor(a) Formação	Sexo	Ano de ingresso na rede estadual (tempo de atuação)	Quantidade de turmas ensino médio-2011/ Outras atribuições
Prof. 1	História / Especialista	F	1979 (32 anos)	22 turmas
Prof. 2	História / Especialista	F	1999 (12 anos)	10 turmas / Emprego em área não escolar
Prof. 3	História / Especialista	F	1989 (22 anos)	10 turmas
Prof. 4	Geografia	M	2008 (3 anos)	5 turmas / Professor ensino fundamental
Prof. 5	História / Especialista	F	1984 (27 anos)	8 turmas / Professora ensino fundamental
Prof. 6	História / Especialista	F	1997 (14 anos)	14 turmas / Professora ensino fundamental
Prof. 7	História / Especialista	F	1994 (17 anos)	5 turmas / Bibliotecária
Prof. 8	História e Pedagogia / Especialista	F	1988 (23 anos)	11 turmas / Professora ensino fundamental
Prof. 9	História / Mestre	F	2007 (4 anos)	10 turmas / Professora rede municipal
Prof. 10	História e Pedagogia / Especialista	F	1998 (13 anos)	11 turmas / Professora rede municipal
Prof. 11	História, Geografia e Direito / Especialista	M	1991 (20 anos)	10 turmas/ Professor do ensino fundamental e da Educação de Jovens e Adultos; advogado

Fonte: Entrevistas realizadas em Goiânia (2011). Elaboração própria.

Para a coleta de dados, utilizamos a entrevista semiestruturada com os docentes em razão da sua utilização oferecer amplas perspectivas para o informante explicitar suas visões e o inserir na *elaboração do conteúdo da pesquisa* (TRIVIÑOS,

1987). Com os estudantes, do 2º e 3º anos, usamos o questionário com questões objetivas e qualitativas.

Para complementar e auxiliar a investigação, utilizamos fontes documentais, tais como: o Censo Escolar (1999-2008) do Estado de Goiás (GOIÁS, 2009) para apresentar as peculiaridades do município investigado. Em relação ao *PNLD-Ensino Médio*, utilizamos a sua legislação (resoluções n. 38/2003; n. 20/2005; n. 01/2007; n. 60/2009 e decreto n. 7.084/2010) e o Catálogo do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio, História, PNLEM/2008 (SEB/FNDE, 2007). Passemos então à reflexão.

3.2. Notas sobre o sistema estadual de ensino médio público em Goiânia

Nessa seção, apresentamos os desafios educacionais postos tanto pela perspectiva do governo quanto por trabalhos de investigação junto à comunidade escolar, sobre os quais a política do livro didático visa intervir e superar.

No âmbito federal de propostas e políticas governamentais, a elaboração do Plano Nacional de Educação/PNE (2001-2010)⁶², como resultado de debates políticos, interesses econômicos e propostas da sociedade organizada, propôs-se combater a herança deficitária do sistema de educação e aprimorar sua efetivação e o processo participativo. No que tange ao ensino médio, visto como “um poderoso fator de formação para a cidadania e de qualificação profissional” (BRASIL, 2000, p. 27), o diagnóstico realizado constatou o reduzido acesso da população a ele, e “muito menor que nos demais países latino-americanos em desenvolvimento” (*Ibid.*, p. 27).

Segundo dados do IBGE, em 1997, a população na faixa etária de 15 a 19 anos era de, aproximadamente, 16,5 milhões, sendo que cerca de seis milhões estavam matriculadas no ensino médio, ou seja, havia 36% de jovens matriculados no ensino médio em idade considerada apropriada. Esse era, portanto, um dos principais pontos a ser sanados pela política educacional. Outro dado expressivo foi a seletividade interna desse nível de ensino, os que iniciavam o 1º ano tendiam a abandonar os estudos, fazendo com que o índice de ingressantes que concluíam, no período entre 1991-94, fosse de apenas 43,8% (BRASIL, 2000, p. 28). Nesse sentido, para universalizar a

⁶² Sabe-se que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Ordinário n° 8.035/2010, denominado Plano Nacional de Educação, correspondente ao decênio 2011/2020.

oferta desse nível de ensino, reduzir a distorção série-idade e taxas de abandono, entre outros, o PNE (2001-2010) elencou 20 objetivos e metas para o ensino médio a ser cumpridas pelas diferentes instâncias políticas (federal, estaduais e municipais), órgãos governamentais (MEC, secretarias estaduais e municipais) e escolas (diretores, coordenadores, professores e profissionais da educação).

O PNE (2001-2010) decretou, no Artigo 2º, que “a partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes” (BRASIL, 2000, p. 1). Dessa feita, o Estado de Goiás iniciou a elaboração de seu Plano Estadual de Educação (PEE-GO), apresentando seu anteprojeto em 2003 e retomando em 2006 para revisão de seus dados e objetivos educacionais. Definida uma comissão revisora, os trabalhos foram reiniciados, em 2007, por meio de fóruns de debates com as escolas, comunidade acadêmica e sociedade civil, que culminou na elaboração do PEE-GO (2008-2017), aprovado como Lei Complementar n. 62, de 9 de outubro de 2008.

Como explícito no PEE-GO (2008-2017), trata-se de

[...] um Plano de Estado, que visa a estabelecer metas constitucionalmente delineadas, o que garante força e legitimidade para que não fique à mercê desse ou daquele governante. Suas metas devem, por isso mesmo, ser rigorosamente respeitadas e cumpridas por todos os que ocuparem o Poder Executivo, durante a vigência do Plano (GOIÁS, 2008, p. 15).

Neste documento foram definidos como objetivos:

1. Erradicar o analfabetismo;
2. Aumentar o nível de escolaridade da população;
3. Universalizar a educação básica;
4. Implantar, gradativamente, a jornada de tempo integral, com três refeições diárias;
5. Garantir o fornecimento de merenda escolar para o ensino médio;
6. *Assegurar o fornecimento do livro didático para a educação básica;*
7. Garantir padrões mínimos de infraestrutura e qualidade para todos;
8. Valorizar e qualificar os profissionais da educação, inclusive com implantação de planos de carreira próprios em todos os municípios;
9. Garantir efetiva gestão democrática em todos os níveis e modalidades educacionais;
10. Manter, em parceria com a União e Municípios, os programas

sociais de renda mínima (GOIÁS, 2008, p. 16; Grifo nosso).

Para o ensino médio, em Goiás, foi definido um total de 32 objetivos e metas que incluem, entre outros:

1. Universalizar, até o final da vigência deste Plano, o ensino médio, a fim de atender todos os estudantes que tiverem concluído o ensino fundamental. [...]
3. Garantir organização didático-pedagógica e administrativa, com carga horária e metodologia que resguardem a qualidade de ensino, adequada ao estudante trabalhador, atendendo às necessidades, especificidades e diversidades socioculturais do estudante do turno noturno. [...]
7. Implementar, em quatro (4) anos, a partir da vigência deste Plano, política de padrões mínimos de infraestrutura física da rede, com prédios, número adequado de salas de aula, auditórios, dependências administrativas, quadras de esporte, bibliotecas, laboratórios, equipamentos de multimídia, telefones, reproduzidores de textos. [...]
9. *Garantir, em três (3) anos, a partir da vigência deste Plano, o livro didático para todos os estudantes do ensino médio.* [...] (GOIÁS, 2008, p. 30; Grifo nosso).

A menção destes objetivos e metas evidencia a magnitude das ações e do trabalho que o governo se dispôs a realizar para que fosse ofertado um ensino médio condizente com as necessidades econômicas, culturais e sociais da população goiana. Com o foco no item 9, que estabelece livro didático para todos os estudantes desse nível, buscamos as ações realizadas para efetivá-lo.

Se, tendo definido um objetivo requer um plano de ação, isso não ocorreu na questão do livro didático, pois a Secretaria de Estado da Educação de Goiás (SEE-GO) não elaborou uma política própria do livro didático. Segundo Cassiano (2004), o governo federal apresentou proposta, em 1995, de descentralização do planejamento e execução do PNLD e da participação financeira dos Estados. Vários destes aderiram, inclusive, Goiás.

Porém, a maioria destes Estados encontrou dificuldades para operacionalizar o PNLD, principalmente em relação ao aumento de custos em função da compra descentralizada e, conseqüentemente, à necessidade de complementação financeira com verbas estaduais. Por isso, São Paulo passou a ser o único Estado no Brasil que manteve a operacionalização do PNLD de forma descentralizada do governo federal, desde 1995 (CASSIANO, 2004, p. 36).

Dessa forma, na atual vigência do PNLD, coube à SEE-GO as atribuições

de apoio e assistência, como definido pelo Decreto 7.084/2010⁶³, para garantir livro didático para os estudantes do ensino médio. Nota-se, então, que o PEE-GO apenas incorporou o objetivo do FNDE de distribuir livros didáticos aos seus, pois os aspectos estruturais da política do livro didático – gestão, financiamento, avaliação e distribuição – são realizados pela instância federal.

A seguir apresentamos algumas características educacionais do ensino médio, em Goiânia, para elucidar o contexto socioeducacional sobre o qual a política do livro didático objetiva modificar.

Tabela 4: Matrículas do **ensino médio** por dependência administrativa em Goiás: 2000-2010.

Ano	Estadual	Federal	Municipal	Privada	Total (percentual)
2000	225.594 (89%)	3.386 (1%)	1.532 (0,6%)	24.036 (9,4%)	254.548 (100%)
2010	230.467 (85,3%)	2.537 (0,9%)	455 (0,1%)	37.165 (13,7%)	270.624 (100%)
Taxa de crescimento/ decréscimo (matrículas)	+ 2%	- 25%	- 60%	+ 54%	+ 6%

Fonte: Educação em dados (GOIÁS, 2009). Elaboração própria.

Os dados da tabela 4 mostram que, se tomarmos o número total de matrículas referentes ao ensino médio, entre 2000-2010, notamos um aumento de 6% no total. Os municípios, por preceito constitucional, assumiram prioritariamente a responsabilidade do ensino fundamental e aos estados a oferta do ensino médio. As matrículas de escolas federais e municipais têm pouco impacto no total, sendo que a oferta recai sobre a rede estadual e privada. A rede estadual teve um aumento de matrículas no período de 2% (de 225 mil para pouco mais de 230 mil), enquanto as escolas privadas tiveram um significativo aumento de 54% (de 24 mil para 37 mil), conforme tabela 4.

⁶³ No Decreto 7.084, o Artigo 7º estabelece que as obras adquiridas serão destinadas às secretarias de educação e às escolas participantes mediante doação com encargo, que são §1º: “obrigatoriedade das secretarias de educação e escolas participantes de manter e conservar em bom estado de uso o material sob sua guarda”; §3º “as secretarias de educação e as escolas participantes deverão instruir os alunos, pais ou responsáveis sobre a guarda, conservação e devolução dos livros ao final do período letivo, inclusive por meio de campanhas de conscientização” e §6º “as escolas deverão informar à respectiva secretaria de educação sobre a existência de livros não utilizados ou excedentes, bem como a carência de livros, a fim de possibilitar seu remanejamento entre as unidades de ensino”.

A tabela 5 apresenta o quantitativo de matrículas referentes ao ensino médio em Goiânia, na qual podemos notar um decréscimo de 17% no número total de matrículas (redução de 13 mil matrículas), ao contrário do que ocorreu no âmbito estadual. Na capital de Goiás, observa-se a ausência da rede municipal na oferta desse nível de ensino, e na rede federal um percentual inexpressivo. Nesse período (2000-2010), a rede estadual teve uma queda de 29% no total de matrículas (de 62 mil para 45 mil), ou seja, uma queda maior que a do total de matrículas que foi de 17% (tabela 5). Na outra direção, ficaram as escolas privadas que aumentaram o seu número de estudantes em 43% (de 12 mil para 18 mil). Além disso, nota-se que, em 2000, a participação das escolas privadas no total de matrículas foi de 16% e subiu para 28%, em 2010.

Tabela 5: Matrículas em Goiânia do **ensino médio** por dependência administrativa: 2000-2010.

Ano	Estadual	Federal	Municipal	Privada	Total (percentual)
2000	62.564 (82%)	1.599 (2%)	0 (0%)	12.618 (16%)	76.781 (100%)
2010	44.971 (71%)	796 (1%)	0 (0%)	18.058 (28%)	63.825 (100%)
Taxa de crescimento/ decrécimo (matrículas)	-29%	-50%	0	+ 43%	-17%

Fonte: Educação em dados (GOIÁS, 2009). Elaboração própria.

A partir das tabelas 4 e 5, percebemos a crescente influência da rede privada na educação. Um dos motivos que pode justificar essa crescente procura pelo ensino particular pode ser o processo de privatização pelo qual o direito à educação passa a ser tratado como mercadoria, concorrendo para a baixa qualidade do ensino público (GENTILI, 2002). E em tempos de capitalismo tardio, para Coraggio (2007), há um acento na função do Estado em avaliar e se desobrigar de intervenções contundentes em questões sociais e educacionais. Com isso, tende a ofertar o básico, o elementar, reforçando o individualismo e a busca no mercado por serviços educacionais (e não direitos) de melhor qualidade. Acrescenta-se que, como advogam organismos internacionais e sua *intelligentsia*, vivemos na sociedade do conhecimento que assinala a importância da aquisição do saber-fazer (LIMA, 2010) e que se articula aos objetivos da rede privada de ensino (PARO, 1997), além da constante divulgação de *ranking* que

as situam no topo. Não é nosso propósito adentrar nas causas dessa expansão da rede privada, e sim assinalar que a compreendemos como um problema educacional e social, pois indica dificuldades do Estado em assegurar uma educação pública com qualidade social referenciada nos sujeitos.

Esses aspectos indicam a necessidade de rever as políticas educacionais para o ensino médio e construir propostas que possam sanar seus déficits. Requer considerar outros aspectos, como nos aponta Moreira (2009, p. 100):

Importante desafio do ensino médio no Brasil e conseqüentemente em Goiás é seu financiamento. Por um longo período, o ensino médio não foi prioridade, não recebendo os recursos necessários para assegurar merenda, transporte, livros didáticos ou investimentos em infraestrutura das unidades escolares.

Além dessas informações gerais, torna-se profícuo reconhecer as dificuldades e desafios intrínsecos ao ambiente escolar para aprofundar e complementar a análise sobre o ensino médio goiano. Nesse sentido, foi elaborado e lançado o Programa de *Ressignificação do Ensino Médio em Goiás*, “fruto de um processo de intenso debate que teve por objetivo central reorientar o ato de ensinar e aprender levando em consideração o modo como vivem os sujeitos jovens” (MOREIRA, 2009, p. 101). Uma das ações desse Programa foi a realização, em 2008, do Seminário *Realidade e Desafios do Ensino Médio na Atualidade* promovido pela SEE-GO que ouviu as percepções dos estudantes sobre a educação e, em sua maioria, revelaram que:

[...] reiteradamente, que falta relação entre o conhecimento trabalhado em sala de aula e aquilo que, embora alguns professores sejam bons, muitos precisam se preparar melhor para saberem utilizar recursos adequados à solução dos problemas que vivem na escola; as aulas precisam ser mais bem programadas pelos professores, além de mais dinâmicas; os professores, além de assíduos, devem adotar “atitude de firmeza” e solidariedade, na sua relação com os seus alunos, bem como domínio de conhecimento da disciplina que ministram; o ensino está um “pouco fraco”, os professores estão “um pouco brutos” (sic), impacientes quando alguns alunos não aprendem; há professores que não vão à escola, passam questionário e não explicam a matéria, quando alguns alunos, na sala, “fazem bagunça, não explicam para nenhum aluno” (sic); falta clareza de sentido dos conteúdos ministrados salvo exceções; “há divergência do que é ensinado com o que é cobrado na prova” (sic); há professores que não conseguem fazer um bom trabalho, “eles não conseguem manter a disciplina na sala, não mantêm a disciplina para fazerem a aula render” (sic); faltam espaços para práticas esportivas, arte e cultura (SEE-GO, 2009, p. 10).

Quanto aos gestores, em sua maioria, destacaram aspectos como:

O planejamento é burocrático; faltam espaços para estudo coletivo, para planejamento e debates acerca do currículo; falta clareza, quanto à identidade do aluno do ensino médio; falta formação que contribua para a humanização do profissional docente, de modo que esteja apto a considerar a forma de aprender, de ser, de fazer, de pensar do aluno, a partir de um projeto pedagógico que priorize, como foco, a aprendizagem do aluno, de acordo com os objetivos e finalidades do ensino médio tal como prevê a legislação educacional; faltam professores em áreas específicas, pois existem escolas que ainda não têm professores para algumas disciplinas que não são ministradas durante o ano inteiro; faltam materiais nas salas de aula, tais como: livros e outros recursos mínimos para ministrar uma boa aula; o que dificulta a construção da autonomia na escola é o fato de o professor ter dificuldade de organizar o seu tempo, que é pouco para o muito que se tem a fazer (SEE-GO, 2009, p. 10).

E grande parte dos professores, por outro lado, declarou que:

[...] a remuneração salarial percebida por eles evidencia uma desvalorização da profissão e da própria ação educativa; o que notam é que dinheiro não falta, porém há desvio e mau uso do dinheiro público prejudicando os investimentos na educação; não sabem como auxiliar a comunidade escolar, mais especificamente, os alunos, nas decisões que precisam tomar em relação ao “futuro”, especialmente considerando a estrutura familiar, bem assim, a definição dos jovens quanto às escolhas futuras (SEE-GO, 2009, p. 11).

Estes três sujeitos construtores da educação (estudantes, gestores escolares e professores) revelam um espectro da problemática para além das taxas de reprovação, abandono; eles mostram casos de indisciplina até falta de controle social do financiamento educacional. Tanto a quantidade quanto a intensidade dos problemas macroestruturais e microescolares repercutem na implementação e materialização do *PNLD-Ensino Médio* em Goiânia. Esse panorama nos auxilia a delinear como se situa uma política para o livro didático nesse contexto socioeducacional.

3.3. As razões do *PNLD-Ensino Médio* e repercussões nos atores escolares

A questão do livro didático para o ensino médio decorre de um contexto de influência e confluência composto por representantes do governo, do mercado e da comunidade escolar. Assim, elegeu-se como objetivo elucidar a política do livro

didático entremeada no ensino médio público. A elucidação desse aspecto, recorrendo à perspectiva docente, justifica-se pela conexão entre a formulação e a mobilização desses profissionais na operacionalização dessa política, visto que “no empreendimento educacional, necessita-se de, mais do que em outros setores, uma significativa adesão dos agentes aos objetivos e às formas de realizá-los” (PARO, 2000, p. 33). Para tratar desses caracteres, utilizamos a noção de experiência que nos auxilia a

passar dos circuitos do capital para o capitalismo; de um modo de produção altamente conceptualizado e abstrato, dentro do qual o determinismo surge como absoluto, para as determinações históricas como o exercício de pressões, como uma lógica do processo dentro de um processo maior (e por vezes contrabalançador)” (THOMPSON, 1981, p. 181).

Nesse sentido, solicitamos aos professores que (pergunta 4) *aponte algumas razões para a implementação da política do livro didático para o ensino médio?*, e assim obteve-se os seguintes depoimentos:

[...] *foi um pedido da própria escola, dos alunos, dos pais*, para que se colocasse também para o ensino médio, assim como o lanche. Foi um pedido da comunidade, vamos falar assim. Por isso que o livro didático veio. Mas não podemos pensar, também, que a vinda do livro didático *ajudou, vamos falar, aos empresários que vendem os livros, acho que para eles foi ótimo*, e para própria secretaria [de educação] (Prof.7).

A princípio é que tinha *muita cobrança da sociedade, de uma maneira geral, e dos profissionais da educação*. E outra coisa, eu coloco também, dentro dessas cobranças, *o governo se sente beneficiado com os livros*. Pois é mais uma maneira de arrecadar ‘caixa 2’. Entendeu? Ele *coloca como se tivesse beneficiando os estudantes* (Prof.8).

Falta iniciativa política e a conscientização da população. Como *a população não cobrou, vejo que nesse caso foi a iniciativa do governo* (Prof.10).

Então acho que foi ouvido, *ouviu a reivindicação dos próprios professores que conhecem a realidade deles*. A gente ficava inventando moda para ter material. Ele veio porque o ensino fundamental ainda não prepara para o trabalho, e aí não tem dinheiro para adquirir. Financeiramente ele não consegue adquirir (Prof.6).

Eu vejo assim, era de extrema importância o ensino médio receber esses livros gratuitos porque procurasse melhorar a qualidade. E uma das maneiras de melhorar a qualidade é oferecendo esse livro gratuito. *A maioria dos alunos de escola pública não tem condições de comprar todos os livros de todas as disciplinas*. E penso que foi uma das razões que levou o governo a tomar essa atitude (Prof.2).

Então, *a implementação da política é viável*. Porque talvez... se fosse para eles [estudantes] ter que comprar. Aí sim nós teríamos uma dor de cabeça, e nós professores, teríamos uma dor de cabeça muito maior. *Muitos poderiam até desistir por causa da falta do livro*, não ia ter como acompanhar (Prof.4).

O livro didático vem dá um suporte, um auxílio, *uma fonte de pesquisa para esse aluno que é carente* (Prof.11) [Grifos nossos].

Pelo exposto extraímos as razões da implementação dessa política, pela ótica dos docentes, reunidas nas seguintes asserções: a) demanda didática de professores e alunos; b) dificuldade financeira das famílias; c) interesses de grupos editoriais; e d) iniciativa governamental. Observando atentamente, formam uma unidade no diverso, pois há interesses diversos aglutinados num único objeto, o livro didático. Circunstância que expressa conflitos, mas que permite aproximações. O conflito decorre do *PNLD-Ensino Médio* atender tanto objetivos educacionais quanto mercadológicos. Em outra direção, há uma aproximação feita por esse programa entre a demanda didática e as condições sociais de determinadas famílias.

Nosso intento não será em definir, entre essas razões díspares, quais delas se sobrepujam, mas sobre a repercussão de implementar uma política nessas circunstâncias. Assim, quando nos referenciamos em Gramsci (1991) e sua compreensão de Estado ampliado, convém observar a história se movendo em meio a tensões e conflitos, inseparáveis e indissolúveis no contexto real. Esse aspecto ganha realce por nos contrapormos a uma perspectiva estruturalista em que, na busca irrefreável da essência em última instância, tende a anular a potencialidade dos sujeitos na construção da história, bem como obscurece o papel do Estado para a alteração do quadro social, da desigualdade financeira e de poder vigente (SEMERARO, 1999; MANACORDA, 2008).

Aliás, desse próprio embate político-teórico desencadeia uma implicação prática, a de que na educação seus profissionais têm ojeriza e não se mobilizam para alterar seu quadro (PARO, 2000). Isso concorre para uma visão de despolitização desses sujeitos. Entretanto, os professores têm ciência das diferentes razões para a implementação da política, e isso influencia na forma como a tratam no processo educativo. Dessa forma, temos um processo de construção e implementação do *PNLD-Ensino Médio* que ocorre também por reivindicação e ressignificação dos professores e

por necessidade dos estudantes.

Nesse sentido, a política ou regulação nacional manifesta ter ciência dos interesses diversos em jogo, e estabelece, na Resolução 001/2007, que “o processo de escolha [deva] ser realizado de forma a garantir transparência e confiabilidade dos Programas”. Para tanto, foi disponibilizado aos professores o *Catálogo do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio - PNLEM/2008* (MEC/SEB, 2007) visando auxiliar na seleção. Nele contém

[...] comentários sobre as obras didáticas de História que foram recomendadas para aquisição pelo Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM). Ele foi planejado para apresentar às professoras e aos professores a estrutura das obras, uma análise crítica dos aspectos conceituais, metodológicos e éticos, e algumas sugestões para a prática pedagógica (MEC/SEB, 2007, p. 7).

O governo, ao entregar esse instrumento único para balizar a escolha, esperava garantir a isonomia entre as editoras na divulgação de suas obras. Todavia, o *Catálogo* apresentou-se limitado e insuficiente na ótica dos professores, sendo pouco utilizado ou apenas complementar para subsidiar as análises das obras⁶⁴. Perguntada se ele auxilia, a Prof.1 respondeu que “até que não, a gente que já conhece os livros, a gente olha a questão da parte didática, das atividades”. Tal situação aproxima-se da afirmação de Munakata (2007, p. 144) de que o *Guia* não é usado pelo professor na hora de escolher os livros didáticos, pois eles “preferem fazer suas escolhas com o livro na mão”.

Isso pode incentivar os programas de *marketing* das editoras e colocá-las em situação de concorrência desigual. Daí termos a Portaria 2.963/2005 (emitida pelo FNDE), que regulamenta e explicita as condutas a ser tomadas por todas as instituições e indivíduos envolvidos nos programas de livros didáticos a fim de garantir a lisura e isonomia no processo de escolha e na participação. Partindo de aspectos indicados pelos professores em relação à existência de interesses velados, destacamos que o Artigo 2º, Inciso II, refere-se aos Titulares de Direitos Autorais, definindo ser

[...] vedado, aos titulares de direitos autorais e/ou seus representantes,

⁶⁴ Já o estudo de Timbó (2009, p. 84), diferentemente do nosso, aponta que “o Guia de Livros Didáticos existe e as entrevistadas o qualificaram como rico e necessário”, com a ressalva de que necessitam chegar com tempo hábil para ser utilizado e viabilizar a escolha consciente e consistente dos livros didáticos.

- cujas obras inscritas forem selecionadas, os seguintes procedimentos:
- a) *oferecer vantagem(ens) de qualquer espécie*, a qualquer pessoa, vinculada à escolha dos livros referentes aos Programas;
 - b) produzir catálogo ou outro material que induza os professores a acharem que se trata de material oficial, produzido pelo FNDE/SEB/MEC;
 - c) utilizar, nas formas de divulgação, livros de conteúdo diferente dos livros inscritos para os Programas, e das especificações técnicas definidas nos Editais de Convocação;
 - d) utilizar a senha e/ou o formulário enviados pelo FNDE às escolas, que são de seu uso exclusivo;
 - e) utilizar logomarcas oficiais, bem como selos dos Programas do Livro, para efeito de propaganda, publicidade ou divulgação, ou qualquer outra forma que induza ao entendimento de que as obras, objeto da propaganda, publicidade ou divulgação, sejam indicadas, preferencialmente, pelo Ministério da Educação para adoção nas escolas, em detrimento de outras;
 - f) *realizar a divulgação dos materiais diretamente nas escolas, exceto o envio de livros e catálogos, se houver, por remessa postal;*
 - f.1) é possível a realização de orientação pedagógica, desde que realizada em até trinta dias antes da data final de escolha, apenas com a participação dos autores da obra e obrigatoriamente fora do âmbito das Escolas e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação [grifos nosso].

Essa Portaria mostra a iniciativa do Estado em coibir a subversão da política para interesses estreitos⁶⁵. Apesar disso, tivemos o relato da Prof. 9 sobre a prática de oferta de diversas vantagens aos professores para que adotem o livro didático divulgado: “são alguns brindes, entendeu? Agendas, *kits*, muitas vezes até trabalhos didáticos fora o livro, para contemplar alguns conteúdos. Dá um suporte maior” (Prof.9).

O fundamento para proibir vantagens de qualquer espécie visa, portanto, garantir que a escolha do livro se pautem em critérios didático-pedagógicos e em conformidade com as necessidades da escola e dos estudantes, e não por questões estranhas ao meio educacional. Além disso, para que a divulgação e a concorrência entre as próprias editoras sejam equitativas, torna-se imprescindível vedar a divulgação direta, pois o poderio econômico das grandes editoras pode lhes favorecer tendo em vista sua capacidade de fazer maior divulgação, como aponta Höfling (2000, p. 168):

A acentuada centralização da participação de um grupo de editoras no PNLD coloca em questão as perspectivas de descentralização [ou participação das escolas] do programa. Na medida em que, por sua

⁶⁵ Em caso de descumprimento, fica estabelecido como sanção após ser “devidamente julgado pela Comissão mencionada no caput desse artigo, acarretará a suspensão da participação do titular de direitos autorais do processo de negociação das obras dos Programas” (PORTARIA 2.963/2005).

posição no mercado, dispõem de mecanismos mais eficientes de divulgação, de marketing voltados aos setores compradores e consumidores de seus produtos, esses grupos editoriais alcançam grande poder de penetração e circulação entre seus “clientes”. Essa situação, associada a outros fatores, condiciona, em grande medida, a escolha feita pelo professor.

Observa-se, então, uma concentração das compras de livros didáticos do ensino médio em doze editoras, conforme quadro 6. Este mostra que, pelo valor do contrato, temos cinco editoras – Saraiva, Ática, Moderna, Scipione e FTD – que recebem a maior fatia do investimento em livros didáticos do ensino médio, juntas somam 381 milhões de reais ou 91% do total investido no PNLEM/2008. Em termos de quantidade adquirida, essas mesmas cinco editoras são responsáveis pela distribuição de 40,5 milhões de livros didáticos ou 94% do total de livros adquiridos.

Quadro 6: Demonstrativo de aquisição do *PNLD-Ensino Médio/2008*

EDITORA		LIVROS DIDÁTICOS	
		Quantidade adquirida	Valor do contrato
1	Saraiva	11.691.057	113.187.483,89
2	Ática	7.738.053	79.956.480,45
3	Moderna	9.085.512	71.582.356,05
4	Scipione	6.079.242	62.420.066,90
5	FTD	6.251.245	54.309.495,86
6	Nova Geração	919.333	18.022.859,16
7	IBEP	563.727	6.088.719,69
8	Escala	342.799	5.247.690,69
9	CDE	117.398	2.512.857,63
10	Base	74.346	1.464.209,22
11	Brasil	82.969	1.052.906,09
12	Positivo / Nova Didática	162.669	1.062.792,80
TOTAL		43.108.350	416.907.918,43
QUANTIDADE DE EDITORAS		12	

Fonte: Sítio FNDE. Diretoria de Administração e Produção (2011)⁶⁶.

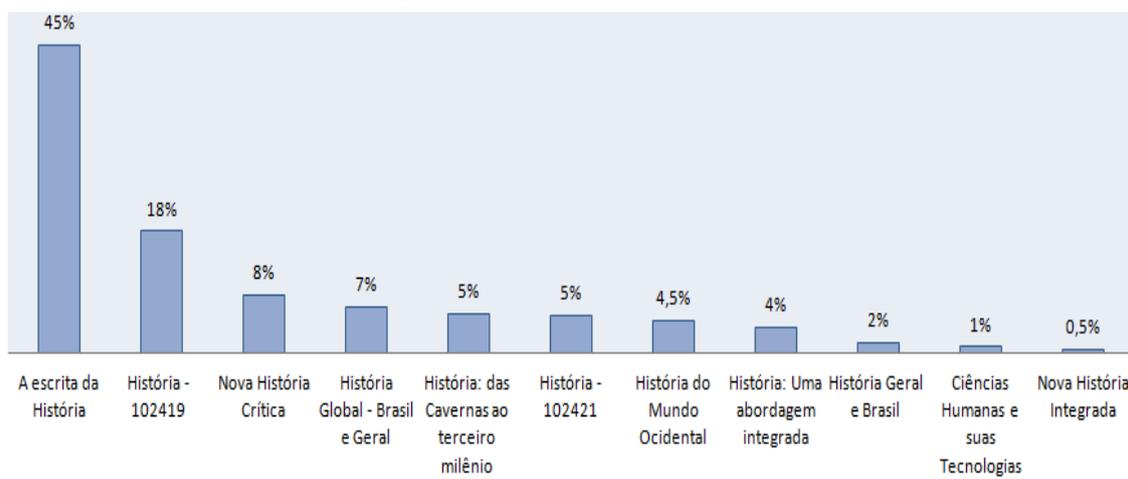
Visto a existência de cinco editoras com livros didáticos que se sobressaem na aquisição pelo governo, cabe observar como isso ocorreu em Goiânia. A edição do *PNLD-Ensino Médio/2008* disponibilizou, aos professores, um total de 19 obras didáticas (cf. apêndice). Destas, onze foram selecionadas na região de Goiânia. Do processo de escolha realizado, a obra didática – *A escrita da História* – foi senão a mais escolhida, a que as escolas receberam predominantemente. Ela é da editora Escala, a 8^a

⁶⁶ Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/index.php/pnld-dados-estatisticos>> Acesso em: 22 set. 2011.

em número de livros didáticos adquiridos na edição de 2008.

Em Goiânia, o livro *A escrita da História* abarcou 45% dos livros distribuídos para os estudantes de escolas públicas, seguido pelo livro *História – 102419*, da editora Ática, com 18% e *Nova História Crítica*, da editora Nova Geração, com 8%⁶⁷ (gráfico 1).

Gráfico 1: Livros distribuídos para as escolas de ensino médio em Goiânia, 2008.



Fonte: FNDE (2011). Elaboração própria.

Consideramos, inclusive, significativo que, entre 19 livros didáticos, tenhamos um que tenha sido distribuído para quase metade das escolas. Para ser mais preciso, constatamos que entre as 77 escolas, o livro *A escrita da História*, fora escolhido por 17 escolas e sendo o mais solicitado da região, por isso outras 18 escolas, também o receberam. Nota-se também que, nessa cidade, não se efetivou o predomínio das cinco maiores editoras.

Discorremos um pouco mais sobre essa obra didática – *A escrita da História* – pelo realce que ganhou, sem desviar o objeto proposto neste estudo. Sobre este livro, colhemos depoimentos das Prof.2 e Prof.1 que atuam na rede estadual desde 1999 e 1979, respectivamente. Ambas expressaram entender o livro didático como importante e que auxilia o trabalho docente, e também que participaram do processo de escolha deles. Nesse processo, há diferença entre os dois casos, a Prof.2 realizou a discussão sobre as obras didáticas com outra professora e fez a seleção, contudo afirma que o livro recebido não foi a sua 1ª ou 2ª opção, foi justamente o livro *A escrita da História*, e desconhece o motivo disso. Outro aspecto foi, após ter participado da escolha ela

⁶⁷ Para efeito de cálculo consideramos o volume total de obras distribuídas, que foram 50.284 livros (100%), desse montante 22.597 livros sendo *A escrita da História*.

precisou transferir-se de escola e, por coincidência, deparou-se com o mesmo livro, inclusive lhe parecendo que os professores também não o haviam escolhido. O problema, neste caso, foi:

Porque no meu entendimento ele não é muito claro, conteúdo dele não segue um padrão, uma linha cronológica para facilitar o entendimento do aluno. Ela vai lá e volta cá, faz uma mistura muito grande. Porque é claro que mistura tem. Tem a história geral e tem que relacionar com o Brasil, mas não pode ser algo confuso. Tem que ser algo bem nítido para o aluno. O vocabulário dele não é um vocabulário fácil, os exercícios não estimulam o aluno a pensar sobre aquilo (Prof.2).

Em razão disso, “esse livro eu procuro usar, simplesmente porque tem e precisa ser usado” (Prof.2). Contudo, fica visível o seu descontentamento com a obra e as limitações que ela oferece, tanto para o docente quanto para o estudante. A Prof.1 assinala que participou da escolha com o grupo docente de sua escola e que a sua 1ª opção foi mesmo o livro *A escrita da História*, a ressalva é que ela foi “voto vencido”. Não foi seu desejo trabalhar com essa obra, pois afirma ter “muitos erros” e ser “muito resumido”. Também ela considerou a obra insatisfatória, embora reconheça a existência de aspectos positivos na mesma e, também, em ter um material didático para auxiliar.

Para a Prof.1, informamos que aquela obra havia sido escolhida em quase metade (45%) das escolas de Goiânia, e assim se expressa:

E vou lhe dizer por quê: a maior parte que escolheram não teve acesso ao livro, nem eles conheciam que livro estava adotando, esse é o segredo. Professor não gosta de admitir isso, mas foi o que aconteceu. Mesmo aqui, eu não querendo adotar esse livro, eu fui voto vencido, e ele foi adotado. Depois os professores concordaram comigo, e aí já era tarde, que esse livro não era bom. Mas por quê? Não conheciam o livro. Então, depois que começaram a trabalhar com o livro, que foram conhecendo o livro ele dificulta para o professor. Imagina, se ele é resumido para o aluno, imagina para o professor. Ele é um livro, o seguinte, lhe dá mais trabalho. [...] É mais citação de conteúdo, e tem pouca informação para o aluno, os meninos detestam o livro (Prof.1).

Essa passagem revela um dado e uma preocupação: o fato de os professores, por vezes, não conhecerem o livro didático. Isso assinala que vão conhecendo com profundidade no trabalho cotidiano, na interação com o objeto e estudantes, e em longo prazo, e não imediatamente pelo *Catálogo*.

Retomando os principais pontos apresentados, a seleção dos livros didáticos

pelo *Catálogo* torna-se limitada por não propiciar uma ampla compreensão do material, o que, aparentemente, privilegiaria o poder econômico de grandes editoras – assinalado por Höfling (2000). Contudo, não foi isso que se verificou no contexto de Goiânia. Nesta capital, houve, sim, uma obra que sobressaiu perante as demais, entretanto, pelos relatos colhidos, ela foi avaliada negativamente. Fato que inquieta e pode vir a ser alvo de uma investigação por outros pesquisadores.

Como consideração parcial do tópico, destacamos que houve interesses diversos para implementar essa política e que a mesma serve para um seleto grupo de editoras, mas também para fins educacionais, embora a balança possa vir a pender para os primeiros, conforme Giméno Sacristán (*apud* CASSIANO, 2007). O objetivo de promover um processo de escolha transparente fica turvo à medida que: a) a escola não recebe a obra escolhida; b) há distribuição de brindes e benesses por parte das editoras, descumprindo a resolução do FNDE. Esses fatos corroboram para diminuir o outro objetivo, o da confiabilidade. Com a maioria dos docentes, tendo mais de 12 anos de magistério na rede estadual, eles manifestaram sua experiência com uma visão mais ampla sobre a política do livro didático, e não se restringe ao *PNLD-Ensino Médio* iniciado em 2007. E surge dessa experiência o indicativo de interesses velados, de que há fins de politicismo e econômicos em detrimento dos educacionais, a elidir a política como fruto de reivindicação dos professores e que gozam de características legítimas; não sendo, pois, uma transposição mecânica da perspectiva neoliberal para a ambiência educacional. E a dissonância de uma política com os fins educacionais força o seu ajuste pelos atores escolares para os objetivos próprios, isto é, uma microrregulação local (BARROSO, 2006; BONETTI, 2007).

3.4. As perspectivas dos estudantes sobre o livro didático de História

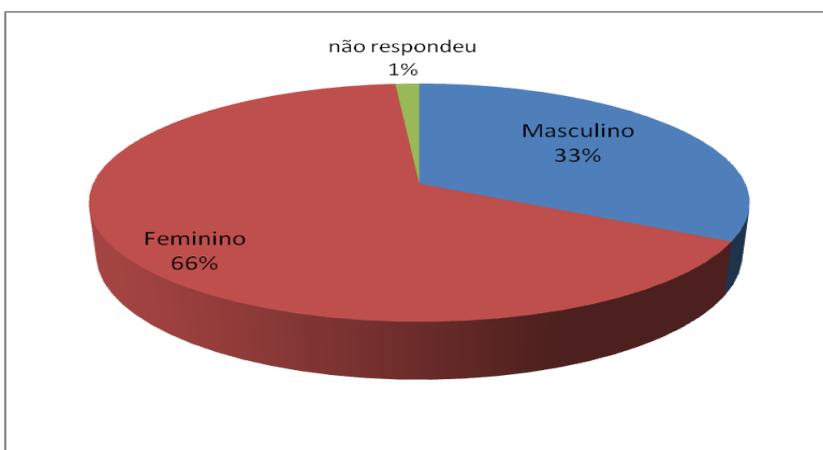
O contexto da prática social, bem como as ações, atitudes e desejos dos sujeitos, demonstra como uma política pública se realiza em circunstâncias específicas e, se elucidadas, auxiliam na compreensão dessa realidade. Situando tal contexto como “onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p. 53), a proposta de uma política social de cunho educacional em fornecer livros didáticos para os estudantes implica, portanto,

que a subjetividade e a experiência de vida deles também sejam mediações para a materialização da política.

Os estudantes recebem os livros didáticos para utilizá-los mediados pelas orientações dos professores, como também se apropriam ou refutam com base na própria visão de mundo. São, por conseguinte, participantes da construção dessa política. Desse pressuposto, delineia-se esse tópico, tendo por objetivo identificar as práticas e os sentidos dos estudantes em relação às obras e coleções didáticas distribuídas pelo *PNL D-Ensino Médio* com enfoque em: a) se o acesso ao livro didático é tido como um direito e por quais razões; b) em que esse acesso contribui; e c) como leem ou se apropriam do livro didático disponibilizado.

Aceitaram participar 146 estudantes (de 2º e 3º anos diurno) de onze escolas por meio de um questionário com questões objetivas e qualitativas. Ao todo foram 96 mulheres (66%) e 48 homens (33%) que responderam o instrumento de pesquisa, sendo que dois não responderam esse item (gráfico 2).

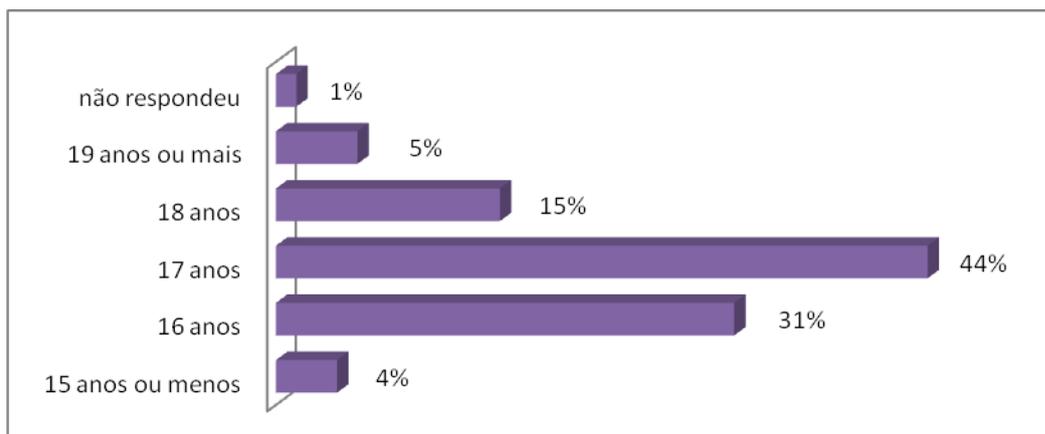
Gráfico 2: Homens e mulheres entre os estudantes do ensino médio.



Fonte: Questionários dos estudantes (2011). Elaboração própria.

A maioria dos estudantes que responderam estão na faixa etária considerada adequada (16 e 17 anos) para cursar sua série são maioria (gráfico 3), sendo 31% com 16 anos e 44% com 17 anos, ao todo 75% estão nessa faixa.

Gráfico 3: Faixa etária dos estudantes participantes da pesquisa.



Fonte: Questionários dos estudantes (2011). Elaboração própria.

Além disso, quando indagamos: *quantos livros didáticos você recebeu este ano? De quais disciplinas?* Constatou-se que dos 146 estudantes, a ampla maioria (137 ou 94%) informou receber sete livros, referentes às disciplinas de História, Geografia, Língua Portuguesa, Matemática, Física, Química e Biologia, ou seja, receberam todos os livros que o *PNLD-Ensino Médio* distribuiu em 2011. Somente nove estudantes não receberam todos os sete livros. Pudemos verificar também que, em 2007, foram 48.243 matrículas no ensino médio em Goiânia, com a distribuição de 50.284 livros didáticos. O número maior de livros do que de matrículas se explica pelo percentual de compra acima da demanda para possíveis reajustes, e tendo chegado às mãos dos alunos assinala a sua universalização.

Na sequência, apresentamos as respostas dos estudantes nas questões abertas, das quais, por se tratar de uma pesquisa de natureza qualitativa, fornecem “importantes elementos que podem concorrer para elucidar os determinantes imediatos da realidade de nossas escolas” (PARO, 1997, p. 71) e, posteriormente, serem relacionados com aspectos mediatos e macrossociais. Nesse sentido, conforme orienta Franco (2007), construímos quadros ilustrativos com os comentários que relacionamos dos estudantes para que, a seguir, sejam feitas as construções dos descritores. As escolhas das respostas buscaram elencar a diversidade de concepções, independente da quantidade de vezes mencionada.

Pergunta 1: *Para que serve o livro didático de História?*

Estudantes	Respostas
Estudante 1	<i>Serve para dar informações históricas</i> que fizeram parte da sociedade. <i>Utilizo com a professora e em casa para estudar</i> e ampliar meus conhecimentos.
Estudante 4	<i>Serve para auxiliar nas atividades</i> , nos conhecimentos das aulas de História, no entendimento dos textos.
Estudante 12	Ele é muito útil, porém <i>só utilizo quando eu preciso</i> .
Estudante 26	Para que possamos ter uma <i>melhor ideia do conteúdo ministrado nas aulas</i> .
Estudante 32	O livro de História é de muita importância para que possamos <i>ficar por dentro de como era nossa história</i> .
Estudante 41	Para estudar. Levo para a escola e quando tenho tempo <i>leio em casa e estudo por conta própria ou uso para os trabalhos de escola</i> .
Estudante 52	Na verdade, o livro de História <i>foi pouco utilizado em nossa sala</i> , no atual período. Mas quanto à utilização, somente para fazer resumos e algumas tarefas.
Estudante 64	O livro de História é importante e <i>utilizamos ele para a compreensão das atividades</i> e etc.
Estudante 76	Para nos auxiliar no estudo, serve principalmente para <i>complementar o que diz o professor</i> na sala de aula.
Estudante 87	Para <i>saber mais de como foi a história do Brasil</i> e do mundo.
Estudante 95	Para melhor desenvolvimento educacional, para <i>fazer atividades e leituras</i> .
Estudante 105	Para <i>termos conhecimento na história do passado</i> , o que aconteceu, como ocorreu e etc., também para desenvolver nossos conhecimentos com as questões.
Estudante 112	Para <i>auxiliar na compreensão dos assuntos abordados pelo professor</i> .
Estudante 124	Para que ampliemos o nosso conhecimento, servindo como uma <i>fonte de pesquisa</i> .
Estudante 144	Serve para passar todo conhecimento da história antiga e a nossa história atual. Utilizo <i>fazendo resumo e respondendo todos os exercícios e atividades</i> que está, muitas vezes, em forma de questionário. [Grifos nossos]

Fonte: Questionários dos estudantes (2011). Elaboração própria.

Os estudantes perceberam as funções do livro didático de História como: a) fonte de conhecimento por si só quando auxilia o aluno, em especial, em práticas individuais de estudo e de pesquisa; e b) complemento ao professor, pois se articula aos objetivos e fins estabelecidos por este. Isoladas ou articuladas, as duas funções colaboram para que se apropriem do conhecimento histórico e para a sua formação que, por sua vez, adquire finalidades díspares.

Para afirmar que a função do livro seja a de complementar as funções do

professor, recuperamos Munakata (1997), quando demonstra que esse objeto ganha vida na relação professor e estudante. Tal relação direcionada e guiada pelo docente, condizendo com as respostas dos estudantes quando mostram que serve como complemento (Estudante 76) ou que o utilizam apenas para resumos e algumas tarefas (Estudante 52). Além disso, a presença do livro para cada estudante favoreceu as práticas individuais de leitura e ou uso.

Pergunta 2: *De que maneira o livro didático de História influencia/auxilia na sua formação ao longo do ensino médio?*

Estudantes	Respostas
Estudante 2	Ele influencia para cada cidadão ter conhecimento como também para eu <i>entender os meus direitos</i> .
Estudante 16	Influencia de forma que temos uma <i>visão mais ampla do conteúdo</i> e que podemos confirmar os nossos conhecimentos.
Estudante 29	Ele é um grande auxiliador para os estudos, sendo um <i>fundamento básico para os estudos</i> .
Estudante 33	No ensino médio ele é mais significativo, pois tem uma grande <i>ajuda nos vestibulares</i> .
Estudante 42	Ele mostra exemplos de pessoas que foram importantes para a sociedade e isso de certa forma influencia, porque eu procuro seguir alguns valores e características desses indivíduos.
Estudante 45	Tanto o livro como a própria matéria ajuda o aluno a <i>desenvolver o senso crítico e político fazendo que o mesmo faça ser um cidadão atualizado e com opiniões próprias</i> .
Estudante 55	Bom, o livro de História, particularmente, <i>não me ajuda em nada, mais o professor sim</i> .
Estudante 64	O livro influencia para um aprendizado melhor e mais compreensivo e nos auxilia para uma <i>melhor formação ao longo de nossas vidas</i> .
Estudante 81	Através do livro, faço <i>pesquisas</i> , auxilia no <i>conteúdo da prova</i> , e também para o <i>vestibular</i> .
Estudante 99	Nos dá um melhor entendimento de fatos ocorridos ou em andamento.
Estudante 105	Uma <i>preparação para o vestibular</i> , despertando nossos conhecimentos e curiosidades com questionários, ilustrações e etc.
Estudante 114	Não influencia muito porque <i>eu não o utilizo muito</i> , eu aprendo mais com os outros ou pesquisas na internet.
Estudante 118	Me auxilia nos trabalhos de História e me <i>influencia na leitura</i> e na vontade de aprender mais sobre nosso passado.
Estudante 125	Serve como instrução e uma <i>introdução do assunto</i> , mas já recebemos <i>livros de História ruins</i> e com poucas informações.
Estudante 139	Eu <i>acho que para nada</i> . [Grifos nossos]

Fonte: Questionários dos estudantes (2011). Elaboração própria.

As respostas da pergunta 2 assinalam que a influência do livro didático tende a ser positiva, embora para fins diferentes. Se o mesmo colabora para adquirir conhecimentos históricos e gerais, constata-se também nele o *caráter ideológico e cultural* (CHOPPIN, 2004). Quanto às finalidades podem assumir matizes diferentes, e até opostas. Por um lado, concorre para a formação pessoal, no sentido de desenvolver o senso crítico e político, por outro, ganha um tom funcional de preparar para o vestibular ou concursos. E há os que consideram que o livro não ajuda em nada.

Pergunta 3: *Você entende o direito de receber o livro didático de História gratuito como um direito seu? Explique.*

Estudantes	Respostas
Estudante 13	Sim, porque todo aluno tem o direito de receber o livro didático, porque <i>pagamos imposto</i> .
Estudante 16	Sim, porque <i>sendo um direito pode ser mais acessível a todos</i> .
Estudante 22	Sim, porque me interessa em estudar história. Na minha opinião, acho que <i>o não fornecimento gratuito</i> dos livros didáticos, em geral, <i>diminui as chances dos alunos carentes a terem acesso ao ensino de qualidade</i> .
Estudante 33	Sim, pelo fato de ser estudante e por ser uma forma de <i>entender até mesmo a nossa própria cultura</i> .
Estudante 45	Claro que é um direito meu. <i>O Estado tem a obrigação de dar estudo gratuito</i> e formar sua população, sendo assim o material de ensino é um auxílio do Estado tem a obrigação de fornecer pelos impostos taxados da população.
Estudante 58	Sim, pois é uma escola pública onde temos <i>o direito de receber tudo gratuito</i> .
Estudante 71	Sim, pois nós recebemos este livro por que <i>nós pagamos impostos</i> .
Estudante 78	Entendo que o direito de receber o livro é muito bom por que se não fosse, muitas <i>pessoas sem condição não comprava e muitos paravam de estudar</i> .
Estudante 89	Sim, porque <i>nem todos têm condições de comprar</i> os livros didáticos.
Estudante 100	Sim, a melhor forma de <i>facilitar o acesso às informações</i> .
Estudante 107	Sim, pois é direito do aluno receber o livro para <i>ajudar no seu ensino</i> .
Estudante 121	<i>Não, eles fazem apenas emprestar</i> , e eu tenho certeza que nesse ano eu não peguei nele nem uma vez.
Estudante 130	Sim, acho que <i>por pagar impostos</i> e estudar em escola pública <i>é obrigação do governo</i> dar o livro didático, e é direito do estudante receber.
Estudante 134	Sim, porque <i>não são todos que conseguiriam comprar os livros se fossem pagos</i> .
Estudante 146	Sim, pois cada um tem <i>o direito de conhecer um pouco do seu país</i> , e para isso não seria conveniente pagar por um livro. [Grifos nossos]

Fonte: Questionários dos estudantes (2011). Elaboração própria.

Quanto à percepção sobre ser um direito recebê-lo gratuitamente, predominou que é um direito, sim; por razões diversas: i) um dever do Estado; ii) contribui na equidade social; e iii) direito à informação e formação. Esses aspectos reluzem o espírito cidadão e a solidariedade. Nota-se que não entendem o direito ao livro didático como ação de caridade, e sim como um recurso didático e educacional importante, tanto para a formação pessoal quanto para garantir o acesso à educação. Em outra perspectiva, há estudantes que não reconhecem o livro como um direito, pois não é definitivo, mas apenas temporário, ou seja, recebem no início do ano letivo e devem devolver ao final.

Pergunta 4: *Como você vê o direito ao livro didático de História na sua formação?*

Estudantes	Comentários
Estudante 5	Importante, <i>mesmo não o utilizando</i> com frequência.
Estudante 17	Muito bom porque precisamos dele <i>para conhecer a história</i> do mundo, da nossa região e dos nossos costumes.
Estudante 26	Pois com ele nossa educação terá <i>uma melhor fundação</i> .
Estudante 34	Sem sombra de dúvida porque a partir desse livro posso <i>me preparar para a vida</i> e para os <i>vestibulares e concursos</i> .
Estudante 46	Sempre estudei em escolas públicas e conveniadas com o estado e sei que, em todo o período letivo da minha vida, o livro didático que foi me dado pela escola, foi de grande ajuda. Através do livro didático <i>ampliei meus conhecimentos nas matérias lecionadas</i> , e esclareci minhas curiosidades gerais.
Estudante 62	É sempre bom ter livros, mas <i>não adianta nada</i> se na escola nós só vemos um capítulo todo no ano.
Estudante 79	Ajuda <i>obter conhecimento</i> sobre o passado, presente e futuro.
Estudante 87	Depende da pessoa, para as que levam o estudo a sério, esse direito é um direito que ajuda a pessoa.
Estudante 94	Contribui para algo futuro, uma universidade, faculdade; a história, como qualquer outra matéria, <i>serve de base para diversos cursos</i> .
Estudante 101	É ferramenta importante para minha formação e contribui para o melhor <i>entendimento da matéria</i> .
Estudante 113	Bom, <i>mesmo sem utilidade, às vezes ajuda</i> .
Estudante 127	Vejo como, ajuda todos na formação, pois ajuda a <i>compreender a história</i> desde o começo.
Estudante 131	Porque com o livro podemos compreender melhor, não só com o professor explicando, ele contribui muito para o meu conhecimento: <i>lendo em casa, fazendo pesquisa</i> .
Estudante 140	Eu acho que <i>nem devia ter livro de História</i> , é só para ter mais peso na mochila, ter dor nas costas, ficar com problemas na coluna.

Estudante 145	Eu acho que <i>não influencia em nada</i> , porque no que eu quero me formar <i>não tem nada a ver com história</i> . [Grifos nossos]
---------------	---

Fonte: Questionários dos estudantes (2011). Elaboração própria.

Para os estudantes, no que tange à contribuição do direito em ter o livro para a formação, foram assinalados que elas se dão: a) independente do tipo de uso⁶⁸ ou de usar⁶⁹; b) para a formação geral; c) de base para processos seletivos (de universidades ou de carreira no serviço público). Além disso, outros indicaram que não há contribuição e houve, inclusive, quem se manifestou contra ter o livro (Estudante 140).

Desse conjunto de respostas e aspectos mencionados pelos estudantes, ao ser abordado o tema do livro didático, sobressai o fato de eles compreenderem-no como um direito e dever do Estado. O direito ao livro didático foi reconhecido pelos estudantes pelo fato de pagarem impostos, bem como por favorecer a equidade social e a informação e formação. A revelação desses sentidos pelos estudantes toca, neste estudo, na questão da contribuição do livro didático. Resplandece, assim, uma consciência social dos estudantes de que a inexistência daquele direito pode impossibilitar o acesso à educação por parte de parcela da população. Perspectiva que se encontra com a de Cavalcante (2002), ao mostrar que o livro didático é o maior custo indireto para alunos do ensino médio e que, tal fato, pode motivar o abandono da escola. Em relação a servir para o acesso à informação e à formação, indica sua valoração como bem intangível, embora isso não se constitua em consenso entre eles.

As perspectivas dos estudantes quanto ao valor do direito ao livro didático, e qual a destinação desse material, desembocam em concepções antagônicas, de um lado, para a formação geral e cidadã, por outro, o exercício preparatório para uma avaliação externa (os vestibulares). No que tange à finalidade do livro didático para um exame seletivo, observa-se mais uma limitação da própria escola e desse nível de ensino. Nesse ponto, há uma desconexão dela com os novos conhecimentos exigidos pelos estudantes, a cultura escolar e o modo de vida dos estudantes. O ensino médio com os propósitos, definidos na LDB/1996, de promover a cidadania do educando e o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico, é distorcido quando reforça a repetição

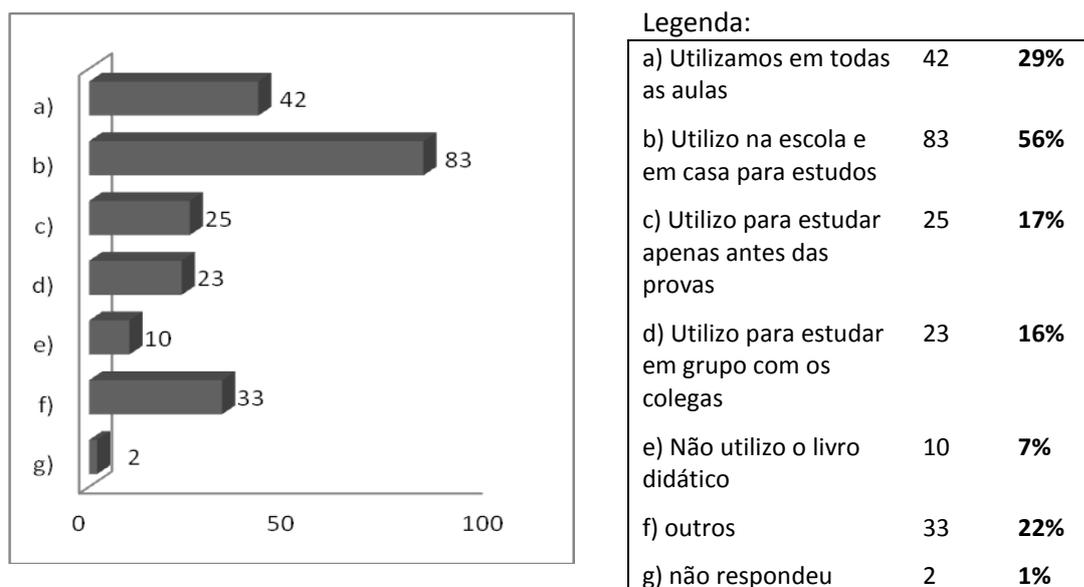
⁶⁸ Os tipos são mais descrições de situações, assim usa-o para leitura do texto e/ou imagens, em casa e/ou em sala de aula, para relembrar conteúdos abordados pelo professor, para copiar trechos, resolver exercícios ou atividades, entre outros.

⁶⁹ Independente de usar significa se é muito ou pouco utilizado, ou sequer ser usado pelo docente.

de conteúdos, a mimética, a submissão à *educação bancária* (FREIRE, 1975).

Visto o sentido dado ao livro didático como um direito e seus propósitos – de equidade social, formação geral ou para processos seletivos – passamos a expor como ele foi apropriado e posto a favor desses fins. Nas questões qualitativas, expuseram o papel do professor, e que a obra didática o complementa, reiterando os trabalhos de Lajolo (1996) e Munakata (1997). De maneira diversificada, as obras e coleções didáticas foram apropriadas individualmente pelos estudantes (caso de pesquisas autônomas) ou norteadas pelos professores. Assim procuramos, inclusive, quais as manifestações prevalentes. Para tanto, formulamos a questão objetiva 1: *Leia e marque as alternativas que se aplicam quanto ao uso do livro didático de História*. Obtivemos as seguintes respostas (gráfico 4) com o respectivo número absoluto e percentual das respostas em cada item.

Gráfico 4: O uso do livro didático pelos estudantes.



Fonte: Questionários dos estudantes (2011). Elaboração própria.

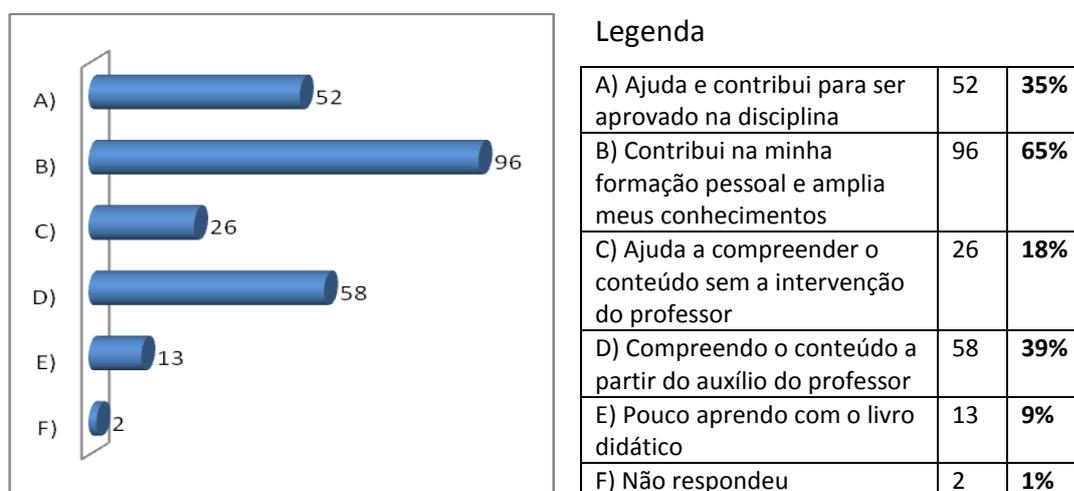
Observação: Os estudantes puderam selecionar mais de uma opção, assim percentuais podem somar mais de 100%.

Na questão objetiva 1, quando perguntados sobre o uso, 7% assinalaram *não usar*, enquanto os demais anotaram ao menos uma forma de uso. A mais indicada foi *utilizo na escola e em casa para estudos*, com 56%, seguida de *utilizam em todas as aulas de História*, com 29%. Isso indica a existência de professores que o adotam sistematicamente, embora não permita afirmar que seja *ipsis litteris*. Também se tem um uso funcional no caso do *estudo apenas antes da prova* (17%), e o *uso em grupo para estudar* (16%).

No item “outros”, com 22% das respostas, puderam descrever qual o uso e ratificaram o exposto na questão qualitativa – de que precisam ser motivados para a utilização, por exemplo: “utilizo só quando a professora pede” (Estudante 10); “utilizo quando o professor pede e quando preciso para trabalhos, estudar para a prova” (Estudante11); “só uso o livro quando passa atividades” (Estudante 13); “fazer pesquisas” (Estudante 15); “procuro sobre assuntos de meu interesse, que não vimos em aula” (Estudante 41). Embora seja fundamental serem motivados ou incitados para tanto, isso não exclui a iniciativa autônoma. De todo modo, faz-se presente a ação e atitude dos sujeitos, professores e estudantes, criadores e reprodutores daquele livro didático que, mesmo idealizado organicamente por seu autor e equipe editorial, ora se transmuta num mosaico educacional.

A fim de explicitar a avaliação dos estudantes, elaboramos a questão objetiva 2: *Leia e marque as alternativas que se aplicam quanto à sua avaliação sobre o livro didático de História.*

Gráfico 5: Avaliação sobre o livro didático de História.



Fonte: Questionários dos estudantes (2011). Elaboração própria.

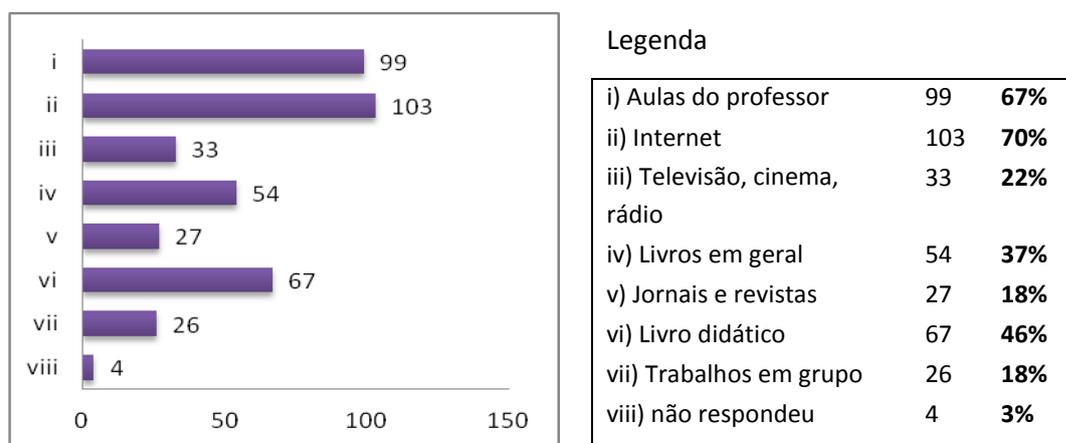
Observação: Os estudantes puderam selecionar mais de uma opção, assim percentuais podem somar mais de 100%.

Pelo gráfico 5, podemos observar que o item menos respondido foi que o *pouco aprende com o livro didático*, com 9%. O item mais assinalado foi *contribui para a minha formação pessoal e amplia os meus conhecimentos*, com 65%. Isso indica a estima dada a este material pelos estudantes. Entretanto, merece ponderação, pois não é intrínseca, ou seja, não é o livro por si só que se torna relevante, mas o ganhar vida pela mediação do professor, ou então quando se articula com o tipo de formação profissional

desejada. E foi isso assinalado pelos estudantes ao marcarem *compreender o conteúdo a partir do auxílio do professor*, com 39%. Por outro lado, foram 18% que marcaram que ajuda a *compreender o conteúdo sem a intervenção do professor*. Com os estudantes declarando o apreço por esse material e o auxílio do professor no processo educacional, passamos a explicitar onde buscam o conhecimento histórico.

A última indagação para os estudantes foi a questão objetiva 3: *Marque as alternativas que se aplicam: onde você busca o conhecimento histórico?*

Gráfico 6: Meios em que buscam o conhecimento histórico.



Fonte: Questionários dos estudantes (2011). Elaboração própria.

Observação: Os estudantes puderam selecionar mais de uma opção, assim percentuais podem somar mais de 100%.

O gráfico 6 apresenta que o item mais assinalado foi a internet, com 70%, indicando o potencial desse meio para o acesso ao conhecimento, e sobrepondo-se à televisão, cinema e rádio (22%) e jornais e revistas (18%), que são veículos de informação mais tradicionais. A *aula do professor*, com 67%, mostra que ainda ocupa um lugar de destaque e que também se agrega a outros meios. Na sequência, temos o livro didático com 46% e livros em geral, com 37%. Em nossa análise com foco no livro didático, o gráfico aponta para uma situação conflituosa. Foi apontado, nas questões anteriores, o valor desse material e as suas diferentes contribuições. No entanto, pouco menos da metade dos estudantes buscam o conhecimento nele.

Ao retomar os principais pontos das perspectivas dos estudantes, observa-se que a política do livro didático, por meio do *PNL D-Ensino Médio*, constrói um direito social posto como relevante pelo acesso à informação e à formação, além de um caráter de equidade social. Tal apreço articula-se com a função do livro didático em auxiliar na

formação cidadã e/ou em processos seletivos. Não obstante, vigora as manifestações de sua limitação, seja por aprenderem antes com o docente, seja por não reconhecerem o sentido da história para a formação profissional, seja porque o que fazer com o livro é uma decisão pessoal.

Entre um direito social que (a) pela crença neoliberal nivela o acesso à informação para todos e, noutra dimensão, (b) traz a sua massificação e razão instrumental que induz à reificação das relações sociais e dos indivíduos (CHAUI, 1989) tem-se a apropriação dessa fonte de acesso ao conhecimento. Considerando o abismo social entre as classes sociais existentes, pensar que há esse nivelamento torna-se descabido; e que há uma reificação imediata também. Quando os estudantes realizam uma apropriação do material didático revela-se,

[...] educandos como sujeitos que tem potencialidades de compreenderem e atuarem no mundo, desde que os educadores em seu trabalho, desenvolvam e tenham consciência que precisam “formar” sujeitos politicamente situados, capazes de compreenderem a dinâmica social e atuarem politicamente rumo as transformações sociais (LIMA, 2004, p. 155).

O livro didático, submetido à industrialização e à lógica dos mercados, não escapa das suas influências e interferências, mas tampouco significa ser imediatamente reproduzido sem a subjetividade dos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem. Com isso, manifesta-se sua contradição de criação e reprodução em sala de aula. Como afirmamos, o livro didático é usado, consultado, mas não por todos os estudantes, nem a todo o momento. E quando aproveitado, não raro, acontece em situações específicas, trabalhos em grupo ou estudo para a prova, podendo servir “apenas para adquirir um pequeno conhecimento sobre história que logo é esquecido, eu apenas leio, às vezes, o livro” (Estudante 48).

Em síntese, captar no real a perspectiva dos estudantes para compreendermos a política do livro didático torna-se profícua na medida em que revela as tensões, divergências, unidades e meandros que perpassam a implementação do *PNLD-Ensino Médio* que não aconteceu no vácuo. Os estudantes têm pontos de vista diferentes entre eles e exigem direitos. E se a política educacional resulta de embates de interesses, há que se aproximar desses sujeitos. Tratá-los como protagonistas desse nível de ensino coincide com a construção de espaços para estabelecer diálogos a fim de suprimir as dificuldades e limitações da educação e, especificamente, do livro didático.

CAPÍTULO IV

A POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO INCIDE NA ATUAÇÃO DOS EDUCADORES

Se é na historicidade que se realiza a atividade humana, então, tanto as 'condições materiais' como a atividade do 'espírito' e da cultura não são outra coisa senão o resultado cristalizado de sujeitos concretos que operam no tempo e buscam superar as contradições com uma práxis consciente e transformadora (SEMERARO, 1999, p. 155).

A instituição escolar representa instância fundamental para se efetivar uma política social de cunho educacional. Dessa forma, o Estado e os movimentos populares, cada qual com suas peculiaridades, reivindicam uma escola com qualidade, de tempo integral, com livros e materiais didáticos, infraestrutura, que concorra para a equidade educacional e reduza a desigualdade social.

O Estado brasileiro federalista, assentado nas bases do Artigo 206, da Constituição Federal de 1988, zela pela liberdade de ensino e de aprender, do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, pelo apreço à tolerância. O seu dever com a educação assume a função precípua de normatizar e regular a difusão do conhecimento destinado à educação básica. O modo e os mecanismos para realizar o acesso e a fruição, como também controle sobre o conhecimento, se dão por diferentes meios e mecanismos, como: os Parâmetros Curriculares Nacionais, os Parâmetros Curriculares Estaduais, a Lei 9.394/96 (LDB), o livro didático. Desse ínterim, questiona-se quais as tensões e aproximações que perpassam as relações político-educacionais que proporcionam o direito e o acesso ao conhecimento no âmbito da cultura escolar?

O objetivo é deslindar, no contexto da prática educacional desencadeada pelo *PNLD-Ensino Médio*, como a política incide sobre a atuação dos educadores. Por práticas educacionais entendam-se as ações e relações que se dão no cotidiano escolar para efetivar os fins da educação escolar, e que podem, segundo Paro (1997), ser dispostas em dois grupos interconectados: as atividades-meio⁷⁰ e as atividades-fins⁷¹.

⁷⁰ As atividades-meios “são aquelas que, embora referindo-se ao processo ensino-aprendizagem, não o fazem de maneira imediata, colocando-se, antes, como viabilizadoras ou precondições para a realização direta do processo pedagógico que dá predominantemente em sala de aula” (PARO, 1997, p.72). Nesse

Dessa forma, abordamos a forma de participação, tendo no processo de escolha um momento de relevo; e as estratégias dos docentes (modo de se valer ou de explorar dos aparatos de que se dispõe, visando ao alcance de determinados objetivos), tendo no ato de apropriação do livro didático uma das atividades-fins, pois assinala pensamento e atitude do professor para concretizar o ensino-aprendizagem.

Antes de prosseguirmos, cabe explicitar, como alerta Antonia Fernandes (2004), de que “os livros didáticos têm sido muito criticados por educadores. E isso pode, de algum modo, interferir nos depoimentos” (p. 544), e foi na tentativa de contornar esse ruído que ouvimos também os estudantes, e nesse estudo constatou uma sintonia entre os depoimentos dos estudantes e dos professores.

4.1. Sentidos do livro didático: a expressão subjetiva elaborada nas condições objetivas

Para entender o processo de implementação, consideramos pertinente captar o sentido dado ao livro didático pelos professores. Supõe-se que a participação em uma escolha ocorre ou é enriquecida quando há (i) confiabilidade no processo e, também, pela (ii) relevância do objeto escolhido. Se, porventura, há descrédito ou sentidos negativos em torno do livro didático, pode desmotivar a participação tanto no processo de escolha quanto no ato de implementar a política. Essa consideração instigou-nos a compreender a percepção dos docentes sobre o livro didático.

Na revisão realizada sobre o livro didático, foi recorrente atribuírem termos pejorativos, de desmerecimento, de racismo, de limitações ou de doutrinação como suas características (ALVES, 2006; FARIA, 1984; SILVA, E. 1996; SILVA, P. 2008). Por outro lado, com análises ponderadas, há o reconhecimento do valor desse objeto para o ensino e a educação (CURY, 2009; LAJOLO, 1996). Mesmo que perpassado de ambiguidades e diversas facetas (BITTENCOURT, 2002), o livro didático corrobora com o mundo da leitura e para a aquisição de saberes escolares, para a resolução de

trabalho, sobressai o processo de escolha dos livros didático como atividade-meio; outras, como a gestão escolar, não são analisadas.

⁷¹ As atividades-fins “da escola referem-se a tudo o que diz respeito à apropriação do saber pelos educandos. Nelas inclui-se a atividade ensino-aprendizagem propriamente dita, desenvolvido dentro e fora da sala de aula” (PARO, 1997, p. 75). Nesta, tem-se um amplo escopo de atividades, das quais nos detivemos em uma: a utilização do livro didático. Sendo assim, os pressupostos teóricos dos docentes, o modo de aprendizagem dos alunos, entre outros, escapam aos objetivos desse estudo e não serão tratados.

exercícios e a leitura de mapas, quadros, fotos e imagens diversas, sendo um objeto que ganha vida pela relação professor e estudante (MUNAKATA, 1999). Dessas considerações, indagamos aos professores (pergunta 3): *para que serve o livro didático de História? Explícite.*

A premissa de que as elaborações mentais são construídas socialmente em circunstâncias históricas, como escreve Franco (2007, p. 12), assim o é “a partir da dinâmica que se estabelece entre a atividade psíquica do sujeito e o objeto do conhecimento. Relação que se dá na prática social e histórica da humanidade [...]”, fornecendo os sentidos do objeto. Por isso, a questão formulada remete à dinâmica e ao contexto de uso do material ao invés de induzir para uma compreensão genérica. Além disso, para desnudar as concepções dos professores, recorreremos às respostas acerca daquela questão, mas também aos trechos das entrevistas que se articulam a este aspecto, mesmo que respondidos em outras perguntas realizadas. Dessa forma, colhemos os seguintes depoimentos:

O livro didático é um apoio porque o professor não pode ficar bitolado num único livro. Só que o aluno ele precisa de uma ajuda, a história tem informações de mais. E se o aluno não tiver esse livro de apoio, como ele vai fazer as atividades extras? As atividades de casa? Então, nesse sentido ele apoia muito o professor. Ajuda muito (Prof.3).

Serve mesmo para eu preparar as aulas. Porque eu, geralmente, não uso, não fico apenas no livro. Uso vários livros para preparar. Principalmente história que eu acho quase impossível trabalhar só com um livro. Então, geralmente, pego de vários. E o livro do aluno, tem que usar o livro do aluno. A importância do livro didático você tem como seguir o conteúdo. Apesar de que para preparar a aula você pode usar outros, mas você tem uma base que é o livro que foi escolhido (Prof.5).

Ele serve como um roteiro. Ele é um roteiro, eu não manuseio o livro didático no dia a dia, com o aluno, pois muita coisa que eu quero não está no livro. É um roteiro para mim, dentro do conteúdo mínimo (Prof.6).

O livro didático é apenas mais uma ferramenta. É mais um recurso pedagógico que auxilia o professor [...] mas não é tudo. [E acrescenta] ao mesmo tempo em que é uma solução é um problema (Prof.7).

Acho que pela própria compreensão, falta de tempo, no sentido de carga horária e como a educação é estruturada, o livro didático ocupa um lugar, meio que uma bíblia. Como se ele fosse a verdade, e não há uma crítica (Prof.9).

Livro didático, para mim, eu não acho que seja essencial, é um

suporte. Hoje em dia, com as mudanças que vem acontecendo, até mesmo em relação ao que eu já falei para você em ser tradicional e trazer aquilo que não está no contexto. Então, eu *me baseio muito no que está na internet e livros atuais* (Prof.8).

Primeira coisa, eu trabalho, gosto sim [do livro didático]. De *ter um embasamento, um instrumento de trabalho*. E o segundo passo que faço é trabalhar a conscientização dos meus alunos, trabalho sempre a valorização do livro. Acho que o aluno e o professor, temos que ter [ao menos] o mínimo de material e o utilizar. Então, *nós temos o mínimo* (Prof.10) [Grifos nossos].

As respostas dos professores indicam o caráter do livro didático como meio, suporte, instrumento, roteiro ou ferramenta de auxílio ao docente, em suma, um elemento mediador; portanto, destacam-se, nesse momento, os fins pedagógicos desse objeto. O teor dos comentários nos remete, em especial, às suas funções referencial e instrumental (CHOPPIN, 2004) de serem o suporte privilegiado dos conteúdos educativos e depositário de conhecimentos, bem como o proponente de métodos de aprendizagem e exercícios ou atividades.

O livro didático, no sentido expresso pelos docentes, como elemento mediador ainda precisa ser mostrado quanto à valoração recebida, os sentidos positivos e negativos; e, também que há divergências nas concepções sobre o livro didático (genérico, *lato*) e para *cada* livro didático. Pudemos perceber que a utilização e valorização se dão, em maior grau, em relação ao didático *lato*. A inferência desse fato se deu por expressões como o livro “ajuda muito”, “gosto sim”; e relatos tais:

A adoção do livro didático foi muito importante e especial em História. Por quê? Porque o trabalho da gente na sala facilita muito, você não fica só na explicação, você tem um respaldo maior, os alunos têm os livros, levam para casa, tem acesso àquilo que você está falando com maior clareza (Prof.2).

O caso da Prof.2 é emblemático para captarmos a divergência entre o sentido *lato* e *stricto* do livro, pois o comentário acima expressa seu pensamento geral e, quando manifesta sua análise sobre a obra didática que recebeu, explica que:

Esse livro eu procuro usar, simplesmente, porque tem e precisa ser usado. Porque no meu entendimento ele não é muito claro, conteúdo dele não segue um padrão, uma linha cronológica para facilitar o entendimento do aluno. Ela vai lá e volta cá, faz uma mistura muito

grande (Prof.2).

Essa contradição entre a contribuição que o livro didático traz e a limitação do existente na escola manifestou-se em outros docentes, embora não de forma tão explícita. Assim, destaca-se uma disposição em realizarem avaliações com ponderações, que mesclam sentidos positivos com negativos acerca das obras.

De forma predominante, captamos sentidos e atribuições que admitem o livro escolar agregar-se ao trabalho docente, com exceção da Prof.7, que “gosta de trabalhar sem o livro”⁷². Desse modo, um dos fatores propensos para a implementação da política foi ser percebida como uma conquista e/ou fruto de reivindicação dos professores e estudantes. Entretanto, mesmo com a valorização desse material didático, desvelou-se uma série de ressalvas ou críticas⁷³:

Falta essa coisa *mais inovada do livro didático*, que só aquele conteúdo maçante (Prof.6).

As questões das *imagens eu ainda acho que tem um problema*. Muitas vezes ela aparece ali, exemplo, a Independência do Brasil, aí aparece o quadro do Pedro Américo. Muitas vezes isso canalizado, como se tivesse sido daquele jeito (Prof.9).

O ponto negativo, por enquanto, é a *questão de ser volume único*, ser pesado (Prof.8).

Minha crítica em relação a esse livro é que tem *muitos erros* também. Em relação aos exercícios e de vestibulares, você pega, por exemplo, *questões muito repetidas*, eles não atualizam o livro. Eles copiam aqueles testes de vestibulares de outros livros, são idênticos em vários outros (Prof.1) [Grifos nossos].

Dessa mescla dos sentidos, desencadeiam-se apropriações, avaliações e usos diversificados desse material didático, que indicam mais o direcionamento dado pelo sujeito ao objeto, por exemplo, valendo-se de diferentes livros para construir a relação pedagógica; e menos uma reificação⁷⁴ (ALVES, 2006). Nas respostas, reconhecem a limitação de um único livro, demandando, inclusive, ir além desse material didático. Por

⁷² A Prof.7, que prefere não usar o livro, ainda reconhece que o livro serve para auxiliar, ou seja, reitera-se a mescla de sentidos nas avaliações.

⁷³ Para tratar da valorização implica na definição de valor e avaliação do objeto, contudo nos cabe o registro de que, embora as respostas revelem elementos de avaliação do conteúdo e características do livro didático, isso foge ao objetivo deste estudo. Tal avaliação do objeto nos é pertinente no estrito sentido de apresentar como a política interage com esses sujeitos e como incide na prática pedagógica.

⁷⁴ Para Alves (2006, p. 162): “Os instrumentos de trabalho, encarnados sobretudo nos manuais, começavam a dominá-lo e a dar a tônica ao exercício de suas atividades dentro da sala de aula”.

consequente, têm-se usos diversos e assistemáticos, e também sistemáticos:

Eu uso aqui na escola, nas aulas. Eu trabalho os temas e aplico as atividades do livro para eles. *Aí quando não dá tempo de terminar aqui eles levam o livro para casa e terminam* (Prof.3).

Uso para fazer *leituras e atividades em casa* (Prof.1).

Utilizo muito para leitura, ainda mais que a história é teórica, bastante. Utilizo como, vamos dizer, para *instigar um certo ponto crítico do aluno*. Utilizo também as questões (Prof.4).

O livro didático *é muito grosso*. Então acho que eles deveriam sintetizar, não diminuir o conteúdo, mas colocar um para o 1º ano, 2º ano e 3º ano. Porque aí não fica tão pesado para o aluno fica carregando esse tanto de livro. No final, ou *ele nunca trabalha o livro didático, nunca traz, no caso, também, num servem* (Prof.7).

Tem livro do ensino médio que *não traz a história da África*. Então, tem o dia da consciência negra. E é obrigatório trabalhar (Prof.5) [Grifos nossos].

As passagens mostram um tipo de avaliação dos docentes e o uso em casa, em sala de aula, para leitura, para estudo e resolução de exercícios, entre outros, ratificando as respostas dos estudantes. Essas são práticas e ações construídas social e historicamente, são elaborações subjetivas emergentes da tensão com as condições objetivas. Além disso, muitas obras eram volume único, consideradas grossas e pesadas, fazendo os estudantes, em várias oportunidades, não as levarem para a escola, exigindo do professor flexibilidade para lidar com essa situação. Para além dos fins pedagógicos, sobresselentes, reconhecem-se fins econômicos, políticos e sociais, que, inclusive, podem justificar ora a sua adoção, ora as suas limitações, mas não a refutação.

Mas não podemos pensar também que a vinda do livro didático ajudou, vamos falar, *aos empresários que vendem os livros*, acho que para eles foi ótimo, e para a *própria secretaria* [de educação] (Prof.7).

Ele tem uma ideologia, o conteúdo é abordado de uma maneira, tem que fazer essa crítica também. Tem livros [que] chegam a ser bem sectários. Claro, tudo isso, entra interesse da editora. Você escolhe o livro, mas *não necessariamente vai vir* (Prof.9).

O livro ele tem, a princípio (fala que a gente é de livre escolha) mas a gente sabe que essa *escolha é camuflada*. [Ou seja] são alguns brindes [das editoras]. Agendas, *kits*, muitas vezes até trabalhos didáticos fora o livro, para contemplar alguns conteúdos (Prof.8).

Infelizmente, tem *mais política do que democracia*. E eu acho... vem um pouquinho, houve um pouco de democracia, mas a questão

engessada. Que já vem direcionada a escolha (Prof.10).

Para um gama de alunos *a única fonte de leitura* é o livro didático (Prof.6) [Grifos nossos].

Pelas respostas dos docentes, os fins econômicos estão interligados aos fins políticos remetendo a dois aspectos, à ideologia⁷⁵ intrínseca ao livro e à forma enviesada da escolha, pois direcionamentos podem ocorrer para atender as editoras ou interesses velados particulares. Para o objetivo deste trabalho, cabe destacar as implicações geradas, ou seja, a existência de interesses econômicos que, na percepção dos professores, podem sobrepor-se à qualidade dos livros escolares e uma distorção da concorrência entre as editoras. Nesse mesmo sentido, nos fins políticos percebe-se (a) evidências da forma de controle, (b) os docentes fazem a 3º escolha, pois as editoras realizam a 1º e o governo a 2º escolha⁷⁶ (ORTELLADO, 2009) e (c) interesses comerciais. Por outro lado, e concomitantemente, o livro, por ser, às vezes, a única fonte de leitura para o estudante, ganha um caráter social, de socializar o conhecimento e suprir sua demanda educacional.

Como visto, o livro didático é carregado de potencialidade, valoração, concepções, indicadoras da legitimidade da formulação e implementação de uma política pública destinada a propiciar o acesso ao conhecimento. Não se trata de um consenso sobre as obras e como tal política se concretiza, mas representa o atendimento de uma necessidade e um direito dos professores e estudantes, mas também para os empresários e indústria editorial num espaço econômico. Com efeito, os sentidos das obras didáticas, os atos do governo para viabilizar a política pública, a apropriação da política pelos docentes e como os estudantes a reconhecem são elementos processuais das forças e sujeitos da política do livro didático.

⁷⁵ Neste caso, é a ideologia no sentido restrito, de criação de ilusões ou táticas de dissimulação.

⁷⁶ Ortellado (2009, p. 8) mostra que “quanto à escolha, os conteúdos passam por três seleções diferentes: a escolha que as editoras fazem entre os autores que apresentam projetos; a escolha que o governo faz entre as editoras que submetem livros; e a escolha que o professor faz do livro que vai adotar. O mais determinante, portanto, é justamente a primeira escolha, porque ela determina o leque de escolhas dos dois outros processos posteriores. Essa escolha, no entanto, não é pública, mas privada”.

4.2. O processo de escolha: participação e percalços

A implementação de um programa decorrente de uma política pública, como assinala Nogueira (2004), requer a participação dos sujeitos, seja para aperfeiçoar sua realização, seja como reconhecimento da dimensão humana. E considerando que sob os princípios da relação custo x benefício, livre mercado, empregabilidade, competitividade, reestruturação produtiva e ênfase no setor de serviços a gestão pública apresentou pouca contribuição para a justiça social e para a redistribuição de renda (FRIGOTTO, 2000). Assim, envolver a participação das pessoas, além de legítimo, propícia construir relações sociais de caráter democrático e representa uma conquista daqueles que, historicamente, acreditaram na luta. Dessa forma, a participação apresenta-se como um mecanismo de formação quando se constitui como espaço deliberativo à medida que convoca diferentes personagens para refletir sobre os múltiplos enfoques do conjunto de envolvidos para que sejam tomadas as decisões.

Com efeito, a participação dos docentes no *PNL D-Ensino Médio* se respalda em seu conhecimento da diversidade sociocultural e educacional dos estudantes, bem como por ter nesses espaços deliberativos o exercício da sua formação continuada, e pelo qual se inserem na construção e implementação dessa política. A inserção do professor nesse espaço representa a possibilidade de participação que, por outro lado, está sujeito a processos de regulação. A forma de participação ou tipo de processo participativo do programa incide e se materializa na escola, por criar obstáculos ou potencializar o trabalho docente.

A reivindicação histórica dos professores para participarem e serem compreendidos como sujeitos construtores da educação aparece no *PNL D-Ensino Médio* por meio da possibilidade de indicarem a obra ou coleção didática com a qual desejam e julgam pertinente para o seu trabalho pedagógico, articulando às condições objetivas – econômica, cultural e pedagógica – dos seus estudantes. O processo de escolha dos livros foi fruto de uma convocação do governo e da reivindicação dos educadores, em outros termos, uma *confluência perversa*⁷⁷ (DAGNINO, 2004), pois,

⁷⁷ Dagnino (2004, p. 97) sugere a existência de uma *confluência* entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal que “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma *sociedade civil ativa e propositiva*”. Contudo, tal confluência representa “o avanço da estratégia neoliberal [que] determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina” (*Ibid.*, p. 98), daí a adjetivação de *perversa*, pois, ademais, “é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos

nesse mesmo contexto, instaura decretos do livro didático para o ensino médio numa confluência entre ideais neoliberais e práticas e lutas pelo direito à educação e ao conhecimento na escola pública. Nesse sentido, na noção de participação coexistem sentidos em disputa, evidenciando as contradições do real a ser desvelado no contexto social. Daí a pergunta 5: *O programa prevê a convocatória dos professores para a seleção dos livros. Como você analisa esse aspecto?*

Eu acho positivo, *o professor tem que ter um tempo para analisar*. E essa análise tem que ser feita com todo mundo mesmo. Os mesmos professores da área tem que ver o livro e comentar, ver os pontos positivos e negativos. Eu lá em minha casa, eu simplesmente escolher o livro didático, não é o certo (Prof.7).

Acho que é só para constar no papel. *São só dados* (Prof.8).

Infelizmente, eu vejo como *engessada*. [...] *infelizmente, tem mais política do que democracia*. Houve um pouco de democracia, mas uma questão engessada. Que já vem direcionada a escolha. Ela faz de conta que dá liberdade e não dá liberdade. Nós sentamos, fizemos o estudo e a escolha, e *chegou um material que nunca tínhamos visto e de péssima qualidade* (Prof.10).

Eu acho importante porque se você impor um livro, se a gente não escolher o livro, você recebe *como uma imposição*. E *é difícil trabalhar com livro assim*. E tem *livros que são horríveis*. Tem erros. Então, quando eu vou escolher o livro, dou uma olhada, faço uma análise do livro para saber se é esse livro que eu quero (Prof.5).

Eu *acho que é excelente*. O que a gente tem que fazer? Quando chega ao ensino médio a gente tem que *enxugar tudo*. A gente tem que ver as coisas fundamentais, e selecionar (Prof.6).

Eu acho assim, que *é bem estranha*. Porque convoca o professor para participar, mandam-se os livros para o professor analisar, o professor analisa e escolhe duas possibilidades, e *quando vem o livro não foi nenhuma das duas possibilidades que o professor pensou* (Prof.2).

É uma oportunidade muito boa, única. Porque o professor não pode perder a chance, porque ele vai trabalhar com esse livro por 4 anos (3 ou 4 anos). Então ele tem que escolher bem, observar tudo, não só a estética do livro, mas o conteúdo e as atividades, *se são coerentes com a realidade da escola* (Prof.3).

Positivo, acho que a partir do momento que passou a ter acesso a esse livro, que tivemos a doação desse livro para a escola, para mim, *melhorou quase 100%*. Porque a gente tem a possibilidade de estar escolhendo o livro. Por mais que *não podemos dizer o autor tal que queremos trabalhar*, os autores são conhecidos no Brasil inteiro (Prof.1).

Significou um avanço na cultura de ensino-aprendizagem do ensino público porque existe uma falácia do ensino público de que é democrático, mas no fundo é muito engessado e conduzido. As normas, as determinações, mesmo havendo as reuniões, a LDB, mesmo tendo uma série de políticas que buscam o campo da abertura, o ensino público é muito engessado e preso. Para você ter a liberdade de, diretamente, reunir as pessoas no seu núcleo, que convivem com os problemas da escola, que sabem das necessidades... se reunisse um grupo e discutir já é significativo. Por isso *foi significativo, para quebrar essa cortina fechada que existe no ensino oficial* que é o ensino público (Prof.11) [Grifos nossos].

Pelos relatos, a participação dos professores no processo de escolha, com respaldo legislativo, foi entendida, também, num tom de reconhecimento da necessidade de uma obra que aproxime o conhecimento escolar formal com o dos alunos. Os professores e estudantes demandam acesso ao conhecimento, por meio de um material de boa qualidade, com primazia por uma perspectiva teleológica que colabore para a formação do estudante nas suas diversas matizes e permita a assimilação, discussão e produção de conhecimento. Além disso, destaca-se, quando for o caso, a riqueza de fazer a seleção a partir da deliberação em grupo, e não isolada. Por outro lado, na materialização desse processo participativo apontaram-se dois percalços: a) a divergência entre o escolhido e o recebido; e b) a seleção numa lista fechada.

A participação, para além do aspecto formal de assinalar qual obra almeja receber, se efetiva em meio a trâmites com atritos e, nesse momento, o foco é o recebimento do livro escolhido. Provisoriamente, admite-se que a participação se efetiva quando coincide a obra selecionada com a recebida, do contrário, não passa de um simulacro, pois acentua a sensação de ter sido definido *a priori* o livro para a escola. Desse íterim, o que se pretende aqui é enfatizar que a ocorrência desse fato incide sobre os docentes e na própria política do livro didático de maneira a gerar dificuldades em efetivar o pressuposto da participação. Este transtorno de distribuir obras dissonantes da escolha do professor suscita o descrédito na política pública e pode desmobilizar a participação, visto que “são só dados” (Prof.8), como expressou a docente. Isso repercutiu, também, sobre o acesso ao conhecimento, pois livros que destoam do enfoque da escola e do professor podem ficar subutilizados. Noutra dimensão, pode ocorrer o trato de saberes anacrônicos com a perspectiva discente.

Para os professores a ocorrência da não entrega dos livros escolhidos, além de gerar dúvidas, diminui a confiabilidade no programa do livro didático. Esse

entendimento decorre da análise detida na edição do *PNLD-Ensino Médio/2008*, na qual das onze escolas pesquisadas, oito receberam a 1ª opção, em uma outra a obra recebida não foi a escolhida. Nas duas outras escolas, embora os entrevistados não soubessem informar, constatou-se que também receberam a 1ª opção. Assim, do conjunto de 77 escolas de nível médio em Goiânia, verificou-se que 55 escolas (71%) receberam a 1ª opção e 22 (29%) não receberam a 1ª opção e foram atendidas com a obra mais solicitada do município. Nenhuma escola recebeu a 2ª opção, em Goiânia, na edição de 2008 (FNDE, 2011). Assim, a maioria das escolhas das escolas foram atendidas com a primeira escolha, mas persistem de maneira significativa os casos de professores que não recebem as coleções escolhidas, evidenciando transtornos e limites na execução.

O outro percalço nos remete ao nível e momento de participação dos professores, pois a escolha ocorre a partir de uma lista fechada, e não na definição do tipo de material. Cabe observar que a chamada lista fechada assim o é em razão de uma avaliação feita por equipe técnica-política que desencadeou um aperfeiçoamento dos livros didáticos no país (MIRANDA; LUCA, 2004). Além disso, tendo em conta as problemáticas na carreira docente no Brasil (GATTI, 2009), a avaliação prévia mostra-se necessária. Sobre esse aspecto, a análise indica que os problemas intrínsecos aos livros didáticos foram objeto de crítica realizada pelos professores. Assinalaram ainda que recebem obras, por vezes, consideradas inadequadas, com erros ou mal formuladas, e quando se veem nessa situação tendem a cobrar maior participação nas decisões e reconhecimento de suas escolhas.

Outra dimensão a ser considerada é a pluralidade cultural e os diferentes níveis de aprendizagem dos estudantes que expressam a essência do sentido e utilização do livro didático pelo docente, mas também cerne de uma política social em bases democráticas, de reconhecimento de novos sujeitos e de novos direitos, sendo condição *sine qua non*, porém não autossuficiente, para impelir possibilidades criativas e emancipatórias na educação. Todavia, ter um único livro em mão exige mais domínio da diversidade sociocultural, além de ter flexibilidade para lidar com níveis cognitivos diversos.

Durante a análise do processo de escolha, captamos as práticas, os condicionantes, bem como as relações e interseções entre os sujeitos que fazem a política. Para tanto, valemo-nos da pergunta 2: *como foi o processo de escolha do livro*

didático? Seguem os relatos:

[Em 2007] foi mais ou menos igual [com o de 2011], com a diferença que antes as editoras mandavam os livros para a escola e nós tínhamos reuniões pedagógicas, e nestas tem as exposições dos livros. Olhávamos os livros entre nós que somos da mesma área e escolhíamos o livro. Agora, nesse bimestre [2011] foi de uma forma diferenciada. Porque mandou o livro para a escola, mas também para a casa do professor. Agora, *nesse vai dá um problema*. Por quê? Porque o FNDE manda uma senha numa carta amarela para você fazer o pedido. Você envia o pedido via *online* aí eles mandam uma carta amarela para você cadastrar o pedido novamente. O que acontece – e parece que acontece em várias escolas – essa carta, ninguém sabe quem pegou essa carta. [Com isso] *a obra que vem ano que vem [2012] não é a obra escolhida* (Prof.7).

Acho que tem um grande problema, sim. Porque *o professor no estado de Goiás não é compreendido como um pesquisador*. Você começa a receber um monte de livro das editoras. Mas acaba não tendo um momento [rigoroso de análise]. Você olha, aí tem uma reunião em que vai se encontrar com os professores da sua área e vão decidir. Mas na prática como *chegam muitos livros e a maioria dos professores trabalham nos três turnos*. Acho que acaba *não dando a seriedade que merece na escolha do livro* (Prof.9).

Nós tivemos algumas reuniões com algumas editoras. E a gente sabe que em relação à escolha do livro elas têm interesses, sim. O livro ele tem, a princípio (ele fala que a gente é de livre escolha) mas a gente sabe que *essa escolha é camuflada*. Geralmente vem 3 opções, mas você se restringe a uma. Por exemplo, você tem opção A ou B, e no final *vem aquela que realmente eles querem que seja adotada* (Prof.8).

Olha, aqui é legal porque *tem uma participação de todos*, então nós reunimos os professores da área. Para a escola, a coordenação tem todas as orientações e passa para a gente. E *a gente senta, olha e avalia*. Primeiro, faz uma prévia avaliação do material que as editoras trazem. Depois, a gente senta e avalia para fazer a escolha (Prof.10).

Lá nessa escola havia duas professoras de História, eu e mais um colega. Então, nós sentamos e analisamos o livro, eu levei para casa algumas coleções, ela também levou. E a gente deu uma lida, observou *a questão da temática*, observou a *questão do vocabulário* que era empregado para ver se era um de fácil entendimento ou rebuscado. A gente analisou isso também. E procurou ver a *questão do foco do historiador*. [...]. Eu penso que deveria ter um estudo melhor porque você leva para casa e, geralmente, a gente *não tem muito tempo disponível para olhar aquilo ali a fundo*. Então, você dá uma olhada, uma lida num capítulo ou no outro, para ver a questão de como estão sendo colocados os fatos. Mas você não tem um tempo dedicado em casa para fazer isso (Prof.2) [Grifos nossos].

Da explanação pelos docentes sobre o processo de escolha permanece a

questão de como se efetiva a participação (os trâmites) e os elementos que a engessam. Constata-se, um movimento com tensões e apressamento burocráticos, pois mesmo que coincida o escolhido com o recebido, há outras nuances, durante a escolha do livro.

As formas de participação são diversas e desdobram-se dos seus traços constitutivos – regras, princípios e normas (LIMA, 2003), embora os próprios atores, por serem constituintes, possam criar subterfúgios que ressignificam o tipo de participação. Na perspectiva de Lima (2003), manifestam-se diferentes tipos de participação que, aqui, são lidas como chaves analíticas, um norte, e não uma explicação *a priori*. Lima (2003) apresenta que os estudos nessa temática englobam a *participação consagrada*, a *participação decretada* e a *participação praticada*, sendo sobre esta que nos dedicaremos. Tendo como pano de fundo o caráter político e organizacional da participação, Lima (2003) busca diferenciá-la das “atividades consideradas imprescindíveis para que se possa falar de escola e de processo de ensino-aprendizagem”, pois o fato “de [docentes e discentes] serem membros da organização e de aí desenvolverem actividades como ensinar e aprender, leccionar aulas e frequentar aulas, avaliar e ser avaliado” (*Ibid.*, p. 71) se constitui como uma forma de participação elementar.

A participação praticada intrínseca ao plano de ação da organização escolar foi classificada, sem hierarquia, de acordo com dois critérios: 1) regulamentação; e 2) envolvimento (LIMA, 2003, p. 73 ss). O primeiro critério, a *regulamentação*, constitui um requisito organizacional e, também, “uma base de legitimação importante, um recurso e um salvaguarda de que os actores, particularmente os subordinados, podem lançar mão para reivindicar determinadas formas de intervenção” (*Ibid.*, p. 74). Isso induz ou acarreta diferentes tipos de *envolvimento* dos atores, segundo critério, pelos quais demonstram uma postura ativa, reservada ou passiva. Essas considerações sobre a forma de participação lançam luzes sobre os dados empíricos para a construção do concreto pensado. Nesse sentido, passamos a explicitar as veredas no que tange o processo de escolha.

Para movimentar o processo de escolha das obras e coleções didáticas – uma das facetas do *PNLD-Ensino Médio* – o FNDE produziu e realizou a distribuição do *Catálogo do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio: PNLEM/2008*⁷⁸

⁷⁸ Comumente conhecido por Guia do Livro Didático.

(FNDE/SEB, 2008) pelo qual, supõe-se que os professores escolham suas obras e coleções. Por parte da SEE-GO e das escolas que coordenam os horários do trabalho docente, entre outras atribuições, esperava-se uma disponibilização de tempo para que isso se efetive. Entretanto, consistiram em apressamentos, tensões, descrenças e incertezas.

Pelo relato dos professores, observou-se que a questão do tempo para indicar suas opções não foi homogênea entre as escolas, pois em algumas houve tempo disponível, mas predominou os casos em que o tempo foi limitado e insuficiente. Pela Lei n. 13.909 (GOIÁS, 2001), o professor tem 30% de sua carga horária disponível para realizar atividades diversas⁷⁹, dentre elas a escolha do livro didático, mas isso não contempla o volume de trabalho a ser realizado pelo docente.

Para percebermos isso, buscou-se os meandros da realização da escolha. Pelo regulamento do FNDE, a escolha se dá pelo *Catálogo* (FNDE/SEB, 2007), embora esse tenha se mostrado um instrumento pouco utilizado ou apenas complementar para subsidiar as análises das obras. Predominantemente, os docentes escolhem o livro didático tendo por base a obra ou a coleção completa em mão. Eles realizam as análises dessas obras e levam em consideração: a) vocabulários (Prof.2) b) a abordagem (Prof.9), c) os exercícios (Prof.5), d) as imagens (Prof.1), e) as questões de vestibulares ou atividades (Prof.6), entre outros.

Para se ter uma dimensão do trabalho de análise dos livros didáticos de 2007, convém destacar que foram dezenove livros didáticos disponibilizados e possuem entre 450 e 650 páginas cada volume. Apesar de os depoimentos dos Prof.5 e Prof.11 deixarem transparecer que nem todos foram disponibilizados aos professores, pois nem todas as editoras os apresentaram. Esse volume de obras indica o imenso trabalho da própria equipe avaliadora das coleções feitas na 2ª escolha e, mais ainda, para os professores das escolas. Os professores relataram que, “pela experiência” (Prof.5), podem realizar uma avaliação de forma mais rápida. Porém, mesmo que eles tenham experiência ou conhecimento prévio acerca de alguns materiais, isso não significa ainda

⁷⁹ Conforme Lei n. 13.909, de 25 de setembro de 2001, que dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Vencimentos do Pessoal do Magistério. Art. 123. O professor em efetiva regência de classe terá o percentual de 30% (trinta por cento) de sua jornada de trabalho a título de horas-atividade, benefício consistente em uma reserva de tempo destinada a trabalhos de planejamento das tarefas docentes, assistência, atendimento individual dos alunos, pais ou responsáveis, formação continuada, a serem cumpridos preferencialmente na unidade escolar.

tempo hábil para a análise. Em geral, foi relatado que as análises são feitas de forma apressada por diferentes motivos: 1) a duração do processo de escolha, pois, de certa forma, o mesmo iniciava com a chegada das coleções às escolas. A partir daí, os professores teriam de 20 a 15 dias para escolher (Prof.4). Isso quando não era, digamos, “chega num dia e no outro dia tem que mandar” (Prof.8); 2) a possibilidade de trocar experiências com seus pares aconteceu nos corredores entre uma troca de sala para outra (Prof.10); 3) mensalmente, os professores em Goiás têm uma reunião denominada de Trabalho Pedagógico na qual se tratam de assuntos diversos. Na ocasião da seleção do livro, é dedicado “parte do tempo dessa reunião” para os professores chegarem a um consenso sobre a obra ou apenas apresentar os resultados das análises previamente feitas. O depoimento da Prof.2 manifesta esse fato:

Na época não tinha muito tempo. Lembro que teve uma reunião e, um pedaço dessa reunião, a gente teve espaço para conversar sobre isso. Mas mais foi assim, eu levei para casa e dei uma olhada, minha colega levou e depois a gente só entrou num consenso. Mas assim, falar que a gente analisou, fez muitos encontros juntos, não fizemos, pois não tivemos esse espaço para fazer isso (Prof.2).

Esse tempo insuficiente para a leitura e discussão evidenciado, no relato da Prof.9, decorre do modelo de gestão governamental que não concebe o “professor como pesquisador”, como produtor de conhecimento. Ou seja, na perspectiva dos gestores, ao professor cabe apenas reproduzir o conhecimento previamente elaborado (fabricado) e disponível no livro didático, tal como numa ótica (neo)tecnicista (SAVIANI, 2008). No cotidiano escolar, os professores tendem a refutar essa compreensão e criam outras estratégias. Assim, o que se delineou foi um contexto participativo no qual o docente realiza a escolha em meio a um processo cheio de atritos e atribuições. Isso incide sobre o professor e pode desmotivá-lo e limitar sua atuação com melhor qualidade, bem como obscurecer a pertinência da participação. A Prof.8 relata uma circunstância em que isso ocorre e sua incidência no trabalho docente.

E o governo não está nem aí para isso não, eles querem dados. Acabamos de ter uma tutora⁸⁰ ali. Falou: - “A planilha de vocês está péssima. Porque tem sala aí que 50% dos alunos não alcançaram a nota do PPP [Projeto Político-Pedagógico]. Vocês tem que modificar”. Vocês tem a planilha, ela tem que se adequar. Porque o que prevalece

⁸⁰ Profissional designado pela secretaria estadual de educação para acompanhar e fiscalizar o trabalho desenvolvido pela unidade escolar.

são dados, são estatísticas. [...]

Então a cada dia que passa... eu me preocupo. Já me angustiei muito, já sofri muito. Agora, eu estou mais tranquila, mais *light*, estou daquele jeito... Também já estou no final de carreira, nem sei se serve de referência. Assim, *vou nadar conforme o barco for*. Porque você luta e vai desmotivando. Porque eu participei de todas as assembleias, as manifestações, a categoria em si está desmotivada (Prof.8) [Grifos nossos].

Nesse depoimento, sugere-se uma descrença e alheamento como posicionamento político e individual, em decorrência da qualidade do ensino ser aprisionada pela política às notas, aos resultados nas avaliações e dados quantitativos. A entrevistada evidencia os efeitos das políticas governamentais entre 1990-2010, que privilegiam os resultados ao invés dos processos, a regulação por resultados. E, conforme Paro (2000, p. 33):

A não identificação dos agentes com os objetivos compromete a qualidade dos resultados, fato que pode permanecer oculto, pela dificuldade de avaliação imediata do produto pelos métodos convencionais. Parece evidente, portanto, a importância determinante da adesão dos agentes escolares a quaisquer propósitos que se pretendam atingir por meio da prática escolar.

As veredas mencionadas são constitutivas do processo de escolha e revelam traços do formato da participação do professor. Nesse ponto, destacamos elementos que se situam no que Lima (2003) chamou de regulamentação da participação, trazendo à tona sua materialização. Por conseguinte, alguns procedimentos ao invés de salvaguardar os envolvidos tendem a emperrar sua participação, tais como: a) tempo insuficiente dedicado à leitura e a seleção do livro didático; b) informações restritas sobre os livros didáticos; c) livros não disponibilizados, e d) apressamento do trabalho docente.

Essa regulamentação influi sobre o envolvimento dos docentes no *PNLD-Ensino Médio*, no processo de escolha do livro escolar. Embora enfrentem dificuldades, o envolvimento do corpo docente caracteriza-se pela mobilização em favor de interesses específicos – efetivar uma educação crítica, promover a cidadania – e pode se manifestar, também, como forma de comprometimento ou rejeição de certos procedimentos oficiais.

Para explicitar o envolvimento dos profissionais no processo de escolha recolhemos as ações, os pensamentos e circunstâncias a ser decodificados e que

expressam essa dimensão da participação (LIMA, 2003). De forma esquemática e teórica, Lima (2003) elabora três tipos de envolvimento: a) ativo: realça-se o compromisso dos profissionais além dos afazeres intrínsecos ou corriqueiros; b) reservado: um ponto intermédio entre os outros dois tipos, não rejeita a intervenção, porém é mais cauteloso; e c) passivo: atitudes de alheamento ou descreer nas possibilidades de influenciar nas decisões. A captação desses caracteres ou sentidos de envolvimento foi feita a partir de uma leitura em conjunto da perspectiva dos docentes, e não de uma pergunta específica, tendo por norte a participação na seleção do livro e na análise, de partes ou em conjunto, das ações governamentais. Dessa forma, extraímos os seguintes trechos:

O livro didático é muito importante. Por isso eu acho que deveria ser levado a sério (Prof.9).

Sobre o livro didático eu acho que deve existir sim. Acho que é uma conquista nossa. E acho que tem que direcionar a política pública sim, de maneira mais responsável (Prof.8).

Na escola temos a coordenação de área de História. Então a gente reunia os professores de História e recebia alguns livros didáticos para a gente escolher. Assim, as editoras mandavam os livros – a Ática, a Saraiva – vários livros para a gente escolher. Eu não querendo adotar esse livro, eu fui voto vencido, e ele foi adotado (Prof.1).

Eu estava de licença-prêmio e tive que analisar. Nos meus três meses de licença. Então eu analisei e passei para os meus colegas. Coloquei tudo na mesa e tiveram uns que eu nem trouxe porque não valia a pena. Aí eu, sobre cada um, eu fiz um papelzinho, uma fichinha e coloquei dentro do livro (Prof.6).

No início causou um certo espanto, pois havia no período, os professores passavam por um período de inércia, de letargia, certo comodismo, que é normal em toda área profissional. O professor tinha opção por determinado autor ou um favoritismo por certa editora, e isso se tornava uma causa, uma bíblia para certo professor (Prof.11).

Os professores que fizeram essa escolha são mais na deles, não houve assim uma socialização (Prof.10) [Grifos nossos].

As respostas e a atuação dos professores revelam elementos que caracterizam o envolvimento na política. Observa-se que a Prof.6, mesmo em licença-prêmio, reconhece a sua responsabilidade e papel na seleção do livro, e retornou à escola, pois trabalharia com aquele livro escolhido. As manifestações da relevância da obra ou de que participaram da escolha também assinalam o envolvimento. No relato do Prof.11, há sinais de descrença na participação pela inércia em que os professores se

encontraram. Outro aspecto, foi o caso da Prof.1 que participou, mas, por ser voto vencido, recebeu uma obra dissonante com sua perspectiva. Ao largo da pretensão de enclausurar tais práticas em conceitos estáticos, chamo a atenção justamente para como a política vem sendo construída historicamente pela experiência dos sujeitos.

As contradições intrínsecas a esse processo participativo requerem uma leitura em conjunto dos dois aspectos: a regulamentação e o envolvimento. No processo de investigação as evidências demonstram que houve o envolvimento dos professores, contudo a regulamentação pouco se apresentou como uma salvaguarda da participação. Na regulamentação, o *Catálogo*, o tempo de leitura e o prazo para efetivar o processo de escolha mostraram-se insuficientes e engessam a participação. O envolvimento mostrou-se mais como um comprometimento, uma postura ética em efetivar para os estudantes o direito ao conhecimento por meio do livro didático e, por isso, realizar a escolha com acuidade. No entanto, embora as condições objetivas possam condicionar a participação, mesmo assim, outros princípios os movem.

Não obstante esses entraves, os docentes atuam para realizar o seu trabalho educativo, quer seja por um senso político e público, seja por questões pedagógicas e didáticas, seja por concepções éticas. Os professores optam por se envolver, por exemplo, por ser “dinheiro público” (Prof.11), que não pode ser tratado com desdém ou com irresponsabilidade (Prof.8). Ademais, por reconhecerem a importância da obra didática e sua pertinência no ensino, ainda que façam ressalvas, participam e elegeм seus critérios de escolha, objetivos práticos e operacionais, a fim de identificar a melhor obra para o seu contexto educacional. Os depoimentos revelam, entre ansiedades e incertezas dos docentes, a relevância do processo de escolha e do livro didático por permitir ao estudante o acesso a um acervo de conhecimentos, e se inserido na proposta pedagógica da escola, propicia assegurar o acesso à leitura. E reconhecem que “por mais que o livro seja ruim ainda é o instrumento de leitura que temos em sala de aula e em casa” (Prof.1), pois muitos estudantes “não têm condições de comprar” (Prof.6; Prof.1).

4.3. A regulação pelo Estado via livro didático: avanços e limites nas contingências do ensino médio

O Estado brasileiro federativo atua como regulador a partir da mútua colaboração entre os seus entes: governo federal, estados, Distrito Federal e municípios. Sendo assim, a regulação nacional do livro didático, se tratada como um conjunto de regras, diretrizes e ações advindas do âmbito federal, engloba um sentido restrito de sua realização. A política do livro didático efetiva-se tanto pelas ações federais (MEC, FNDE) quanto pelas ações da SEE-GO, quanto ainda pelas práticas educativas. São, portanto, um conjunto de ações regulatórias – para coordenar, avaliar, auditar, revitalizar e aperfeiçoar – que materializam o *PNL-Ensino Médio* nas escolas públicas de ensino médio de Goiás. Neste tópico, evidenciam-se as intervenções da sociedade política e as imbricações com a sociedade civil, neste caso, a cultura escolar a fim de explicitar o movimento dialético de mudança e de continuidade.

A política do livro didático, no âmbito da cultura escolar, sintetiza um conglomerado de interesses econômicos e educacionais, e ações que visam ao aprimoramento da educação. Se, por um lado, o fundamento economicista da política neoliberal enfatiza o livro como estratégia de superação dos problemas educacionais, por outro, a perspectiva crítica trata-o como um meio, um instrumento que, pela intervenção consciente e apurada, enriquece a atuação docente. Dessa trama desdobra-se uma regulação da educação pelo Estado via livro didático. E sem despojar os sentidos dados às obras didáticas no trabalho educativo, elaboramos a pergunta 7: *o PNL-Ensino Médio aprimorou sua atuação docente?* Obtivemos as seguintes respostas:

Eu acho que a questão do livro didático *facilita no dia a dia*. Mas *que é melhor, não*. Eu volto a velha questão, quando você adota um livro didático você acomoda. Quando o livro didático não era adotado, certo. Você pedia para o aluno comprar, então *o professor podia ser muito mais criativo*. Eles buscavam mais autores, mais versátil. O livro didático é o que norteia, e acomoda (Prof.7).

Eu não posso falar que ela não ajudou, *ela ajudou, mas poderia ter ajudado mais*. Quando eu coloco para você que o livro ajudaria, é se ele tivesse realmente contemplado *aspectos mais eminentemente da região*. *Ele é muito vago. Ajuda, mas não é essencial* (Prof.8).

Sim, porque eu trabalhei muito sem o material. Se o aluno tiver, o trabalho rende mais. Assim, eu falo de alguma coisa e os alunos podem consultar na hora, de concreto. Então, *ajudou muito, era bem mais difícil*. Por isso eu falo com os alunos, eu utilizo o livro didático,

vamos trabalhar, pois eu acho que tem que ter um material, usar o pouco que nós temos. Se nós temos, temos que utilizar bem. E *se não for é utilizar aquilo é bom*, e seguir em frente (Prof.10).

Eu acho que sim, pois passar o texto no quadro... você [só] tem 50 minutos de aula. Se o aluno tem o livro (mesmo que não traga), mas tem o livro em casa, ainda tem a possibilidade de estudar em casa. Agora, *passar o texto no quadro* você gasta 20 ou 25 minutos para passar o texto. Aí *a grande parte da aula fica só naquilo* ali. E se o aluno *tem o livro você já passa o esquema e já dá a aula baseada no esquema* (Prof.5).

Ele é *um roteiro* e sempre a gente *tem outros conteúdos mínimos para ser trabalhado*. A escola norteia e nós temos que cumprir. Você busca trabalhar ele dentro do livro didático, *que é o material que a gente tem na mão, que o aluno tem na mão*. Aí a gente faz por capítulo uma ginástica muito grande. Vou pra frente, vou pra trás. Para poder o aluno ter uma linha de sequência. Porque o aluno, hoje, está ligado em tudo, mas ele se perde. Então se ele tiver *uma linha de sequência histórica*, não é uma linha do tempo que eu falo, mas uma sequência dos acontecimentos, de como era, como evoluiu, como está hoje, *ele compreende mais*. Então, ele ajudou nisso. Então vou lá e uso ele, *uso no que posso usar*. Porque antes você tinha que tirar xerox, os meninos não tinham dinheiro, era tudo no quadro, era esquema. E é lógico tem muito mais dado no livro. Melhorou, *melhorou muito se comparar* (Prof.6).

Aprimorou *no sentido de ter um livro que eu possa lançar mão dele no momento que eu preciso*. Porque para a disciplina de História é complicado ficar passando no quadro, xerocando, fazendo apostila, e nesse aspecto contribuiu bastante para ajudar e facilitar o trabalho. Ter uma melhor qualidade no ensino. *De forma nenhuma não acho que não teve importância, teve sim!* Só que *o livro que a gente escolhe deveria ser mandado para a escola*. Facilitaria muito mais o trabalho (Prof.2).

Aprimorou sim, melhorou bastante. *Mesmo com as deficiências de livros da região [de Goiás], mas melhorou muito. Porque eu sei o que eu passei quando não tinha o livro* (Prof.3).

Sim, antes *sem a doação do livro era bem mais difícil*. Mesmo sendo um livro doado, nós temos que conscientizar e demonstrar o valor do livro em sala de aula e mesmo em casa. Agora, antes de ele ganhar esse livro existia *a questão financeira dos pais de não ter condições de comprar* o livro. Aí o que acontecia você tinha que *formar grupos enormes na sala*, às vezes, de dez alunos com um único livro porque, um ou dois alunos, tinham o livro em sala. E para fazer o aluno acompanhar o livro tinha que fazer o trabalho em grupo. Aí a *indisciplina era constante em sala de aula* porque com um grupo desse reunido, olha a conversa que dava e atrapalhava quem estava lendo. Imagina ter três ou quatro alunos para ficar pesquisando no mesmo livro? E eles não tinham o livro para acompanhar em casa também. Aí volta aquilo que te falei: *o resumo no quadro*. Não tinha mais como passar só um esqueminha. E aquele aluno que não consegue acompanhar a explicação e ir anotando, quando tem o livro, *pode chegar em casa e pesquisar no livro*. Então, eu vejo assim, antes

da doação do material era péssimo porque não tinha onde o aluno acompanhar o conteúdo e, para o professor, pior ainda para ele dar suas aulas e motivar os alunos, e até a leitura antecipada para a aula era difícil (Prof.1).

O que ocorre, ele *significa um avanço e ao mesmo tempo um retrocesso*, há uma briga, uma queda de braço que precisa ser definido, quem vai ganhar? *O sistema para criar uma massa, massificada, de controle e conduzida ou o ensino vai possibilitar realmente sair do senso comum dessa palavra cidadão e realmente exercer sua cidadania?* O nosso ensino hoje propicia isso? É claro que não. Há uma série de contradições, que já citei anteriormente, que precisam ser quebradas e extirpadas de nosso meio, e aí a gente vive de ações isoladas de profissionais compromissados. Mas *o ensino não pode ficar preso a ações isoladas*, em ações excepcionais. E posso dar um exemplo, e acontece no ensino público no Brasil, a clientela se torna vítima disso aí, que estuda a favor do sistema, o mesmo que aconteceu com o negro no processo de colonização e até hoje no Brasil. Ocorreu a Independência do Brasil, Proclamação da República, o fim da escravidão, mas o negro continua segregado socialmente e racialmente. É o que está acontecendo no ensino público, a política, a forma como está sendo conduzida, ocorre determinados avanços, mas *esses avanços eles estão amarrados, enraizados numa política governamental atrasada* que atende aos interesses apenas de quem está no poder (Prof.11) [Grifos nosso].

As experiências narradas realçam que antes do *PNLD-Ensino Médio* havia limitações e dificuldades para efetivar o direito ao conhecimento, pela ausência da distribuição gratuita desse material didático que implica em estudantes sem o livro. A obra didática, para vários professores, torna-se um exponencial da prática educativa à medida que interage com a diversidade de situações de ensino, serve como suporte de leitura, de estudo em casa, de fonte de pesquisa, de ilustração por meio de fotos, quadros e mapas de fatos históricos; de apresentação de documentos históricos, de atividades de fixação do conteúdo e exercícios preparatórios de processos seletivos para o ingresso no ensino superior, e “até para o aluno fiscalizar o professor” (Prof.1).

Um livro didático “artefato impresso em papel, que veicula imagens e textos em formato linear e sequencial, planejado, organizado e produzido especificamente para uso em situações didáticas, envolvendo predominantemente alunos e professores, e que tem a função de transmitir saberes circunscritos a uma disciplina escolar” (FREITAS, 2009), carrega uma ideologia e carga simbólica intrínseca, sendo dotado de alertas, sinopses, indicadores de livros e filmes, músicas e poemas, exercícios, provas de vestibular e documentos históricos. Para se chegar à sua versão final, contam com uma

vasta equipe de trabalho que envolve pessoas com várias especializações: editor, consultor técnico (ou didático), coordenador de edição, redator, preparador de texto, pesquisador iconográfico, revisor, editor de arte, coordenador gráfico, diagramador, etc (MUNAKATA, 1997, p. 93-94). Isso pode demandar um trabalho de dois ou três anos para elaborar uma coleção didática para o ensino médio. Enquanto o professor na escola enfrenta a labuta diária, e passa a maior parte do seu tempo dentro da sala de aula, a preparação prévia de material a ser utilizado revitaliza o ato de lecionar e recriar. As novas demandas da divisão do trabalho e o desenvolvimento industrial e tecnológico, acrescidos da profusão de conhecimentos, em certa medida, demandam profissionais habilitados em funções mais específicas.

Com a ausência do livro didático para o ensino médio o professor transcrevia os textos na lousa (Prof.5), o que demandava muito tempo em atividades triviais em detrimento da escuta sensível, do agir pedagógico comunicativo e ressignificação reflexiva dos saberes⁸¹ (SOBRINHO, 2010). Para contornar essa situação, a estratégia utilizada pelo docente (ou a que lhe restava) era a composição de grupos em sala de aula para que os estudantes sem o livro pudessem ter algum contato com ele, isto é, ter a oportunidade de ver os mapas e imagens, ler o texto e copiar os exercícios. O relato da Prof.1 é representativo sobre o tipo de mudança gerada no trabalho:

O Livro? *Você marca a leitura, com antecedência, em casa.* Ora, eu sempre falo: a próxima aula é sobre a segunda guerra mundial, então leia que vou fazer perguntas em sala. Então, durante a aula eu vou perguntando e os alunos espertos já sabem que essas perguntas eu vou jogar na prova, quer dizer que faço a pergunta e já vou dando a resposta na sequência (Prof.1) [Grifo nosso].

Este relato mostra uma alteração substantiva na aula, a possibilidade para todos os estudantes realizarem uma leitura prévia e, assim, se valer das aulas para debates, discussões, aprofundamento da temática, questionamento sobre a concepção de história ou de sociedade, enfim aproxima-se do conhecimento formal e escolar, e

⁸¹ Os três princípios metodológicos mencionados - escuta sensível, agir pedagógico comunicativo e ressignificação reflexiva dos saberes – segundo Sobrinho (2010), são indicações propositivas para o professor reconfigurar a prática educativa em razão de o “aluno não ser mais aquele” e que demanda reajustar as estratégias de ensino. As mencionamos aqui não no sentido de prescrever como deveria ser, mas por ser uma possibilidade enriquecedora, além de captarmos indícios, nas entrevistas, da vontade dos professores em construir essas experiências com os alunos.

evidencia a microrregulação pautada em princípios educacionais e políticos. Favorecendo libertar o professor da “saliva, quadro e giz”⁸². Ter o livro didático foi uma “conquista”⁸³ (Prof.6) e um avanço, em razão do seu caráter de objetividade que, conforme Duarte (2007), permite com que seja apropriado e objetivado pelo ser humano, e tem em si o potencial de humanizar. Ressalva que são as condições que o propiciam que determinarão se sua especificidade será de humanização ou de alienação. Nesse sentido, o *PNLD-Ensino Médio* é avanço/conquista social por ter aprimorado ou renovado a prática docente, ao mesmo tempo em que recebe críticas e ponderações.

Com esses aspectos, assinalamos que a regulação da educação pelo Estado via livro didático, promove um avanço no ensino médio por acrescer à prática educativa o direito ao livro didático. Este, por sua vez, apresentou-se como: (i) meio de superar dificuldades dos estudantes; (ii) elemento que potencializa o trabalho docente; e (iii) não é solução (*per si*) para os problemas educacionais; características de como a política do livro didático possibilita o acesso ao conhecimento.

O *PNLD-Ensino Médio* gerado pela ação do Estado – entre a sociedade política e a civil – revitaliza as práticas educativas por proporcionar aos estudantes acesso ao conhecimento. A regulação praticada pelo Estado almeja desencadear a racionalidade e produtividade⁸⁴ na educação pública mediado pelo livro didático enquanto instrumento para revigorar o trabalho docente e assegurar o direito dos estudantes ao conhecimento. Noutra dimensão, a regulação apresenta-se como injunção, uma pressão das circunstâncias societárias da população, por um direito e dificuldades de adquirir o material didático. Mesmo que a obra didática não se articule à perspectiva do docente, ainda sim ela é aproveitada. Os contextos circunscritos são tanto a imposição de responsabilização (regulação por resultados, por avaliações, gerencialista) quanto às condições socioeconômicas dos discentes, e ainda princípios éticos. Dessa forma, pela regulação autônoma (autorregulação, sentido gramsciano), a política do

⁸² O estudo de Timbó (2009) faz uma ponderação sobre esse aspecto, pois, ao investigar *in loco* o uso desse material constatou situações em que a liberdade não ocorria e que o docente mantinha a atividade de produzir resumos e transcrevê-los na lousa. Uma diferença é que seu trabalho foi com uma turma de 6º ano enquanto trabalhamos com o ensino médio.

⁸³ “Uma conquista dos sindicatos, da categoria nossa. Uma coisa que a gente sempre reivindicou, nas greves também, foi ter o livro didático para o ensino médio. E conseguimos” (Prof.6).

⁸⁴ Neste momento, cabe notar que estes termos (e os procedimentos implícitos neles) não são um fim em si mesmo na educação, mas são basilares para propiciar o acesso ao conhecimento. Por isso, eles assumem um novo significado, com matiz valorativo, e não pejorativo como, por vezes, são usados no campo educacional.

livro didático convive com interesses pedagógicos e está sujeita a readequações na escola, efetivando-se pela ação e na ação dos sujeitos escolares: professores e alunos.

O programa assume novos contornos durante a sua implementação, em parte, pelas contingências a que estão sujeitas as práticas escolares do ensino médio na direção da socialização do conhecimento, e que limitam o seu alcance. Um desses agravos relaciona-se ao “erro grotesco no livro didático” (Prof.5) em virtude de conceitos ou informações equivocadas, às vezes, são mal elaborados ou incompletos na avaliação dos docentes. Num exemplo dado pela Prof.2, ela comenta as dificuldades dos estudantes para compreenderem o conteúdo e o exercício proposto pelo livro.

Tem a história geral e tem que relacionar com o Brasil, mas *não pode ser algo confuso*. Tem que ser algo bem nítido para o aluno. O vocabulário dele [*A escrita da História*] não é um vocabulário fácil, *os exercícios não estimulam o aluno a pensar sobre aquilo*. E muitas vezes, também, [tem] uma pergunta [e] o aluno não consegue enxergar a resposta através do livro. O que eu percebo: eu proponho uma *atividade lá na sala e eles não conseguem fazer a leitura da pergunta e entender o que está perguntando*, pelo vocabulário mais complexo. Então eu tenho que ficar sentando em carteira em carteira, fazendo uma explicação para eles conseguirem enxergar a resposta. Eles chegam mais a resposta pelo que eu falo em sala de aula do que pelo próprio livro. Então, eu o utilizo, mas tenho algumas reservas (Prof.2) [Grifos nossos].

Esse relato ganha realce por ser o livro, *A escrita da História*, presente em 45% das escolas públicas de ensino médio de Goiânia. Sobre esse mesmo livro, a Prof.1 acrescenta que ele tem “textos pela metade, resumo do resumo”, com “muitos erros” e que “os alunos detestaram esse livro”. Para a Prof.1, parte dos problemas desse livro está na ausência de conteúdos considerados importantes:

Um exemplo: a parte de oriente médio está fora. *Já ouviu falar de um livro de história que não fala de Índia? De Gandhi? É esse*. De Israel, essa parte [não tem]. E é um livro dividido em geral e Brasil. Se você procurar o extremo oriente, você não vai achar. Ele trabalha a parte ocidental, ai acha parte da fenícia, mesopotâmia, essa parte acha um pouquinho. Mas se procurar Japão, Índia, China, não tem nada no livro. Ou seja, *o oriente, ficou varrido*, fora. [...] se procurar lá por *Marcha a favor de Salvador Allende*, que é importantíssimo, ou sobre a *ditadura de Pinochet*, não vai achar praticamente nada (Prof.1) [Grifos nossos].

Os comentários da Prof.1 e da Prof.2 acerca da obra didática – *A escrita da*

História – indicam, por um lado, o seu contributo, e por outro, o atendimento parcial das necessidades dos professores e estudantes, adstringindo seu potencial como fonte de socialização do conhecimento histórico. Dessa vereda, percebe-se que o ato de dispor o livro didático possibilita (não determina) renovar e aperfeiçoar o trabalho pedagógico, a partir de uma intervenção sistematizada dos professores que mediam o acesso dos estudantes com os saberes e fatos históricos. A pertinência dessa política situa-se (i) à medida que promove o direito à educação, a igualdade de oportunidades e respeito às diferenças; bem como (ii) na aproximação entre o trabalho do professor e o acesso ao conhecimento pelo aluno.

Outra dimensão que se impõe na análise do *PNLD-Ensino Médio* é sua interface com o ensino médio, em que, numa de suas facetas, tem-se a exclusão por dentro ou inclusão excludente⁸⁵ (KUENZER, 2005). E, como apresenta Torres (2007), na ótica e ação dos organismos internacionais, o instrumento pedagógico livro didático, é um dos fatores mais significativos para promover o desenvolvimento da educação, superior à dimensão humana. Entretanto, o livro não incide direta e imediatamente na educação, mas indireta e mediadamente pela ação docente.

Ademais, a Prof.6 questiona a indefinição do estatuto teórico-pedagógico do ensino médio: “para que nós queremos, hoje, o ensino médio?” E acrescenta:

O dia que o governo, que os nossos governantes conseguirem saber, para que vão servir nossos estudantes do ensino médio? *Aí vai nortear o livro didático*. E acho que começa por isso. Porque até agora está numa incógnita. [...] Tem que fazer uma estatística, uma entrevista com os alunos sobre: *o quê que eles querem com o ensino médio? Quer sair daqui para o mercado de trabalho? Ou nós vamos trabalhar com nossos alunos para fazer o vestibular? Aí acho que tinha que ter uma discussão que venha lá de cima, e aqui de baixo também*, e aí sim nortear o livro (Prof.6) [Grifos nossos].

Este relato assinala uma contradição de longa data no ensino médio que, para Kuenzer (2009) e Nosella (2011), remete à dualidade estrutural que reflete a divisão e antagonismo de classe na sociedade por meio da oferta, por um lado, de um ensino prospectivo, para a educação superior e formação de dirigentes. E por outro lado

⁸⁵ Para a autora, a inclusão excludente remete às “estratégias de inclusão nos diversos níveis e modalidades da educação escolar aos quais não correspondem os necessários padrões de qualidade que permitam a formação de identidades autônomas, intelectual e eticamente, capazes de responder e superar as demandas do capitalismo” (KUENZER, 2005, p. 92).

remete para uma formação curta que capacita o estudante para o mercado de trabalho, em geral, destinado para os jovens ou adultos com poucas condições econômicas, sujeitos a preencher vagas de serviços técnicos e de subalternos. Essa discussão se renovou, pois, se antes a dicotomia era explícita e manifesta pela oferta do ensino regular e o profissionalizante, com o programa *Ensino Médio Inovador*⁸⁶ (BRASIL, 2009), há uma busca pela integração que, segundo Nosella (2011), seduz e oculta a ambiguidade do discurso, podendo desembocar no idealismo da escola unitária.

Neste embate entre grupos e classes, expressos em Kuenzer (2009), sobressaem a perspectiva social e política a balizar o ensino médio, que direciona e confunde. Se, de um lado, criam-se documentos com diretrizes, por outro sua imprecisão desencadeia certo sincretismo. Essa contradição, velada pela denominação de Inovador ou de Ressignificação do Ensino Médio (GOIÁS, 2007), perpassa o livro didático e, também, o trabalho docente, bem como a visão dos estudantes.

Dessa maneira, pensar a política do livro didático como meio de combater essa herança dual do ensino médio apresenta-se, para a Prof.2, como um subterfúgio:

Pode ser uma razão essa tentativa de melhorar a qualidade do ensino, mas não tem nada haver, é uma tentativa de tampar o sol com a peneira. Tem que mexer no alicerce, na base, e não ficar arranjando paliativos, e não é o livro que irá melhorar a qualidade, e sim o profissional que está trabalhando (Prof.2).

Esta fala representa um pensamento crítico que luta para desvendar as raízes estruturais das ambiguidades e a posição pendular do ensino médio. Diferentemente dos neoprodutivistas e sua concepção gerencialista, a respondente assinala a necessidade de investir no profissional, na dimensão humana, pois as múltiplas faces da realidade exigem uma flexibilidade didática do docente. Assim, recorro a Gramsci que enfatiza a questão da dimensão humana para concretizar uma educação politécnica e a formação omnilateral (MANACORDA, 2008).

⁸⁶ Esse programa explicita que: “a identidade do ensino médio define-se na superação do dualismo entre propedêutico e profissionalizante. Importa, ainda, que se configure um modelo que ganhe identidade unitária para esta etapa da educação básica e que assuma formas diversas e contextualizadas, tendo em vista a realidade brasileira. Busca-se uma escola que não se limite ao interesse imediato, pragmático e utilitário. O ensino médio deverá estruturar-se em consonância com o avanço do conhecimento científico e tecnológico, fazendo da cultura um componente da formação geral, articulada com o trabalho produtivo” (BRASIL, 2009, p. 4). A textualidade do documento manifesta a tentativa de aglutinar propostas duais a fim de superá-las.

Quando o professor destina sua carga horária de trabalho quase única para lecionar, e recebe apenas um tipo de material didático – a obra didática – ainda que vista como conquista, tende a complementá-la por pressão das circunstâncias da diversidade regional e dos estudantes. Não obstante, o corpo docente esboça uma expectativa de propiciar uma visão crítica no ato educativo, mas também convivem com as pressões da sociedade e, ainda, do mercado e dos estudantes; e sob essas influências almejam serem produtivos no sentido funcionalista, ou seja, aprovarem os alunos nas universidades. Os docentes manifestam resistência, mas como mostra a Prof.8 o desgaste de anos a fio sem reconhecimento pode ser um fator que contribua para que cedam ou são lançados para uma perspectiva da *performatividade*⁸⁷ e imediatista na qual a finalidade do ensino médio seja a aprovação nos vestibulares centrado nas competências e habilidades.

Essas injunções – econômicas, sociais, didáticas e éticas – incidem sobre a atuação dos educadores induzindo a, de alguma maneira, utilizar o livro didático. No seu fazer profissional os docentes também relatam o interesse em usar diversas obras que chegam à escola e recursos pedagógico-didáticos diversificados, ficando embaraçados quando se trata de um livro didático que eles não escolheram. Embora o livro didático seja uma conquista, por representar uma reivindicação dos sujeitos escolares, um direito por ampliar o escopo de acesso à informação e ao conhecimento, exige-se um trabalho de mediação na atuação formativa. Nesse processo a implementação da política precipita nos professores o reconhecimento dos condicionantes e das suas potencialidades, e cria as possibilidades, como mostra Fernandes (1989, p.173), “de que o professor defina a sua humanidade em confronto com a tradição cultural e com a opressão política” e, assim, saiba conjugar a prática pedagógica e a ação política para lutar contra as relações de subordinação.

4.4. Da gestão da política à atuação dos educadores na mediação do conhecimento

A gestão da política do livro didático para o ensino médio, conduzida de forma centralizada no âmbito federal, sob o princípio da isonomia, aspira fornecer o livro didático e, por essa via, propiciar o acesso ao conhecimento histórico-cultural

⁸⁷ Stephen Ball (apud LOPES; LÓPEZ, 2010, p. 97) define a performatividade como “uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que emprega julgamentos, comparações e termina se revelando como meio de controle, de desgaste e de mudança” voltado para a produtividade e o saber-fazer.

produzido pela humanidade, e em consonância com a LDB, Lei 9.394/96, e com os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PNCEM) que, entre outros caracteres, elenca a diversidade sociocultural como “substrato indispensável para uma pedagogia que se quer brasileira” (BRASIL, 2000, p. 63). Em conformidade com as diretrizes curriculares inspirada em valores éticos, políticos e estéticos, e serem organizadas sob três consígnas: identidade, igualdade e sensibilidade; elege como diretriz “a estética da sensibilidade [que] facilitará o reconhecimento e a valorização da diversidade cultural brasileira e das formas de perceber e expressar a realidade própria dos gêneros, das etnias e das muitas regiões e grupos sociais do País” (*Ibid.*, p. 63).

Nestes termos, verifica-se que na regulação da educação pelo Estado via política do livro didático acrescenta-se preceitos éticos, políticos e estéticos a fim de promover e de reconhecer a diversidade cultural e social brasileira, sendo uma forma de combater as manifestações de segregação social e étnica, latentes ou manifestas na textualidade e imagética de livros didáticos (SILVA, P. 2008). Observa-se, então, que a questão da diversidade perpassa a política educacional e, nela, a do livro didático e as relações sociais.

Ao identificar a questão da diversidade a partir de documentos, normas e diretrizes oficiais do governo, que compõem a política educacional em sua forma de regulação, traz implícito o reconhecimento de um certo consenso na educação de se vivenciar e trabalhar a diversidade. Nesse estudo, indagamos os professores sobre se os livros recebidos ou escolhidos atendiam a referida temática, pois, embora fundamental, não basta a sua prescrição nos documentos oficiais. Ainda que Miranda e Luca (2004) apontem uma diversidade de abordagens do ensino da história nos livros didáticos, buscamos o diálogo e interação com os docentes. Dessa maneira, expressaram sobre o tema a partir da pergunta 6: *como gerir uma política do livro didático de História conduzida pelo Estado e, ao mesmo tempo, respeitar a diversidade sociocultural brasileira?* Elencamos as reflexões no quadro 7:

Quadro 7: Como gerir uma política do livro didático de História conduzida pelo Estado?

Professores	Respostas
Prof.1	Acho que se o Estado investir mesmo na distribuição desses livros para todas as cidades do interior já será um grande passo e, principalmente, da informatização porque hoje, acho, o que fica mais a desejar é a questão da

	internet. Então, o Estado deveria dar condições para aquela pessoa que não tem essa informatização, para que ele possa acompanhar em casa.
Prof.2	Eu vejo assim, <i>não tem como atender em 100% essa diversidade. É em sala de aula que o professor vai fazer essas adaptações, o Brasil é muito diverso.</i> Então não dá para fazer um livro direcionado para cada região e atendendo todas as diversidades socioculturais, mas tem como <i>o professor com o livro irá trabalhar essas diferenças.</i> Mas não vejo a possibilidade de atendimento direto de cada região, cada diversidade, pela complexidade do Brasil.
Prof.3	Eu acho que o governo deveria <i>investir também na história local.</i> Que os livros, na sua grande maioria, deixa de lado a nossa história. Então eles focam muito a história geral, mas <i>a nossa história o aluno desconhece.</i> Acho que para melhorar ainda mais, acho que poderíamos ter nosso próprio livro de história, de Goiás mesmo.
Prof.4	Na minha opinião: <i>é que em cada escola é uma realidade.</i> É isso que quero tentar falar. Então, eu acho que na escola deveria ter pessoas capacitadas. Um grupo de pessoas deveriam se reunir. Eu defendo que tivesse um conselho para analisar esses aspectos com mais cautela, para observar esse lado sociocultural, a realidade dos alunos, <i>se os livros realmente entram para complementar o conhecimento dos alunos.</i>
Prof.5	Eu penso que dando <i>mais condição, além do livro, material didático para trabalhar.</i> A gente é meio podada. Na escola pública se você quer passar um filme para o aluno você não tem condições de passar porque o filme tem uns 110 minutos. Aí você tem que pegar a aula de outro professor. E, por exemplo, eu tenho duas aulas semanais de História no ensino médio. Você quer fazer uma pesquisa com o aluno, quer tirar o aluno do colégio e fazer um passeio, tem as dificuldades.
Prof.6	Vai ter que ter um estudo, um levantamento, e <i>chegar num consenso para saber o que querem.</i> Eu acho que tem que ser todas as instâncias: local, municipal, estadual e federal. Tem que ter uma discussão por aí. E <i>ter um rumo para o ensino médio no Brasil.</i> Se o aluno não for para os Cefets para ter um curso técnico, ele vai para onde? E está faltando isso, esse norte.
Prof.7	Depende, <i>na verdade não atende.</i> Agora, <i>se atende a diversidade de cada região é impossível mesmo.</i> Nós não temos, praticamente dentro da nossa região centro-oeste, não foi adotado nenhum autor. Se fosse adotado algum autor goiano para trabalhar a especificidade da região, seria ótimo, mas não temos. Acho que seria ótimo se tivéssemos autores nossos aqui trabalhando a nossa realidade, nossa região.
Prof.8	<i>Respeito.</i> Só isso. A única coisa que falta <i>é respeito pelo imposto</i> que a gente paga. Se empenhar realmente numa educação de qualidade. Sabe, esses livros, por exemplo, eu acho que eles são suporte, [mas] poderiam ser montadas apostilas com a realidade da região.
Prof.9	Tem que mudar muita coisa. Então, acho que a primeira coisa, que a gente para observar mesmo: <i>a proposta pedagógica.</i> É difícil falar de outro estado, mas <i>a compreensão do professor como pesquisador muda tudo.</i> Pensar a <i>escola como produtora de conhecimento.</i> O modelo de escola é tradicional. Tem a questão do salário, mas vai muito além do salário. Tem que haver

	condições de trabalho. <i>Tem que ter acesso a material, uma boa biblioteca, um laboratório funcionando.</i> Uma compreensão da educação, do profissional de educação, da estrutura dos prédios. Mas principalmente de compreender de fato como lugar de produção de conhecimento, pois ela não é entendida dessa forma, eu penso.
Prof.10	Muito complicado. O pouco de estudo que tenho, acho que <i>alguém tem que começar, e começou.</i> Mas diante da realidade não pode não ter sentido efeito bom. Mas alguém tinha que começar. E <i>as pessoas que tão aí tem que trabalhar, fazer mudança, fazer diferença.</i>
Prof.11	Essa é uma questão bastante ampla e que envolve outros elementos para lhe responder. Primeiro, parte da <i>vontade política</i> , para ter um avanço na educação, hoje, precisa da vontade política, mesmo tentando, o governo federal via MEC ou outros programas federais, além dos estaduais e municipais, para melhorar a qualidade, nós sabemos que <i>existe uma certa falácia por trás disso aí.</i> [Que] os políticos mexessem na essência, naquilo que precisa mexer, podemos nos reportar ao momento atual e pegar o secretário de educação de Goiás do governo Marconi Perillo. Ora, estamos no auge da implementação de uma reforma, de uma política de tratamento do profissional da educação que entendemos ser um retrocesso. Enquanto o mundo busca avançar, o estado de Goiás busca o quê? O retrocesso. Por que se aplica uma política de valorização do profissional que tira uma série de direitos conquistados, isso significa um retrocesso. E <i>se você quer falar em avanço, para ter, primeiramente, tem que valorizar esse profissional.</i> [Grifos nossos]

Fonte: Entrevistas com os professores (2011). Elaboração própria.

Na gestão da política do livro didático o Estado adotou a função de regulador e, dessa forma, conseguiu proporcionar aos professores de História um acervo de 19 livros didáticos, dentro do qual, supôs englobar a diversidade sociocultural brasileira. Mesmo que haja essa diversidade, reitera-se que ao final do processo de escolha, o professor teve, para lhe auxiliar no trabalho, uma única obra ou coleção didática, por quatro anos.

Nesse sentido, o estudo captou que o livro didático pode apontar para as questões da diversidade e servir de preleção para as aulas, contudo, os professores indicaram lacunas mostrando que os livros utilizados não foram capazes de respeitar e reconhecer a diversidade, pois não tratam da história de Goiás e requer a mediação dos professores para lidar com as questões culturais e didáticas. Cabe observar que um único livro não consegue envolver toda a diversidade geopolítica nacional, emergindo, assim, como promissora a iniciativa de elaboração de obras regionais, como realizado no âmbito do ensino fundamental. Mesmo assim, abordá-la exige-se outros

instrumentos complementares.

Dessa forma, considerando que a educação escolar implica no “ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens” (SAVIANI, 2005, p. 13), esta se apresenta como fenômeno dos seres humanos e concretizada por eles, que usam e assimilam instrumentos e tecnologias diversas para efetivar a prática educacional, para a promoção do gênero humano. Dessa maneira, a construção e a implementação de uma política do livro didático se subordinam à dimensão humana. Para tanto, fundamental é a valorização do magistério, do trabalho humano, reclamada pelos docentes, e reiterada na literatura educacional (CURY, 1987; SAVIANI, 2008; FRIGOTTO, 1993; GATTI, 2008), sendo este o diferencial que possibilita para o estudante o acesso ao conhecimento escolar.

Entretanto, no movimento histórico da política educacional brasileira, observa-se um conjunto de ações que implica na desvalorização da carreira docente, contra essa tendência assinalada pelos docentes, apontamos para que a gestão da política do livro didático articulasse com o escopo das políticas educacionais e conjuguem ações universais e focais⁸⁸ (DRAIBE, 2003), de maneira que favoreça a valorização da carreira docente, dotando-os de condições de trabalho e remuneração condigna com sua atividade social.

Para tanto, torna-se premente assumir a concepção de escola e de professor apanhada na visão docente (Prof.9) e superar as condições objetivas em que há uma separação e fragmentação na dinâmica de produção de conhecimento. Como a política do livro didático não representa a totalidade dessa concepção, tendo uma distância entre as suas prescrições, normatizações e regulações em relação às práticas efetivadas no âmbito escolar, e que tornam concreta a implementação da política. Com efeito, é parte integrante da realidade social e do processo de implementação da política do livro didático o movimento contra-hegemônico manifesto em pensamentos e práticas de professores que atuam como pesquisadores⁸⁹ e construindo a escola enquanto produtora

⁸⁸ Para Draibe (2003, p. 91) essa estratégia política assenta-se no “duplo objetivo de preservar a base universalista e democrática do *Welfare State* e reduzir as chances da reprodução da desigualdade sob o manto de programas universais”

⁸⁹ Nesse estudo, professor pesquisador é entendido na acepção de Paulo Freire (1996, p. 14) para o qual “no meu entender o que há de pesquisador no professor não é uma qualidade ou uma forma de ser ou de atuar que se acrescente à de ensinar. Faz parte da natureza da prática docente a indagação, a busca, a

de conhecimento, num movimento que reconhece e aspira difundir a diversidade sociocultural.

Dessa feita, o processo de implementação como a fase de pôr em execução os princípios e objetivos de uma política pública, marcado por continuidades e rupturas, com ações tanto governo federal quanto dos sujeitos escolares, tem no seio escolar uma instância indissociável desse processo. Desse entendimento “de certo modo a cotidianidade”, explica Kosik (1976, p. 72), “desvenda a verdade da realidade, pois a realidade à margem da vida de cada dia seria uma irrealidade transcendente, isto é, uma configuração sem poder nem eficácia”. E na cotidianidade presente na cultura escolar que se manifestam as ações e traços que revelam a passagem do regulado ou autorregulado pelo preposto liberal-corporativista para o ético-político e pedagógico. Não se tratou, portanto, da apresentação de um modelo de intervenção governamental consolidado e em pleno vigor, mas o fazer-se dos indivíduos⁹⁰ que constroem uma realidade (e não *a* realidade) ainda que com contradições e conflitos. Com isso, o *PNLD-Ensino Médio* que, em sua elaboração, supôs uma política democratizante, mas que, em sua configuração e materialização, esbarrou numa série de atritos que minguem seu potencial de ser um objeto que proporciona aos estudantes o acesso ao conhecimento histórico.

A implementação desse programa consistindo em um conjunto de normas, concepções e ações, de diferentes instâncias, para assegurar o direito ao conhecimento, tendo sua gestão incidindo, especialmente, sobre a seleção das obras junto às editoras, o processo de escolha pelos docentes e o estabelecimento de princípios da isonomia e da transparência; estas são atividades-meios (PARO, 1997), elas têm valor ao concorrerem para efetivar as atividades-fins, nesse caso, o acesso ao conhecimento. E acessá-lo não se restringe a incorporar uma informação pronta e destituída de sentido, no movimento histórico tal fenômeno se imbrica com a relação dialética de reprodução e produção do conhecimento, sendo uma relação social, um processo educativo onde o docente media a relação do estudante com o mundo material e imaterial (DUARTE, 1998).

pesquisa. O de que se precisa é que, em sua formação permanente, o professor se perceba e se assuma, porque professor, como pesquisador”.

⁹⁰ “O indivíduo”, como explica Semeraro (1999, p. 160), “ainda que seja visto como centro autônomo de decisões, como consciência livre e ativa, nunca é entendido como individualidade isolada e mônada autossuficiente, mas sempre como um ser dentro duma concreta trama social, como um sujeito interligado com outros sujeitos livres, com os quais se defronta e constrói consensualmente a vida em comum”.

Os fundamentos da política do livro didático que delineiam a regulação pelo Estado via livro didático não são absorvidos integralmente pelos docentes. Nesse processo de implementação, ao considerarmos a atuação dos professores e a cotidianidade como expressão das múltiplas determinações, revela-se que há um conjunto de práticas distintas executadas pelo corpo docente. Tal compreensão acerca da atividade docente decorre da reciprocidade entre teoria e prática e a mediação do mundo material desdobrando-se em diferentes formas de práxis, tais como a práxis produtiva e a práxis política, duas seivas na atuação dos educadores.

A práxis produtiva indica a relação que o homem estabelece com a natureza ou objetos, mediante seu trabalho, e lhe imprime um fim, dota “na matéria trabalhada a marca de seus fins” (VÁZQUEZ, 2007, p. 227). Em nosso caso, a relação do docente com o livro didático para mediar o conhecimento junto aos estudantes, da qual se verificou uma mútua colaboração entre docente e livro, sendo o primeiro imprimindo uma finalidade ao segundo, embora o inverso possa ocorrer. De todo modo, isso denota a intencionalidade da práxis produtiva, também caracterizada por condições subjetivas (a atividade do trabalhador) e objetivas (as condições materiais de trabalho). As condições subjetivo-objetivas se entrecruzam de tal modo que o professor pode tanto elaborar novas ferramentas e instrumentos de trabalho quanto se deparar com novas condições de trabalho, demandando e forçando o seu aprimoramento intelectual. Esse é um processo fundamental por produzir um mundo humano (no sentido de que os objetos visam satisfazer necessidades humanas) e, também, porque o homem se produz nessa relação com o outro e com os instrumentos construídos pela humanidade (ex. o livro didático) (VÁZQUEZ, 2007).

Dessa forma, o livro didático pode forçar o aprimoramento do professor por preceder determinadas funções, como a organização e difusão de textos, gráficos, documentos, exercícios e tantos outros. Tendo sido cumprido esse papel, do professor exige-se outras atribuições, como a promoção do debate com os estudantes ou o confronto de ideias das diferentes perspectivas históricas. Nesse caso, quando o professor se engaja na educação e em propósitos de uma formação livre e universal, ele tende a imprimir ao seu trabalho a sua práxis política, e nela o reconhecimento da diversidade étnica, racial, social e cultural.

Se na práxis produtiva destaca-se a relação do homem com os objetos, na

práxis política temos diversos atos “destinados a mudar as relações econômicas, políticas e sociais [e educacionais]” (VÁZQUEZ, 2007, p. 230). Nesta, seu objeto não é o indivíduo isolado, mas um agrupamento ou sociedade. Há na práxis política, portanto, uma ação deliberada de direção e de organização pela qual se pleiteia alterar a configuração da sociedade, do Estado, das relações de produção e de poder, de uma política social, como o *PNLD-Ensino Médio*. São, portanto, expressões da práxis política as críticas, as traduções, as adesões, a inércia e reações do corpo docente diante da política e do livro didático. Não obstante, no depoimento dos professores, vislumbra-se a transformação social e a defesa por uma educação com qualidade social⁹¹ (SILVA, M. 2009) que requerem o trato com a questão da diversidade sociocultural. Essa práxis política se manifestou, pela competência técnica, nas atribuições e usos diversos dados ao livro escolar, guiados pelo *compromisso político* (SAVIANI, 2005) de garantir a aprendizagem da história geral, do Brasil e de Goiás. Nesse sentido, a atuação docente, via práxis política, consiste numa dimensão da autorregulação ético-político e dissonante do viés liberal-corporativista e implícito à política do livro didático.

A práxis criadora é a que permite ao homem enfrentar novas necessidades e situações desconhecidas, encontrando assim alternativas para os desafios. O docente tem a capacidade de usar os mesmos objetos com sentidos e funções diferentes, dando-lhes marcas distintas das originais. Sua capacidade subjetiva permite ressignificar uma ferramenta ou objeto de trabalho e direcioná-la conforme seus objetivos. Além disso, a satisfação das necessidades tende a gerar novas, requerendo novos processos de criação ou a práxis criadora. Nesse caso, temos traços dessa práxis, em especial, na elaboração de aulas para tratar da história de Goiás, para as quais demandava “a pesquisa na internet e outras fontes”, bem como quando a Prof.3 menciona ir “de cadeira em cadeira” atendendo os estudantes. Ora, nota-se que o acesso ao conhecimento se dá pela mediação do professor, usando ou não o livro didático. Nesse sentido, a práxis criadora remete ao conjunto de atos e procedimentos dos docentes para efetivar a socialização do conhecimento, não se resumindo ao uso variado das obras didáticas.

⁹¹ Para Silva (2009, p. 225), “a escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas”.

Ocorre que na implementação de uma política social sob influência neoliberal, cuja lógica custo/benefício a fundamenta, predomina a práxis imitativa, na qual “o projeto, fim ou plano preexiste de um modo acabado à sua realização” (VÁZQUEZ, 2007, p. 274). A pertinência dessa práxis, que não é exclusiva daquela perspectiva, está na correspondência entre o resultado prático com o ideal, aquilo que previamente havia sido traçado. Assim, elimina-se ou reduz a imprevisibilidade das ações humanas. Isso permite ampliar o já criado, estender quantitativamente o produto de uma práxis criadora. Logo, a limitação da práxis reiterativa é de não dar respostas a novos desafios que o mundo social e educacional coloca para o homem e para a humanidade. Daí que “por positiva que seja sua práxis reiterativa em uma dada circunstância, chega um momento em que tem de dar lugar – no mesmo campo de atividade – a uma práxis criadora” (VÁZQUEZ, 2007, p. 275).

Partindo do exposto sobre práxis, assinala-se a existência de uma perspectiva de autorregulação ético-político na qual o corpo docente realiza uma práxis reiterativa, mas também a ultrapassou e, em dados momentos, alcançou a práxis criadora, de maneira a subverter a regulação externa e afirmar sua contrarregulação, sendo uma trama constituinte do processo de implementação da política, bem como forma de mediar e possibilitar aos estudantes o conhecimento. Elas (práxis reiterativa e criadora) se intercambiam, sendo o contexto social e o educacional a lançar desafios aos sujeitos para identificar em que medida aquelas se realizarão. Aproximando-nos da educação, isso pode ser evidenciado na perspectiva de Saviani (2005, p. 7), ao apontar que a educação escolar tem como objeto a “identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo”. Dessa forma, assinalamos a necessidade de estender a produção cultural, que demanda uma práxis reiterativa, e, também, a descoberta, a práxis criadora, para atingir o objetivo de humanizar e escolarizar os indivíduos, tendo no reconhecimento da diversidade sociocultural um preceito fundamental.

Pode-se afirmar que há uma apropriação e ressignificação pelos docentes dos livros didáticos e disso desenrolar a concretude da implementação da política do livro didático. Essa perspectiva de análise difere da avaliação de resultados mensuráveis

em metas e indicadores ao revelar os interstícios do processo: as tensões, disjunções e aproximações. A política do livro didático se proclama como fonte de acesso ao conhecimento histórico, e é, não *per si*, mas articulada ao trabalho docente e aos interesses dos discentes. Por considerarmos a realização da política como aquela feita por homens e mulheres, em ação na cotidianidade da cultura escolar, ainda que condicionada, foi revelado que, pelas práxis produtivas, políticas, criadoras e reiterativas, facetas da autorregulação, neste movimento há um aprimoramento do trabalho docente que incrementa o universo da cultura no qual os estudantes podem buscar, ler, selecionar, refutar e criar o conhecimento.

* * *

Neste capítulo, consideramos as influências de pressões internacionais, as decisões centralizadas em instância federal e a justaposição com os interesses de grupos editoriais interconectados à implementação do *PNLD-Ensino Médio*, sobre a qual acrescentamos como os sujeitos interagem e, dessa forma, materializa a política.

A política do livro didático incide sobre a atuação dos educadores ao estabelecer, primeiro, na legislação, que o livro didático é um direito do estudante de ensino médio e uma via que possibilita o acesso ao conhecimento. Nesse aspecto, há uma aproximação entre a ação governamental e dos professores, pois ambos admitem o profícuo papel do livro e sendo promissora a implementação da política, embora exista dissonância entre essas perspectivas. Segundo, o *PNLD-Ensino Médio* incide em forma de regulações quer enseja renovar e aperfeiçoar o trabalho docente, quer enseja obter resultados em avaliações nacionais. Terceiro, pela tradição cultural e educacional brasileira incide injunções sobre os docentes concorrendo para um fetiche do livro. Como desdobramento, quarto, ocorre tensões entre a perspectiva docente e o livro didático, entre o potencial do livro e as condições socioculturais e educativas na cultura escolar.

O processo de implementação, perpassado por aproximações e tensões, atua para possibilitar o acesso ao conhecimento ao estudante. Isso significa que, no âmbito da gestão, considera mister ao professor escolher a obra ou coleção didática a fim de respeitar a liberdade de ensino e favorecer uma educação com sentidos, sendo fundamental a articulação dos saberes a serem ensinados com o contexto social. Dessa forma, proporciona o processo de escolha como o momento de participação dos

professores, arena na qual podem indicar, dentro de uma lista fechada, o livro a ser adotado.

Na fase de implementação da política, o processo de escolha, também incide sobre os professores ao imputar mais atribuições, porém sendo um momento de aproximação entre as ações docentes com a da política, por abrir espaço democrático. Acrescenta-se que as tensões e atritos ocorrem devido aos trâmites desse processo ser feito de forma apressada, com um período insuficiente para analisar o conjunto das obras, interesses velados e pressões.

Na atuação docente para mediar o conhecimento e implementar a política, o livro didático lhe serve como um instrumento de trabalho, um roteiro, donde aproveita-se os textos, imagens, documentos, exercícios que balizam ou auxiliam para socializar o conhecimento junto aos estudantes. Entretanto, a ausência da história de Goiás ou outros saberes, bem como sua limitação frente à diversificada realidade conduz o professor a buscar outras fontes que o complementem.

A regulação se manifestou na cultura escolar como microrregulação (BARROSO, 2006) e autorregulação ético-político (SEMERARO, 1999). Se o *PNLD-Ensino Médio* e as editoras definem a estrutura do livro didático, todavia as práxis dos professores de História tenderam a reajustar e readequar os livros conforme as características, em especial, didáticas dos estudantes, incluindo as temáticas regionais. A reconfiguração e ajustes da política se manifesta, também, nas diferentes críticas aos livros didáticos disponibilizados, e embora os professores relatem diversos usos, também o fazem por falta de melhores condições de trabalho.

EPÍLOGO

Esse estudo priorizou a política do livro didático para o ensino médio como objeto de estudo, e elegeu como objetivo geral analisar o processo de implementação da política do livro didático materializada pelo *PNLD-Ensino Médio* com foco nas ações entre o governo federal e os sujeitos escolares (docentes e discentes), no período de 2007 a 2011. Desse escopo delineamos o problema de pesquisa: como a política do livro didático possibilita o acesso ao conhecimento escolar de história para os estudantes do ensino médio público diurno no município de Goiânia, de 2007 a 2011?

Buscou-se na historicidade aspectos que permitissem lançar luz sobre o processo de implementação do *PNLD-Ensino Médio*, sendo um momento do ciclo de políticas (BALL, 2001) que engloba, também, a definição da agenda, a formulação e os seus desdobramentos (ou efeitos). Por essa razão realizamos uma digressão objetivando (cap.1) compreender a dinâmica e as ações do governo federal para concretizar uma política para o livro didático no Brasil. Ao reconstruir parte da história do livro didático, de 1938 a 1994, sem a pretensão de formular o estado da arte, notabiliza-se o Decreto-Lei 1.006, de 1938, como um marco ao estabelecer a estrutura legislativa dessa política. A dinâmica desencadeada expressa a disputa entre sociedade política e civil, entre (i) o intento e a ação governamental para disciplinar os saberes, hábitos, normas e culturas a serem difundidos e conformar práticas e (ii) as reações dos movimentos sociais e educacionais para tornarem-se protagonistas de sua história afora a relação de subordinação.

Entretanto, essa dinâmica não foi homogênea por todo o período, visto que aí vigorou dois períodos de Estados de exceção entrevistados por lutas e abertura democrática. Dessa feita, um processo marcado por vicissitudes e idiossincrasias caracterizou a construção da política do livro didático, que teve diversos programas geridos por diferentes órgãos governamentais, inclusive, com forte influência internacional na ocasião dos acordos MEC/Usaid. Apesar de existir entraves e atritos, decorreram concomitantemente ações que coordenaram e asseguraram o direito ao livro didático como uma forma de acesso ao conhecimento, mesmo que aquém dos conclames sociais. Nesse sentido, os livros se tornaram instrumento que contribuiu para desvelar a construção do país, bem como as forças em jogo. No fundo, evidenciam as

desigualdades sociais e educacionais e, também, como uma parcela da população viveu de privilégios. Por isso, as obras didáticas torna-se uma ferramenta importante de acesso à informação e à cidadania.

Em 1995, realiza-se duas ações que passam a influenciar a política do livro didático, a Reforma do Estado e a implementação da avaliação governamental dos livros didáticos. Ambas consistem numa resposta do Estado frente às crises do capitalismo e as crescentes demandas sociais, que “até por uma questão de sobrevivência, renunciou à sua posição equidistante de árbitro social para tornar-se francamente interventor” (PEREIRA, 2008, p. 30; DRAIBE, 2003). Ao considerar esse contexto traçamos como objetivo (cap.2) desvelar os fundamentos do *PNLD-Ensino Médio*, feito na forma de uma incursão. De modo conciso, são de duas ordens seus fundamentos: 1) históricos: considerando a relação social do capital, o Estado imprime e sofre as interferências decorrentes da luta de classes, foi compreendido a partir da acepção dada por Gramsci (1991) como Estado ampliado (sociedade política + sociedade civil). Emerge, assim, a pugna para a) impingir os fins economicistas atrelados a lógica do mercado, prescrita como o reino da excelência para o desenvolvimento econômico (MORAES, 2002); e b) dotá-lo com os fins sociais e éticos para o pleno desenvolvimento da humanidade e extirpação das relações de dominação, o Estado ético-político (SEMERARO, 1999). 2) políticos: no processo de reestruturação do Estado há uma modificação no seu papel centrado no ato de regular. Essa atribuição é ambivalente, pois, como sugere Dagnino (2004), no movimento histórico há uma confluência perversa entre propósitos de projetos sociais antagônicos, fato que dificulta e obscurece distinguir com precisão os reais objetivos da ação governamental. Ademais, têm-se regulações em diferentes instâncias, *transnacional*, *nacional* e *microrregulação* (BARROSO, 2006), bem como por diversos preceitos: mercadológico, profissão e burocrático (LESSARD, 2006), de maneira à, no contexto da prática social, desembocar múltiplas regulações e com oscilações.

Por conseguinte, coube ainda (cap.3), elucidar como a política do livro didático adentrou-se no ensino médio público; e identificar as práticas e os sentidos postos pelos estudantes em relação às obras e coleções didáticas distribuídas pelo *PNLD-Ensino Médio*. A implementação desse programa decorre, por um lado, pelos fins econômicos e interesses da indústria editorial no nicho mercadológico dos

didáticos, e por outro, constata-se no município de Goiânia-GO, uma reivindicação de professores e estudantes acerca do livro didático. Dessa forma, nota-se que no processo de implementação do *PNLD-Ensino Médio* há uma receptividade por parte dos sujeitos escolares e, acrescenta-se, ocorre porque proporciona aos estudantes de baixa renda um objeto de estudo e fonte de acesso ao conhecimento. Constatou-se que todas as escolas de ensino médio público receberam os livros didáticos e, dentre o universo de estudantes participantes da pesquisa, mais de 90% foram atendidos com livros de todas as disciplinas. Esses estudantes atribuíram aos livros sentidos: a) pedagógicos: fonte de conhecimento por si só e complemento ao professor; e b) sociais: forma de atender os estudantes desprivilegiados economicamente, meio para a equidade educacional, um direito. Além disso, revelou-se um conjunto de práticas diversas com o livro: material de estudo, de resolução de exercícios, de pesquisa, de leitura, forma de fiscalizar o professor. Todo esse repertório é direcionado pelo objetivo pessoal de ingressar no ensino superior ou adentrar no serviço público, bem como por reconhecer o valor de uma formação para a cidadania, para o campo profissional, ou ambos. Não obstante, há uma parcela desses estudantes que não destinam valor seja para o livro didático, seja para o ensino de História.

No itinerário do estudo tratamos, ao fim, de (cap.4) deslindar, no contexto da prática educacional desencadeada pelo *PNLD-Ensino Médio*, como a política incide sobre a atuação dos educadores. Identificamos que há uma regulação do Estado via política do livro didático que se desdobra do conjunto de normas, diretrizes e leis; não se tratou de impor, mas sim de compartilhar responsabilidades com os docentes, situação ambígua em razão de ela poder ser tanto um mecanismo neoliberal de desobrigação das questões sociais quanto uma demonstração da atitude de um grupo social que pretende romper com cerceamentos externos. E para tratar desse *como incide*, problematizamos essa situação com a seguinte indagação: quais as tensões e aproximações que perpassam as relações político-educacionais que proporcionam o direito e o acesso ao conhecimento no âmbito da cultura escolar?

As relações político-educacionais em relevo, desencadeadas pelo *PNLD-Ensino Médio* e que, portanto, incidem sobre a atuação docente são: o processo de escolha e a prática educativa acrescida pelo direito ao livro didático. A primeira circunstância é essencialmente uma atividade-meio, e justifica-se pela compreensão de

que o livro didático seja um instrumento básico a serviço do professor, e este por melhor apreender o contexto social e educacional dos seus estudantes, pode selecionar obras cuja proposta pedagógica e conhecimentos a serem ensinados estejam em consonância à comunidade escolar. A segunda é ulterior ao processo de escolha e situa-se propriamente no trabalho educativo. Ambas concorrem para assegurar ao estudante o direito e o acesso ao conhecimento.

O processo de escolha apresentou-se como o principal momento de participação dos professores no *PNLD-Ensino Médio*, sendo, de maneira geral, valorizado por eles, assinalando uma aproximação entre ação governamental e sujeitos escolares. Todavia, na sua materialidade predominou um processo em que se (a) dispôs uma ferramenta, o *Catálogo*, insuficiente para permitir uma análise acurada; (b) um trâmite apressado com pouco tempo para deliberação entre os pares e avaliação; e (c) permite a participação, porém selecionam as obras numa lista fechada. Posteriormente ao processo de escolha pode ocorrer que a obra recebida seja divergente da escolhida, caracterizando uma disjunção do programa.

Quanto à prática educativa acrescida pelo direito ao livro didático destaca-se, de antemão, que os professores avaliam os livros didáticos, sumariamente, em dois sentidos: *lato* e *stricto*. No primeiro, remete-se a uma concepção de livro genérico e lhe atribuem sentidos de relevância social e pedagógica, pois auxilia e enriquece seu trabalho. No segundo, manifestam-se acerca da obra ou coleção didática que receberam e usufruem, nesse caso, revelou-se um misto de elogios e críticas. Não obstante as limitações dos livros didáticos elucida-se que os professores vivenciaram um período em que os estudantes do ensino médio não detinham o direito ao livro didático, e essa experiência repercute sobre a percepção do atual contexto. Dessa feita, revelou que o livro possibilitou renovar e promover um aperfeiçoamento do trabalho junto com os discentes.

Contudo, o potencial do livro didático esbarra na diversificada realidade sociocultural e educacional dos estudantes, fato que se desdobra na disjunção da participação dos docentes na política com a socialização do conhecimento. Nesse sentido, os professores apresentaram as limitações das obras: a não incorporação da história de Goiás e as questões didáticas. Todavia, os livros didáticos disponibilizados para a escola são os únicos que os estudantes possuem, bem como são fruto de uma

política pública, ocorre, assim, uma pressão sobre os docentes que reajustam a obra e agregam complementos de acordo com os objetivos e os elementos culturais trazidos por cada turma.

A regulação se manifestou na cultura escolar como microrregulação e autorregulação ético-político, expressas por práxis produtivas e políticas, criadoras e reiterativas, dos professores de História que tenderam a reajustar os livros conforme as características, em especial, didáticas dos estudantes, incluindo as temáticas regionais. No processo de implementação do *PNLD-Ensino Médio* destaca-se as ações do corpo docente a materializá-lo, não sendo a implementação, portanto, restrita ao ato de dispor preceitos e diretrizes, e sim um movimento dialético composto por intervenções, reajustes e reações de diferentes sujeitos.

E mais, nesse processo ressalta-se o caminho construído entre os *de cima* e os *de baixo*, articulando sociedade política e civil, marcado por aproximações, injunções e disjunções. Por isso, assevera-se que é preciso salvaguardar a participação dos educadores num processo participativo transparente e com condições de trabalho condizentes, sob o risco de torná-la “uma coisa bem estranha” (Prof.2) à medida que a liberdade de escolha espraia e desemboca no livro recebido divergente do escolhido.

Ademais, como os professores reconhecem a importância da obra didática e sua pertinência no ensino, mesmo que façam ressalvas, participam e elegem seus critérios de escolha, com objetivos práticos e operacionais a fim de identificar a melhor obra para o seu contexto educacional. Os depoimentos revelam a relevância do livro didático por permitir ao estudante o acesso a um acervo de conhecimentos, em especial, se inserido na proposta pedagógica da escola.

Por fim, o estudo mostra que o acesso ao conhecimento escolar ocorre, primordialmente, por intermédio dos professores, e em tempos de proclamada imposição e determinação da prática pedagógica por elementos exógenos, mostra que o professor ocupa papel central de criação e resistência. E, concomitantemente, possibilita engendrar valores, direitos, conhecimentos e cidadania.

REFERÊNCIAS

- ABRALE. **O diálogo ABRALE – MEC: mais uma rodada.** Informativo n° 34, novembro 2009. Disponível em: <www.abralelivroeducativo.org.br> Acesso em: 21 agosto 2011.
- ABRAMOVAY, M e CASTRO, M. G. **Ensino médio: múltiplas vozes.** Brasília: UNESCO, MEC, 2003.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.
- ALVES, G. L. **A produção da escola pública contemporânea.** 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.
- ALVES, G. L.; CENTENO, C. V. A produção de manuais didáticos de história do Brasil: remontando ao século XIX e início do século XX. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14 n. 42 set./dez. 2009.
- AMORIN, G. (org.) **Retratos da leitura no Brasil.** São Paulo: Imprensa Oficial: Instituto Pró-livro, 2008.
- ASSUNÇÃO, C. A. de. **A ditadura militar retratada nos livros didáticos de História do Brasil de 1964 a 1985.** 2009. 118 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, 2001.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, Especial, 2005.
- _____. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, J. (Org). **A regulação das políticas públicas de educação: espaço, dinâmicas e actores.** Coimbra: EDUCA; UI&DCE, 2006.
- BATISTA, A. A. G. Um objeto variável e instável: textos, impressos e livros didáticos. In: ABREU, M. (org.) **Leitura, história e história da leitura.** 2° Reimp. Campinas: SP. Mercado de Letras: Associação de Leitura do Brasil; São Paulo: FAPESP, 2007.
- BAUMAN, Z. O livro no diálogo global entre culturas. In: **Reflexões sobre os**

- caminhos do livro.** (org.) PORTELLA, E. São Paulo: UNESCO/Moderna, 2003.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- BEZERRA, H. G; LUCA, T. R. Em busca da qualidade – PNLD História – 1996-2004. In: SPOSITO, M. E. B. (org.) **Livros didáticos de Geografia e História: avaliação e pesquisa.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2006.
- BITTENCOURT, C. Livros didáticos entre textos e imagens. In: BITTENCOURT, C. (Org.) **O Saber histórico na sala de aula.** 7º ed. São Paulo: Contexto, 2002.
- _____. **Livro didático e saber escolar (1810-1910).** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.
- BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro.** 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.
- BRAGANÇA, A. As políticas públicas para o livro e a leitura no Brasil: o Instituto Nacional do Livro (1937-1967). **Matrizes**, ano 2, n. 2, 2009.
- BRASIL. **Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos:** português, matemática, estudos sociais e ciências 1º a 4º séries. - Brasília: FAE, 1994.
- BRASIL. **Plano decenal de educação para todos.** Brasília: MEC, 1993.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro, 1995.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Secretaria da Educação Básica. **Edital de Convocação para Inscrição no Processo de Avaliação e Seleção de Obras Didáticas a serem incluídas no Catálogo do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio- PNLEM/2007.** Brasília: Ministério da Educação, 2005.
- BRASIL. **Ensino médio inovador:** documento orientador. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para a Educação Básica. Coordenação Geral de Ensino Médio. Brasília: MEC, 2009.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma

gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Tradução: equipe de tradutores da Instituto de Letras da Puccamp. 4. ed. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

CASSIANO, C. C. F. **O mercado de livros didáticos no Brasil**: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007). Tese (Doutorado em Educação: História, Política e Sociedade), Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

CASSIANO, C. C. F. Aspectos políticos e econômicos da circulação do livro didático de História e suas implicações curriculares. **História**, São Paulo, n. 23, v.1-2, 2004.

CASTANHO, S. Globalização, redefinição do Estado nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, J. C. (Org.) **Globalização, pós-modernidade e educação**: história, filosofia e temas transversais. 2 ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR: Caçador, SC: UnC. 2003.

CASTRO, J. A. **O processo de gasto público do programa do livro didático**. Texto para discussão. n. 406, Brasília: IPEA, 1996.

CAVALCANTE, A. F. Ensino Público: gratuito, em termos – custos indiretos do ensino médio para os alunos das escolas públicas do Distrito Federal. **Em Aberto**, Brasília, v. 19, n. 75, jul. 2002.

CENTENO, C. V. O conhecimento histórico vulgarizado: A “ditadura” do manual didático. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.33, mar. 2009.

CHAUÍ, M. **Conformismo e resistência**: aspectos da cultura popular no Brasil. 3. ed. São Paulo, SP: Ed. Brasiliense, 1989.

_____. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CHOPPIN, A. História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.3, set./dez. 2004.

_____. Políticas dos livros escolares no mundo: perspectiva comparativa e histórica. **História da Educação**, ASPHE/FaE/UFPel, Pelotas, v. 12, n. 24, Jan/Abr

2008.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: HADDAD, S. *et al* (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CORREIA, M. V. C. Controle social (verbetes). In: PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. (orgs.). **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2.ed. rev. ampl. - Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

CURY, C. R. J. Livro didático como assistência ao estudante. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 9, n. 26, 2009.

DEMO, P. **Política social, educação e cidadania**. 2. ed. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em Daniel Mato (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DRAIBE, S. M. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 08, 1988.

_____. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho de pesquisa em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. (orgs.) **Tendências e perspectivas de avaliações de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICE/PUC-SP, 2001.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, v.15, n.2, 2003.

DUARTE, N. Relações entre ontologia e epistemologia e a reflexão filosófica sobre o trabalho educativo. **Perspectiva**. Florianópolis, v.16, n. 29, 1998.

_____. **Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?: quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

_____. A rendição pós-moderna à individualidade alienada e a perspectiva marxista da individualidade livre e universal. In: DUARTE, N. (Org.) **Crítica ao fetichismo da individualidade**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

_____. **Vigotski e o “aprender a aprender”**: críticas às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

_____. **Educação escolar, teoria do cotidiano e a escola de Vigotski**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

FALEIROS, V. de P. **A política social do estado capitalista**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FARIA, A. L. G. de **Ideologia no livro didático**. São Paulo, Cortez, 1984.

FERNANDES, A. T. C. Livros didáticos em dimensões materiais e simbólicas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.3, 2004.

FERNANDES, F. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.

FERREIRA, R. de C. C. **A Comissão Nacional do Livro Didático durante o Estado Novo (1937- 1945)**. 2008. 139 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, UNESP, São Paulo, 2008.

FERREIRA, A. B. de H. **O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 3. ed. (edição eletrônica). Rio de Janeiro: Ed. Positivo, 2010.

FERREIRA Jr, A; BITTAR, M. A ditadura militar e a proletarização dos professores. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 97, 2006.

_____. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, 2008.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1 n. 3, 1986.

FNDE. **Sistema do Material Didático (SIMAD)**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/distribuicaoosimadnet/>> Acesso em: 13 março 2011.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: HADDAD, S. *et al* (orgs.) **O Banco Mundial e as**

políticas educacionais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FREIRE, P. **Educação como prática de liberdade.** São Paulo: Paz e Terra, 1967.

_____. **Pedagogia do oprimido.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAG, B.; COSTA, W. F.; MOTTA, V. R. **O livro didático em questão.** São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1989.

FREITAS, L. C. de. Qualidade negociada: avaliação e contrarregulação na escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, Especial - Out. 2005.

FREITAS, I. Livro didático de história: definições, representações e prescrições de uso. In: OLIVEIRA, M. D.; OLIVEIRA, A. F. B. **Livros didáticos de História: escolhas e utilizações.** Natal: Editora da UFRN, 2009.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, abril 2003.

GATTI, B. **Atratividade da carreira docente no Brasil.** (Relatório preliminar). São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2009.

GATTI JÚNIOR, D. **A escrita escolar da História: livro didático e ensino no Brasil (1970-1990).** Bauru, SP: Edusc; Uberlândia, MG: Edufu, 2004.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição da reforma educacional do neoliberalismo.** 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GOIÁS. **Educação em Dados – Censo Escolar 1999 a 2008.** (Orgs.) RODRIGUES, E. B. T; CORRÊA, L. F. SEDUC/GO, Goiânia, 2009.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno.** 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. **Concepção dialética da história.** 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HÖFLING, E. M. **A FAE e a execução da política educacional: 1983 a 1988.** 1993. 253 f. Tese (Doutora em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 1993.

_____. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo:

Em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educação e Sociedade**, n. 70, 2000.

_____. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, Nov/2001.

IANNI, O. **Dialética e capitalismo:** ensaio sobre o pensamento de Marx. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

KOSIK, K. **Dialética do concreto.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KRAWCZYK, N. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**, n. 19, 2002.

_____. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação & Sociedade**, Campinas, v.92, n.26, 2005.

KUENZER, A. Z. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: **Capitalismo, trabalho e educação.** (orgs.) LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2005.

_____. **Ensino médio:** construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LAJOLO, M. Livros didáticos: um (quase) manual de usuário. In: **Em Aberto**, n. 69, ano 16. 1996.

LESSARD, C. Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá. **Educação em Revista.** Belo Horizonte, v. 44. dez. 2006.

LIMA, E. G. **As múltiplas leituras e visões de mundo nos livros didáticos de História,** 2004. 207 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Educação,

Universidade Estadual de Campinas, 2004.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na “sociedade da aprendizagem”. **Revista Lusófona de Educação**, n. 15, 2010.

LOPES, A. C; LÓPEZ, S. B. A performatividade nas políticas de currículo: o caso do Enem. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.26, n. 01, 2010.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 94, 2006.

MANACORDA, M. A. **O princípio educativo em Gramsci: americanismo e fordismo**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

MANTOVANI, K. P. **O Programa Nacional de Livro Didático – PNLD: impacto na qualidade do ensino público**. 2009. 126 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARX, K. **A questão judaica**. 2. ed. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. **O capital: crítica da economia política: livro I**. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo, Martins Fontes, 1997.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MATTOS, P. T. L. A formação do estado regulador. **Novos Estudos**, n. 76, 2006.

MELO, F. G. **Educação Física e o livro didático: primeiras aproximações**. 2009. 100f. Monografia (Especialização) – Curso de Educação Física Escolar, Faculdade de Educação Física, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MIRANDA, S. R.; LUCA, T. R. O livro didático de história hoje: um panorama a partir do PNLD. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 24, n. 48, 2004.

MORAES, R. C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educação e Sociedade**. vol. 23, n.80, 2002.

MUNAKATA, K. **Produzindo livros didáticos e paradidáticos**. 1997. 218 f. Tese de doutorado em História e Filosofia da Educação. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997.

_____. Livro didático: produção e leituras. In: **Leitura, história e história da leitura**. ABREU, M. (org.). Campinas, SP: Mercado de Letras: Associação de Leitura do Brasil; São Paulo: Fapesp, 1999.

_____. O Livro Didático e o Professor: entre a ortodoxia e a apropriação. In: MONTEIRO, A. M., GASPARELLO, A. M. e MAGALHÃES, M. de S. (Orgs.). **Ensino de História: sujeitos, saberes e práticas**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2007.

NICOLETI, J. E. **Ensino Apostilado na Escola Pública: tendência crescente nos municípios da região de São José do Rio Preto-SP**. 2009. 97 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista/Araraquara, São Paulo, 2009.

NOGUEIRA, M. A. Gramsci e os desafios de uma política democrática de esquerda. In: AGGIO, A. (Org.). **Gramsci: a vitalidade de um pensamento**. São Paulo : Fundação Editora da UNESP, 1998.

_____. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

NOSELLA, M. de L. C.: **As belas mentiras**. A ideologia subjacente aos textos didáticos, São Paulo, Moraes, 12ª ed., 1981.

NOSELLA, P. Compromisso político e competência técnica: 20 anos depois. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 90, 2005.

_____. **Ensino Médio: em busca do princípio pedagógico**. Disponível em: <www.sindicatoapase.org.br/docs/SessaoEM.doc> Acesso em: 27 dezembro 2011.

OLIVEIRA, J. B. A.; GUIMARÃES, S. D. P.; BOMÉNY, H. M. B. **A política do livro didático**. São Paulo: Summus; Campinas: Ed. da Universidade Estadual de Campinas, 1984.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 89, 2004.

_____. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v. 44. dez. 2006.

ORTELLADO, P. Uma política de direito autoral para o livro didático. **Desafios da Conjuntura**. São Paulo: Ação Educativa, n. 27, 2009.

PAULO NETTO, J; BRAZ, M. **Economia política**: uma introdução crítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Editora Ática, 1997.

_____. Educação para a democracia: o elemento que falta na discussão da qualidade do ensino. **Revista Portuguesa de Educação**. n. 01, v. 13, 2000.

PÉREZ GÓMEZ, A. I. **A cultura escolar na sociedade neoliberal**. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001.

PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: (Orgs.) PEREIRA, P. A. P.; BRAVO, M. I. S. **Política social e democracia**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

RAMOS, M. C. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In: MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. **Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação**. São Bernardo do Campo, SP: Unesp, 2005.

RIOPEL, M. C. Novas regulações escolares: quais os impactos sobre as preocupações dos professores? **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v. 44. dez. 2006.

ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. 4. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1983.

SANDÍN ESTEBAN, M. P. **A pesquisa qualitativa em educação**: fundamentos e tradições. Porto Alegre: AMGH, 2010.

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 9. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

_____. **História das ideias pedagógicas**. 2. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SCAFF, E. A. da S. **Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola.** 2006. 255 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

SCHULTZ, T.W. **O valor econômico da educação.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SCHWARTZMAN, S. Bases do autoritarismo brasileiro. 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SEB/FNDE. **História:** catálogo do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio: PNLEM/2008. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SILVA, E. T. Livro didático: do ritual de passagem à ultrapassagem. In: **Em Aberto**, n. 69, ano 16. 1996.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial.** Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: Fapesp, 2002.

_____. O consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Revista Linhas Críticas.** v. 11, n. 21, jul./dez. 2005.

_____. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes,** Campinas, vol. 29, n. 78, 2009.

SILVA, P. V. B. **Racismo em livros didáticos: estudo sobre negros e brancos em livros de Língua Portuguesa.** Belo Horizonte: Autêntica editora, 2008.

SOBRINHO, A. F. O aluno não é mais aquele! e agora, professor? A transfiguração histórica dos sujeitos da educação. **Anais do I seminário nacional: currículo em movimento** – Perspectivas Atuais, novembro, Belo Horizonte, 2010.

SOUZA, M. M. de. **Concepções de livro didático: entre convergências e divergências.** 2009. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política e Sociedade) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

SOUZA, P. R. **A revolução gerenciada: educação no Brasil (1995 – 2002).** São Paulo: Prentice Hall, 2005.

STIGLITZ, J. O capitalismo sem controle é perigoso. **Época**. São Paulo, 19 dezembro 2010. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com>>. Acesso em: 02 junho 2011.

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. 3. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1971.

TIMBÓ, I. B. **O livro didático de história: um caleidoscópio de escolhas e usos no cotidiano escolar (Ceará, 2007– 2009)**. 2009. 271 f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009.

THOMPSON, E. P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operário inglesa: a árvore da vida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **As peculiaridades dos ingleses e outros artigos**. (org.) NEGRO, A. L.; SILVA, S. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, L. et al (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

_____. A dialética materialista e a prática social. **Movimento**, Porto Alegre, v.12, n. 02, maio/agosto de 2006.

VÁRIOS AUTORES. **Educação Física**. Curitiba: SEED-PR, 2006.

VÁZQUEZ, A. S. **Filosofia da práxis**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, Brasil, 2007.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, 2001.

_____. **Os direitos e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

Legislação

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução n. 038 de 15 de

outubro de 2003. Prover as escolas do ensino médio das redes estadual, do Distrito Federal e municipal de livros didáticos de qualidade, para uso dos alunos, abrangendo os componentes curriculares de Português e Matemática por meio do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio - PNLEM. **Diário Oficial da União**. Disponível: <<http://www.prolei.inep.gov.br>> acesso: 23 de novembro de 2010.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Decreto 7.084 de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Edição Extra, Página 3 (Publicação Original). Disponível: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7084-27-janeiro-2010-601493-norma-pe.html>> Acesso em: 24 de março de 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 2.963, de 29 de agosto de 2005. Dispõe sobre as normas de conduta para o processo de execução dos Programas do Livro. **Diário Oficial da União**. Disponível: <<http://www.prolei.inep.gov.br> > Acesso em: 23 de novembro de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 82, de 20 de janeiro de 2000. Estabelece a avaliação do livro didático como parte do Plano Nacional do Livro Didático. Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, seção 1, 21 jan. 2000.

BRASIL. Decreto-Lei 1.006 de 30 de dezembro de 1938. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. **Câmara dos Deputados**. Disponível: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 08 de junho de 2010.

_____. Portaria normativa n. 7, de 5 de abril de 2007. Dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução dos Programas do Livro. Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**. Disponível: <<http://www.prolei.inep.gov.br>> Acesso em: 23 de novembro de 2011.

BRASIL. Projeto de lei n. 4.012, de 2001. Estabelece a gratuidade de livros didáticos para alunos da rede pública. **Câmara dos deputados**. Disponível: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26166>> Acesso em: 10 de maio de 2011.

BRASIL. Decreto n. 91.542 de 19 de agosto de 1985. Institui o Programa Nacional do

Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20 de agosto de 1985, Pág. 12178 Seção I.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução n. 001 de 15 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Livro – PNLD – para o ensino médio. **Diário Oficial da União**. Disponível: <<http://www.prolei.inep.gov.br/pesquisar.do>> Acesso em: 23 de novembro de 2011.

_____. Resolução n. 03 de 14 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. **Diário Oficial da União**. Disponível: <<http://www.fnnde.gov.br/index.php/leg-res-2008>> Acesso em: 23 de novembro de 2011.

_____. Resolução nº 60 de 20 de novembro de 2009. Dispõe sobre O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível: <<http://www.fnnde.gov.br/index.php/leg-res-2009>> Acesso em: 23 de novembro de 2011.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, 23 dezembro. 1996.

GOIÁS. Lei Complementar nº 62, de 9 de outubro de 2008. Plano Estadual de Educação – 2008-2017. Governo do Estado de Goiás, Secretaria Estadual de Educação, Fórum Estadual de Educação. **Diário Oficial do Estado de Goiás**, 2008.

APÊNDICE I

História: catálogo do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio – PNLEM/2008	
Coleções Didáticas	Autor(es) / Editora
A escrita da História* Volume único – 102485	Renan Garcia Miranda e Flavio de Campos / <i>Editora Escala</i>
Brasil: História e sociedade Volume único – 102418	Francisco Maria Pires Teixeira <i>Editora Ática</i>
Ciências Humanas e suas Tecnologias* Volumes 1, 2 e 3 – 015072	A. Martini, R. S. Del Gaudio, J. B. S. Filho e C. M. J. Anastacia / <i>Editora IBEP</i>
História* Volume único – 102421	Divalte Garcia Figueira <i>Editora Ática</i>
História* Volume único – 102419	Gislane Campos Azevedo Seriacopi e Reinaldo Seriacopi / <i>Editora Ática</i>
História: coleção Vitória-Régia Volume único – 102558	Renato Mocellin <i>Editora IBEP</i>
História: das cavernas ao terceiro milênio* Volumes 1, 2 e 3 – 105054	Patrícia do Carmo R. Braick e Myriam Becho Mota / <i>Editora Moderna</i>
História do mundo ocidental* Volume único – 102397	Lizânia de Souza Lima, Yone de Carvalho e Antonio Pedro / <i>Editora FTD</i>
História em curso: o Brasil e suas relações com o mundo ocidental Volume único – 102533	Marly da Silva Motta, Dora Guimarães M. Rocha e Américo Oscar G. Freire <i>Editora Brasil</i>
História Geral e do Brasil* Volume único – 102359	José Geraldo Vinci de Moraes <i>Editora Atual</i>
História Global: Brasil e Geral* Volume único – 102320	Gilberto Vieira Cotrim <i>Editora Saraiva</i>
História moderna e contemporânea Volume único – 102420	Maria Helena V. Senise e Alceu L. Pazzinato / <i>Editora Ática S/A</i>
História: trabalho, cultura e poder Volumes 1, 2 e 3 – 015044	Ediméri S. Vasco, Sergio A. Silva, Adriana de Oliveria e Gabardo Dell'Agostino/ <i>Editora Base</i>
História: uma abordagem integrada* Volume único – 102539	Eduardo A. B. Ojeda, Nicolina L. Petta e Luciano Emidio Delfini/ <i>Editora Moderna</i>
Nova História crítica* Volume único – 102586	Mario Furley Schmidt <i>Editora Nova Geração</i>
Nova História integrada* Volume único – 102536	Luiz E. O. Fernandes e João Paulo M. H. Ferreira / <i>Editora DCE</i>
Pelos caminhos da História Volumes 1, 2 e 3 – 015025	Adhemar Martins Marques <i>Editora Positivo</i>
Panorama da História Volumes 1, 2 e 3 – 015026	Silvio A. Pêra, Newton N. Jr. e Elaine Senise Barbosa / <i>Editora Positivo</i>
Rumos da História – História Geral e do Brasil Volume único – 102357	Maria T. D. Moraes e Antonio P. M. Rezende / <i>Editora Atual</i>

Fonte: SEB/FNDE (2007). *obras escolhidas em Goiânia.

APÊNDICE II

Roteiro de entrevista semiestruturada para o professor	
Dados identitários	
Formação Acadêmica: () curso de Graduação () Pós-graduação <i>Lato Sensu</i> () Pós-graduação <i>Strito Sensu</i>	
Tempo de trabalho nessa Escola: _____ Na rede estadual: _____	
Trabalha com quantas turmas de História nesse ano?	
Eixos investigativos	Questões
Participação na política do livro didático	1) Você participou da escolha do livro didático de História? Ano? 2) Como foi o processo de escolha da coleção didática? O livro didático que chegou à escola foi a 1º ou 2º opção? 3) Explícite para que serve o livro didático de História?
Regulação	4) Aponte algumas razões para implementação da política do livro didático de história para o ensino médio? 5) O Programa prevê a convocatória dos professores para a seleção dos livros. Como você analisa esse aspecto? 6) Como gerir uma política do livro didático de História conduzida pelo Estado e, ao mesmo tempo, respeitar a diversificada realidade sociocultural brasileira?
Microrregulação	7) O <i>PNLD-Ensino Médio</i> aprimorou sua atuação docente?
_____	8) Gostaria de fazer algum comentário final sobre o <i>Programa</i> ? Ou sobre o livro didático de História?

APÊNDICE III

Questionário: Estudantes

1. Questões iniciais

Idade: _____ Sexo: _____

Quantos livros didáticos você recebeu este ano? De quais disciplinas?

Questões qualitativas

1. Para que serve o livro didático de História? Comente como você o utiliza.
2. De que maneira o livro didático de História influencia/auxilia na sua formação ao longo do ensino médio?
3. Você entende o direito de receber o livro didático de História gratuito como um direito seu? Explique.
4. Como você vê o direito ao livro didático de História na sua formação? Cite exemplos.

Questões objetivas**2. Leia e marque as alternativas que se aplicam, quanto ao uso do livro didático de História:**

- Utilizamos em todas as aulas de História.
- Utilizo na escola e em casa para estudos.
- Utilizo para estudar apenas antes das provas.
- Utilizo para estudar em grupo com os colegas.
- Não utilizo o livro didático.
- Outros. Qual? _____

3. Leia e marque as alternativas que se aplicam, quanto a sua avaliação sobre o livro didático de História:

- Ajuda e contribui para ser aprovado na disciplina.
- Contribui na minha formação pessoal e amplia os meus conhecimentos.
- Ajuda a compreender o conteúdo sem a intervenção do professor.
- Compreendo o conteúdo a partir do auxílio do professor.
- Pouco aprendo com o livro didático.

4. Marque as alternativas que se aplicam: onde você busca o conhecimento histórico?

- aulas do professor
- internet
- televisão, cinema, rádio
- livros em geral
- jornais e revistas
- livro didático
- trabalhos em grupo com os colegas