



Universidade de Brasília
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
Programa de Pós-Graduação em Educação

PAULA MARA DE MELO

**A ESTRUTURA DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (1995-2016):
ESTADO, MERCADO EDITORIAL, SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DO
CONSENSO HEGEMÔNICO SOBRE O LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL**

BRASÍLIA/DF, 2018

PAULA MARA DE MELO

**A ESTRUTURA DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (1995-2016):
ESTADO, MERCADO EDITORIAL, SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DO
CONSENSO HEGEMÔNICO SOBRE O LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa 1: Políticas Públicas e Gestão da Educação – POGE.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana Almeida Sales de Melo.

BRASÍLIA/DF, 2018

MM528e Melo, Paula Mara de
A estrutura do Programa Nacional do Livro Didático (1995 2016): Estado, Mercado Editorial, Sociedade Civil e a construção do consenso hegemônico sobre o livro didático no Brasil / Paula Mara de Melo; orientador Adriana Almeida Sales Melo. -- Brasília, 2018.
142 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) --
Universidade de Brasília, 2018.

1. Política Pública Educacional. 2. Programa Nacional do Livro Didático. 3. Livro Didático. 4. Mercado Editorial. 5. Sociedade Civil. I. Melo, Adriana Almeida Sales, orient.
II. Título.

PAULA MARA DE MELO

**A ESTRUTURA DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (1995-2016):
ESTADO, MERCADO EDITORIAL, SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DO
CONSENSO HEGEMÔNICO SOBRE O LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa 1: Políticas Públicas e Gestão da Educação – POGE.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana Almeida Sales de Melo.

Data da Defesa: 14 de março de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Adriana Almeida Sales de Melo (PPGE/UnB)

Prof.^a Dr.^a Joelma Lúcia Vieira Pires (PPGED/UFU)

Prof.^a Dr.^a Liliane Campos Machado (PPGE/UnB)

Prof.^a Dr.^a Wivian Weller (PPGE/UnB)

AGRADECIMENTOS

A conclusão dessa dissertação de mestrado foi resultado do apoio que recebi de familiares, amigos, colegas de trabalho que de alguma forma contribuíram para a concretização dessa pesquisa.

Especialmente, agradeço a minha orientadora, Professora Doutora Adriana Almeida Sales de Melo, por toda a paciência, empenho e sentido prático com que sempre me orientou nesta pesquisa.

Agradeço a todos os meus professores e colegas do programa de pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília, especialmente a minha querida amiga Marleide, cujo apoio e amizade estiveram presentes em todos os momentos.

Agradeço aos servidores da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, em especial ao Edivar Ferreira de Noronha Júnior, pela gentileza com que fui recebida e por todos os documentos disponibilizados para que essa pesquisa se concretizasse.

Por último, quero agradecer ao meu amado companheiro Argemiro pelo apoio incondicional ao longo da elaboração desta pesquisa.

RESUMO

Como política educacional, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) distribui livros desde os anos 1930. Em 1995, a reforma do Estado permitiu à sociedade civil participar do processo de seleção das obras didáticas. Este estudo investigou sua continuidade no período 1995–2016 para identificar interesses que os regulam. A investigação partiu desta questão: o PNLD atende a interesses exclusivamente educacionais ou a interesses econômicos e mesmo ideológicos? Como pesquisa dialética, o estudo se apoiou em referenciais teórico-conceituais de Antonio Gramsci, tais como as categorias Estado ampliado, hegemonia e sociedade civil. O objetivo geral foi analisar o papel do Estado, das organizações da sociedade civil e das editoras no PNLD. Os objetivos específicos incluem: estabelecer um panorama histórico para evidenciar a longevidade dessa política; analisar o programa no período da redemocratização, com ênfase nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff; analisar o funcionamento do PNLD como estrutura burocrática e sua abertura à participação da sociedade civil e do mercado editorial. O estudo constatou legitimação da “hegemonia” do livro didático como instrumento de garantia de democratização educacional; e que, embora o Estado tenha dado abertura à sociedade civil, a participação desta não a fortaleceu. Constatou ainda a participação relevante do Estado na receita das editoras com a compra de livros. Tais constatações suscitam a reflexão sobre a continuidade do PNLD como política educacional favorável a interesses que não os da educação.

Palavras-chave: política pública educacional; Programa Nacional do Livro Didático; sociedade civil; mercado editorial; livro didático.

ABSTRACT

The National Program Textbook (PNLD) has been distributing books since the 1930s. In 1995, a State reform allowed civil society participating in the selection process for textbooks. This study investigated its continuity in the period 1995–2016 to identify interests that regulate them. The investigation started from this question: does the PNLD serve exclusively educational interests or economic and even ideological interests? This research was based on Antonio Gramsci's theoretical-conceptual framework, such as the expanded state, hegemony and civil society categories. The general objective was to analyze the role of the State, civil society organizations and the publishing houses in PNLD. Specific objectives include: establishing a historical overview to evidence the longevity of this policy; to analyze the program in the period of redemocratization, with emphasis on the governments of Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff; analyze the functioning of the PNLD as a bureaucratic structure and its openness to the participation of civil society and the publishing houses. With the PNLD, the "hegemony" of the textbook was legitimated as an instrument of guarantee of educational democratization. The State has opened civil society its participation has not strengthened it. We verify the relevant participation of the State in the revenue of the publishers with the purchase of textbooks. This provokes the reflection on the continuity of the PNLD as educational policy. This policy addresses other interests than purely educational ones.

Keywords: public educational policy; National Textbook Program Education; civil society; publishing houses market; textbook.

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------|--|-----|
| QUADRO 1 | Programa do livro didático para o ensino fundamental: títulos, tiragem e recursos aplicados, 1971–84 | 33 |
| QUADRO 2 | Lista de Coleções de Matemática por Editoras recomendadas para a Compra | 57 |
| QUADRO 3 | Compra e distribuição de livros didáticos pelo PNLD para o ensino fundamental, 1995–2002 | 58 |
| QUADRO 4 | Aquisição e distribuição de livros didáticos pelo PNLD do ano 2003 a 2010 para o Ensino Básico | 83 |
| QUADRO 5 | Aquisição e distribuição de livros didáticos pelo PNLD do ano 2011 a 2016 para o Ensino Básico | 83 |
| QUADRO 6 | Comportamento do setor editorial brasileiro (subsetor didáticos) relativo a exemplares vendidos para o mercado (M) e governo (G) entre aos anos de 2001 a 2016 | 111 |
| QUADRO 7 | Fornecimento de livros segundo as editoras – PNLD (2005–10) | 113 |
| QUADRO 8 | Fornecimento de livros segundo as editoras – PNLD (2011–6) | 114 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|----------|--|-----|
| TABELA 1 | Desempenho discente segundo uso pedagógico de livros didáticos por série e disciplina – Brasil, SAEB, 1999 | 66 |
| TABELA 2 | Valores repassados pela Complementação da União ao FUNDEF (1998-2002) | 69 |
| TABELA 3 | Estimativa do salário base médio dos professores do ensino fundamental com carga horária de 40 horas semanais em todas as redes de ensino e por nível de formação | 70 |
| TABELA 4 | Fundações privadas e associações sem fins lucrativos por faixas de ano de fundação, segundo classificação Educação e pesquisa das entidades sem fins lucrativos – Brasil, 2005 | 92 |
| TABELA 5 | Maiores editoras por Faturamento em 1997 (US\$ milhões) | 109 |

LISTA DE GRÁFICO

| | | |
|---------|--|-----|
| GRÁFICO | Produção de exemplares por setor editorial no Brasil (em milhares) | 109 |
|---------|--|-----|

LISTA DE SIGLAS

| | |
|------------|--|
| ABE | Associação Brasileira de Educação |
| ABRALE | Associação Brasileira de Autores de Livros Educativos |
| ABRELIVROS | Associação Brasileira de Editores de Livros |
| ANFOPE | Associação Nacional para a Formação dos Profissionais da Educação |
| ANDIFES | Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior |
| ANPAE | Associação Nacional dos Profissionais de Administração de Educação |
| ANPED | Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação |
| BNCC | Base Nacional Comum Curricular |
| BNDES | Banco Nacional do Desenvolvimento |
| CBL | Câmara Brasileira do Livro |
| CEB | Câmara de Educação Básica |
| CENPEC | Centro de Estudos e Pesquisas em Educação |
| CNE | Conselho Nacional de Educação |
| CNLD | Comissão Nacional do Livro Didático |
| CNPq | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico |
| CNTE | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação |
| COLTED | Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático |
| CONAE | Conferência Nacional de Educação |
| CONANDA | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CONIF | Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica |
| CONSED | Conselho Nacional dos Secretários de Educação |
| DCN | Diretrizes Curriculares Nacionais |
| EJA | Educação de Jovens e Adultos |
| FAE | Fundação de Assistência ao Estudante |
| FASFIL | Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos |
| FASUBRA | Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil |
| FENAME | Fundação Nacional do Material Escolar |
| FINAPA | Federação Interestadual de Associações de Pais de Alunos |
| FIPE | Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FNCEE | Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação |
| FNE | Fórum Nacional de Educação |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |

| | |
|--------|---|
| FUNDEB | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| IBEP | Instituto Brasileiro de Edições Pedagógicas |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDEB | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| INL | Instituto Nacional do Livro |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPHAN | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| IPT | Instituto de Pesquisas Tecnológicas |
| LDBEN | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| MEC | Ministério da Educação |
| OCDE | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico |
| OS | Organização Social |
| OSCIP | Organização da sociedade civil de interesse público |
| OMEP | Organização Mundial da Educação Pré-Escolar |
| ONG | Organização não-governamental |
| PABAAE | Programa de Assistência Brasileiro Americano ao Ensino Elementar |
| PARFOR | Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica |
| PCN | Parâmetros Curriculares Nacionais |
| PDE | Plano de Desenvolvimento da Educação |
| PLIDEF | Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental |
| PNBE | Programa Nacional Biblioteca da Escola |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PNLA | Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos |
| PNLEM | Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio |
| PNLD | Programa Nacional do Livro Didático |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| SAEB | Sistema de Avaliação da Educação Básica |
| SBPC | Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência |
| SEB | Secretaria de Educação Básica |
| SEF | Secretaria Ensino Fundamental |
| SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial |
| SESI | Serviço Social da Indústria |
| SIMAD | Sistema de Controle de Materiais Didáticos |

| | |
|---------|---|
| SISCORT | Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica |
| SNEL | Sindicato Nacional de Editores e Livreiros |
| TPE | Comitê Nacional do Compromisso “Todos pela Educação” |
| UBES | União Brasileira dos Estudantes Secundaristas |
| UERJ | Universidade Federal do Rio de Janeiro |
| UFMG | Universidade Federal de Minas Gerais |
| UNCME | União dos Conselhos Municipais de Educação |
| UNDIME | Fórum como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação |
| UNE | União Nacional dos Estudantes |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para Educação a Ciência e a Cultura |
| UNESP | Universidade Estadual de São Paulo |
| USAID | Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional |
| USP | Universidade de São Paulo |
| UFPE | Universidade Federal de Pernambuco |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO | 14 |
| 1 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DO LIVRO DIDÁTICO: DA ERA VARGAS À CONSTITUIÇÃO DE 1988 | 22 |
| 1.1 Era Vargas: nacionalização da educação e surgimento do programa de aquisição de livros didáticos, 1930–45 | 22 |
| 1.2 Política do livro didático no interregno democrático (1946-64) | 28 |
| 1.3 Ampliação da política nacional do livro didático na ditadura militar | 31 |
| 1.4 OPNLD na transição da ditadura para a democracia | 35 |
| 1.5 Breve balanço crítico da trajetória do PNLD no período 1930–88 | 37 |
| 2 O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO E A REDEMOCRATIZAÇÃO | 40 |
| 2.1 Redemocratização do país, 1985–89 | 40 |
| 2.2 Os governos de Fernando Collor e Itamar Franco | 43 |
| 2.3 Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002 | 48 |
| 2.3.1 PNLD | 55 |
| 2.3.2 LDB e PCN | 62 |
| 2.3.3 SAEB e FUNDEF como políticas educacionais ligadas ao PNLD | 65 |
| 3 O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO NOS GOVERNOS PÓS-NEOLIBERAIS | 72 |
| 3.1 Os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003–10) e Dilma Rousseff (2011–16) | 72 |
| 3.2 O PNLD | 80 |
| 3.3 Do FUNDEF ao FUDEB: políticas de valorização e formação docente | 85 |
| 3.4 Breve balanço crítico do PNLD nos períodos 2003-16 | 87 |
| 4 SOCIEDADE CIVIL E MERCADO EDITORIAL NA ESTRUTURA DO PNLD | 89 |
| 4.1 Perfil geral da sociedade civil empresarial | 91 |
| 4.1.1 Ações desenvolvidas na área de educação | 95 |
| 4.2 Estrutura e funcionamento do PNLD | 98 |
| 4.2.1 A atuação do CENPEC | 103 |
| 4.3 O mercado editorial de livros didáticos | 105 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 117 |
| REFERÊNCIAS | 125 |

INTRODUÇÃO

Provavelmente o leitor desta pesquisa utilizou o livro didático na escola. A história de sua aquisição e distribuição como política do governo federal começa com a necessidade de ampliar a escola pública, ao fim da primeira República (1889–1930). Os republicanos buscaram uma política pública educacional favorável a esse projeto. Uma dificuldade inicial foi o número insuficiente de docentes para tal expansão. Para uma formação rápida do corpo docente, o livro didático passou a ser utilizado como manual do professor, impondo-se como importante para o projeto de expansão da escola pública. Como tal, consolidou-se na condição de política de Estado que atravessa até hoje governos de feição distinta: ora autoritária, outra democrática.

Contudo, em que pese sua política de distribuição ter mais de oitenta anos, parece não estar, clara e sistematicamente, comprovado que o livro didático melhora *mesmo* o desempenho escolar docente e discente. De fato, a reforma do Estado em 1995 reestruturou o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), de modo a permitir à sociedade civil participar do processo; mas centralizou decisões no Ministério da Educação (MEC), e isso pode ter alterado pouco suas funções e os resultados de seu uso prático.

Se assim o for, então sua continuidade parece ser um objeto de estudo instigante; ao menos foi o bastante para desenvolver a pesquisa aqui descrita, que enfoca o PNLD no período 1995–2016 a fim de elucidar fatores decisivos para sua continuidade e para definir os papéis do Estado, do mercado editorial e de organizações da sociedade civil dentro do programa. No período delimitado para estudo, o Estado compartilhava o controle e a execução de políticas sociais com organizações da sociedade civil; ou seja, a aquisição dos livros didáticos pelo governo federal passou a ser submetida a uma avaliação prévia. Como o PNLD é executado até hoje independentemente das ideologias políticas, o enfoque nos fatores de sua continuidade foram analisados com a intenção de identificar interesses reguladores do programa. Para isso, fora, investigados seu funcionamento, o papel do Estado e de seus participantes — casas editoriais e organizações da sociedade civil.

Como política pública duradoura, o PNLD atende a interesses exclusivamente educacionais ou atende a interesses econômicos ou mesmo ideológicos? Somente no ano de 2016, o governo gastou mais de R\$ 1,25 bilhão na compra e distribuição de didáticos

(MEC/FNDE, Dados estatísticos, s/d). Assim, parece ser plausível a suposição de que a existência e continuidade do programa como política pública se justifica por interesses que não só os educacionais, mas também, e sobretudo, do mercado editorial nacional, dependente do PLND e de uma sociedade civil organizada empenhada em promover a ideologia do mercado.

Estudos como estes são importantes porque identificar interesses subjacentes a tal política fundamenta o debate sobre o uso do livro didático como material escolar central e adquirido pelo Estado. Investigar tais interesses ajuda a abrir o debate sobre outros direcionamentos para o orçamento destinado à educação. Afinal, o investimento no programa não é irrelevante. Por fim, identificar os interesses de determinados grupos que têm norteado o PNLD contribui para que toda a sociedade possa se manifestar democraticamente sobre o projeto de Estado que almeja na área de educação.

Os referenciais teórico-conceituais da pesquisa são oriundos da teoria de Antonio Gramsci, jornalista integrante do Partido Comunista Italiano tido como combativo e polêmico graças a ideias à frente de seu tempo. Mesmo como prisioneiro do regime fascista italiano, conseguiu levar uma vida produtiva intelectualmente ao escrever a sua grande obra *Cadernos do cárcere*. Um de seus biógrafos, Giuseppe Vacca (2012), considera esse momento a fase madura do pensador. Mesmo encarcerado por oito anos, era considerado uma ameaça ao regime fascista e aos conservadores do Partido Comunista Italiano.

A crítica de Gramsci ao Partido Comunista atacava a “[...] incapacidade dos dirigentes socialistas, mesmo os ‘revolucionários’, de se ligarem organicamente às massas e estacarem o avanço reacionário [...]”; o que é paradoxal, porque o fascismo foi um “[...] movimento reacionário com forte enraizamento nos segmentos subalternos da sociedade italiana” (CARVALHO, 2012, p. 21). Nesse ponto, o pensamento do italiano choca com o pensamento dominante no seio do partido, como assinala Maria Alice Rezende de Carvalho:

[...] em 1930, quando a Internacional Comunista formulou o diagnóstico de uma crise geral do capitalismo, exortando os partidos comunistas à tática da “luta de classes”, Gramsci sublinhará a necessidade de reconstruir conceitos fundamentais da política entendida como hegemonia civil, aberta à necessidade de uma longa guerra de posições em cenários adversos e marcados pela iniciativa histórica dos adversários, ainda que sob a forma da revolução passiva (CARVALHO, 2012, p. 25).

Dentre muitos conceitos que Gramsci desenvolveu, três interessaram mais de perto à pesquisa: Estado ampliado, hegemonia e sociedade civil.

Na tradição do pensamento marxista, o Estado é apresentado, de modo geral, como instituição principal quanto a assegurar a dominação e exploração de uma classe dominante sobre as demais, em especial via coerção. Como assinala Ralph Miliband:

Uma das principais contribuições de GRAMSCI para o pensamento marxista foi a proposição da idéia de que a dominação da classe dominante não se realiza apenas pela coerção, mas é obtida pelo consentimento [...]. Esse processo de legitimação, de que participam tanto o Estado como outras instituições da sociedade (MILIBAND, 1988, p. 136).

Nesse novo sentido proposto por Gramsci, o Estado é definido como:

[...] a forma pela qual os diversos interesses das diferentes classes dominantes que historicamente existiram encontram uma forma de unificação interna e se impõem – pelo uso da violência, mas também do convencimento, por meio da ideologia – sobre todo o conjunto social (FONTES, 2009).

Embora Marx e Engels tenham praticamente abandonado o conceito de sociedade civil, Gramsci o retoma e o desenvolve no que chama de Estado integral ou ampliado. Nessa lógica, “O Estado é um dos ‘dois grandes ‘planos’ superestruturais’, sendo o outro a ‘sociedade civil’ (que G. [Gramsci] entende como o ‘conjunto de organismos vulgarmente denominado ‘privados’, prepostos ‘a função de hegemonia’)” (LIGUORI, 2017, p. 261). Como a sociedade civil é indissociável da luta de classes, é necessário entender como é construído o consenso de “aceitação da dominação” que elabora e molda vontades por meio das “[...] formas concretas de organização de visões de mundo, da consciência social, de formas de ser, de sociabilidade e de cultura, adequadas aos interesses hegemônicos (burgueses)” (FONTES, 2009). Estado ampliado seria, então, a sociedade política mais a sociedade civil. Nas palavras de Gramsci, “[...] Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2007, Caderno 6, p. 244).¹

A luta pela hegemonia é travada no âmbito da sociedade civil, no entanto não se trata apenas de “dominação” de uma classe sobre outra. No dizer de Gramsci,

[...] Uma classe é dominante de duas maneiras, sendo ‘dirigente’ e ‘dominante’. É dirigente das classes aliadas, é dominante das classes

¹ No original: “[...] Stato = società politica + società civile, cioè egemonia corazzata di coercizione” (GRAMSCI, 2014, Quaderno 6, p. 763–764).

adversárias. Por isso, uma classe já antes da ida ao poder, pode ser ‘dirigente’ (e deve sê-lo); quando está no poder, torna-se dominante, mas continua a ser também ‘dirigente’ (*apud* TEXIER, 2017, p.732).²

Como afirmam Sonja Buckel e Andreas Fischer-Lescano, Gramsci “[...] atribuiu grande valor à autonomia do ideológico, considerando-o um importante espaço de conflitos”. Ele amplia o campo da hegemonia, que passa a ser uma “categoria-chave” em sua teoria, mais central que a noção de ideologia. Ainda segundo esses autores, Gramsci rejeita a concepção mecanicista de “consciência de classe” que surgiria do simples reflexo do “status” ou do próprio lugar da classe ou do grupo social na sociedade capitalista. Caso isso fosse verdade, operários (ou trabalhadores) teriam só uma “consciência sindicalista” (2009, p. 474).

No entanto, a realidade italiana dos tempos de Gramsci mostrava grupos de operários identificados com o regime facista de Mussolini; o que não é compreensível apenas com base na ideia de “consciência de classe” derivada do “status” social. Para Gramsci, a hegemonia era fruto de disputa pelo estabelecimento de consensos e de visões de mundo no âmbito das superestruturas ideológicas, relativamente descoladas das condições da infraestrutura econômica. Como concluem Sonja Buckel e Andreas Fischer-Lescano:

A hegemonia é um processo contraditório de generalização, processo esse que deve abranger todas as áreas da atividade humana, permitindo a liderança social – ou seja, uma liderança não apenas econômica, mas também de cunho político e ideológico [...]. Ela pressupõe tanto concessões àqueles sobre os quais a hegemonia é exercida, num equilíbrio assimétrico de compromisso [...], como a capacidade de desenvolver uma “visão de mundo” por meio da qual os governados possam ser conduzidos [...]. Somente desta forma pode-se garantir o consenso entre tais indivíduos (2009, p. 475).

A construção da hegemonia é um processo coletivo que envolve abrangentemente as ações humanas, ocorre de forma contraditória e assimétrica no âmbito da sociedade civil. Como diz Gramsci, todo o “ato histórico” é resultado da ação do “homem-coletivo” e pressupõe uma unidade “cultural-social”. Ocorre que esta unidade é formada de modo plural e fragmentada por meio da “multiplicidade de vontades desagregadas, com fins heterogêneos” que agem com um “mesmo fim, com base numa idêntica e comum concepção do mundo”

² Não encontramos essa passagem na tradução dos “Cadernos” feita por Carlos Nelson Coutinho. No original: “[...] una classe è dominante in due modi, è cioè «dirigente» e «dominante». È dirigente delle classi alleate, è dominante delle classi avversarie. Perciò una classe già prima di andare al potere può essere «dirigente» (e deve esserlo): quando è al potere diventa dominante ma continua al essere anche «dirigente»” (GRAMSCI, 2014, Quaderno 1, p. 41).

(2001, Caderno 10, p.399).³ O processo social de construção da hegemonia implica na produção de uma visão de mundo que compreenda uma variedade de interesses contraditórios de diferentes setores da sociedade; concretizada em uma ação coletiva de compreensão recíproca e de aprendizado mútuo, capaz de construir consensos em torno de uma visão geral do mundo. Em síntese, “Toda relação de ‘hegemonia’ é necessariamente uma relação pedagógica” (2001, Caderno 10, p. 399).⁴

Como posto, o Estado ampliado é caracterizado pela face coercitiva do Estado articulado com a sociedade civil participante da estrutura que cria e articula mecanismos de consenso. Como assinala Virgínia Fontes, “[...] o Estado está presente dentro e fora do âmbito das instituições diretamente governamentais, ao mesmo tempo em que sua direção é assegurada pelos setores capazes de formular diretrizes, generalizar sua defesa em ‘casamatas’ na sociedade civil, difundir sua visão de mundo” (FONTES, 2009).

Com base nesse referencial teórico-conceitual a revisão de literatura contou com exíguas pesquisas que abordaram o livro didático como política pública. Assim, como esses autores utilizamos a contextualização histórica e dados primários para desenvolver o objetivo da pesquisa.

O estudo crítico de Bárbara Freitag, Valéria R. Motta e Wanderly F. Costa *O Estado da arte do livro didático no Brasil* (1987) contextualiza o livro didático como política educacional e produção cultural. Fundamentados na produção científica da época, realizaram uma “análise estrutural” do livro didático demonstrando como este está relacionado com os problemas gerais da educação. Esse estudo subsidiou reflexões sobre a relação entre governos militares e mercado editorial do livro didático daquele período.

Em *O mercado do livro didático no Brasil do século XXI* (2013), a pesquisa de Célia C. F. Cassiano apresentou duas décadas de PNLD — a partir de 1985 —, tratando do oligopólio dos grupos empresariais vinculados ao mercado editorial nacional e sua inserção no “mercado ibero-americano do livro”. Os dados e as análises do programa referentes a esse período permitiram confrontar dados apresentados pelo governo federal e traçar a atuação do mercado editorial no PNLD.

³ No original: “[...] ogni atto storico non può essere compiuto dall’ ‘uomo collettivo’ cioè presuppone il raggiungimento di una unità ‘culturale-sociale’ per cui una molteplicità di voleri disgregati, con eterogeneità di fini, si saldano insieme per uno stesso fine, sulla base di una (uguale) e comune concezione del mondo” (GRAMSCI, 2014, Quaderno 10, p. 1331).

⁴ No original: “Ogni rapporto di ‘egemonia’ è necessariamente un rapporto pedagogico” (GRAMSCI, 2014, Quaderno 10, p. 1331).

A contextualização histórico-educacional do objeto da pesquisa se valeu da *História das idéias pedagógicas no Brasil* (2007), de Dermeval Saviani; em especial, a análise do que ele denomina de “terceiro” e “quarto” períodos da história da educação, ou seja, os anos 1932–2001.

A obra organizada por Lúcia Maria Wanderley Neves - *A nova pedagogia da hegemonia*(2005) - desenvolve a crítica da “terceira via” proposta por Anthony Giddens que, por sua vez, propõe os agentes da sociedade civil (o “terceiro setor”) como substitutos do Estado na prestação de serviços públicos. A crítica desenvolvida nessa obra subsidiou as reflexões sobre como a luta pela hegemonia pode estar ocorrendo no âmbito do PNLD.

Fizemos um levantamento por palavra-chave (“livro didático” e “Programa Nacional do Livro Didático”) em base de dados *on-line* (periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/CAPES, revistas na área de educação como *HISTEDBR on-line*, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, *Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo* e anais de congressos de educação). Com isso, catalogamos numerosos estudos sobre o livro didático em áreas diversas do conhecimento; mas sempre na perspectiva das relações entre ideologia e livro didático e da qualidade do material. Grande parte aborda os conteúdos de forma crítica; ou seja, questões como gênero, tratamento da história nacional, didática e conteúdo disciplinar curricular. Também levantamos pesquisas sobre critérios de escolha do didático. Em geral, o debate delineável nesses estudos incide no livro didático como material escolar a ser desenvolvido, o que reforça sua hegemonia e fortalece a continuidade do PNLD.

A pesquisa se valeu, como fontes primárias, de documentos do governo e dados disponíveis em *websites* governamentais e institucionais (de entidades empresarias e sociedade civil que participaram do PNLD), documentos históricos disponíveis no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)⁵ e na Biblioteca Nacional,⁶ legislação pertinente e debates parlamentares no Congresso Nacional. Como fontes secundárias, utilizamos pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP),

⁵ O Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) mantém um banco de dados com diversos documentos digitalizados (textos, verbetes, panfletos, imagens, depoimentos, correspondências *etc.*) sobre a história política do país. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/>>.

⁶ A Hemeroteca Digital é um *website* mantido pela Biblioteca Nacional que dispõe para consulta coleções de jornais e revistas editados no Brasil desde o século XIX. Disponível em: <<http://bndigital.bn.br/>>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A pesquisa mostrou como um obstáculo a falta de memória institucional sobre o PNLD: os documentos oficiais disponíveis são fragmentados, por vezes inconsistentes; não cobrem toda a existência do programa.⁷

O objetivo geral da pesquisa foi analisar o PNLD por meio do papel de seus participantes: Estado, organizações da sociedade civil e editoras. Analisamos cada um no recorte temporal 1995–2016. Nesse período, constituiu-se a atual configuração do PNLD, que passou a contar com participação de agentes da sociedade civil reforçando a importância da política educacional.

Os objetivos específicos incluem: *estabelecer* um panorama histórico do PNLD para evidenciar a longevidade dessa política; *analisar* o PNLD no período da redemocratização, ou seja, de presidentes eleitos democraticamente, com ênfase no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002); *analisar* o PNLD durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016); *analisar* o funcionamento do PNLD como estrutura burocrática e sua abertura à participação da sociedade civil e do mercado editorial. Em decorrência da interrupção do governo de Dilma Rousseff serão pontuadas as mudanças ocorridas com a posse de Michel Temer. A tentativa de cumprir esses objetivos se expõe nos quatro capítulos que compõem esta dissertação de mestrado.

O primeiro capítulo apresenta uma trajetória da política de aquisição e distribuição do livro didático no Brasil da Era Vargas à Constituição de 1988. Traçam-se seu percurso e sua instrumentalização em favor de interesses políticos e ideológicos do Estado nos períodos 1930–45 (governo autoritário) e 1946–64 (governo democrático), quando se percebe continuidade da política a despeito de suas raízes autoritárias. Verificamos que houve ampliação notável da política nacional do livro didático durante a ditadura militar, quando se associa de novo sua instrumentalização a interesses político-ideológicos.

O segundo capítulo aborda a forma como o contexto político da redemocratização afetou a continuidade do PNLD. O enfoque recai em como as políticas neoliberais que se iniciaram no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso afetaram o programa, em especial a reforma do Estado promovida pelo ministro Bresser Pereira. Também se trata das

⁷ Muitas das fontes consultadas não apresentam dados catalográficos como data de publicação e número de páginas, quando isso ocorreu preferimos não indicá-las com as siglas s.d. (sem data) ou s.p. (sem o número de página), deixando as referências apenas do Autor. Além disso, os grifos quando do autor serão apresentados sem qualquer referência como “grifos do autor” ou “grifos no original”.

configurações específicas do PNLD, em especial sobre a abertura à participação de organismos da sociedade civil. De forma sintética, o capítulo ainda discorre sobre políticas de valorização e formação de professores das escolas públicas para averiguar se a implementação de tais políticas acompanha, na mesma medida, o PNLD, que cresceu significativamente.

O terceiro capítulo trata das políticas adotadas nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, quando se constata expansão expressiva do PNLD. Em que pese as inovações, a estrutura burocrática concebida no governo de Fernando Henrique Cardoso não foi rompida substancialmente. A análise incide em tais inovações e nas políticas educacionais relacionadas com formação e qualificação de docentes da rede escolar pública; porém, considera os dois governos em conjunto, pois as mudanças ocorridas no PNLD durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva foram mantidas no governo de Dilma Rousseff.

O quarto capítulo enfoca a participação da sociedade civil e o mercado editorial no PNLD. Discorre sobre como o Estado mantém o controle da avaliação do material didático por meio de sua estrutura burocrática — embora delegue a certos seguimentos da “sociedade civil” a responsabilidade de avaliar a qualidade do livro didático, a burocracia do MEC é central no processo; também discorre sobre o perfil geral dos agentes da “sociedade civil”, a fim construir uma compreensão de seu modo de atuar, e sobre o papel das editoras como fornecedor de livros didáticos para o Estado numa relação que impõe dependência comercial extrema entre mercado editorial e PNLD.

As considerações finais expõem uma análise de fatores da continuidade do PNLD que busca identificar os interesses que norteiam tal programa. A análise considera seu funcionamento no âmbito do Estado, da sociedade civil e das editoras para embasar a defesa de que investir nesse programa implica subtrair investimento para a formação e qualificação docente em prol da sobrevivência do mercado editorial.

1 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DO LIVRO DIDÁTICO: DA ERA VARGAS À CONSTITUIÇÃO DE 1988

O livro didático⁸ é um material escolar muito usado no Brasil. De forma hegemônica, é defendido por setores diversos da sociedade civil que o consideram instrumento indispensável para melhorar a qualidade da educação. Este estudo aborda a política pública educacional que prevê a aquisição desse tipo de livro para distribuição entre alunos das escolas públicas. Como o percurso do programa de aquisição e distribuição se iniciou nos anos 1930, foi necessário registrar, ainda que sinteticamente, sua trajetória com base em documentos legais e obras sobre a época para contextualizar sua continuidade no período mais recente.

Dividido em cinco itens, este capítulo enfoca a formulação da política do livro didático e de sua instrumentalização para interesses ideológicos do Estado no período 1930–45 (1.1), seus desdobramentos no período democrático 1946–64, quando se percebe sua continuidade a despeito de seu uso autoritário no Estado Novo (1.2). Sob a ditadura militar ocorreu o crescimento do programa associado à sua instrumentalização em prol dos interesses ideológicos autoritários (1.3). Além disso, o capítulo trata de como foi sua continuidade e de suas mudanças no período da transição democrática (1.4), bem como aborda criticamente sua trajetória de seleção e aquisição de didáticos entre 1930 e 1988 (1.5).

1.1 Era Vargas: nacionalização da educação e surgimento do programa de aquisição de livros didáticos, 1930–45

O uso do livro didático nas escolas remonta à época da chegada da família real ao Brasil e aos primeiros anos de independência. A preocupação dos autores era com os cursos secundários e superiores; havia poucas obras dedicadas ao ensino das chamadas primeiras letras. Embora a participação do Estado tenha sido importante na divulgação do livro didático — seja aprovando ou não sua comercialização, seja como comprador direto (BITTENCOURT, 2004, p. 480–90) —, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) se

⁸ Embora o uso do termo *livro didático* no meio acadêmico, no meio editorial e no meio escolar o tenha consagrado como designativo mais comum e apropriado ao objeto que representa, neste estudo foram empregados alguns sinônimos para evitar a repetição excessiva: *livro escolar/livros escolares, obra escolar/obras escolares, obra didática/obras didáticas, obras, livro/livros e didático/didáticos*.

iniciou como política de governo na década de 30 que foi consequência direta da chegada de Vargas ao poder.

A história do livro didático no Brasil está diretamente relacionada com o contexto político. Reconstruindo sucintamente o cenário daquela década, Simon Schwartzman (2005) explica que desde 1924, após a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) — composta na cidade do Rio de Janeiro, por representantes de vários estados —, o debate sobre a educação se impulsionou; mas teria sido Vargas quem a priorizou como política nacional ao instituir o Ministério da Educação e Saúde Pública em um modelo de Estado centralizado. Sobre esse período de construção e consolidação da política educacional, diversas concepções delimitaram o campo de debate entre os educadores (2005, p.22); ainda que a participação da sociedade civil à época fosse incipiente se comparada com a história posterior do PNLD, como no período da Constituição de 1988.

A ABE abrigava intelectuais de correntes diversas, independentemente de posições políticas, religiosas ou filosóficas. Na quarta Conferência Nacional de Educação que promoveu, em dezembro de 1931, estiveram o presidente Vargas e o ministro da Educação, Francisco Campos. A fim de legitimar sua política educacional, Vargas conclamou os educadores participantes à definição das bases da política educacional que devia guiar as ações do governo. Tal conclave tinha em vista a necessidade política de criar uma justificativa para impor sua política educacional sobre os estados. Como sintetiza Saviani, “O governo buscava na ABE a legitimação para a sua política educacional; e o grupo que dirigia a ABE buscava, por sua vez, abrir espaço no aparelho do Estado para consolidar sua hegemonia sobre o campo educacional” (SAVIANI, 2007, p. 230).

É nesse momento que o caráter heterogêneo da ABE emerge, após uma tumultuada discussão em que se decide protelar o debate da proposta de Vargas e elaborar um manifesto próprio. O resultado disso foi o conhecido *Manifesto dos pioneiros da escola ou educação nova*, de 1932, cujo redator foi Fernando Azevedo. Propunham-se inovações pedagógicas e apoiava-se a escola pública, gratuita e, sobretudo, laica; o que era contraposição clara aos representantes das escolas confessionais, predominantemente católicas. Azevedo se certificou de que o manifesto tivesse divulgação ampla, além de ter escolhido signatários que estavam em posição de liderança, a exemplo de Anísio Teixeira (SAVIANI, 2007, p. 228–232).

O manifesto ocasionou o rompimento dos quadros ligados a Igreja Católica que abandonaram a ABE e criaram a Confederação Católica Brasileira de Educação, em 1933.

Embora tenha tido impacto significativo, o manifesto não orientou as políticas educacionais. Os educadores católicos, por sua vez, aproximaram-se de Vargas e se tornaram “[...] principais conselheiros do governo em matéria de educação e cultura” (SAVIANI, 2007, p. 265). Os educadores e o governo tinham afinidades:

A visão comum compartilhava conceitos como o primado da autoridade; a concepção verticalizada de sociedade em que cabia a uma elite moralizante conduzir o povo dócil; a rejeição da democracia liberal, diagnosticada como enferma; a aliança entre a conservação tradicionalista dos católicos e a modernização conservadora dos governantes; a tutela do povo; o centralismo e intervencionismo das autoridades eclesiásticas e estatais; o anticomunismo exacerbado; a defesa da ordem e da segurança; defesa do corporativismo como antídoto ao bolchevismo” (SAVIANI, 2007, p. 265).

Como assinala Saviani, é preciso relativizar a “derrota do movimento renovador”. Muitos subscritores do manifesto ocuparam cargos na administração do governo federal. Isso porque a “modernização conservadora” do governo Vargas buscava, por um lado, aproximar-se da Igreja e, por outro lado, o apoio dos renovadores da educação, tidos como “[...] portadores dos requisitos técnicos necessários à viabilização do projeto de modernização conservadora” (2007, p. 270).

Cabe destacar o que Saviani chamou de “reação católica” ao governo republicano. Orientado por ideias liberais e positivistas, os republicanos expropriaram a Igreja de espaços públicos importantes com a instituição do casamento civil, a inelegibilidade de clérigos, a laicização dos cemitérios e, sobretudo, a proibição do ensino religioso escolar (2007, p. 177–80). Como resposta, houve formação de associações civis católicas como a Confederação Católica Brasileira de Educação, dentre organizações e revistas, buscando aglutinar intelectuais leigos afinados com propostas do catolicismo. Conclui Saviani: “[...] os católicos constituíram-se no principal núcleo de ideias pedagógicas a resistir ao avanço das ideias novas, disputando, palmo a palmo com os renovadores, herdeiros das ideias laicas, a hegemonia do campo educacional no Brasil a partir dos anos de 1930” (2007, p. 181).

Em sua obra sobre o governo Vargas, Robert M. Levine faz referência à educação pública e retrata a situação de precariedade a que foi legada:

A despeito de esforços esparsos de reforma depois de 1927, a educação pública permanecia tão arcaica quanto inadequada às crescentes necessidades do Brasil. A formação de professores consistia em quatro anos de Escola Normal, completados, via de regra, com a idade de 18 anos. Mas das 74.000 professoras primárias existentes em 1937, 65% não tinham sequer esse curso. Enquanto o Ministério da Guerra recebia um quarto do orçamento federal na década de 1930, o Ministério da educação e Saúde Pública [...] recebia apenas 5%. [...] O ensino primário dividia-se, grosso modo, entre as instituições

particulares da Igreja e as mal equipadas escolas públicas, 90% das quais nas áreas rurais, que constavam de uma única sala, sem instalações sanitárias. A educação secundária, com raras exceções, permanecia em mãos de particulares, o que excluía automaticamente as classes menos favorecidas, que não tinham dinheiro para matrícula nem para os uniformes e livros didáticos. Os colégios preparavam seus alunos exclusivamente para os rígidos exames de admissão às faculdades (direito, medicina, engenharia), estas gratuitas. Mesmo as academias militares exigiam perfeita proficiência em línguas, geografia, história, ciências e matemáticas. Mas todas as escolas, civis e militares, punham ênfase na memorização e sufocavam qualquer criatividade. O Brasil seguia a orientação tradicional de que o saber é uma graça que orna as elites, um simples exercício para alargar e cultivar a mente - não uma chave para a mobilidade social (1980, p. 37–39).

Nesse contexto, o governo promoveu a política de expansão da escola pública como prioritária em um país com altos índices de analfabetismo. Além disso, a existência de escolas funcionava como forma de controlar europeus e japoneses que chegavam para substituir a mão de obra escrava na colheita de café. Essa população estrangeira trazia consigo novas ideias sobre a modernização do Estado e pleiteava organizar a educação escolar. Como à época a responsabilidade pela escola era dos governos estaduais e municipais — que não a cumpriam —, os imigrantes se organizaram em prol de escolas próprias e educação em sua língua materna. Não por acaso, o governo Vargas promoveu o fechamento dessas escolas para suprimir falares estrangeiros (SCHWARTZMAN, 2005, p. 20).

A demanda por escola estava relacionada com o propósito de impulsionar a industrialização, intensificada nos anos 20. A indústria necessitava de mão de obra qualificada, e formá-la era investimento imprescindível para concretizar a passagem da produção artesanal à manufatureira. O que, também, não deixou de ter caráter de controle, haja vista a desigualdade social, que se refletia em tensões entre classes e se agravava pelo rápido crescimento do proletariado urbano, surgido com a industrialização, sobretudo nas indústrias têxteis e alimentícias (IGLÉSIAS, 1986, p. 164). Essa nova realidade impelia o Estado a controlar mais o proletariado que se organizava em defesa de seus direitos trabalhistas; enquanto a indústria queria que o Estado se responsabilizasse pela qualificação de seus trabalhadores para cumprir as exigências impostas pela modernização econômica. As escolas privadas do período, a maioria confessionais, eram incapazes de suprir tal demanda, além da herança elitista e segregadora que as marcava.

Um dos obstáculos encontrados pelo Estado para expandir a educação pública foi o material didático. A maioria era importada em larga escala e com custos altos. A indústria editorial brasileira era limitada e incapaz de sobreviver com a venda exclusiva de livros;

alguns editores chegaram a imprimi-los no exterior em decorrência dos tributos sobre o papel importado. Mas foi essa indústria que se beneficiou da necessidade do Estado de ampliar a oferta de escola pública (HALLEWELL, 1985). Sua expansão influenciou a decisão de investir no mercado de livro didático, porque este estaria associado a uma das primeiras necessidades com que o Estado se deparou: qualificar o professorado. A formação docente era promovida por meio de manuais para orientar atividades em sala de aula e ensinar a usar novos materiais; noutros termos, as obras didáticas passaram a ser usadas, sobretudo, por professores (VALDEMARIN, 2004, p. 105–106).

Com efeito, os manuais foram uma forma econômica de justificar o não investimento na formação docente. A estratégia adotada foi investir na indústria editorial para suprir a carência de formação. Nascia, então, a política de aquisição e distribuição do livro didático como solução para vários problemas. Fundamentalmente, o governo poderia controlar os conteúdos destinados aos alunos e aos professores, pois os manuais se tornaram um instrumento eficaz de controle ideológico utilizado pelos ministros da Educação, Francisco Campos e Gustavo Capanema, os quais promoveram a reforma do nível secundário.

O decreto-lei 1.006, de 30 de dezembro de 1938, foi o marco legal inicial da política da obra escolar; ou seja, instituiu a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), que estabeleceu condições de produção, importação e utilização desse material. A comissão tinha a função clara de controle ideológico. Seus sete membros eram designados pelo presidente da República e suas atribuições, segundo o artigo 10 daquele decreto-lei, incluíam: examinar, julgar e autorizar o uso dos didáticos, estimular sua produção mediante a abertura de concursos para elaborar novas obras, orientar a importação de livros, indicar textos estrangeiros de “notável valor” para tradução e publicação pelos poderes públicos, enfim, realizar exposições nacionais de obras autorizadas (BRASIL, 1938).

Dadas essas funções, o controle político-ideológico da CNLD era mais intenso sobre o livro didático do que sobre questões didáticas. O artigo 20 do decreto-lei 1.006 demonstra essa realidade ao enumerar onze impedimentos à autorização de obra didática, todos relacionados com a ideologia:

Art. 20. Não poderá ser autorizado o uso do livro didático: a) que atente, de qualquer forma, contra a unidade, a independência ou a honra nacional; b) que contenha, de modo explícito ou implícito, pregação ideológica ou indicação da violência contra o regime político adotado pela Nação; c) que envolva qualquer ofensa ao Chefe da Nação, ou às autoridades constituídas, ao Exército, à Marinha, ou às demais instituições nacionais; d) que despreze ou escureça as tradições nacionais, ou tente deslustrar as figuras dos que se

bateram ou se sacrificaram pela pátria; e) que encerre qualquer afirmação ou sugestão, que induza o pessimismo quanto ao poder e ao destino da raça brasileira; f) que inspire o sentimento da superioridade ou inferioridade do homem de uma região do país com relação ao das demais regiões; g) que incite ódio contra as raças e as nações estrangeiras; h) que desperte ou alimente a oposição e a luta entre as classes sociais; i) que procure negar ou destruir o sentimento religioso ou envolva combate a qualquer confissão religiosa; j) que atente contra a família, ou pregue ou insinue contra a indissolubilidade dos vínculos conjugais; k) que inspire o desamor à virtude, induza o sentimento da inutilidade ou desnecessidade do esforço individual, ou combata as legítimas prerrogativas da personalidade humana (BRASIL, 1938).

Mais do que sobre o livro didático, o controle ideológico com repressão chegou às escolas mantidas pelas colônias de imigrantes na região Sul em 1939, pois foram encerradas sob pretexto de que ofereciam perigo ao governo, que precisava formar um novo tipo de cidadão (CPDOC, 1997). Com base em determinação do artigo 22 do decreto-lei 1.006 — “Não se concederá autorização, para uso no ensino primário, de livros didáticos que não estejam escritos na língua nacional” (BRASIL, 1938) —, houve destruição de materiais didáticos feitos pelas escolas e no idioma materno dos imigrantes. Tal atitude ficou conhecida como nacionalização do ensino.

A crise financeira global de 1929 implicou o encarecimento de obras estrangeiras, o que deu margem para que os livros produzidos no Brasil competissem comercialmente com os de fora; antes, como se sabe, livros feitos aqui eram mais caros do que, por exemplo, os da França (HOLANDA *apud* FREITAG, MOTTA, COSTA, 1987, p. 5).

O controle governamental sobre a produção de material didático ocorreu, ainda, em meio às editoras. Inspirado na reforma educacional fascista promovida por Giovanni Gentile, na Itália, o governo enfatizou disciplinas tradicionais e uma abordagem elitista na educação secundária. Tal mudança impactou na produção das editoras, que tiveram apenas quatro meses para adaptar seus livros ao nível secundário segundo os novos parâmetros (HALLEWELL, 1985, p. 289).

A política educacional do Estado Novo tinha como função legitimar a ditadura Vargas, e a criação da CNLD seria uma medida para reestruturar e controlar ideologicamente a educação pública. Outras medidas incluem a adoção da disciplina para o ensino da moral e do civismo em todas as séries; a expansão da educação profissional em meio à classe operária; a criação, no Rio de Janeiro, da primeira universidade voltada ao ensino agrícola; desestímulo de estudos propedêuticos e universitários dos antigos “bacharéis”, dentre outros.

Ministro da Educação e à frente desses eventos, Capanema deixou clara sua concepção ideológica em discurso proferido no centenário de fundação do Colégio Pedro II, em 2 de dezembro de 1937:

A educação, longe de ser neutra, precisa tomar partido, melhor, partir de uma filosofia e seguir uma escala de valores; ela precisa ser conduzida pelas diretivas morais, políticas e econômicas do sistema que representa as bases de nossa nação e que por isso mesmo está sob a proteção, o controle e a defesa do Estado (*apud* FREITAG, MOTTA, COSTA, 1987, p.15-16).

Nesse contexto, os editores fizeram da produção de didáticos seu negócio central. O editor Francisco Alves é um bom exemplo. Sua editora concorria com as casas editoriais estrangeiras graças à vantagem dele de conhecer o currículo nacional. O crescimento de sua casa editorial a projetou como a maior editora entre o fim do século XIX e o começo do século XX. Não por acaso, ele dominou o mercado graças à compra do governo (HALLEWEL, 1982, p. 206–207).

1.2 Política do livro didático no interregno democrático (1946-64)

Com o fim do Estado Novo (1937–45), começa o período democrático conhecido pela atuação de governos populistas, tais como o de Juscelino Kubitschek e o segundo governo de Vargas, quando se priorizaram políticas desenvolvimentistas. Nesse interregno, sob a presidência de Eurico Gaspar Dutra (1946–51), o ministro da Educação, Clemente Mariani, propôs modificações nas políticas autoritárias do Estado Novo; ou seja, reformulou currículos para retirar o conteúdo ideológico introduzido. Ele constituiu uma comissão composta pelos “principais educadores da época”, a maioria ligada aos renovadores da educação (SAVIANI, 2007, p. 281–282), a fim de elaborar um projeto de lei para as diretrizes e bases da educação. O documento foi remetido à Câmara no início de 1947 (CPDOC).

Ainda em 1947, um parecer jurídico de Mariani questionou a legalidade da CNLD. Como assinala Bomény:

A Comissão, no entanto, persiste, com seus plenos poderes, sem que sejam resolvidos os vários impasses decorrentes da centralização do poder, do risco de censura, das acusações de especulação comercial e de manipulação política, relacionadas com o livro didático (*apud* FREITAG, MOTTA, COSTA, 1987, p.7).

Em seu segundo governo (1951–4), Getúlio Vargas impulsionou o projeto institucional do país por meio da criação de institutos e instituições de administração superior. Sua atitude ainda se reflete nos caminhos da educação, que ora toma os rumos do tecnicismo, da racionalização administrativa e do domínio do conhecimento técnico e científico. Tais condições eram indispensáveis ao empenho desenvolvimentista para produzir os frutos almejados (BOMENY, s/d.). Também houve desdobramentos no Congresso que refletiram na política do livro didático.

Em 1945, o ex-ministro Capanema se filiou ao Partido Social Democrático e se elegeu deputado federal por mandatos sucessivos. Como parlamentar, inibiu as discussões sobre a reforma educacional que havia promovido durante sua gestão no ministério (SAVIANI, 2007, p. 283–284). Essa situação se agravou no segundo governo Vargas, quando o deputado foi indicado líder da maioria na Câmara. Tal condição intimidou iniciativas parlamentares e a atuação do ministro da Educação, Antônio Balbino (1953–4), sem forças no quadro político nacional para superar a oposição de Capanema no Congresso (BOMENY, s. d.).

Essa dificuldade no Congresso foi amenizada quando o presidente Juscelino Kubitschek (1956–61) nomeou Capanema como ministro do Tribunal de Contas da União. Com seu afastamento para assumir o cargo, o congresso votou a lei 4.024, ou seja, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em dezembro de 1961 (BOMENY, s/d.). Embora o governo de Juscelino Kubitschek enfrentasse dificuldades na esfera federal, no âmbito estadual houve alinhamento estreito com o governo de Minas Gerais. A política educacional do Executivo federal estava direcionada pelo tecnicismo inerente ao desenvolvimentismo de plano de governo de Kubitschek. Houve o alinhamento dos mineiros: do presidente com o ministro de Educação — ex-governador de Minas Gerais Clóvis Salgado — e com o governador de Minas Gerais José Francisco Bias Fortes (PAIVA; PAIXÃO, 2002, p. 7).

Tal alinhamento resultou no Programa de Assistência Brasileiro Americano ao Ensino Elementar (PABAE), de 1956 a 1964. O PABAE foi um acordo de assistência entre Brasil e Estados Unidos com o objetivo de melhorar a educação via aperfeiçoamento de docentes da escola Normal. Tinha dois eixos de atuação: treinamento de professores de escolas normais e produção de materiais didáticos para escolas primárias e normais. Como estratégia, foi montado um centro piloto em Belo Horizonte, MG (ABREU; EITERER, 2008, p. 94-96). Para José Carlos Libâneo (1989, p.19-20), o PABAE programa colaborou com a difusão da

perspectiva tecnicista no tratamento dos problemas educacionais. Como sua experiência pode ter influenciado reformas desencadeadas após 1964, seu estudo é relevante para compreender a história da educação básica.

O PABAAE e a LDBEN influenciaram o livro didático. O programa tinha por objetivo treinar professores de escolas normais e produzir materiais de apoio educacional em escolas primárias e normais. Assim como a obra escolar havia sido usada como instrumento de controle por governos anteriores, a esse programa subjazia a intenção de interferência estrangeira; isto é, de introduzir métodos nas escolas primárias que acarretaram aplicação e adaptação de técnicas, materiais e equipamentos sem pesquisa interna de como poderia ser absorvida aquela realidade importada. O acordo foi pensando para ser um projeto piloto que poderia romper fronteiras e ser utilizado fora de Minas Gerais, criando e implantando centros de treinamentos docente, constantes do Programa de Emergência do MEC e do Plano Nacional de Educação (1962). Houve, então, a transposição da visão tecnicista inerente à educação dos Estados Unidos para a educação no Brasil.

A LDBEN tramitou no Congresso por treze anos, em decorrência dos debates sobre a essência do projeto original, que havia sido modificada; ou seja, afastou-se dos princípios defendidos pelo *Manifesto dos pioneiros da escola nova* (1932): democratização de saberes, descentralização educacional, escola básica e universidade pública como direitos do cidadão. Em vez disso, os ideais e princípios que prevaleceram no debate foram os do substitutivo apresentado pelo deputado federal Carlos Lacerda, que priorizava os interesses dos representantes das escolas particulares (BRZEZINSKI, 2010, p. 188).

Com efeito, a falta de investimento na educação reacendeu o debate no governo do presidente João Goulart (1961–4), embora a aprovação da LDBEN tenha representado uma derrota para os escolanovistas, que lutavam pela escola pública. A lei fortaleceu a expansão da rede privada, e os benefícios educacionais não alcançaram o conjunto da população mais carente (BOMENY).

A LDBEN estabeleceu diretrizes para o chamado ensino primário — que equivaleria hoje às primeiras séries do nível fundamental. Foi o princípio de uma série de reformas que impactaram na expansão da escola pública. A questão central abordada na lei foi a descentralização do sistema educacional, isto é, a concessão de certa autonomia aos estados.

Nesse período, destaca-se o incremento na venda de didáticos.

Excetuando-se a Companhia Editora Nacional, as demais editoras (Saraiva, FTD, Cia. Editora Nacional, Editora do Brasil, Ática, Scipione, Moderna, Atual e o IBEP, sendo empresas familiares nacionais com exceção feita à FTD, que é de origem francesa, e pertencente à ordem religiosa dos Irmãos Maristas) têm o seu grande salto quantitativo de vendas de livros didáticos devido às reformas na educação que foram iniciadas com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 4024/61. Paixão (1998, p.156) relata que essa lei possibilitou a expansão da rede pública de ensino, consequentemente, incrementou o *negócio dos didáticos* (CASSIANO, 2013, p. 249-250).

O Estado se ampliou aos poucos ao aumentar o espaço da sociedade civil na esfera estatal. Um registro disso foi a inclusão de organizações sociais no orçamento do MEC. Em maio de 1959, a lei 3.557 prescreveu o repasse de subvenção federal à Campanha Nacional de Educandários Gratuitos e à Associação de Educação Católica do Brasil. Noutros termos, a lei regularizou a participação da sociedade civil de fins educacionais no orçamento (BRASIL, 1959).

Nesse contexto, o fim dos anos 50 foi marcado pelo debate sobre a natureza da educação nacional: se pública ou se privada. O debate teve viés ideológico protagonizado por intelectuais; por exemplo, os católicos acusaram o educador Anísio Teixeira, figura central na política educacional, de ser “comunista” — acusação esta tida como comum e nefasta no contexto da “guerra fria” (SAVIANI, 2007, p. 284–292). Esse componente ideológico foi agravado no golpe de 1964, que não só elevou os militares ao poder, como também marcou o programa do livro didático.

1.3 Ampliação da política nacional do livro didático na ditadura militar

Entre 1964 e 1985, o programa de aquisição e distribuição do livro didático foi ampliado. A lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, reformou a LDBEN. Impôs os níveis educacionais de primeiro grau e de segundo grau, a obrigatoriedade do nível primário de oito anos, a concepção de escola integrada e a obrigatoriedade da educação profissionalizante de segundo grau. Foi criada a disciplina de Moral e Cívica, como meio de assegurar o controle ideológico dos educandos em todos os três níveis educacionais (BRASIL, 1971). Foi institucionalizada uma forma eficiente de doutrinação ideológica da população com a definição de conteúdos a ser ensinados.

Para exercer o controle, o MEC criou dois órgãos para executar as políticas de materiais didáticos: Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED), instituída pelo decreto 59.355/1966, e Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), criada por meio da lei 5.327/1967. Com essas reformas, editoras como Saraiva, FTD, Cia. Editora Nacional, Editora do Brasil, Ática, Scipione, Moderna, Atual e IBEP se consolidaram e passaram a dominar o mercado (CASSIANO, 2013, p. 249–250). A compra dos didáticos antes de 1964 era feita em escala pequena e adquirida das livrarias pelo Estado; a partir de 1965, o governo passa a efetivar compras volumosas diretamente nas editoras (SAAB, GIMENEZ, RIBEIRO, 1999, p. 23).

A COLTED contava com apoio de técnicos do projeto dos Estados Unidos Aliança para o Progresso, que tinha acordos em áreas variadas; na educação, ficaram conhecidos como “acordos MEC/USAID” — sendo USAID a agência dos Estados Unidos para desenvolvimento internacional. Uma comissão composta por estrangeiros passou a coordenar ações referentes à produção, edição e distribuição de livros escolares, além de cursos de treinamento com manuais sobre livro didático e seu uso em sala de aula. O material produzido elencava fatores como baixa produtividade da escola primária, deficiência na preparação de professores e uso inadequado de materiais didáticos (MEC/COLTED, 1970, p. 17).

Não houve muita publicidade dos convênios, e o tema repercutiu negativamente. O deputado federal Márcio Moreira Alves, do Movimento Democrático Brasileiro — partido de oposição consentida pela ditadura militar —, foi o protagonista de uma investigação que se tornou pública pelo nome de *Beabá dos MEC-USAID* (ALVES, 1968). A portaria 35, publicada em 11 de março de 1970 — um ano antes de o convênio MEC/USAID terminar —, implementou, com recursos do Instituto Nacional do Livro (INL), o sistema de coedição com as editoras. No ano seguinte, com o fim do convênio, o INL passa a desenvolver o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF), assumindo as atribuições administrativas e de gerenciamento dos recursos financeiros até então a cargo da COLTED. Sem financiamento dos Estados Unidos, porém, o governo federal não conseguiu aumentar o orçamento para a educação; logo, foi implantado o sistema de contribuição financeira das unidades federadas para o Fundo do Livro Didático (MEC/FNDE, Histórico, s. d.).

Elza Nascimento Alves, assessora do MEC à época, explicou que a criação da COLTED ocorreu em decorrência de um convênio firmado em 6 de janeiro de 1967, entre MEC, USAID e Sindicato Nacional de Editores de Livros. A finalidade era distribuir, de

graça, no período de três anos, mais de 50 milhões de exemplares para os estudantes. Além disso, o projeto concebia um programa de desenvolvimento da educação com abertura de bibliotecas e oferta de cursos de treinamento de instrutores e professores em todas as etapas educacionais. Ao contrário da justificativa dada pelo MEC, os educadores consideravam que se tratava de uma forma de controle estrangeiro sobre mercado livreiro nacional — sobretudo o de didáticos — de controle ideológico do processo educacional (FREITAG; MOTTA, COSTA, 1987, p. 7–8).

Em 4 de fevereiro de 1976, por meio do decreto 77.107, as atividades relativas à edição e distribuição de didáticos sob a responsabilidade do INL passaram à competência da FENAME. Nesse momento, os recursos são oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e das contrapartidas das Unidades da Federação; mas são insuficientes para atender todos os alunos do nível fundamental. Noutros termos, a maior parte das escolas municipais ficou excluída do programa (MEC/FNDE, Histórico, s. d.).

O MEC, sob a gestão de Ney Braga (1974-8), determina como competência da FENAME:

- 1) definir as diretrizes para a produção de material escolar e didático e assegurar sua distribuição em todo território nacional; 2) formular programa editorial; 3) executar os programas do livro didático e 4) cooperar com instituições educacionais, científicas e culturais, públicas e privadas, na execução de objetivos comuns. (MEC/FENAME *apud* FREITAG, MOTTA, COSTA, 1987, p. 8).

As atribuições legais da FENAME evidenciam seu papel na política de aquisição e distribuição de didáticos pelo Estado durante a ditadura militar. Além disso, o volume de compras cresceu expressivamente, como pode ser visto na Tabela 1.

QUADRO 1. Programa do livro didático para o ensino fundamental: títulos, tiragem e recursos aplicados, 1971–84

| AQUISIÇÃO E/OU COEDIÇÃO | | | | | | |
|-------------------------|---------|-----------|---------|------------------------|-----------|--------------------------------|
| Ano | Títulos | Tiragem | | | Total | Recursos aplicados (CR\$ 1000) |
| | | Livro | Manual | Caderno/ atividades | | |
| 1971 | 114 | 7.057.637 | 175.496 | — | 7.233.133 | 20.761 |
| 1972 | 212 | 7.812.857 | 225.998 | — | 9.038.855 | 24.056 |
| 1973 | 223 | 7.343.945 | 215.663 | — | 7.559.608 | 32.297 |
| 1974 | 220 | 6.965.629 | 234.212 | — | 7.199.841 | 46.479 |

Continua...

Continuação QUADRO 1...

| Ano | Títulos | AQUISIÇÃO E/OU COEDIÇÃO | | | Total | Recursos aplicados (CR\$ 1000) |
|------|---------|-------------------------|---------------|--|------------|--------------------------------|
| | | <i>Livro</i> | <i>Manual</i> | <i>Tiragem</i> <i>Caderno/ atividades</i> | | |
| 1975 | 235 | 10.423.190 | 347.553 | — | 10.770.743 | 35.542 |
| 1976 | 292 | 10.675.370 | 520.408 | — | 11.195.778 | 111.752 |
| 1977 | 112 | 18.904.428 | 610.850 | — | 19.515.278 | 218.107 |
| 1978 | 165 | 17.788.313 | 578.285 | — | 18.366.598 | 274.733 |
| 1979 | 233 | 16.209.779 | 528.971 | — | 16.738.750 | 360.731 |
| 1980 | 325 | 14.096.206 | 462.958 | — | 14.559.164 | 543.579 |
| 1981 | 239 | 10.112.308 | 335.923 | — | 10.448.231 | 754.741 |
| 1982 | 346 | 11.828.304 | 464.735 | — | 12.293.039 | 1.709.989 |
| 1983 | | 11.748.691 | 469.878 | 166.518 | 12.385.087 | 3.433.632 |
| 1984 | 415 | 20.720.018 | 830.037 | 44.236 | 21.594.291 | 26.198.163 |

FONTE: Freitag, Motta e Costa (1987, p. 40).

Considerando o período 1971–84, percebe-se o aumento na quantidade global de obras (livros didáticos, manuais do professor e cadernos de atividades) adquiridas pelo Estado. De 1971 a 1974 o volume global adquirido mantém-se abaixo de 10 milhões de exemplares; mas aumenta para mais de 10 milhões em 1975. Depois da criação da FENAME, em janeiro de 1976, percebe-se crescimento significativo: mais de 19 milhões de exemplares em 1977; mas esse número decresce até 1984, quando o número de obras adquiridas pelo Estado supera a marca de 21 milhões de exemplares.

O aumento no volume de compra de livros didáticos contrastava com o orçamento global da educação no período final do governo militar. Em 1985, o orçamento do MEC correspondia a 20% do montante de 1980. Disso se infere: “[...] o abandono da educação é inversamente proporcional à atenção dada pelo governo ao livro didático” (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 32).

Em 1983, ante a falta de verbas, todos os programas foram desativados, exceto o PLIDEF. Em substituição à FENAME, foi instituída a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), para assegurar os instrumentos e as condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar de 1º e 2º graus. Esse novo órgão detectou problemas relativos aos livros escolares quando propôs a participação docente na escolha das obras e a extensão do PLIDEF para as demais séries do nível fundamental.

Embora tenha sido planejado em 1984, o início do programa ocorreu em maio de 1985, dadas as mudanças políticas relativas à retomada do regime democrático com a posse do primeiro presidente civil desde 1964 (CASTRO, 1996, p. 10).

1.4 O PNLD na transição da ditadura para a democracia

O contexto político foi de transição, mas sem grandes rupturas com o governo militar. Com a morte de Tancredo Neves, presidente civil eleito indiretamente pelo Congresso Nacional, assumiu a presidência José Sarney (1985–90), que manteve as indicações ministeriais feita por Neves e os acordos já selados. Sarney era oriundo da Aliança Renovadora Nacional, partido que deu sustentação à ditadura. Não por acaso, dentre os ministros indicados, cinco, poucos meses antes, apoiavam o governo militar. O período foi marcado pelo envolvimento da sociedade civil, que participou da democratização, inclusive nos debates sobre a educação (DIAS, LEMOS).

Primeiro ministro da Educação no período de redemocratização, Marco Maciel promoveu, em setembro de 1985, o Dia Nacional da Educação. Quase 210 mil escolas oficiais debateram problemas com participação de alunos, docentes e pais. Mas os desafios eram numerosos; incluíam, por exemplo, legalização da União Nacional dos Estudantes, considerada ilegal pelos militares; extinção das assessorias de segurança e informação, ainda presentes nas universidades públicas, e do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). Em dezembro, foi promovido debate sobre as universidades, ou seja, sobre autonomia e currículo universitários, incentivos à pesquisa e piso salarial de professores e servidores. Mesmo com esses debates, o tema da educação foi obliterado pela crise econômica e inflação desenfreada, que levou o governo a impor um plano econômico: o Cruzado, que mudou a moeda corrente e congelou preços do comércio nacional (MONTEIRO, s. d.).

Quanto ao livro didático, a transição para a democracia e a mudança de órgão burocrático (de FENAME para FAE) não alteraram a orientação da política pública. Como salientam Freitag, Motta e Costa, “Isso já valeu à FAE a reinterpretação de sua sigla: ela não seria uma Fundação de Assistência do Estudante, e sim uma Fundação de Apoio às Editoras” (1987, p. 43). Além disso, sua política beneficiava apenas dez editoras, que controlavam 92% da venda de didáticos ao Estado (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 43).

Em 1984, foi criado um comitê de consultores para lidar com a área didático-pedagógica. Suas atribuições incluíam “orientar” a presidência da FAE, “subsidiar” a

formulação de políticas do livro didático, “avaliar” a qualidade das propostas e “propor” medidas para aprimorar a qualidade dos didáticos e demais materiais escolares. O comitê era composto por “cientistas e políticos” que manifestaram ao presidente da FAE os problemas do programa, dentre os quais: “[...] dificuldades de distribuição do livro dentro dos prazos previstos, *lobbies* das empresas e editoras junto aos órgãos estatais responsáveis, o autoritarismo implícito na tomada de decisões por delegacias regionais e secretarias estaduais de educação na escolha do livro, etc.” (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 9).

Ex-integrante do comitê, Bárbara Freitag diz que este nunca teve o mesmo poder de órgãos precedentes como a CNLD e a COLTED. Antes, teve papel reduzido e vida curta: foi extinto após a edição do decreto 91.542, de 19 de agosto de 1985, que institui o PNLD (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 9; BRASIL, 1985). A instituição desse programa com mudanças em prol da qualidade se guiou pelo controle da doutrinação ideológico contida nas obras. Impunha-se, assim, o aperfeiçoamento das especificações técnicas da produção pelas editoras e a escolha pelos docentes. Além disso, propôs a reutilização do livro didático para viabilizar a ampliação da oferta entre os estudantes de 1ª e 2ª série das escolas públicas e comunitárias. Esse novo molde concentrou o processo decisório na FAE, isto é, excluiu a participação das unidades federadas (CASTRO, 1996 p. 10–11) para centralizar as decisões políticas norteadoras da educação na União.

Com efeito, outro aspecto destacado por Freitag é a centralização decisória nas mãos de técnicos e assessores, muitas vezes, desqualificados para tal. Nenhuma instituição da sociedade civil — Igreja (antes influente), associações científicas, sindicatos de professores e organizações de pais e alunos — teve poder de influência. As editoras preferiam cumprir à risca os parâmetros curriculares para garantir a venda do maior número de exemplares (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 13). A participação docente no processo de escolha ocorria em estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. O ministro da Educação justificou a medida nestes termos: “Melhor fazer a escolha do livro com o professor que contra ou sem ele” (*apud* FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 10).

Essa reformulação da política desposou a ideia de livro didático durável e de boa qualidade gráfica; o que contrariava os acordos MEC/USAID, pois estes prescreviam um livro descartável e de uso limitado. Na ocasião da assinatura do decreto 91.542, o Presidente José Sarney, em seu discurso, ressaltou que “Mudar o livro simplesmente por mudar não é política pedagógica, mas política editorial. Não é necessidade educativa. É luxo de educação. O

Programa Nacional do Livro Didático instituiu o livro reutilizável” (apud FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 10). O decreto determinou que o governo estabelecesse características para o material a ser adquirido.

Até hoje o texto do decreto marca as principais orientações do PNLD. A primeira orientação, graças à transição democrática, foi a de superar o caráter ideológico e discriminatório do período autoritário. A segunda foi estabelecer padrões de qualidade para a compra dos livros didáticos. Assim, foi reestruturado o processo de escolha, aquisição e distribuição (BRASIL, 1985; BATISTA, 2001, p. 11). O decreto não presumiu a atuação de uma comissão específica, como a CNLD do Estado Novo ou a COLTED do Estado militar.

A execução do PNLD era para ser feita pela FAE em articulação com secretarias de Educação estaduais e municipais e associações comunitárias (BRASIL, 1985). Esse aspecto, em particular, gerou debate sobre a centralização ou regionalização do PNLD. Como dizem Freitag, Motta e Costa (1987, p. 20-26), a despeito dos inconvenientes da alternativa centralizadora, também a regionalização encontrou barreiras. “A regionalização do livro didático no Brasil somente teria condições de produzir um livro de melhor qualidade se ocorresse uma reestruturação global do sistema educacional e uma elevação geral do nível de profissionalização de todos os agentes envolvidos” (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 25).

No governo Sarney, houve convocação para uma assembleia constituinte que resultou na Constituição de 1988. Esta, diversamente, trouxe implicações para as políticas educacionais desenvolvidas nos governos sucessivos, inclusive no próprio PNLD.

1.5 Breve balanço crítico da trajetória do PNLD no período 1930-88.

O PNLD se tornou política pública consolidada e justificada, por seus adeptos, como instrumento responsável pela democratização da cultura escolar entre os menos favorecidos, universalização do direito à educação, valorização e melhoria do ensino e garantia de igualdade de condições para acesso e permanência discente na escola. Mas, no decorrer de sua existência, serviu mais aos interesses econômicos de um grupo de editoras e aos interesses ideológicos dos governos ditatoriais. Para Freitag, Motta e Costa, por meio do programa, “[...] o Estado assume simultaneamente as características de regulador do mercado, investidor e consumidor, atenuando, com suas medidas, as tensões sociais e atendendo, ao mesmo tempo, os interesses dos setores empresariais privados” (1987, p. 38).

A participação da sociedade civil (associações científicas, sindicatos de professores, organizações de pais e alunos *etc.*) na política do PNLD não foi regra, em especial nos períodos autoritários, quando órgãos da burocracia como a CNLD, a COLTED e a FENAME assumiam, quase exclusivamente, o processo de escolher e comprar didáticos. Mas isso não significou negligenciar a participação ativa de intelectuais, na formulação das políticas do MEC como na Era Vargas, com a ação dos renovadores da educação e de intelectuais afinados com a Igreja Católica. Findo o regime de governo militar, ensaiou-se uma forma mais democrática de formular e concretizar a política do livro didático; mas a decisão final sobre a seleção e compra cabia à FAE.

A configuração do PNLD pode ser descrita como aquilo que Gramsci denominou de “Estado integral” — ou “Estado ampliado”. Nas palavras dele:

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico” (2000, Caderno 12, p. 20–21).⁹

Para Gramsci, ambos os conceitos expressam a mesma realidade: Estado e sociedade civil não são separados: “[...]sociedade civil e Estado se identificam na realidade dos fatos” (2007, Caderno 13, p. 47).¹⁰ Parece reforçar esse raciocínio a trajetória da relação entre mercado editorial e Estado por meio do PNLD, sumariamente descrita aqui. Assim, se for aceitável dizer que esse programa tem se configurado como expressão do “Estado ampliado”, então cabe perguntar quem são essas entidades privadas com prerrogativas de estatais que exercem a função de construção da hegemonia. Afinal, foi exponencial a compras de livros didáticos pelo governo, em especial durante o regime militar.

De fato, o PNLD existe como política pública desde o fim dos anos 30; mas foram necessárias quase cindo décadas para que fosse profundamente reestruturado e se tornasse mais abrangente, o que aconteceu em 1995. Como política educacional, ocupa posição de

⁹ No original: “Si possono, per ora, fissare due grandi ‘piani’ superstrutturali, quello che si può chiamare della “società civile”, cioè dell’insieme di organismi volgarmente detti ‘privati’ e quello della “società politica o Stato” e che corrispondono alla funzione di “egemonia” che Il gruppo dominante esercita in tutta la società e a quello di “domínio diretto” o di comando che si esprime nello Stato e nel governo “giuridico” (GRAMSCI, 2014, Quaderno 12, p. 1518–1519).

¹⁰ No original: “[...] nella realtà effettuale società civile e Stato si identificano” (GRAMSCI, 2014, Quaderno 13, p. 1590).

destaque, ainda que faltem pesquisas sobre o resultado final do impacto do livro didático na qualidade da educação. O capítulo 2 discorre como, após a redemocratização, o Estado exerceu sua função reguladora e construiu a atual estrutura do PNLD, sobretudo no período 1995–2002.

2 PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO E A REDEMOCRATIZAÇÃO

No capítulo anterior, procuramos traçar aspectos que envolveram a política de seleção e aquisição do livro didático. Observamos que esta nasce e se desenvolve em períodos ditatoriais da história republicana brasileira: o Estado Novo e a ditadura militar. Embora o PNLD tenha se consolidado como política de Estado, a participação da sociedade civil foi modesta. Mas a incipiência da participação popular mudou significativamente no decorrer do processo de redemocratização, após o fim do regime militar, em 1985. O PNLD foi reestruturado e se ampliou a partir de 1995.

Considerando que seus objetivos incluem aprimorar o processo ensino–aprendizagem e promover a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional docente, relacionamos sinteticamente as políticas voltadas à valorização e formação do professor de 1995 a 2002, pois o programa tem vínculos estreitos com o trabalho docente. Como nesse período houve expansão do PNLD, verificaremos se houve o incremento de políticas voltadas à valorização dos professores e da formação docente nos governos na mesma medida do fortalecimento da política de aquisição e distribuição de livros didáticos.

Portanto, este capítulo enfoca o contexto político de redemocratização (2.1) e de configurações específicas do PNLD, nos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco (2.2) e Fernando Henrique Cardoso, quando ocorreu a reestruturação e consolidação do programa (2.3).

2.1 Redemocratização do país, 1985–9

Após vinte e um anos de governo autoritário-militar, a redemocratização do Estado viveu um processo de participação intensa da sociedade civil. A presença popular na política foi marcante e representada por agentes diversos que atuaram no cenário político, em especial na constituinte (1987–8). A Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 representa, talvez, o registro mais expressivo da participação de tais agentes na história política do país.

Na área da educação, a sociedade civil foi representada pelo Fórum Nacional de Entidades em Defesa do Ensino Público, lançado por meio da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita, em Brasília, no dia 9 de abril de 1987. De início, o fórum foi

composto por quinze entidades.¹¹ Durante a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB (lei 9.394/1996), outras entidades passaram a tomar parte no fórum, tais como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, o Conselho Nacional dos Secretários de Educação e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.

O fórum defendeu a reestruturação do sistema nacional de educação com base no conceito de Estado ampliado, em que se propôs a participação de instituições da sociedade civil nas tarefas de elaborar, implementar e avaliar políticas públicas educacionais. Também dirigiu manifestos aos parlamentares a fim de pressioná-los a aprovar as propostas (SILVA, PERONI, AZEVEDO, 2013, p. 188; SAVIANI, 2013, p. 208–210).

Todavia, não só de setores populares era composta a sociedade civil. Com a mundialização do capital nos anos 80, passaram a compô-la fundações privadas, associações empresariais, *think tanks* e entidades que patrocinavam os ideais do liberalismo econômico. Estas últimas contavam com financiamento de setores empresariais e entidades internacionais para divulgar a ideologia neoliberal; ao mesmo tempo, sindicatos e associações populares eram atacados com vigor. De acordo com Virgínia Fontes:

[...] o termo Organização Não-governamental, cunhado na ONU em 1945, fluido e ambíguo, contribuiu para diluir o sentido social dessas entidades. A expressão ONG, embebida na lógica liberal, enfatiza uma suposta cisão entre a vida social e o Estado, velando suas relações. Obscurece as diferenças entre suas matrizes sociais e, sobretudo, o vínculo com as classes sociais. De lá para cá ocorreu enorme expansão de associações de cunho internacional. Também nos setores populares, entre os trabalhadores, expandiam-se as lutas e, com elas, as entidades organizativas, nacionais ou internacionais (desde sindicatos até associações com os mais variados objetivos), genericamente denominados de “novos” movimentos sociais (FONTES, 2009).

Já incorporada como política de Estado, a distribuição do livro didático ganhou novo *status* no período democrático. Na transição para a democracia, como visto, houve publicação do decreto 91.542, de 19 de agosto de 1985. Assinada pelo presidente José Sarney, que instituiu o PNLD, o decreto prescreveu a mudança do nome do programa e novas regras de

¹¹ Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, Associação Nacional de Educação, Associação Nacional dos Profissionais de Administração de Educação, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, Confederação de Professores do Brasil, Centro de Estudos Educação e Sociedade, Confederação Geral dos Trabalhadores, Central Única dos Trabalhadores, Federação Nacional de Orientadores Educacionais, Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil, Ordem dos Advogados do Brasil, Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas, União Brasileira dos Estudantes Secundaristas e União Nacional dos Estudantes.

escolha, compra e distribuição. Desde então, suas diretrizes norteadoras foram sucessivamente aperfeiçoadas e desenvolvidas (BRASIL, 1985).

Nesse primeiro momento, instituiu-se a FAE como órgão executor sob uma nova estrutura jurídica. A inovação proposta era que a escolha do livro a ser usado na escola fosse feita pelos professores das escolas públicas. O planejamento supunha sua reutilização pelos discentes, aperfeiçoamento das especificações técnicas da sua produção e ampliação da abrangência da distribuição para outras séries das escolas públicas e comunitárias. Mesmo com essas intenções, o programa continuou a concentrar o processo de decisão na FAE, ou seja, a excluir a participação de unidades federadas (CASTRO, 1996, p. 10–11), bem como a intenção de ampliar a distribuição não ocorreu.

A Constituição federal prescreveu a superação do caráter ideológico e a busca por padrões de qualidade do livro didático; mas não fomentou debates sobre fatores determinantes para continuar tal política nem estudos que comprovassem a eficiência da obra escolar na educação. A centralização da tomada de decisões pelo governo — no caso específico das obras, pela FAE — levou entidades pró-educação pública a postular a participação da sociedade civil na reestruturação do sistema educacional do país. A participação de sindicatos, associações populares, setores empresariais e entidades internacionais levaria a uma mudança no campo de disputa: do conteúdo da educação, o debate entrava na participação de instituições civis nas tarefas de elaborar, implementar e avaliar políticas públicas educacionais para constituir um consenso hegemônico na sociedade.

O PNLD se consolidou como política pública. Foi justificado por seus adeptos, em preceitos da Constituição e da LDB, como instrumento responsável pela democratização da cultura escolar entre os menos favorecidos, universalização do direito à educação e valorização e melhoria educacional e pela garantia de igualdade de condições ao acesso e à permanência discente na escola.

No entanto, o programa é protagonizado pelo Estado que o faz com finalidade de manutenção e reprodução do capital. Assim, o PNLD assume funções de regular o mercado investidor e consumidor em prol dos interesses de setores empresariais privados, o que legitima essa política como avanço para a educação (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 40). Corroboram essa hipótese a compra e distribuição de livros didáticos por meio do PNLD, pois este gerou gastos superiores a R\$ 1,25 bilhão só em 2016 (MEC/FNDE, Dados estatísticos).

Ativo como política desde o fim dos anos 30, esse programa foi reestruturado em 1995, sob uma tendência mundial que Neves denominou de projeto neoliberal de terceira via (2015, p. 34). Coordenada por organizações internacionais como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dentre outros, a difusão desse pensamento expôs ideias de uma nova ordem, inclusive nas questões educacionais. Intelectuais encarregados dessa difusão defendem a existência de um mundo integrado em que políticas sociais, ambientais e econômicas convergem para a mudança mundial. Para isso, atuam em parceria com o Estado, por meio de fundações ou institutos que influenciam a formulação e execução de políticas sociais (NEVES *et al*, 2015, p. 35).

Nesse contexto, o PNLD passou a funcionar de forma complexa. Chegou a ocupar uma posição de destaque como política educacional, embora faltem pesquisas sobre seus resultados. O Estado da redemocratização vem se configurando como o Estado ampliado de Gramsci, conceito que permite descrever a estrutura hegemônica do programa. Para aprofundar a questão, convém focar nos gastos públicos com o livro didático e na estrutura do PNLD, após a redemocratização e com ênfase no período 1995–2016, quando o Estado e sociedade civil construíram sua nova estrutura.

2.2 Os governos de Fernando Collor e Itamar Franco

Em relação à década de 80, os anos 90 foram considerados de grande perda para educação. O governo de Fernando Collor de Mello (1990–2) impôs um ajuste fiscal e uma restrição nos gastos sociais de clara orientação neoliberal e que afetaram a execução do PNLD. Em 1992, a abrangência da distribuição de livros chegava à 4ª série do ensino fundamental. Os cortes foram orientados por avaliações das políticas públicas que surgiram como estratégias para enfrentar a crise fiscal e o *deficit* público, limitando o financiamento dos programas sociais (SOUZA, 2009, p. 19). Para avaliar a qualidade da educação básica por meio de provas aplicadas aos estudantes da rede pública, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 1990 (SILVA, 2010, p. 429).

Em meados de 1990, Collor e seu ministro da Educação, Carlos Chiarelli, anunciaram a entrega de “[...] mais de 1,8 milhão de livros para 50 mil escolas em dois mil municípios brasileiros [...]” — livros adquiridos durante o governo Sarney e não distribuídos (ESCOLAS... Jornal do Brasil, 1990). Apesar do corte nos investimentos no PNLD, Chiarelli

apresentou a Collor, ainda em 1990, a “[...] lista de 371 livros didáticos de 1º grau, escolhidos através de eleição direta entre 1.700 títulos por 1,333 milhão de professores de todo o País, e que deverão ser utilizados pela rede de ensino público durante os próximos três anos” (LIVRO... Jornal do Comércio, 1990). Após ter deixado o ministério, em 1991, foi acusado de superfaturamento em licitações no âmbito de um programa para aquisição de material escolar e alimentos pela FAE, por isso teve de depor em uma comissão da Câmara dos Deputados (SOUSA, s. d).

Com a oscilação na compra do governo, segundo estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), constatou-se que

[...] a queda expressiva de faturamento [das editoras], ocorrida em 1992, deveu-se à diminuição nas compras de livros, por parte da FAE (Fundação e Assistência ao Estudante), atual FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Essa queda foi mais significativa no número de produção e venda de exemplares, por se tratarem de poucos títulos, com grandes tiragens e preços baixos (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 17).

Collor esteve à frente de um governo impopular, em especial após o confisco das poupanças. Envolveu-se em denúncias sucessivas de corrupção que levaram a uma crise econômica e, enfim, ao seu *impeachment*. Em 2 de outubro de 1992, foi substituído interinamente por seu vice-presidente, Itamar Franco. Com a presidência sob o comando definitivo de Franco, em julho de 1993, foi publicada a resolução CD/FNDE 6, que passou a vincular recursos destinados à aquisição dos livros didáticos, ou seja, estabeleceu regularidade de verbas para compra e distribuição (MEC/FNDE, Histórico).

Em 1994, iniciou-se o debate para definir critérios de avaliação (BATISTA, 2001, p. 11). Ao assumir o cargo de ministro da Educação, Murílio Hingel anunciou melhoria na execução de políticas para distribuição da merenda escolar e de material didático. Também implementou o plano decenal Educação para Todos (1993–2003), com intuito de direcionar uma política educacional com metas a ser cumpridas até 2003; dentre as quais, universalizar o ensino básico aos poucos, reduzir repetência, eliminar evasão e diminuir o analfabetismo (MEC, 1993, p. 31–33). Tal plano decenal resultou de compromisso assumido pelo governo, em 1990, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia (MEC, 1993, p. 3), e considerava a obra didática “[...] como um dos principais insumos da instituição escolar” (MEC, 1993, p. 25).

Dentre recomendações e objetivos ao desenvolvimento da educação básica, foram ressaltados a melhora da qualidade do livro escolar e o desempenho e a formação docentes (MEC, 1993, p. 38). Embora a formação dos professores seja questão mais urgente que o material didático, no Brasil a má formação justificou uso deste. Por exemplo, o plano decenal afirma que “O princípio da livre escolha [do livro] pelo professor esbarra em sua insuficiente habilitação para avaliar e selecionar” (MEC, 1993, p. 25). De fato, esse documento reconhece a falta de condições de formação docente e de condições para o exercício da docência, além da remuneração insuficiente; o professor é reduzido à incapacidade, afinal a importância está na obra didática.

Na apresentação do plano decenal, Hingel afirma que sua “[...] efetivação depende de esforço integrado e compartilhado entre todas as esferas e agentes do processo educativo, ou seja, a União, os Estados e Municípios, as escolas, os professores e dirigentes escolares, as famílias e a sociedade civil” (MEC, 1993, p. 1). A sociedade civil inaugura uma nova forma de parceria com a política nacional de educação; está evidente no plano, quando o ministro agradece à Associação Brasileira dos Editores de Livros (ABRELIVROS) pela edição do documento (MEC, 1993, p. 1). Também o Serviço Social da Indústria (SESI) patrocinou a impressão do plano decenal, que contou com participação de organizações não governamentais que apresentaram críticas e sugestões em evento específico promovido pelo governo federal.¹²

Destacamos a participação de entidades ligadas à indústria e ao comércio (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial/SENAC e SESI) no que se assemelha à política educacional dos governos desenvolvimentistas dos anos 50; também outros grupos com interesses diretos, como é o caso do mercado de livros, das entidades profissionais e das associações ligadas à educação e à criança: Associação Nacional para a Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Organização

¹² O texto do documento indica o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, a Associação Nacional para a Formação dos Profissionais da Educação, a Fundação Carlos Chagas, a Central Única dos Trabalhadores, a Confederação Geral do Trabalho, a Fundação Bradesco, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, o Serviço Social da Indústria, o Instituto Euvaldo Lodi, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a Organização Mundial da Educação Pré-escolar, a Federação Interestadual de Associações de Pais de Alunos, a Confederação das Mulheres, a Associação Brasileira de Antropologia, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (MEC, 1993, p. 13–14).

Mundial da Educação Pré-escolar (OMEP), Federação Interestadual de Associações de Pais de Alunos (FINAPA), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Além disso, ocorre a inserção de novos grupos de interesse, como a Fundação Bradesco, que até então não participava diretamente da política educacional (MEC, 1993, p. 13–14).

O mercado de livros era promissor, a ponto de ser objeto de estudos do BNDES, que relaciona estabilidade econômica diretamente com o crescimento do mercado editorial, sobretudo em decorrência da compra de livros didáticos.

Os principais fatores, que têm influenciado de maneira positiva o mercado editorial brasileiro, nos últimos anos, são a estabilização monetária, promovida pelo Plano Real, com a consequente entrada de significativa parcela da população no mercado consumidor, em virtude do aumento do seu poder aquisitivo, e a maior preocupação com os investimentos na área de educação, como se verifica pelo aumento da compra de livros didáticos, pelo governo. Para salientar a relação entre estabilização econômica e aumento de venda de livros, destaca-se o desempenho do setor editorial em 1986, ano em que foi implantado o Plano Cruzado (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 17).

O mercado editorial foi notado, também, pelo MEC, conforme consta nas “Definições de critérios para avaliação do livro didático”; porém, de forma distinta. Embora este último seja considerado “[...] um dos instrumentos mais importantes na construção do conhecimento da criança” (MEC, 1994, p. 103), na parte das considerações finais e das recomendações, o texto assume um tom crítico:

O livro didático é um dos indicadores do perfil da cultura brasileira e um dos pilares de sua manutenção tal como está: expressa a visão da escola e do papel do professor como um mero repassador de informações estratificadas, obsoletas e errôneas, imune à concepção de que o mundo em 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 [...] Eis por que estamos conscientes da gravidade do problema e das poderosas forças que se interpõem à mudança. Há porém espaços de atuação imediata e outros que dependerão de estratégias a serem definidas a médio e longo prazo, desde que haja vontade política de ocupá-los (MEC, 1994, p. 103).

É evidente a diferença de percepção em ambas as citações acima. No estudo do BNDES, o PNLD contribuía para a “estabilização econômica”; no documento do MEC, as editoras surgem como “poderosas forças” que se opõem às mudanças no livro escolar por meio de “*marketing*” e valendo-se das precárias condições do trabalho docente. Além disso, aponta deficiências nos livros, tais como excesso de ilustrações, *layout* inadequado e “exercícios mecânicos” de “respostas prontas” e “fechadas” (MEC, 1994, p. 103).

Acreditamos que essa situação corresponda — parafraseando Paulo Freire — à educação bancária: o livro didático retira a autonomia do professor, que fica reduzido à condição de reprodutor de um “falso saber sem nenhuma criticidade”. Freire considera que grande parte do esforço a ser realizado pelos alunos se encontra feito pelo autor do livro, com isso se reforça nos estudantes uma atitude passiva, ao invés de instigar a curiosidade, e se retira a autonomia do discente, que se torna portador de uma consciência passiva, um “depósito de conteúdos” (FREIRE, 2005, p. 72; 2011, p. 20–22).

Ciente da qualidade deficiente da educação no Brasil, Freitag, Motta e Costa (1987) consideram que poderia ser pior sem os didáticos:

Se com o livro didático o ensino no Brasil é sofrível, sem o livro será incontestavelmente pior: poderíamos ir mais longe, afirmando que sem ele o ensino brasileiro desmoronaria. Tudo se calca no livro didático. Ele estabelece o roteiro de trabalhos para o ano letivo, dosa as atividades de cada professor no dia-a-dia da sala de aula e ocupa os alunos por horas a fio em classe e em casa (fazendo seus deveres). Esse triunfo do livro didático nos últimos 20 anos vem se revelando como uma vitória de Pirro para a educação no Brasil. Professores e alunos tornaram-se seus escravos, perdendo a autonomia e o senso crítico que o próprio processo de ensino aprendizagem deveria criar (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 97–98).

De fato, a passagem revela um tom crítico severo à dependência do livro que se consolidou no ensino. Mas, nas “Definições de critérios para avaliação do livro didático”, as recomendações são para incrementar sua qualidade em caráter “urgente”; também reforçar sua necessidade, mediante: a) “estabelecimento pelo MEC de um programa mínimo obrigatório de âmbito nacional”; b) “instituição na FAE de uma instância de avaliação do livro didático com a constituição de um conjunto de consultores permanentes e *ad hoc* para o controle de qualidade do livro didático”; c) “campanha sistemática de divulgação dos resultados da avaliação do livro didático nas quatro séries iniciais do 1º grau”; d) “incentivo a grupos qualificados de produção de livro didático para as quatro primeiras séries do 1º grau e/ou à

publicação de material didático já produzido e inédito” (MEC, 1994, p. 103–104). Com efeito, a política de avaliação da qualidade dos livros didáticos parece ter sido uma “vitória de Pirro” ante “poderosas forças”.

Em 5 de agosto de 1993, foi publicada a portaria 1.130 do MEC, instituindo “grupo de trabalho” para averiguar a “[...] qualidade dos conteúdos programáticos e os aspectos metodológicos de livros adequados às séries iniciais do 1º grau” (Art. 1º). Tal grupo era para ser composto por vinte integrantes, indicados paritariamente pela Secretaria de Ensino Fundamental (SEF), pela FAE, pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED), pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). O grupo seria coordenado pela FAE — arts. 2º e 3º (MEC, 1994, p. 107) —, e suas avaliações constam no documento “Definições de critérios para avaliação do livro didático” (MEC, 1994, p.110 *et seq.*).

A continuidade do PNLD converge para a reflexão proposta por Saviani: a “[...] política educacional brasileira desde o final da ditadura (1985) até os dias de hoje se apresenta com características condensadas nas seguintes palavras: filantropia, protelação, fragmentação e improvisação” (SAVIANI, 2014). A filantropia educacional significa que o Estado não se responsabiliza pelo direito à educação da população: delega a responsabilidade à sociedade civil e atua como regulador. Assim, as organizações sociais têm a missão de manter e garantir a qualidade educacional. Tal fenômeno se desenvolve nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, com, respectivamente, os programas Acorda Brasil. Está na hora da escola! e Todos pela Educação.

2.3 Fernando Henrique Cardoso, 1995-2002

A regularidade nas compras do livro didático marcou o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Também foi criada uma estrutura para o PNLD que, em geral, persiste até hoje. Destacamos a participação da sociedade civil, que, embora já se verificasse de forma episódica, passa a ser mais efetiva, a colaborar para ampliar a distribuição de livros didáticos. Analisamos aqui o contexto político desse período. Mapeamos estruturas de poder e econômicas ligadas ao PNLD para compreender seu funcionamento. Tomamos como base de análise o volume de gastos públicos com os didáticos e sua produção editorial.

Freitag, Motta e Costa salientaram a necessidade de investigar o papel das obras escolares não só na educação, mas também no mercado, tendo em vista o crescimento exponencial do programa governamental.

O livro didático parece exercer um papel "insignificante" que a medida que vai sendo elucidado, revela-se de importância estratégica para a existência e o funcionamento do sistema educacional como um todo, estendendo sua influência a amplos setores do mercado editorial bem como a instituições estatais. Funciona como instrumento de ensino no processo pedagógico em sala de aula; como fonte de lucro e renda para editores e como "cabide de empregos" para os funcionários e técnicos dos organismos estatais (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1987, p. 96).

A constatação desses autores aponta o fato de o PNLD atender a outros propósitos que se sobrepõem ou concorrem com os interesses educacionais; por exemplo, o lucro das editoras e a manutenção de um aparato burocrático para escolher livros didáticos a ser adquiridos pelo Estado. Ao que parece, a existência do PNLD se vincula mais a interesses burocráticos e mercadológico-editoriais do que a suas vantagens pedagógicas intrínsecas. Embora os autores denunciem o "papel insignificante" do livro didático, admitem sua subsistência ante o descalabro do sistema educacional, que "desmornaria" sem tal recurso pedagógico (FREITAG, MOTTA, COSTA, 1987, p. 98).

A partir de 1995, o PNLD passa a contar com mais um agente no processo de construção hegemônica dos didáticos: a sociedade civil. Fernando Henrique Cardoso, presidente mais neoliberal desde Collor e Itamar, reduziu o Estado e favoreceu a centralidade do mercado (SADER, 2013, p. 138). Sua equipe de governo diagnosticou crise em três frentes: crise fiscal, crise do aparelho burocrático administrativo e crise nos modos de intervenção estatal na economia e na ordem social.

O ministro Bresser Pereira, encarregado da reforma do Estado, elaborou um plano específico para enfrentar a crise no aparelho burocrático administrativo estatal: identificou o núcleo burocrático e distinguiu as políticas públicas regulatórias e as de execução dos serviços sociais. O Estado passou, então, a delegar a execução de serviços sociais às organizações da sociedade civil que conduziram as políticas relacionadas com universidades, escolas técnicas, hospitais, museus, centros de pesquisa e sistema previdenciário. Pela concessão de autonomia financeira e administrativa a entidades de serviço do Estado, tais organizações, que são fundações de direito privado, receberam autorização legislativa para celebrar contratos de gestão com o poder Executivo e participar do orçamento público federal, estadual e

municipal. Legitimou-se e ampliou-se a abertura de recursos públicos para a atuação das organizações sociais (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 56–7). Podemos dizer que esse fato expõe uma contradição na política: dirigentes alinhados em políticas neoliberais não concretizam o Estado mínimo; em contraposição, articulam o Estado ampliado.

Que a sociedade civil assume atividades estatais não é novidade. Nos anos 80, o Estado lhe delegava responsabilidades educacionais, inclusive com direito a verbas federais. No entanto, a reforma promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso mudou a estrutura do Estado ao estabelecer um marco legal que assegurou aos agentes da sociedade civil sua efetiva participação na formulação e execução das políticas públicas. Assim, tem-se um Estado ampliado cujas funções são divididas entre o Estado e a sociedade civil. Para Gramsci, o Estado não pode se legitimar somente com a coerção; a atuação da sociedade civil junto ao Estado cumpre uma função hegemônica que consiste em formar consenso na sociedade por meio da cultura.

Dada a estrutura de funcionamento do PNLD, identificamos mecanismos de atuação da sociedade civil no programa do livro didático. A campanha de ampliação do Estado pode ser observada na execução do programa “Acorda, Brasil. Está na hora da escola!”, que buscava a mobilização social no MEC. No discurso de lançamento, proferido no Rio de Janeiro, em 17 de março de 1995, estiveram presentes personalidades públicas e entidades da sociedade civil empresarial, como destacou o discurso do presidente da República:

Senhor Governador do Estado, o amigo Marcello Alencar; Senhora Célia Alencar; Senhor Ministro Francisco Weffort; Ministro dos Esportes, meu amigo Pelé; Ministro Paulo Renato; Gilberto Gil, que tem dado uma colaboração inestimável à reanimação da área educacional; Secretário Roberto Muylaert; Senhores; Ruth; Nosso decano da Educação, meu companheiro João Calmon, que nos honra com a sua presença aqui; Tantos artistas que têm ajudado na difusão da questão educacional; Tantos empresários, não quero citar todos, porque faria injustiças, mas eu não gostaria de deixar de mencionar o Renato Aragão, que tem sido sempre um batalhador pelas causas da criança e, agora, da educação; a Angélica, a Hortência, a Viviane Senna, os empresários que aqui estão, os dirigentes de empresas de comunicação, os Presidentes de Federação de Indústrias do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro, enfim, tanta gente. (CARDOSO, 1995, p. 225).

Para enfrentar o problema da educação, o discurso fez menções à importância da união de todos: “[...] sociedade, Governo e os usuários do sistema educacional, os pais dos estudantes” (CARDOSO, 1995, p. 228). Sobre a qualificação docente, o texto menciona a

precariedade do salário dos professores primários, ponderando que a “[...] educação não se faz só com bons salários” (p. 229); mas também com formação. Considera que o governo federal podia colaborar para a formação docente, mas ressalta que a questão salarial depende de recursos dos municípios e dos estados. A ajuda do governo federal consistiria em ampliar o projeto do sistema de TV Educativa.

Outro ponto crucial no discurso foi a racionalização dos gastos, para a qual deviam ser criados sistemas de avaliação. Muitos discordariam. Nas palavras do presidente,

Os donos das escolas vão gritar, eventualmente reitores mal informados vão gritar. E aí vão dizer: ‘Não, não, não, isso é ditatorial’. Ditatorial é usar a boa fé do povo, cobrar caro e não ensinar nada! Isso é ditatorial! Ditatorial é ficar vivendo com salários bons, fingindo que são baixos, e não dar à aula a dedicação necessária (CARDOSO, 1995, p. 231).

Após elogiar as ações das fundações Roberto Marinho e Odebrecht, ele conclamou empresas privadas e estatais a assumir a responsabilidade, ou seja, a adotar escolas, a adotar comunidades mais pobres e carentes (CARDOSO, 1995, p. 226; 230). Esse discurso ajuda a compreender onde está a sociedade civil que comporia governo de Fernando Henrique Cardoso, a sociedade civil capaz de assumir a responsabilidade pela educação. Era a sociedade do meio empresarial.

O que aqui chamamos de sociedade civil corresponde ao que a legislação denominou de organizações sociais (OS) e organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP). O termo organização não governamental (ONG) foi uma expressão cunhada pela ONU, em 1950. Foi utilizada também pelo Banco Mundial, por isso se tornou popular (FONTES, 2009). Essas instituições são associadas à defesa dos direitos humanos, do meio ambiente, da saúde e da educação popular, por exemplo. Em geral, funcionam em redes e atuam em conjunto com governos, instituições internacionais ou multilaterais e empresas privadas. No Brasil, são constituídas como associações ou fundações que exerçam finalidade pública sem fins lucrativos. Não é nossa intenção discorrer sobre as diferenças das instituições do chamado terceiro setor. Todas essas denominações a que nos referimos são entidades da sociedade civil no sentido atribuído por Antonio Gramsci.

A reforma do Estado foi concretizada por meio da emenda constitucional 19, de 4 de junho de 1998. Dentre as matérias reformadas, modificou-se o regime da administração pública, tratando temas relativos aos servidores e agentes políticos até o controle de despesas

e finanças públicas (BRASIL, 1998). Essas mudanças afetaram, sobretudo, a estrutura organizacional do Estado. Uma vez descentralizada, foi necessário inserir nesse novo cenário a figura das agências reguladoras e organizações sociais. Por meio da lei 9.637, de 15 de maio de 1998, o governo instituiu a possibilidade de uma entidade privada sem fins lucrativos ser qualificada pelo Poder Executivo como OS (BRASIL, 1998). Foi o marco legal da atuação do “terceiro setor”. A finalidade da OS seria atender e executar atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Mesmo com a existência da lei das OS, o governo de Fernando Henrique Cardoso encaminhou ao Congresso um projeto de lei — o de n. 4. 690, de 28 de julho de 1998 — como resposta às críticas sobre a insuficiência da regulação de determinadas questões da atuação do “terceiro setor”. Esse projeto foi o resultado de um processo de discussão sobre o marco legal, iniciado em julho de 1997, no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária¹³ e da própria administração pública (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 13).

Os problemas suscitados se referiam ao próprio funcionamento dos órgãos do “terceiro setor”: tinham de atuar em consonância com os instrumentos de controle da administração pública? De se submeterem às regras impostas pela lei de licitação ou mesmo à contratação via concurso público? Também se referiam a questões como a participação de funcionários públicos nos conselhos administrativos das sociedades civis, a possibilidade de cessão de uso de bens móveis públicos às sociedades civis ou os limites de recursos públicos repassáveis. Quanto aos representantes do “terceiro setor”, não queriam se submeter aos excessivos instrumentos de controle da administração pública. Justificaram com a necessidade de salvaguardar a eficiência das organizações da sociedade civil.

O projeto se converteu na lei 9.790, de 23 de março de 1999 e que dispõe sobre a qualificação das OSCIP (BRASIL, 1999). Depois foi regulamentado pelo decreto 3.100, de 30 de junho de 1999 (BRASIL, 1999). Segundo as justificativas apresentadas pelo Executivo federal no projeto de lei, foram realizadas consultas com mais de 90 representantes do governo, incluídos onze ministros de Estado, e com as organizações do “terceiro setor”. Tais consultas resultaram nas seguintes propostas de mudança do marco legal:

¹³ Órgão criado pelo governo de Fernando Henrique para organizar políticas sociais com atuação voltada ao gerenciamento dos programas por meio da sociedade civil e para integrar operacionalmente órgãos do governo federal, dos estados e dos municípios (SUPLICY; MARGARIDO NETO, 1995).

[...] a) o fortalecimento do Terceiro Setor, no qual se incluem as entidades da sociedade civil de fins públicos e não-lucrativos, constitui hoje uma orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país; b) o fortalecimento do Terceiro Setor exige que seu marco legal seja reformulado; c) a reformulação do marco legal do Terceiro Setor exige a construção de um entendimento mais amplo sobre a abrangência do próprio conceito de Terceiro Setor; d) a expansão e o fortalecimento do Terceiro Setor é uma responsabilidade, em primeiro lugar, da própria Sociedade, a qual deve instituir mecanismos de transparência e responsabilização capazes de ensejar a construção da sua auto regulação; e) a reformulação do marco legal do Terceiro Setor exige que o estabelecimento de direitos seja acompanhado pela contrapartida de obrigações das entidades do Terceiro Setor para com o Estado quando estiverem envolvidos recursos estatais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 13-14).

O documento do Executivo explana o fenômeno maciço e global do “terceiro setor” como possibilidade de mobilizar um volume crescente de recursos para o desenvolvimento social e reforçar a participação cidadã da comunidade, além de mencionar a filantropia empresarial como tendência crescente. O objetivo maior era o reconhecimento institucional das entidades. Além disso, pleiteava-se a necessidade de simplificar os procedimentos burocráticos e diminuir o custo operacional para a qualificação das organizações. Enfim, sugeria que a autoridade competente podia agir de forma discricionária no momento da qualificação delas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 15). Eis as propostas sugeridas:

[...] a) classificar e qualificar as organizações do Terceiro Setor por meio de critérios simplificados e transparentes, possibilitando uma base de informações confiável e objetiva que oriente a definição de parceiros e concessão de incentivos governamentais; b) implementar mecanismos adequados de responsabilização da organização visando garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas entidades do Terceiro Setor de fato sejam destinados a fins públicos. c) criar o Termo de Parceria que é um instrumento de fomento que permite a negociação de objetivos e metas entre as partes e também o monitoramento e a avaliação dos projetos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 15).

O “termo de parceria” seria o instrumento jurídico para formalizar os vínculos das OSCIP com o Estado. A formalização dava mais agilidade ao gerenciamento dos projetos, além de mais eficiência e mais flexibilidade de controle da aplicação dos recursos. Tudo em consonância com a reforma do Estado promovida por Bresser Pereira para flexibilizar os controles burocráticos da atividade-meio. O relatório conclui “[...] que o projeto representa um ponto de inflexão importante

na relação entre as organizações do Terceiro Setor e o Estado, avançando na direção da ampliação da esfera pública no Brasil” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 18).

Na Câmara dos Deputados, a lei das OSCIP tramitou nas seguintes instâncias: Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, Comissão de Seguridade Social e Família e Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Durante esse trâmite, foi sugerido que os deputados retirassem as emendas apresentadas ao projeto e aprovassem o texto construído pelo Executivo, para maior celeridade e prosseguimento para o plenário. Ao chegar ao plenário, havia recém-ingressada uma nova legislatura, e o tema foi encaminhado em regime de urgência. Essas condições impossibilitaram a discussão da matéria com a atenção necessária. A exposição de motivos considerou que “No Brasil, como em toda parte, o Terceiro Setor — não governamental e não lucrativo — coexiste hoje com o Estado (primeiro setor) e com o mercado (segundo setor), mobilizando um volume crescente de recursos e energias para iniciativas de desenvolvimento social” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 45-46). O projeto foi votado na sessão extraordinária do dia 28 de janeiro de 1999, quando foi aprovado por 382 votos favoráveis ante 23 contrários e 4 abstenções.

O deputado Gustavo Fruet demonstrou preocupação com a falta de mais debate sobre o tema. Ele fez declaração de voto separadamente, comentando problemas como os valores remuneratórios elevados para diretores da entidade, ou seja, desproporcionais aos que havia na administração pública; o risco de admitir que a entidade definisse estatutariamente as normas de prestação de contas; a dispensa dos procedimentos de contratação de obras, serviços e compras com emprego de recursos provenientes do poder público. O deputado concluiu que,

[...] procura-se descobrir o que se pretende com estas entidades, pois verifica-se uma tendência, de diminuição de investimento de recurso público na área social e a tendência de transferência de mais responsabilidades para a comunidade, devendo-se refletir: **o Estado existe para o indivíduo ou indivíduo existe para o Estado?** (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 81-85; grifo no original).

Escapa ao escopo deste estudo tratar da diferença entre OS e OSCIP. A distinção é estabelecida nas respectivas leis que as criaram — lei 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999. Em geral, as OS atuam em atividades mais restritas e dirigidas ao “[...] ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio

ambiente, à cultura e à saúde [...]” (BRASIL, 1998); as OSCIP atuam em um leque amplo de atividades, que incluem áreas como a promoção da assistência social, da cultura, da educação e do voluntariado, a defesa do meio ambiente e do patrimônio histórico e outras (BRASIL, 1999). Quanto aos fins almejados, OS e OSCIP se confundem; diferem, porém, no instrumento jurídico firmado com o Estado: “contrato de gestão” (OS) e “termo de parceria” (OSCIP). O reconhecimento de umas e de outras é sempre feito pelo Executivo federal, por qualquer um de seus ministérios — no caso das OS — e só pelo Ministério da Justiça — caso das OSCIP (BRASIL, 1998; 1999).

Paulo Renato de Souza, ministro da Educação durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, relatou sua trajetória no livro *Revolução gerenciada* (2005), do qual alguns aspectos são relevantes para entender como as políticas públicas foram decididas e conduzidas. Em geral, o PNLD é uma continuidade da política iniciada por Murílio Hingel no governo de Itamar Franco, pois se mantiveram as diretrizes contidas no plano decenal. Paulo Renato se refere à descontinuidade de programas como o Centro Integrado de Atenção à Criança e o Centro de Atendimento Integral à Criança porque o governo federal não executou diretamente políticas para a educação básica — atribuições dos estados e municípios — e por causa da prioridade de adotar políticas universais na educação do país (SOUZA, 2005, p. 114).

Em detrimento de outras políticas, o governo estabeleceu prioridade ao PNLD, estabelecendo metas para sua execução, em especial o aumento da abrangência do programa. Essa universalização da distribuição dos didáticos ocorreria para as oito séries do ensino fundamental, mas aos poucos; o início seria a distribuição total de livros apenas para disciplinas Matemática e Língua Portuguesa. Além disso, era pretensão garantir que chegassem a todas as escolas antes de iniciar o ano letivo e que os livros distribuídos passassem por um processo de avaliação de sua qualidade (SOUZA, 2005, p. 134).

2.3.1 *PNLD*

O plano do governo era ampliar a abrangência do PNDL para melhorar a atuação docente em sala de aula. No governo de Itamar Franco, existiu um processo de reestruturação do programa segundo um projeto inicial de avaliação da qualidade do livro didático. Desde 1993, consideravam-se novas formas de avaliar que não fossem orientadas só por critérios técnicos como qualidade material e durabilidade. Um grupo de trabalho analisou os títulos mais solicitados

pelos professores no ano de 1991 e constatou numerosos problemas, apresentados no documento “Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos” (MEC, 1994, p. 11)

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a equipe de coordenação foi alterada: passou a ser coordenada por uma organização social, em virtude da reforma do Estado em relação à execução dos serviços sociais, formulada por Bresser Pereira. A organização social Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) participou do PNLD como comissão coordenadora instituída pelo ministro da Educação. Dentre suas funções, coordenou trabalhos das comissões de avaliação pedagógica dos livros inscritos e publicou o primeiro *Guia de livros didáticos* de 1ª a 4ª séries. A participação dessa organização social foi polêmica porque um dos livros didáticos recomendados era de autoria da presidenta do centro de estudos (CASSIANO, 2013, p. 129–30).

O MEC fez as primeiras avaliações — 1997, 1998 e 1999 — com a colaboração de equipes contratadas por área de avaliação. A partir de 2001–2, uma comissão técnica constituída pelo ministério passou a fazer a coordenação geral para monitorar a avaliação realizada sob coordenação das universidades federais de Minas Gerais (UFMG), de Pernambuco (UFPE), da Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”/UNESP (MEC, 2002, p. 18).

De acordo com as “Recomendações para uma política pública de livros didáticos”, o processo de avaliação das obras contava com participação de alguns setores. De um lado, estava o mercado editorial, com participação das editoras e seus representantes: Câmara Brasileira do Livro (CBL), Associação Brasileira de Autores de Livros Educativos (ABRALE), ABRELIVROS e Sindicato Nacional de Editores e Livreiros (SNEL). De outro lado, estavam as comissões formadas pela Secretaria de Educação Básica do MEC, compostas por professores das universidades citadas antes, bem como das universidades federais do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, do Ceará, da Bahia, de Uberlândia (MG) e de Juiz de Fora (MG); universidades estaduais de Campinas e do Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do Rio, além da Universidade Santa Úrsula. As comissões de docentes (também chamados de pareceristas) avaliavam o conteúdo dos livros a ser adquiridos pelo Estado (BATISTA, 2001, p. 52–55).

Com efeito, assim composta, a estrutura do PNLD seria naturalmente conflituosa. Ainda no governo de Itamar Franco ocorreram embates, quando da divulgação do resultado da primeira avaliação. No quadro abaixo, ilustrarmos o impacto negativo que tal avaliação

provocou no mercado editorial. A título de exemplo, vejamos a avaliação das coleções de matemática: editoras tradicionais na produção de didáticos foram avaliadas como não recomendadas pela respectiva comissão. FTD, Scipione, Ática e IBEP são exemplos.

QUADRO 2. Lista de coleções de matemática por editoras recomendadas para a compra

| COLEÇÃO | EDITORA | RECOMENDADO |
|--|-------------------|---------------------|
| Crescer em Matemática | FTD | Não |
| Matemática – Educação e o Desenvolvimento do Senso Crítico | Editora Brasil | Sim |
| Como é Fácil | Scipione | Não |
| Brincando com os números – 1ª e 2ª séries | Editora do Brasil | Não |
| A Nova Matemática – 2ª série | Bloch | Sim |
| Mundo Mágico | Ática | Não |
| Texto e Contexto em Matemática – 3ª e 4ª séries | Editora do Brasil | Não |
| Alegria de Saber | Scipione | Não |
| É Hora de Aprender | Sem editora | Não |
| A Conquista da Matemática – 1ª, 3ª e 4ª séries | FTD | Sim, com restrições |
| A Conquista da Matemática – 2ª série | FTD | Não |
| Aprender com Alegria | Scipione | Não |
| A Mágica da Matemática – volume 1 | Nacional | Não |
| A Conquista da Matemática – Método Experimental – 1ª a 4ª séries | FTD | Não |
| Aquarela – Matemática | Ática | Não |
| Viajando com o Saber – Multi | IBEP | Não |
| Integrando o Aprender | Scipione | Não |

Fonte: MEC (1994, p. 152-245).

Em 1996, inicia-se o processo de avaliação regular e contínua para compra do livro didático. Em fevereiro de 1997, foi extinta a FAE. Com isso, a responsabilidade pela política de execução do PNLD foi transferida ao FNDE. Ainda nesse ano, o programa ampliou sua abrangência com atendimento de 5ª a 8ª séries; o que exigiu novo debate sobre os critérios adotados na avaliação para essa etapa do ensino fundamental. A fim de nortear o processo de avaliação, foi promovido um evento sobre critérios para avaliar livros didáticos de 5ª a 8ª séries; ocorreu na Faculdade Integrada da União Pioneira da Integração Social, sob coordenação do CENPEC (BATISTA, 2001, p. 56). Também em 1997, segundo dados do FNDE, iniciou-se a compra de livros para as disciplinas Geografia e História, alfabetização e Estudos Sociais, passando a atender progressivamente os alunos do ensino fundamental.

Em 2001, o governo diversifica o material distribuído com dicionários de língua portuguesa para uso de discentes de 1ª a 4ª séries, com livros didáticos em braile e livros em

Libras, além de livros com caracteres ampliados e do *software* MecDaisy - para transformar textos disponíveis no computador em textos digitais falados (MEC/FNDE, Histórico). Outro aspecto significativo foi que em 2000 se alcançou a execução antecipada do PNLD: “[...] os livros didáticos passam a ser entregues no ano anterior ao ano letivo de sua utilização. [...] para 2001 foram entregues até 31 de dezembro de 2000” (MEC/FNDE, Histórico). Corrigiu-se o problema, antigo, do atraso na entrega aos alunos.

Em 2002, estabeleceu-se a obrigatoriedade da inscrição de coleções completas para cada área, como atendimento ao pleito realizado pelas escolas; também se cumpriu a execução antecipada do PNLD de 2003. Para obras consumíveis, houve a primeira reposição e a complementação de livros, assim como a distribuição integral para os anos finais (MEC/FNDE, Histórico). Essa distribuição no governo de Fernando Henrique em números se encontra na tabela a seguir.

QUADRO 3. Compra e distribuição de livros didáticos pelo PNLD para o ensino fundamental, 1995–2002

| ANO | EDITORAS | VALOR OU RECURSOS EM R\$ | LIVROS ADQUIRIDOS | ALUNOS ATENDIDOS | ESCOLAS ATENDIDAS |
|------|--|--------------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| 1995 | | 125.655.576,34 | 56.973.686 | | |
| 1996 | FTD, Vigília, Ática, Lê, Bloch, Brasil, Saraiva, Módulo, Braga, Atual, Ao Livro Técnico, SEDUC, Scipione, Formato, Contexto, Memórias Futuras, Metodista, Moderna, Renascer, Lutador, Unijuí. | 196.408.625,96 | 80.267.799 | 29.423.376 | 179.953 |
| 1997 | Record, Saraiva, FTD, Mãos Unidas, Brasil, Dimensão, Módulo, M.Inojosa, Ática, Francisco Alves, Scipione, Caminho Suave, Casa Publicadora, Nova Geração, Ao Livro Técnico, O Lutador, Globo, Vigília, Braga, Nacional, IBEP, Renascer, Harbra, Moderna, Bloch, Atual, Lê, Lisa, Dimac, Consultor, Memórias Futuras, CEJUP, F.D.Rocha, Solução, Contexto, Formato, Mercado Aberto, Unijui, UFG. | 223.251.104,59 | 84.732.227 | 30.565.229 | 179.133 |

Continua...

Continuação da QUADRO 3...

| ANO | EDITORAS | VALOR OU RECURSOS EM R\$ | LIVROS ADQUIRIDOS | ALUNOS ATENDIDOS | ESCOLAS ATENDIDAS |
|------|--|--------------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| 1998 | Saraiva, Scipione, Nova Geração, Nacional, Ao Livro Técnico, Ática, FTD, Brasil, Moderna, Memórias Futuras, Renascer, Ciência e Paz, IBEP, Quinteto, Base, Access, Lê, Dimensão, Bloch, Módulo, Atual, Unijuí, Harbra, Casa Publicadora, Brasileira. | 253.871.511,35 | 84.254.768 | 22.920.522 | 169.953 |
| 1999 | FTD, Atual, Módulo, Ática, Moderna, Scipione, Brasil, Saraiva, Unijuí, Nacional, Lê, Vigília, Ao Livro Técnico, UFG. | 373.008.768,44 | 109.159.542 | 32.927.703 | 169.949 |
| 2000 | FTD, Formato, Ática, Dimensão, Scipione, Atual, do Brasil, Base, Saraiva, Bloch, Renascer, Expressão, Solução, Módulo, Nova geração, Lê, Nacional, IBEP, Arco-Íris, Braga, Quinteto, Access, Moderna, Ciência e Paz. | 249.053.551,82 | 72.616.050 | 33.459.900 | 165.495 |
| 2001 | Formato, Ática, Dimensão, Scipione, Atual, do Brasil, FTD, Base, Saraiva, Bloch, Renascer, Expressão, Solução, Módulo, Nova Geração, Lê, Nacional, IBEP, Arco-Íris, Braga, Quinteto, Access, Moderna, Ciência e Paz, Quinteto Editorial. | 474.334.698,90 | 130.283.354 | 32.523.493 | 163.368 |
| 2002 | FTD, Brasil, Módulo, Ática, Saraiva, Dimensão, Saraiva/Atual, IBEP, Ática, Scipione, Moderna, Fundação de Apoio à Pesquisa, Lê, Nova Geração. | 539.040.870,21 | 120.695.592 | 31.942.076 | 162.394 |

Fontes: dados MEC (2002, p. 13); MEC/FNDE, dados estatísticos; Cassiano (2013, p. 89).

Esses dados se referem a editoras que venderam para o governo. Demonstram crescimento expressivo do programa entre 1995 e 2002. Não constavam nos arquivos da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC as editoras que venderam para o PNLD em 1995. Além disso, a avaliação se iniciou só em 1997, fato que, de acordo com os dados apresentados, representou aumento na compra de livros de 1995 a 1997, ou seja, aumento de R\$ 97.595.528,25 nos gastos e de 27.758 livros adquiridos a mais.

O aumento dos valores foi constante entre todos os anos, mas convém expor os números.

Entre 1997 e 1998, o aumento foi de R\$ 30.620.406,76; apesar disso, foram adquiridos 477.459 livros a menos, o que significou menos 7.644.707 alunos atendidos. De 1998 a 1999, houve aumento de R\$ 119.137.257,09; conforme o esperado, foram adquiridos 24.904.774 livros a mais, o que se traduziu em mais 10.007.181 alunos atendidos. No período 1999–2000, ocorreu decréscimo de R\$ 123.955.216,62, o que fez diminuir para 36.543.492 o volume de livros adquiridos; porém, houve atendimento de mais 532.197 alunos. Entre 2000 e 2001, o aumento foi de R\$ 225.281.147,08; foram adquiridos 57.667.304 livros a mais, enquanto o número de alunos atendidos teve queda de 936.407. De 2001 a 2002, houve aumento de R\$ 64.706.171,31, apesar de serem adquiridos 9.587.762 livros a menos, o que significou menos 581.417 alunos atendidos.

Em geral, essas diferenças se explicam pela compra realizada em ciclos trienais alternados entre os níveis do ensino fundamental para os livros não consumíveis e a aquisição anual de livros consumíveis. No entanto, o fato a ser destacado é que entre 1995 e 2002 houve aumento de R\$ 413.385.293,87 nos gastos. O que demonstra empenho político para implementar a nova estrutura e o atendimento universal do programa ao chegar a todos os alunos do nível fundamental.

Ainda na análise da tabela, podemos observar que, a partir da avaliação, houve a saída de editoras pequenas e rotatividade de outras que não participaram, com constância, da compra do governo. Entretanto, registramos que algumas editoras permaneceram constantemente no programa, tais como FTD, Ática, Lê, Brasil, Saraiva, Módulo, Atual, Scipione, Moderna. Depois, entraram editoras como IBEP e Dimensão, que passaram a fornecer com constância. Esse fato sugere que houve concentração de compras em algumas casas editoriais. Ressaltamos que, dentre estas, algumas forneciam para o governo desde o período da ditadura militar, quando se ampliaram as compras.

Também relevante é o fato de que as editoras que venderam o livro didático nesse período são as mesmas que se consolidaram no mercado com a venda ao governo ao longo da história: Saraiva, FTD, Cia. Editora Nacional, Editora do Brasil, Ática, Scipione, Moderna, Atual e o IBEP. Essa permanência revela um segmento empresarial que se consolidou graças a uma política de Estado cujos agentes atuam no sistema educacional com interesses

econômicos claros. Assim, impõe-se a dúvida: o investimento no PNLD é primordialmente para a educação ou para o mercado editorial?

Em 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), pela lei 10.172, de 9 de janeiro, que teve vetos do presidente em relação à proposta de direcionamento do aumento do Produto Interno Bruto para a educação e descentralização da responsabilidade do Estado pela educação. Embora houvesse previsão de expansão do ensino público para todos os níveis e todas as modalidades educacionais, a implantação foi quantitativamente reduzida e limitada a algumas etapas da educação básica; afinal, não havia previsão de recursos para financiar as metas do plano. O Conselho Nacional de Educação tinha a função de acompanhar a implantação do PNE e concluiu que essa política do governo não se concretizou de fato (PRESIDÊNCIA, 2001).

Saviani faz uma síntese desse período. Ele considera que houve redefinição do papel do Estado e das escolas, que denomina de “neotecnicismo”; ou seja, o tecnicismo uniformizante, rígido que foi flexibilizado. Como resultado desse deslocamento, o controle passa a ser realizado pelos resultados, e não pela forma ou pelo procedimento. Nesse contexto, a avaliação ocupa papel principal, tendo em vista que seus resultados passam a orientar a distribuição de verbas e recursos conforme critérios da eficiência e produtividade esperadas (2007, p. 436–437).

Em resumo, as ações educacionais do governo Fernando Henrique Cardoso foram promovidas de forma centralizada, como foi o caso da avaliação do PNLD e da construção dos parâmetros curriculares nacionais (PCN). A conflituosidade entre os professores pareceristas e as editoras na avaliação do PNLD aponta um processo mais democrático quanto à participação; mas o governo manteve o processo avaliativo fortemente centralizado. Nos oito anos desse governo, o PNLD tornou-se uma estrutura grande e complexa. A ideia que orientou o governo foi a do livro didático como importante instrumento para melhorar a qualidade da educação, sobretudo ante a falta de qualificação do professorado da rede educacional pública; argumento usado já nos anos 30, quando da criação da política do livro didático.

Embora tenha havido reconhecimento do problema da baixa qualificação docente, a política para formar professores não foi prioridade no período aqui estudado. A exigência da LDB — formação de nível superior para docência na educação básica — foi executada via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério (FUNDEF), recurso redistribuído entre estados e municípios que tinha objetivos diversos. O então ministro Paulo Renato fala de uma verdadeira evolução na formação de professores à época, mas até os dias atuais a formação docente é preocupante. Em contrapartida, houve empenho do Estado na parceria com a sociedade civil para ampliar o PNLD de modo a abranger todo o ensino fundamental.

A expansão do PNLD no governo Fernando Henrique Cardoso ocorre sob o influxo do surgimento da atual LDB de 1996. Embora essa lei não trate diretamente do livro didático, ela impacta no PNLD porque atribui ao governo federal a competência de estabelecer “[...] diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos” (Art. 9º, IV da Lei 9.394/1996). A partir daí, foram estabelecidos os PCN, que orientam as avaliações dos livros didáticos pelas comissões do PNLD.

Assim, convém refletir sobre o impacto da LDB e dos PCN sobre o PNLD (2.3.2), bem como sobre a política de capacitação e formação docente promovida pelo ministro Paulo Renato, a fim de averiguar se tal política acompanhou ou não o crescimento do programa do livro didático (2.3.3).

2.3.2 *LDB e PCN*

A aprovação da LDB, em dezembro de 1996, reacendeu o debate sobre a educação democrática e de qualidade. Em resposta a esse pleito da população, o governo ressignifica o PNLD como política pública apropriada para alcançar uma educação democrática e de qualidade. Como a lei preconizava a organização da educação nacional, o ministro, conduzido por essa determinação, inicia a construção dos PCN para todos os níveis e todas as modalidades da educação básica. Na visão do governo, a definição dos PCN era prioridade. Sem parâmetros, não havia como estabelecer uma política de obras didáticas; além disso, existia a suspeita de que o currículo nacional era fixado pela obra didática mais vendida, o que não era o melhor caminho (SOUZA, 2005, p. 123). Ao mesmo tempo, o governo cumpria e descumpria a LDB.

A organização da educação nacional era preconizada pela lei, mas sua construção deveria ser orientada por um ideal de democracia, ou seja, ter a participação ampla da população. Ao contrário, o governo conduziu o processo de forma centralizada e pouco transparente. Decisões de mais impacto couberam à burocracia estatal. No *Guia do livro*

didático do ano de 2002 (MEC, 2001), a formulação dos PCN, de 1995 a 1996, foi descrita como processo construído democraticamente a partir do estudo de propostas curriculares de estados e municípios com base em pesquisa da Fundação Carlos Chagas sobre currículos oficiais. Também considerou experiências de outros países e se valeu de subsídios advindos do plano decenal de educação, de pesquisas brasileiras e estrangeiras, de dados estatísticos sobre desempenho discente do nível fundamental, enfim, de experiências de sala de aula difundidas em encontros, seminários e publicações. Com base nesse material, foi formulada uma versão preliminar dos PCN (MEC, 2002 p. 15).

Em que pesem as explanações do MEC, o Conselho Nacional de Educação (CNE) demonstra dois pontos criticáveis desse processo de construção, sobretudo em sua fase inicial. O primeiro alvo de crítica seria a elaboração dos PCN — “[...] nas mãos de determinadas equipes sem a colaboração de grupos de especialistas e pesquisadores dedicados há muito tempo aos estudos específicos sobre currículo”; o segundo, a “[...] ausência de uma consulta prévia ao público-alvo, representado principalmente pelos professores do ensino fundamental, embora a equipe inicial de elaboração tivesse sido formada, basicamente, por professores deste mesmo nível de ensino” (CNE/CEB, 1997, p. 2–3). O resultado do processo de construção dos PCN foi divulgado por meio de treinamentos sobre a nova orientação pedagógica; sinal de que os professores não tomaram parte do processo deliberativo.

Essa centralização do governo é observada em momentos diversos. Mesmo o ministro admite que o grupo de trabalho de estudos sobre currículo (a Comissão Nacional de Gestão de Projeto) era baseado em São Paulo, estado onde ele fez sua carreira política. Afirma que evitou incluir docentes vinculados a universidades ou escolas de educação porque a preferência recaía sobre pessoas que estivessem dentro da sala de aula (SOUZA, 2005, p. 124), como se nas instituições preteridas não houvesse aulas.

Até aqui, podemos pensar que a versão preliminar dos PCN foi construída com participação ínfima da comunidade educacional, mesmo que tenha tomado parte depois. Segundo o *Guia do livro didático de 2002*, a discussão em âmbito nacional recebeu setecentos pareceres de docentes de universidades públicas e particulares, técnicos de secretarias de educação estaduais e municipais, de instituições representativas de áreas de conhecimento, especialistas e educadores. Suas propostas deram base para reelaborar o documento.

A proposta elaborada foi centro de numerosos debates nas regiões de estados onde puderam participar, com sugestão de ideias, professores do ensino fundamental, técnicos de

secretarias municipais e estaduais de educação, membros de conselhos estaduais de educação e representantes de sindicatos e entidades ligadas ao magistério. Mas surpreende a opção pela “[...] implementação da proposta educacional inicialmente explicitada [...]” após análise dos resultados (MEC, 2001, p. 15). Noutros termos, a comunidade educacional chancelou o documento preliminar elaborado de forma centralizada, embora o documento aqui citado não mencione se o processo foi deliberativo ou apenas consultivo.

No parecer 3/97 do Conselho de Educação Básica (CEB) do CNE, se alega desrespeito a sua função de assessoria prevista na LDB. Ao que parece, o CEB/CNE tinha suas razões. Os PCN para primeiro e segundo ciclos do ensino fundamental foram os primeiros a ser definidos pelo MEC. Essa versão foi divulgada antes de o CEB/CNE conhecer o documento; ou seja, o órgão competente para deliberar sobre as diretrizes curriculares não tomou conhecimento do documento antes de sua conclusão. Se os PCN foram elaborados antes das diretrizes curriculares nacionais (DCN), nas entrelinhas era como se os PCN (instrumento específico) pudessem orientar a construção delas, que são instrumento de caráter geral (BONAMINO, MARTÍNEZ, 2002, p. 371–372).

Para resolver esse impasse, a solução adotada pelo CEB foi ser favorável à não obrigatoriedade dos PCN. No parecer, esse conselho ressalta que os parâmetros constituem “[...] uma proposição pedagógica, sem caráter obrigatório [...] [e que] não dispensa a necessidade de formulação de diretrizes curriculares nacionais” (CNE/CEB, 1997, p. 6-7). Posteriormente, o CEB teve a iniciativa de reformular as diretrizes para educação básica a fim de assegurar a diversidade ao sistema educacional por meio do currículo e em respeito à pluralidade cultural dos brasileiros. Assim, foram aprovadas as DCN para a educação infantil, o ensino fundamental e médio e para educação profissional e técnica de nível médio (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 260–261).

Os PCN buscam regulamentar uma formação básica comum segundo um conjunto de diretrizes capazes de nortear os currículos e seus conteúdos mínimos. Mas Bittencourt diz que, apesar de o conteúdo do livro didático já ter sido tomado como currículo, hoje os currículos são construídos pelas redes educacionais conforme os PCN (BITTENCOURT, 2014).

No entanto, para garantir a venda dos didáticos, as grandes editoras mantêm contato com professores das redes e se adaptam as suas demandas. Eis por que cabe dizer que as obras didáticas determinam o currículo (BITTENCOURT, 2014). É claro, escapa ao escopo deste

estudo o debate sobre a ideologia no currículo porque partimos da compreensão de que a educação é, sim, fenômeno político e ideológico; logo, no PNLD, o currículo — e as questões que gravitam ao se redor — serão um campo de disputas acirradas, sempre. Agora, interessa a este estudo saber quem participa das disputas em torno da política pública do livro didático. Não por acaso, identificamos alguns personagens na estrutura do programa.

2.3.3 *SAEB e FUNDEF como políticas educacionais ligadas ao PNLD*

Em relatório de “avaliação de gestão” do PNLD e do PNBE em 2002, há uma vinculação direta do uso de didáticos com aumento na qualidade da educação:

[...] há evidências claras de que o uso do livro causa um impacto positivo no rendimento dos alunos, o que reforça a importância de que se assegure não apenas a manutenção da qualidade dos livros, mas principalmente o investimento na formação docente para a melhoria do trabalho com esse recurso didático (MEC, 2002, fl. 47).

O então Ministro endossa esse argumento ao elencar, dentre os fatores que afetam o “desempenho dos estudantes”, o uso da obra escolar (SOUZA, 2005, p. 119). Ao analisarmos os dados apresentados, identificamos inconsistências que permitem refutar a afirmação que vincula avanço no desempenho escolar com uso da obra didática.

A primeira delas se refere ao objetivo do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB): avaliar tão somente o desempenho discente no ensino fundamental para averiguar a “[...] eficácia das políticas do setor educacional” (SOUZA, 2005, p. 118) sem associá-lo diretamente ao uso do livro didático. Além disso, tal sistema colhe suas informações apenas dos alunos da 4ª e 8ª série do fundamental e 3ª do ensino médio; ou seja, desconsidera os demais estudantes. Também ocorre mediante testes de rendimento aplicados aos discentes por amostragem, questionários direcionados a professores e diretores e preenchimento de instrumentos avaliadores por pesquisadores de campo (SOUZA, 2005, p. 118).

O relatório citado antes indica os dados da tabela a seguir para embasar a constatação de que o livro didático influencia positivamente na avaliação dos estudantes.

TABELA 1. Desempenho discente segundo uso pedagógico de livros didáticos por série e disciplina – Brasil, SAEB, 1999

| DISCIPLINA | SÉRIE | DESEMPENHO SEGUNDO UTILIZAÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS | |
|-------------------|----------|---|--|
| | | Sim, uso. | Não, a escola não tem ou tem mais não usa. |
| Língua Portuguesa | 4ª E. F. | 170,76 | 163,65 |
| | 8ª E. F. | 232,68 | 217,96 |
| Matemática | 4ª E. F. | 181,57 | 175,69 |
| | 8ª E. F. | 245,92 | 240,89 |

Fonte: MEC, 2002, p. 46

Apesar de a tabela não determinar a fonte dos dados, concluímos que podem resultar do cruzamento de dados dos questionários contextuais encaminhados às escolas com os índices das avaliações realizadas pelos alunos; ou seja, do cruzamento de dados da prova aplicada aos estudantes para as disciplinas Língua Portuguesa e Matemática com dados das respostas dos questionários contextuais encaminhados a toda a comunidade escolar.

Tal questionário é composto de perguntas objetivas que, no caso do livro escolar, relacionam-se com o uso que a escola faz da obra com as seguintes opções de resposta: a escola faz uso; a escola não faz uso; a escola simplesmente não usa. A tabela, supostamente, cruzou dados das respostas desses questionários com os índices alcançados pelos alunos segundo o resultado das provas aplicadas. Como se pode observar, os índices apresentam diferenças mínimas e o resultado foi apresentado como se as escolas que não usaram o livro tivessem o desempenho mais baixo (MEC, 2002, p. 46).

Consideramos o resultado da tabela inconsistente em razão da forma como foram construídos os dados: como tentativa de relacionar respostas objetivas do questionário contextual com a eficácia do uso dos didáticos no desempenho discente. Como este se vincula a fatores diversos, para chegar à conclusão desejada seria necessário considerar as variáveis envolvendo o material didático: forma de uso; livro adotado; concepção pedagógica subjacente e outras. Consideramos que esse índice, ainda que usado como resultado positivo do uso do didático, não é capaz de comprovar, cientificamente, a relação entre sua utilização e a melhora do desempenho dos estudantes.

Além disso, a avaliação era política nova do ponto de vista da estruturação; e as editoras ainda se adequavam às novas exigências governamentais. Não havia pesquisas para avaliar comparativamente. Em 1999, o sistema de avaliação desconsiderava a matriz referencial dos PCN (só considerada a partir de 2001). Assim, a prova de desempenho ainda

seguia moldes anteriores da matriz curricular, isto é, os currículos não seguiam a matriz curricular dos PCN; distinguíam-se nos estados (MEC, 2008, p. 10). A avaliação do livro didático, diferentemente, seguia os PCN; logo, isso fragiliza ainda mais o argumento que vinculava rendimento escolar discente maior com o uso do didático. Em síntese, os dados do MEC não têm a mínima coerência. Constituem mais um discurso enaltecido do governo do que evidência da eficácia da adoção de livros didáticos nas escolas.

Outra política importante do período do governo Fernando Henrique Cardoso se refere à valorização da carreira docente. Essa política tem implicações para a obra didática porque a justificativa maior para a existência do PNLD, desde a era Vargas, tem sido a formação deficiente do professorado da escola pública. De acordo com o Paulo Renato, a política central para formação docente foi promovida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF),¹⁴ com foco exclusivo no nível fundamental. Nos primeiros cinco anos dessa política, o governo aplicou recursos para formar professores leigos — isto é, sem curso superior — que lecionavam na rede pública.¹⁵ Na avaliação de Paulo Renato, a política obteve êxito, a ponto de afirmar que “O efeito combinado da LDB e do Fundef sobre a estrutura de formação dos professores foi rápido e espetacular” (SOUZA, 2005, p. 126). O FUNDEF abrangia capacitação docente, substituição de professores leigos por formados, elevação de salários, definição de planos de carreira, financiamento de cursos de formação no âmbito municipal e formação por meio do Proformação.¹⁶ São medidas que, segundo o ex-ministro da Educação, fizeram o ensino fundamental crescer (SOUZA, 2005, p. 126–127).

¹⁴O FUNDEF foi instituído pela emenda constitucional 14, em 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo decreto 2.264, de 27 de junho de 1997. Foi implementado em 1998. O fundo vinculou parte dos recursos advindos de impostos estaduais e municipais ao financiamento do ensino fundamental, introduzindo critérios para a partilha de recursos entre governos estadual e municipal. Tais critérios visaram anular diferenças decorrentes da divisão de responsabilidades entre os entes federados. Para isso, adotou critérios em relação ao número de alunos matriculados por nível de ensino no âmbito de cada rede e garantiu investimento mínimo por aluno/ano (FERNANDES, fls.1-4).

¹⁵ Segundo a resolução CNE/CEB de 8 de outubro de 1997 (fixa diretrizes para os planos de carreira do magistério estadual e municipal), o requisito mínimo à docência na rede pública é o “[...] ensino médio completo, na modalidade normal, para a docência na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental” - Art. 4º, inc. I (CNE/CEB, 1997, p. 1).

¹⁶O Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação) foi uma política de formação em magistério de nível médio na modalidade Normal (ou seja, não visava à formação de nível superior). Era voltado aos professores de escolas públicas nas séries iniciais do nível fundamental, em classes de alfabetização ou na educação de jovens e adultos. O curso combinava a educação a distância com encontros presenciais durando dois anos, estruturados em quatro módulos (MEC/Proformação).

No Brasil, a educação é atribuição comum de todos os entes federados. Em geral, cabe aos municípios a atuação prioritária na educação infantil e fundamental; aos Estados e ao Distrito Federal, cabe a atuação prioritária no ensino fundamental e médio; à União, cabe uma “função redistributiva e supletiva”: prestar “assistência técnica e financeira” aos entes federados — Art. 211 e parágrafos (BRASIL, 1988, p. 124-125). Nessa repartição de atribuições, o FUNDEF é composto basicamente de receitas oriundas de tributos estaduais e municipais; à União compete a complementação do fundo sempre que, em cada estado ou no Distrito Federal, o valor arrecadado “[...] não alcançar o mínimo definido nacionalmente” — Art. 60, *caput*, § 1º e § 3º das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988, p. 157-158).

Assim, as políticas de capacitação docente são executadas diretamente pelos estados e municípios, com recursos do FUNDEF. Em razão disso, abstenho-nos de tratar aqui especificamente da execução das políticas de capacitação por esses entes federados em razão do objeto deste estudo. Nossa atenção recai no significado do FUNDEF na valorização de professores considerando apenas o envolvimento do governo federal.

De acordo com a legislação do FUNDEF, 60% de seus recursos devem ser destinados a despesas com remuneração e capacitação docente. Os 40% restantes devem ser destinados a: remuneração e aperfeiçoamento dos demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários à educação; uso e manutenção de bens vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas para aprimorar a qualidade e expansão educacional; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender este fim; aquisição de material didático escolar (livro didático não está incluído, pois tinha receita própria); enfim, à manutenção de transporte escolar.

Em 1998, foi estimada a arrecadação global do FUNDEF de R\$ 13,3 bilhões; em 1999, R\$ 15,1 bilhões; em 2000, R\$ 17,6 bilhões; em 2001, R\$ 19,9 bilhões (MEC/FUNDEF, p. 7). A título de exemplo, consideramos apenas os recursos destinados para a valorização de professores em 1998; é o equivalente a 60% do valor arrecadado naquele ano, correspondente a R\$ 7,98 bilhões. Tal valor foi destinado à habilitação de professores leigos, a cursos de capacitação docente e melhorias na remuneração do professorado. O censo escolar daquele ano estimou um montante de 1.497.789 professores no ensino fundamental nas escolas municipais e estaduais do país (MEC/INEP, 1999, p. 100). Embora sejam expressivos os

recursos públicos, mensurar se tal montante foi adequado ou não à habilitação de docentes leigos e aos cursos de capacitação exige uma investigação que avalie a concretização de tal política pelos estados e municípios; e uma investigação que escape aos propósitos deste estudo. Mas há que considerar aqui o cenário de precariedade da educação pública nacional.

De acordo com a lei 9.424/1996, o FUNDEF tinha o objetivo de reduzir desigualdades entre os estados e municípios. Para tal, os recursos destinados aos entes federados seriam definidos segundo o cálculo do número de alunos cadastrados no censo escolar; e ainda podiam ser redistribuídos entre estados e municípios ou até entre os municípios de um mesmo estado (MEC/FUNDEF, p.7-9). No momento da redistribuição, o estado que tivesse o valor *per capita* inferior ao valor mínimo nacional por aluno receberia uma complementação da União. A tabela a seguir demonstra que a União fez complementações durante esse período apenas para as regiões Norte e Nordeste.

TABELA 2. Valores repassados pela complementação da União ao FUNDEF, 1998–2002

| UF/REGIÃO | ANO | COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO | | VALOR TOTAL (R\$ MILHÕES) |
|-----------|------|-------------------------|-------------------|------------------------------|
| | | (R\$ MILHÕES) | | |
| | | Governo estadual | Governo municipal | |
| NO e NE | 1998 | 223,9 | 262,7 | NO e NE |
| NO e NE | 1999 | 204,0 | 375,8 | NO e NE |
| NO e NE | 2000 | 163,9 | 321,6 | NO e NE |
| NO e NE | 2001 | 124,5 | 267,1 | NO e NE |
| NO e NE | 2002 | 152,0 | 344,2 | NO e NE |

Fonte: MEC (Pesquisa FIPE 2001), retirado do relatório Fundef de 1998-2002, p. 10-12

A complementação da União para o Norte e Nordeste se justifica porque a carreira docente em tais regiões tem os salários mais baixos do país; embora isso não signifique que a docência em outras regiões tenha alcançado remuneração digna. O fato é que os recursos de complementação da União foram os únicos valores direcionados à valorização do professor. Para visualizar o que representou o investimento direcionado à melhoria do salário docente entre 1998 e 2002, apresentamos os valores do relatório FUNDEF, que é um cálculo da remuneração média por região do país (MEC/FUNDEF, p. 23–26).

TABELA 3. Estimativa do salário base médio dos professores do ensino fundamental com carga horária de 40 horas semanais em todas as redes de ensino e por nível de formação

| REGIÃO | NÍVEL MÉDIO – MODALIDADE NORMAL | | | LICENCIATURA PLENA | | |
|--------|---------------------------------|---------|-------|--------------------|---------|-------|
| | Dez./97 | Jun./01 | Var % | Dez./97 | Jun./01 | Var % |
| | NO | 241,0 | 353,0 | 46,5 | 467,0 | 617,0 |
| NE | 207,0 | 307,0 | 48,3 | 340,0 | 418,0 | 22,9 |
| SD | 341,0 | 503,0 | 47,5 | 484,0 | 627,0 | 29,5 |
| SU | 493,0 | 650,0 | 31,8 | 613,0 | 920,0 | 50,1 |
| CO | 392,0 | 451,0 | 15,1 | 566,0 | 575,0 | 1,6 |
| BR | 326,0 | 450,0 | 38,0 | 486,0 | 617,0 | 27,0 |

Fonte: MEC/FUNDEF, p. 24.

De forma genérica, esses dados assinalam o que significou a melhoria da remuneração média dos professores com carga horária de 40 horas semanais. Como podemos observar, o maior percentual ocorreu no Nordeste, por ser a região com índices salariais mais baixos. Conclui-se que mesmo os recursos do FUNDEF não foram suficientes para tirar essa categoria trabalhadora da precariedade. Apesar do êxito da política de valorização docente proclamada por Paulo Renato, a formação até hoje está longe de ser alcançada. Segundo o Observatório do PNE, em 2016, na educação básica havia 77,5% de professores com curso superior; nos anos finais do ensino fundamental, 46,9% tinham formação acadêmica na área em que lecionavam. No ensino médio, a porcentagem era de 54,9%. A previsão do Observatório do PNE é que só em 2024 as escolas tenham corpo docente em que 100% dos professores têm formação superior (*website* do Observatório do PNE).

Não temos elementos para uma avaliação correta da política de formação e capacitação docente na rede pública porque se fala aí de uma política pulverizada nos estados e municípios. A participação da União está basicamente restrita à complementação de verbas para estados mais carentes no âmbito do FUNDEF. Nesse sentido, a distribuição do livro didático é uma política complementar à capacitação docente, tendo em vista que a falta de formação adequada é constante no sistema brasileiro de educação. Serve de justificativa para manutenção do PNLD desde a segunda metade dos anos 30.

Em um país continental e com desigualdades sociais profundas como o Brasil, os recursos do FUNDEF não bastaram para elevar o índice baixo de remuneração docente nem para implementar a formação e capacitação dos professores. Ao que parece, as políticas para formar e capacitar por meio do FUNDEF não acompanham o ritmo do PNLD; ao menos se considerarmos o papel do governo federal. Antes, as políticas de valorização de docentes se diluem entre estados e municípios, enquanto a União gere e custeia integralmente o PNLD como política de Estado sólida e fortemente institucionalizada, sobretudo a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

3 PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO NOS GOVERNOS LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF

O capítulo anterior descreve como o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) foi reestruturado no período da redemocratização, em especial no governo de Fernando Henrique Cardoso, de orientação neoliberal que influenciou a mudança maior no programa: a avaliação da qualidade do material a ser adquirido pelo Estado. Essa avaliação contou com a participação direta de certos agentes da sociedade civil, uma vez que o Estado elegia quem estava apto a assumir funções nas áreas sociais, além de estabelecer os termos dessa participação. O resultado de maior destaque foi a universalização da distribuição de didáticos para o ensino fundamental. Dada a relação estreita entre PNLD e política de formação docente, também foi abordada a valorização de professores, tratada como política secundária na estrutura federativa da educação.

Convém tratar agora da questão no período de governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003–10) e de Dilma Rousseff (2011–6): momento histórico na política, pois o Estado passou a ser dirigido por lideranças que ao tempo da ditadura militar foram perseguidas, presas e até torturados, como foi a presidenta Dilma. Ainda que as políticas adotadas nesses dois governos tenham apresentado inovações, seguiram a lógica estrutural do PNLD concretizada pelo governo anterior. Mas merecem reflexão as inovações propostas ao programa e políticas educacionais indiretamente afins. Como a manutenção da política educacional traçada e implementada no governo de Luís Inácio foi mantida no de Dilma Rousseff, os dois governos podem ser analisados conjuntamente do ponto de vista do contexto político (3.1), das concretizações no âmbito do PNLD (3.2) e das políticas de valorização e formação de professores da rede escolar pública (3.3). Ao final, faremos uma síntese do período estudado (3.4).

3.1 Os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003–10) e Dilma Rousseff (2011–6)

O programa de educação do presidente Luís Inácio Lula da Silva chamava-se “Uma escola do tamanho do Brasil”. Visava romper com políticas neoliberais e convergir aos anseios da maior parte da população excluída das políticas sociais e do acesso à educação. O programa focou no ensino básico, mas atingiu a educação profissional, de jovens e adultos,

especial, do campo e a educação escolar indígena também. Além disso, presumiu a expansão da educação a distância e do ensino superior (PALOCCI).

Em síntese, os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff promoveram a agenda de questões sociais e combate à desigualdade social, apesar da controvérsia sobre a continuidade de estruturas fundadas no neoliberalismo dos antecessores. Houve debate intenso no campo político. O ex-ministro Bresser Pereira (1995–9) explica esse fenômeno ao se desligar do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) dizendo que o partido,

[...] já caminhava para a direita muito claramente. Daí o PT ganhou a eleição e assumiu uma posição de centro-esquerda, tornou-se o partido social-democrata brasileiro — e o PSDB, naturalmente, continuou sua marcha acelerada para a direita. Nas últimas eleições, ele foi o partido dos ricos (NASSIF, 2011).

Fato também explicado pelas coligações partidárias realizadas para a ascensão da esquerda ao poder, em especial o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, que, no governo Luís Inácio, foi representado pelo vice-presidente, José de Alencar, empresário do ramo têxtil, e, no governo Dilma Rousseff, por Michel Temer.

Para explicar isso, Lúcia Wanderley Neves trabalha a ideia de que o neoliberalismo se converteu em um programa pedagógico de massas que usou a “terceira via” para implantar sua política aos poucos. A “terceira via”, preconizada por Anthony Giddens, tem como função mobilizar aparelhos privados hegemônicos para produzir o consenso sobre a inexistência da luta de classes. As ações da sociedade civil ficam restritas às demandas corporativas. Subjugam-se os trabalhadores, pois são situados num nível primário de consciência (2005, p. 85–125).

Nesse sentido, a autora entende que o PT passa a ser similar ao PSDB, justamente, por causa das políticas que fortaleceram a porção empresarial da sociedade civil, que, por sua vez, apresenta-se como desvinculada do mercado e da política. Esse quadro é apresentado da seguinte forma pela autora:

De acordo com a trajetória político-ideológica de PT e PSDB, pode-se depreender que na atualidade essas forças político-partidárias não mais representam ideologias antagônicas no cenário político nacional; ao contrário, disputam entre si a direção neoliberal da Terceira Via. O primeiro, dando maior ênfase, por meio de uma ideologia nacionalista, ao capital produtivo, em especial o setor exportador, e o segundo, cultuando o processo de internacionalização econômica e político-social, sob a direção do capital

financeiro. Essa nova tendência vem sendo constatada por analistas políticos a partir dos resultados das eleições municipais de 2004 (NEVES, 2005, p. 115).

De acordo com Emir Sader (2013, p. 138), “[...] os governos do Lula e da Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal — de Collor, Itamar e FHC”.

No entanto, se o governo antecessor pretendia ampliar a distribuição de livros didáticos para o ensino fundamental, essa ampliação só foi alcançada no governo de Luís Inácio Lula da Silva. Dermeval Saviani faz a leitura de que ele, ao tomar posse, deixa “[...] claro que as linhas básicas da ação governamental, tanto no âmbito da política econômica como as políticas sociais, aí incluída a política educacional, não seriam alteradas” (2007, p. 449). O debate acerca do caráter neoliberal ou social-democrático é importante para evidenciar a força de uma concepção hegemônica dominante, mais do que rotular os governos de esquerda.

O fato em questão é que se fortaleceu o setor empresarial da sociedade civil. A estrutura do Estado foi progressivamente aberta à participação desses setores civis. No governo de Luís Inácio, foi instituído o plano de metas-compromisso Todos pela Educação, cujo objetivo era a “[...] conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007). O comitê nacional para o Todos pela Educação (TPE) foi incumbido de colaborar para a formulação de estratégias de mobilização social a fim de melhorar a qualidade da educação básica. Tornou-se responsável pelo monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e, logo, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), plano executivo do PNE (*website* TODOS PELA EDUCAÇÃO; BRASIL, 2007).

O TPE é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) mantida por empresários do setor bancário e industrial de vários ramos: Itaú Social, Itaú BBA, Fundação Bradesco, Instituto Unibanco, Fundação Lemann, Gerdau, Dpaschoal, Telefônica Vivo, Suzano papel e celulose, Instituto Península, Instituto Natura, Gol e Instituto Votorantim. Esses grupos empresariais, por sua vez, mantêm parcerias com grupos da mídia e de *marketing*, tais como a Rede Globo, a Fundação Roberto Marinho, o canal Futura e a Fundação Victor Civita, dentre outros. O mercado editorial está presente por meio da editora

Moderna e da Fundação Santillana, do mesmo grupo editorial. Além desses órgãos, o TPE conta com participação de organizações sociais que mantêm parcerias com o governo (Instituto Ayrton Senna, Itaú Cultural, Instituto Rodrigo Mendes e Fundação Maria Cecília Souto Vidigal), empresas de consultoria (Mickinsey & Company Brasil, Luzio strategy group e Patri Políticas Públicas) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Contudo, a composição do TPE não mostra representantes de movimentos populares nem de associações ligadas à educação (*website* TODOS PELA EDUCAÇÃO).

Para tratar da atuação do TPE, convém retomar antes o funcionamento do PNE. Em 2007, o governo criou estratégias para cumpri-lo; por exemplo, criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador de qualidade da educação usado para subsidiar ações do MEC. Com base neles, o MEC visualiza municípios com índices insuficientes de qualidade educacional e poderia apoiá-los técnica e financeiramente. Essa assistência seria realizada por parcerias com o governo federal e estabelecida no Plano de Ações Articuladas. A criação desses instrumentos possibilitou ao MEC traçar metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede escolar pública até 2022. O IDEB impôs metas de qualidade para os sistemas educacionais municipal, estadual e federal (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 259–260). Assim, o TPE fica incumbido de acompanhar o cumprimento do PNE por meio desses instrumentos, além de propor estratégias para tal.

Em 2009, o governo de Luís Inácio criou a Conferência Nacional de Educação (CONAE), que abriu espaço para a sociedade civil de forma ampla. Foi criada para acompanhar o desenvolvimento da educação. Em 2010, instituiu o Fórum Nacional de Educação (FNE), via portaria MEC 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Diferentemente do TPE, o fórum foi constituído com ampla representação de órgãos estatais e setores da sociedade civil envolvidos com a educação.¹⁷ Tem como principal responsabilidade organizar a CONAE. Para isso, foi incumbido de articular as conferências regionais, estaduais e municipais. Também acompanha a tramitação do PNE (MEC, 2010; SHAW, 2017).

¹⁷ Conselho Nacional de Educação (CNE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (ANDIFES), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Associações Brasileiras de Universidades Comunitárias e Confessionais, dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras (FASUBRA), Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituição Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (PROIFES), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Estudantes (UNE), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), movimentos sociais do campo, afro-brasileiros, de gênero e diversidade sexual, movimento nacional de educação escolar indígena, centrais sindicais dos trabalhadores e outras.

Em 2017, o ministro da Educação Mendonça Filho (governo de Michel Temer) dissolveu o FNE via portaria 1.017, de 22 de agosto. Tal medida reforçou o papel da sociedade civil empresarial, tendo em vista que ocorreu de forma centralizada e sem avaliação do colegiado pleno do FNE, resultando na exclusão de entidades representativas dos setores populares da sociedade civil. O governo passou a nomear os integrantes do fórum dentre organizações da sociedade civil afinadas com suas propostas políticas. Assim, os casos da CONAE e do FNE demonstram o privilégio da porção da sociedade civil empresarial no âmbito do Estado, em detrimento do amplo debate entre a totalidade da sociedade civil (ANPED, 2017).

A ampliação da participação empresarial na esfera do Estado foi uma política incrementada pelo governo de Luís Inácio com a promulgação da Lei de Parcerias Público-Privadas (BRASIL, 2004). Para Felipe Kury, a lei foi positiva: “[...] trouxe flexibilidade na alocação contratual de riscos e na complementação da receita quando o parceiro privado tiver dificuldades de recuperar o investimento exclusivamente por meio de tarifas ou receitas do usuário” (KURY, 2014, p. 98). Defensor de tais parcerias, Marcos Cintra propõe seu fortalecimento pela flexibilização da legislação relativa às exigências para se contratar com o Estado, tais como comprovação de solidez econômica e competência técnica. Além disso, ele lista, como problemas dessas parcerias, a instabilidade inflacionária, a “fragilidade financeira do setor público”, a “desconfiança mútua entre o público e o privado”, a “fragmentação do processo político” — entendida como a existência de numerosos partidos políticos —, a “tributação desestimuladora”, as “leis rígidas” como a de Licitações e a Responsabilidade Fiscal. Enfim, Cintra condena o “Estado provedor” por não realizar parcerias no sistema penitenciário e na arrecadação de impostos (CINTRA, 2014, p. 47–48; 51–52). As parcerias público-privadas foram justificadas pela redução da capacidade de investimento do setor público e como incentivo à participação do setor privado no financiamento e na administração de projetos em infraestrutura (REDOSCHI, 2014, p. 74). Desses comentários, ou seja, da opinião de defensores de interesses empresariais privados, fica perceptível que o problema não é o Estado provedor em si, mas os interesses que devem ser providos pelo Estado.

Embora não haja parcerias público-privadas na esfera do PNLD, houve na área educacional. Exemplos podem ser a parceria entre prefeitura de Belo Horizonte (MG) e a empreiteira Odebrecht, chamada “Inova BH”. Com verbas do FNDE, construíram escolas

para acelerar o plano de oferta de vagas na rede escolar municipal. A parceria se refere apenas à construção e manutenção de escolas por vinte anos (VILLIN, 2014, p. 91–2).

No governo da presidenta Dilma Rousseff, o orçamento federal destinado a essa área foi ampliado pela lei 12.858, de 9 de setembro de 2013, que destinava *royalties* do petróleo advindos da exploração do pré-sal para a saúde e a educação. A lei determinava que tais recursos da União, dos Estados e dos municípios seriam destinados “[...] exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde”. Ainda vinculou 50% dos recursos de um “Fundo Social” vinculado à presidência da República a áreas de educação até o cumprimento das metas estabelecidas no PNE - art. 2º (BRASIL, 2013).

Tal medida foi prejudicada pelas ações do presidente Michel Temer, que retirou a exclusividade de exploração da Petrobras via lei 13.365, de 29 de novembro de 2016, além de estabelecer limite aos gastos públicos com a emenda constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016. A consequência foi a redução de recursos destinados à educação. Turbulento, o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff apresentou o plano “Pátria educadora”, elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência; mas não teve apoio sequer de integrante do próprio MEC nem de organismos diversos da sociedade civil ligada à educação.

Em julho de 2014, foi aprovada a lei 13.019, que estabelece uma nova modalidade de parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil. Em síntese, a lei criou instrumentos de contratação entre Estado e sociedade civil: “termo de colaboração” — quando a iniciativa do plano de trabalho partir da administração pública; “termo de fomento” — quando a iniciativa do plano de trabalho partir da sociedade civil; e o “acordo de cooperação” — quando o plano de trabalho não envolver transferência de recursos financeiros. Outro aspecto relevante foi a criação do “Procedimento de manifestação de interesse social”, que permitem à sociedade civil, aos movimentos sociais e aos cidadãos apresentar, aos poderes públicos, propostas de novas parcerias sobre projetos de “interesse público” (BRASIL, 2014; SANTOS, 2015).

Merecem destaque, ainda, a permissão do uso de recursos da parceria para pagar remuneração de trabalhadores, a atuação em redes de organizações da sociedade civil e o fim da exigência de qualificação prévia dos agentes da sociedade civil dada pelo poder público. Isso ocorre no caso das leis das OS e da OSCIP (BRASIL, 2014; SANTOS, 2015). Depois, a lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015, reformou, em parte, a lei 13.019 para revogar o dispositivo que responsabilizava solidariamente o dirigente da organização da sociedade civil

parceira por descumprimento de obrigações previstas no termo de parceria. Mais significativo foi a possibilidade de dispensa de “chamamento público” para “[...] organizações da sociedade civil previamente credenciadas [...]” pelo órgão gestor competente (BRASIL, 2015), reforçando, assim, a discricionariedade dos agentes estatais em reconhecer certas organizações da sociedade civil.

A base nacional comum curricular (BNCC), homologada pelo ministro Mendonça Filho pela portaria 1.570, de 21 de dezembro de 2017,¹⁸ iniciou sua construção no ano de 2015. O I Seminário Interinstitucional para sua elaboração foi presidido por uma comissão constituída de especialistas na elaboração da proposta da base nacional comum curricular. Foi composta por 116 membros, escolhidos entre professores da educação básica e superior de áreas distintas do conhecimento. Foram nomeados pela SEB, dentre nomes indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. A comissão, instituída pela portaria 592, de 17 de junho de 2015, elaborou e apresentou a versão inicial do documento.

A primeira versão da BNCC, disponibilizada em *website*, foi submetida à consulta pública entre outubro de 2015 e março de 2016. A consulta reuniu 12 milhões de contribuições, catalogadas e sistematizadas por equipes originárias da Universidade de Brasília e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. As contribuições subsidiaram a comissão para elaborar uma segunda versão do documento. Foram realizadas audiências públicas, e novas proposições foram apresentadas para o documento.

No entanto, com a deposição da presidenta Dilma Rousseff, a comissão foi destituída pela portaria 790, de 27 de julho de 2016, que instituiu o comitê gestor da base nacional curricular comum e a reforma do ensino médio. Esse comitê foi responsável pela elaboração da terceira e última versão do documento, encaminhada ao CNE em abril de 2017 (*website*, MEC - BASE NACIONAL COMUM; *website*, MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM). A nova composição centralizou o processo entre técnicos do MEC, outorgando a eles a faculdade de convidar especialistas.

Não por acaso, dentre os especialistas escolhidos pelo MEC, figuram Maria Alice Setúbal, do CENPEC, e Anna Penido, do Inspirare, ambas organizações da sociedade civil

¹⁸ O parecer CNE/CP 1.570, aprovado em 15 de dezembro de 2017 pelo CNE, referendou a portaria 1.570, de 21 de dezembro de 2017. O parecer emitido sobre a terceira versão da BNCC encaminhado ao conselho apresentou aspectos contraditórios sobre a construção da base, inclusive sobre o posicionamento do CNE, registrado no pedido de vistas feito pelas conselheiras Aurina Oliveira Santana, Malvina Tuttman e Márcia Angela Aguiar.

que integram o movimento pela base nacional comum. Tal movimento, criado em 2013, para “facilitar” a construção da BNCC, estimula debates e pesquisas sobre o tema. Mas em sua constituição participa uma rede de institutos e fundações fomentada por empresários de vários setores do mercado: bancos (nacionais e estrangeiros), indústria (editorial, de cosméticos, automobilística, têxtil e de cimento), firmas transnacionais e redes de supermercados e concessionária de rodovia (*website* MEC - BASE NACIONAL COMUM; *website* MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM). Essa verticalização das decisões, em detrimento de uma construção mais democrática do BNCC, não é comportamento isolado; daí a dificuldade de implementar políticas diversas na área educacional. Tal base curricular determina o sistema educacional nacional, ou seja, influencia desde a formação docente até a produção de material didático; inclusive, a avaliação global da educação nacional terá referência comum.

A abertura do Estado para a participação da sociedade civil vem ocorrendo desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo sido ampliada no de Luís Inácio Lula da Silva e no de Dilma Rousseff. Nestes, compartilharam responsabilidades com o Estado diversas organizações sociais populares, como no caso do FNE. Mas, em que pese a ampliação da cooperação da sociedade civil com o Estado, resta clara uma distinção no seio da sociedade civil: aquela entre organizações empresariais e entidades sociais populares. Mais que ampliar o papel da sociedade civil na administração pública, é preciso questionar qual porção dela atua de fato com o Estado. Afinal, entidades vinculadas a empresas possuem mais recursos e mais *lobby* na esfera política do que a sociedade civil popular. Essa assimetria não foi contornada pelos governos aqui estudados.

Em síntese, as ações realizadas pelos governos Luís Inácio e Dilma Rousseff demonstraram vontade de ampliar o direito de acesso à educação; e até conseguiram expandir a oferta em geral. Mas em 2016 houve a interrupção do mandato de Dilma Rousseff, num processo de *impeachment* polêmico e antecedido por uma instabilidade no governo. No MEC, houve mudança constante de ministros e dificuldade em concretizar políticas. Ainda assim, houve implementação forte do PNLD: além da continuidade da distribuição para o ensino fundamental, os governos de Lula e Dilma ampliaram o programa para estudantes preteridos por tal política, ou seja, todo o ensino básico, a educação e alfabetização de jovens e adultos, a educação especial e a educação do campo.

3.2 O PNLD

No governo de Fernando Henrique Cardoso, convém reiterar, o PNLD realizou a distribuição de livros didáticos para o ensino fundamental. No governo de Luís Inácio e no de Dilma Rousseff, tal política foi marcada por uma universalização na distribuição.

Logo no início do governo de Lula, em 2003, a primeira medida em relação ao PNLD foi criar o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), através da resolução CD FNDE 38, de 15 de outubro de 2003. A distribuição começou aos poucos, pelas regiões Norte e Nordeste e para as disciplinas Português e Matemática. No ano de 2006, atingia todos os alunos do ensino médio, exceto em Minas Gerais e no Paraná, que realizavam compras próprias. Com a distribuição universalizada, em 2007 se iniciou a distribuição, a todos os alunos, dos livros de Biologia; em 2008, foi a vez dos livros de História, Química, Filosofia e Sociologia; enfim, em 2009, incluíram-se os livros de Física e Geografia (FNDE, *Histórico*; MEC/FNDE, 2003).

Os programas do governo focaram nos estudantes que apresentavam defasagens escolares, sociais e econômicas. Considerando a meta do PNE de erradicar o analfabetismo e escolarizar, aos poucos, jovens e adultos, foi criado o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos, por meio da resolução do FNDE 18, de 24 de abril de 2007, depois renomeado como PNLD EJA, via resolução CD FNDE 51, de 16 de setembro de 2009 (MEC/FNDE, 2009).

Com base no argumento da inclusão e melhoria da educação, de novo o programa mudou. Diversificou-se a compra do livro didático, que passou a abranger todas as disciplinas e modalidades da educação básica, bem como públicos específicos. Com isso, o programa se desdobrou em: PNLD Obras Complementares — formalizado pela resolução CD FNDE 42, de 28 de agosto de 2012, pretendeu criar acervos de livros de disciplinas variadas para turmas de 1º ao 3º anos do ensino fundamental a fim de incrementar a alfabetização (MEC/FNDE, 2012); PNLD Alfabetização na Idade Certa — criado pela portaria MEC 867, de 4 de julho de 2012, para alfabetização de crianças com idade de até 8 anos (MEC, 2012); e PNLD Campo — criado pela resolução CD FNDE 40, de 26 de julho de 2011, para atender a escolas rurais de ensino fundamental (MEC/FNDE, 2011). Se tal ampliação foi benéfica como inclusão de alunos, foi mais ainda como fonte de lucro para o mercado editorial.

Outras mudanças que ocorreram no âmbito do PNLD se voltaram à solução de problemas em sua execução. Em 2004, para resolver entraves de logística na distribuição, foi criado o sistema de controle de remanejamento e reserva técnica (SISCORT), que registrava e controlava o remanejamento de livros e a distribuição da reserva técnica: destinação de excedente de alguma região para outra próxima que necessitasse. Além disso, o governo podia complementar, com a reserva técnica, a distribuição do material didático em decorrência da abertura de uma nova escola, uma nova turma ou até de novos alunos.

O SISCORT foi reformulado. Agora compõe o sistema de controle de materiais didáticos (SIMAD). Essa medida visou evitar desperdícios, pois muitas escolas recebiam livros e não usavam — a mídia denunciou tais irregularidades corriqueiramente. Também para evitar desperdício, a resolução CD FNDE 60, de 20 de novembro de 2009 (atualmente revogada), estabeleceu novas regras para redes educacionais públicas participar do PNLD. A partir disso, para receberem os livros didáticos, as escolas deviam preencher um termo de adesão.

Em 2010, foi promulgado o decreto 7.084, de 27 de janeiro, que vigorou em grande parte do período aqui tratado e especificou regras sobre o PNLD e o Programa Nacional Biblioteca da Escola.¹⁹ Desde o governo de Fernando Collor, que revogou o decreto 91.542 de 19 de agosto de 1985, o PNLD existia sem uma normativa geral que tratasse de seus propósitos e dos procedimentos e critérios de avaliação de livros didáticos, até então, regulamentada por normas internas do MEC e do FNDE.

O decreto 7.084/2010, revogado pelo de n. 9.099, de 18 de julho de 2017, ampliou a compra para outros materiais didáticos não especificados no decreto; além disso, instituiu uma nova forma de escolha dos integrantes da comissão técnica do PNLD, que passaram a ser indicados pelo Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) e pela União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), além — é claro — das já instituições mencionadas SEB, CONSED, UNDIME, CNE e ANDIFES, dentre outras entidades da sociedade civil

¹⁹ O PNBE iniciou sua distribuição no ano 1998. A finalidade era incentivar a leitura via distribuição de acervos de obras literárias, de pesquisa e de referência para professores e alunos de todas as séries e modalidades da educação. De início, foram distribuídos materiais diversos como globos terrestres, atlas e dicionários. Mas o programa foi interrompido em 2014 (FNDE, *website*).

reconhecidas pelo MEC. Portanto, o atual decreto do PNLD reforça a discricionariedade do ministro da Educação, que pode eleger outras instituições da sociedade civil para indicação dos membros da comissão técnica. Resta claro que determinar quais entidades da sociedade civil podem participar do PNLD é, no fim das contas, uma prerrogativa de Estado.

Em síntese, os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff não apenas mantiveram o PNLD, mas também o diversificaram e ampliaram a compra e distribuição do livro didático. Além disso, o governo Dilma Rousseff estimulou o uso de novas tecnologias para desenvolver materiais didáticos. No ano de 2012, foram lançados editais do PNLD 2014 e 2015 para compra de materiais didáticos digitais. Essa antecipação resultou da necessidade de as editoras se adequarem ao novo tipo de material a ser produzido.

No PNLD 2014, o material multimídia foi enviado para as escolas em forma de mídia digital — vídeos para ser utilizados pelos alunos dos anos finais do ensino fundamental — e de livros didáticos com endereço *on-line* para acessar material multimídia. Para o PNLD de 2015, as editoras podiam apresentar livros impressos e digitais — desde que as versões tivessem o mesmo conteúdo — e outros materiais educacionais digitais, tais como vídeos, animações, simuladores, imagens e jogos educativos. Foi permitida a apresentação de obras impressas apenas. Ainda em 2015, houve a inclusão do livro de artes no PNLEM (FNDE, *Histórico*).

As tabelas 6²⁰ e 7²¹ apresentam dados do PNLD entre 2003 e 2016. A primeira tabela mostra a evolução do programa no governo Luís Inácio Lula da Silva; a segunda, no de Dilma

²⁰ Sobre os dados da tabela, observamos o que se segue. Nas colunas em branco, não foram encontrados os dados. Os valores das compras se referem ao PNLD Fundamental. A partir de 2004, incluímos o PNLD Ensino Médio e, a partir de 2010, o Obras Complementares e o PNLA.

²¹ Encontramos diversas inconsistências nos dados estatísticos. As tabelas apresentadas no *website* do “FNDE — Dados Estatísticos” apresentam dados sobrepostos e divergentes, sobretudo os relativos aos valores gastos pelo governo. Supomos que tal divergência decorra da diferença entre valores pagos às editoras e valores gastos com distribuição de livros nas escolas — estes são considerados em umas tabelas e desconsiderados em outras. Na tabela acima, lançamos valores mais altos sempre que nos deparamos com dados divergentes. As divergências encontradas são indicadas a seguir. No PNLD de 2010/2011, os dados do ensino fundamental apresentaram divergências quanto aos valores investidos (R\$ 700.276.740,56) e na quantidade de livros adquiridos (118.644.006). Quanto ao ensino médio, apresentou divergência nos valores investidos: R\$ 179.986.525,59. Quanto à modalidade educação de jovens e adultos (EJA), apresentou divergência nos valores investidos: R\$ 164.965.248,05. No PNLD de 2011/2012, os dados do ensino fundamental apresentaram divergências quanto aos valores investidos: R\$ 443.471.524,28. Quanto ao ensino médio, apresentou divergência nos valores investidos: R\$ 720.629.200,00. No PNLD 2012/2013, os dados do ensino fundamental apresentaram divergências quanto aos valores investidos: R\$ 541.525.175,17. Quanto ao ensino médio, apresentou divergência nos valores investidos: R\$ 320.696.914,32. O PNLD Campo apresentou divergência nos valores investidos (R\$

Rousseff. Destaca recursos empregados e a quantidade de livros adquiridos e de alunos e escolas beneficiadas.

QUADRO 4. Aquisição e distribuição de livros didáticos pelo PNLD, 2003–10, Ensino Básico

| ANO AQUISIÇÃO/ DISTRIBUIÇÃO | ATENDIMENTO | VALORES EM R\$ | LIVROS ADQUIRIDOS | ALUNOS ATENDIDOS | ESCOLAS ATENDIDAS |
|--------------------------------|----------------------|----------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| 2003/2004 | Fundamental | 582.827.171,38 | 116.030.521 | 31.911.098 | 149.968 |
| 2004/2005 | Fundamental | 619.247.203,00 | 111.189.126 | 30.837.947 | 149.968 |
| | Médio | 47.273.737,00 | 2.705.048 | 1.304.477 | 5.392 |
| 2005/2006 | Fundamental | 316.434.307,57 | 44.245.296 | 29.864.445 | 147.407 |
| | Médio | 143.834.244,00 | 12.581.620 | 7.012.619 | 13.253 |
| 2006/2007 | Fundamental | 563.725.709,98 | 102.521.965 | 28.591.571 | 144.943 |
| | Médio | 124.275.397,18 | 9.175.439 | 6.896.659 | 15.570 |
| 2007/2008 | Fundamental | 661.411.920,87 | 110.241.724 | 31.140.144 | 139.839 |
| | Médio | 221.540.849,41 | 18.248.846 | 7.141.943 | 15.273 |
| 2008/2009 | Fundamental | 405.568.003,49 | 60.542.242 | 29.158.208 | 136.781 |
| | Médio | 504.675.101,27 | 43.108.350 | 7.249.774 | 17.276 |
| 2009/2010 | Fundamental | 591.408.143,68 | 103.581.176 | 28.968.104 | 134.791 |
| | Médio | 137.563.421,71 | 11.189.592 | 7.630.803 | 17.830 |
| | Obras complementares | 28.731.873,40 | 6.608.597 | - | - |
| | PNLA | 15.972.288,90 | 2.143.729 | 1.954.987 | 10.036 |

Fontes: Dados estatísticos, disponível no *website* FNDE.

QUADRO 5. Aquisição e distribuição de livros didáticos pelo PNLD, 2011-16, Ensino Básico

| ANO AQUISIÇÃO/ DISTRIBUIÇÃO | ATENDIMENTO | VALORES EM R\$ | LIVROS ADQUIRIDOS | ALUNOS ATENDIDOS | ESCOLAS ATENDIDAS |
|--------------------------------|----------------------|----------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| 2010/2011 | Ensino | 893.003.499,76 | 118.891.723 | 29.445.304 | 129.763 |
| | Fundamental | | | | |
| | Ensino Médio | 184.801.877,52 | 17.025.196 | 7.669.604 | 17.658 |
| | Obras Complementares | 7.123.069,98 | 1.640.043 | - | - |
| | EJA | 165.736.619,84 | 14.109.028 | 5.041.394 | 35.103 |
| 2011/2012 | Ensino | 443.598.125,12 | 70.690.142 | 28.105.230 | 165.902 |
| | Fundamental | | | | |
| | Ensino Médio | 720.701.124,00 | 79.565.006 | 7.981.590 | 18.862 |
| | EJA Médio | 162.810.125,63 | 12.137.262 | 1.335.640 | 7.960 |
| | EJA Fundamental | 90.133.174,17 | 7.290.211 | 3.284.408 | 23.470 |

Continua...

26.333.691,26) e no número de alunos (2.135.841). No PNLD Obras Complementares, houve divergência nos valores investidos: R\$ 71.355.140,46. O PNLD Alfabetização na Idade Certa apresentou divergência nos valores investidos: R\$ 38.251.650,18. No PNLD 2014/2015, quanto ao ensino fundamental, houve divergência nos valores investidos (R\$ 431.203.009,07) a quanto aos alunos beneficiados (21.538.641). Quanto ao PNLD Campo, encontramos uma ligeira diferença quanto às escolas atendidas (58.150) e quanto ao número de alunos (1.950.211). No PNLD 2015/2016, o PNLD EJA apresentou divergência nos valores investidos (R\$ 87.623.734,97) e nos livros adquiridos (6.998.019).

Continuação da QUADRO 5....

| ANO AQUISIÇÃO/ DISTRIBUIÇÃO | ATENDIMENTO | VALORES EM R\$ | LIVROS ADQUIRIDOS | ALUNOS ATENDIDOS | ESCOLAS ATENDIDAS |
|--------------------------------|------------------------------|--------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| 2012/2013 | Ensino Fundamental | 751.725.168,04 | 91.785.372 | 24.304.067 | 97.399 |
| | Ensino Médio | 364.162.178,57 | 40.884.935 | 8.780.436 | 21.288 |
| | Obras Complementares | 87.460.433,77 | 17.347.560 | 8.081.595 | 109.466 |
| | Campo | 37.992.559,91 | 4.550.603 | 2.136.841 | 63.791 |
| | EJA | 62.113.453,87 | 4.692.543 | 1.487.953 | 27.008 |
| | Alfabetização na Idade Certa | 46.667.013,22 | 10.729.575 | 8.081.595 | 109.466 |
| | Dicionários | 146.458.896,26 | 8.747.108 | 36.563.952 | 130.966 |
| | 2013/2014 | Ensino Fundamental | 879.828.144,04 | 103.229.007 | 23.452.834 |
| Ensino Médio | | 333.116.928,96 | 34.629.051 | 7.649.794 | 19.243 |
| Campo | | 38.171.171,21 | 4.379.376 | 2.073.002 | 61.675 |
| EJA | | 169.745.724,94 | 14.951.374 | 4.758.832 | 32.864 |
| Programa Brasil Alfabetizado | | 10.670.898,67 | 1.615.828 | 1.468.797 | — |
| 2014/2015 | | Ensino Fundamental | 463.671.005,72 | 53.059.972 | 21.806.651 |
| | Ensino Médio | 898.947.328,29 | 87.622.022 | 7.112.492 | 19.363 |
| | Campo | 32.467.996,65 | 3.609.379 | 1.950.429 | 58.180 |
| | 2015/2016 | Ensino Fundamental | 426.790.478,05 | 85.481.207 | 21.145.718 |
| Ensino Médio | | 371.289.490,61 | 35.337.412 | 7.405.119 | 19.538 |
| Campo | | 77.799.184,25 | 9.901.805 | 2.609.633 | 59.097 |
| EJA | | 98.765.124,47 | 7.770.111 | 2.650.789 | 25.536 |
| Programa Brasil Alfabetizado | | 5.717.839,34 | 772.092 | 701.816 | — |

Fontes: Dados estatísticos, disponível na *website* FNDE.

Os dados da tabela se referem a compras de livros didáticos no governo Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Demonstram um crescimento exponencial do programa entre 2004 e 2016. Não constavam nos arquivos do FNDE as compras para o PNLD 2002–3, época de transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Luís Inácio Lula da Silva. As tabelas mostram a ampliação e diversificação dos públicos beneficiados pelo PNLD, bem como seu crescimento gradual. Além disso, o programa não só adquiria livros didáticos, mas também abrangia as chamadas “obras complementares”, ou seja, livros de literatura infanto-juvenil e de referência para apoio aos professores. Cabe dizer que a compra foi significativamente menor que a do livro didático.

Os valores investidos no último ano do governo de Luís Inácio somaram R\$ 777.703.438,79; em contrapartida, os valores investidos no primeiro ano do governo Dilma Rousseff totalizaram R\$ 1.249.893.695,31. Esse aumento considerável, que atravessou os anos desse governo, deriva do maior número de livros adquiridos: no PNLD 2010, foram 123.523.094; no PNLD 2011, 151.665.990. Em proporção, também aumentaram os alunos beneficiados: de 38.554.894 para 42.156.302; e o número de escolas: de 162.657 para 182.524.

Destacamos outro fator que contribuiu para aumentar os valores. O governo de Dilma Rousseff adquiriu livros para outras modalidades não incluídas pelo governo de Luís Inácio, tais como o PNLD EJA, o PNLD Campo e o PNL Alfabetização na Idade Certa. A partir de 2011, o programa passa a ter investimento na ordem de bilhões. Tal fato confirma a hipótese de que sua regularidade e seu crescimento foram imprescindíveis ao mercado editorial. Nesse caso, convém analisar os investimentos que esses governos destinaram a políticas de valorização e qualificação de professores para ver se acompanharam o crescimento do PNLD.

3.3 Do FUNDEF ao FUNDEB: políticas de valorização e formação docente

Quanto à valorização da carreira docente, a cargo do FUNDEF desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, houve significativas mudanças durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva. A medida provisória 339, de 28 de dezembro de 2006 — convertida na lei 11.494 em 20 de junho de 2007 —, alterou a denominação do FUNDEF para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), assim como ampliou a distribuição de recursos para todo o ensino básico, dentre outras medidas (BRASIL, 2007). Os recursos do FUNDEB aumentaram aos poucos, nesta ordem: em 2007, R\$ 46,9 bilhões; em 2008, R\$ 63,7 bilhões; em 2009, R\$ 72,1 bilhões; em 2010, 78,2 bilhões; em 2011, R\$ 88,8 bilhões; em 2012, R\$ 96,2 bilhões; em 2013, R\$ 107,3 bilhões; em 2014, R\$ 115,3 bilhões; em 2015, R\$ 121 bilhões. Os valores do ano 2016 não estão disponíveis na *website* do MEC/FNDE - *Repasse de recursos*.

Em comparação aos valores do ano de 2001 — R\$ 19,9 bilhões —, o aumento indica que o fundo passou a financiar as metas do PNE que preconizam a valorização dos profissionais do magistério e a qualidade da educação em todos os níveis e todas as modalidades (MEC/FNDE, *website* – *Repasse de recursos*). Em relação à meta 17 do PNE, que trata da valorização do professor, o governo, por meio da lei 11.738, de 16 de julho de

2008, determinou o piso salarial profissional nacional para profissionais do magistério público da educação básica (BRASIL, 2008).

Por ser a oferta da educação básica competência de estados e municípios, os governadores do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, do Paraná, do Mato Grosso do Sul e do Ceará questionaram, no Supremo Tribunal Federal, a constitucionalidade da lei via ação direta de inconstitucionalidade 4.167, julgada em 27 de abril de 2011 (STF, 2011). Na ocasião, foi confirmada a constitucionalidade da lei. O argumento central dos estados era a indisponibilidade econômica para pagar o piso salarial aos professores. Nesse sentido, o governo federal, via resolução 7, de 26 de abril de 2012, autorizou a utilização de recursos do FUNDEB para complementar a remuneração docente, em cumprimento do piso nacional (MEC, 2012).

No entanto, ainda hoje o piso não foi cumprido por todos os entes federados. Isso seria assim porque, do total de recursos do FUNDEB repassados pela União, apenas 60% são destinados para remunerar os professores da educação básica; enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar 101, de 4 de maio de 2000) limita o pagamento de pessoal a 60% da receita corrente do respectivo ente federado. Como salienta Cristina Almeida de Carvalho, “É importante destacar que o esforço orçamentário proveniente de cada fundo estadual de ampliação do acesso é muito diferenciado entre as regiões, os estados-membros e os municípios e, sobretudo, entre as regiões mais pobres e ricas nas capitais brasileiras” (CARVALHO, 2016, p. 127–128).

O governo federal buscou outras formas de valorizar os professores, como a política nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica (PARFOR), instituída pelo decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Esse decreto visava ao cumprimento da meta 15 do PNE: formação de professores em um sistema de colaboração da União com estados e municípios. Sua execução seria com a oferta gratuita de cursos de licenciatura, segunda licenciatura e formação pedagógica para professores em exercício na rede pública de educação básica (BRASIL, 2009). Para cumprir tal política, a portaria MEC 883, de 16 de setembro de 2009, instituiu o Fórum Estadual Permanente de apoio à Formação Docente (FPAFS) para elaborar planos que subsidiassem as ações do PARFOR.

Algumas críticas, porém, foram direcionadas à execução da política. Em primeiro lugar, a precarização do ensino ofertado em um sistema modular com aulas ministradas por professores mal remunerados. Em segundo lugar, a política foi direcionada só para

educadores atuantes nas escolas; não estimulou a formação de novos professores para o ingresso na carreira docente (SOUZA, 2015, p. 5). Apesar das críticas, a implementação dessas políticas envolvendo valorização da formação docente foi positiva, ainda que insuficiente para superar um problema que acompanha desde o princípio da oferta pública da educação no Brasil. Nesse sentido, consideramos que foram realizadas outras ações paralelamente ao PNLD.

3.4 Breve balanço crítico do PNLD nos períodos 2003-16

A continuidade do PNLD no período aqui estudado resultou da deficiência de políticas direcionadas ao problema principal: falta de valorização e de formação entre professores da rede educacional pública. Embora nos governos aqui analisados tenha havido incremento de políticas para enfrentar tal problema, a eficácia delas é questionável; fatores como a estrutura federativa do sistema educacional e o grau de desmazelo das escolas e desatenção ao professorado público a põem em xeque. O exemplo do piso salarial nacional do magistério é sintomático. Muitos estados e municípios não observam o mínimo previsto no piso, como assinala notícia da EBC-Agência Brasil: “Menos da metade dos municípios e 17 estados, além do Distrito Federal, declararam conseguir pagar em 2016 ao menos o mínimo estabelecido em lei aos professores de escolas públicas da educação básica de suas respectivas redes de ensino” (TOKARNIA, 2017).

Em 2016, após a interrupção do mandato presidencial de Dilma Rousseff, Michel Temer assumiu a presidência e adotou o ideário neoliberal, concretizado na descontinuidade de políticas sociais. Na área educacional, houve limitações orçamentárias severas. Esse contexto de mudanças e incertezas políticas afetou o PNLD de tal modo, que a compra de livros em 2016 foi feita com atraso. Não sem protestos da ABRALE e de professoras pareceristas como Maria da Graça Costa Val (UFMG), Francisca Izabel Pereira Maciel (UFMG) e Marísia Margarida Santiago Buitoni (UERJ) (VAL; MACIEL; BUITONI, 2016).

Em que pesem a avaliação e a análise do PNLD 2017 terem sido concluídas, ainda não havia sido homologado e divulgado o resultado final pelo ministro da Educação. O *Guia de livros didáticos* não havia sido disponibilizado para as escolas e os professores escolherem as coleções didáticas, o que ocorria regularmente em todo o mês de junho. Tal fato comprometeu a entrega dos livros aos alunos no início do ano letivo de 2017. Como não houve aquisição de livros em 2015 e o edital para 2016 não havia sido lançado, ficaram comprometidas a

distribuição de livros, a composição e a atualização das bibliotecas escolares por todo o país, assim como as políticas de formação de leitores (VAL; MACIEL; BUITONI, 2016).

Em síntese, os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff protagonizaram avanços na área educacional com aumento expressivo dos gastos públicos sociais. O FUNDEB ampliou o financiamento das três etapas constitutivas da educação básica (infantil, fundamental e médio). Houve estabelecimento de um piso salarial nacional para os docentes que, apesar de não ser cumprido por todos os entes federados, valorizou os profissionais da rede pública. O PDE reuniu dezenas de programas, da educação básica à educação superior, obtendo avanço no cumprimento da meta preconizada pelo PNE, ou seja, formar profissionais do magistério da educação básica, essencial para melhorar a educação.

Caso se possa falar nas relações do PNLD com essas “conquistas”, convém frisar: não encontramos estudo sobre resultados obtidos pelo uso do livro didático; embora subjaza à sua compra bilionária o princípio de que é imprescindível para alcançar educação de qualidade. Este pressuposto é inexorável: se o resultado não condiz com o esperado, as críticas se voltam aos professores, supostamente incapazes de avaliar o livro ou mesmo de usá-lo.

4 SOCIEDADE CIVIL E MERCADO EDITORIAL NA ESTRUTURA DO PNLD

O contexto histórico-político do PNLD, apresentado nos capítulos anteriores, demonstra a hegemonia construída sobre a necessidade do uso do livro didático, isto é, uma Política de Estado executada de diferentes maneiras, mas com o objetivo constante de sua ampliação, independentemente da orientação ideológica ou político-partidária dos governos brasileiros. Outro ponto observado é o fortalecimento do PNLD com a participação da sociedade civil na execução do programa, uma decorrência da participação da sociedade civil na política educacional de modo geral, caracterizando uma expressão do Estado ampliado. Apesar disso, o Estado permanece como principal figura reguladora do PNLD, embora transfira para determinados seguimentos da “sociedade civil” a responsabilidade pela manutenção e garantia da qualidade do livro didático. Partindo da ideia de Gramsci de que a sociedade civil articulada com o Estado promovem a hegemonia, investigamos neste capítulo como ocorre a participação desta sociedade civil e quem são os envolvidos na estrutura do PNLD.

O Estado ampliado é caracterizado pela face coercitiva do Estado articulada com a sociedade civil, que engendra mecanismos de consenso. No entanto, tal distinção não deve ser interpretada de modo estanque ou excludente. As funções de coerção e consenso podem residir tanto no Estado quanto na sociedade civil. Nesse sentido, como assinala Virgínia Fontes, “[...] o Estado está presente dentro e fora do âmbito das instituições diretamente governamentais, ao mesmo tempo em que sua direção é assegurada pelos setores capazes de formular diretrizes, generalizar sua defesa em ‘casamatas’ na sociedade civil, difundir sua visão de mundo” (FONTES, 2009).

Em geral, Gramsci propõe uma forma de estudo que mapeie todo o pessoal ligado ao trabalho cultural ativo no país como forma de examinar o “funcionamento prático” de determinado “mundo ideológico”. Em suas próprias palavras:

Seria interessante estudar concretamente, em um determinado país, a organização cultural que movimenta o mundo ideológico e examinar seu funcionamento prático. Um estudo da relação numérica entre o pessoal que está ligado profissionalmente ao trabalho cultural ativo e a população de cada país seria igualmente útil, com um cálculo aproximativo das forças livres. A escola — em todos os seus níveis — e a igreja são as duas maiores organizações culturais em todos os países, graças ao número de pessoas que utilizam. Os jornais, as revistas e a atividade editorial, as instituições

escolares privadas, tanto as que integram a escola de Estado quanto as instituições de cultura do tipo das universidades populares. Outras profissões incorporam em sua atividade especializada uma fração cultural não desprezível, como a dos médicos, dos oficiais do exército, da magistratura. Entretanto, deve-se notar que em todos os países, ainda que em graus diversos, existe uma grande cisão entre as massas populares e os grupos intelectuais, inclusive os mais numerosos e mais próximos à periferia nacional, como os professores e os padres. E isso ocorre porque o Estado, ainda que os governantes digam o contrário, não tem uma concepção unitária, coerente e homogênea, razão pela qual os grupos intelectuais estão desagregados em vários estratos e no interior de um mesmo estrato. A Universidade, com exceção de alguns países, não exerce nenhuma função unificadora; um livre-pensador, freqüentemente, tem mais influência do que toda a instituição universitária etc. (GRAMSCI, 2001, Caderno 11, p. 112).²²

A pesquisa aqui desenvolvida não pode ser tão abrangente como a sugerida por Gramsci; mas pretende analisar a participação da sociedade civil no microcosmo do PNLD. Ela mapeou “o pessoal que está ligado profissionalmente ao trabalho cultural ativo” apenas no PNLD, além de delinear, na estrutura de execução do programa, a forma de atuação desse pessoal. Consideramos as advertências de Gramsci: a distância entre intelectuais e “massas populares” e a ausência de concepções unificadoras entre os intelectuais que formam “estratos” diversos no mesmo “estrato”.

Para visualizar esse Estado ampliado, apresentamos um perfil geral da sociedade civil (empresas, fundações privadas e associações sem fins lucrativos) como base nas pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (4.1), com destaque em sua atuação na educação como um todo (4.1.1). Também apresentaremos a estrutura do PNLD (4.2), com ênfase na atuação do CENPEC (4.2.1) e do mercado editorial (4.3).

²² No original: “Sarebbe interessante studiare in concreto, per un singolo paese, l’organizzazione culturale che tiene in movimento il mondo ideológico ed esaminarne il funzionamento pratico. Uno studio del rapporto numérico tra il personale che professionalmente è dedito al lavoro attivo culturale e la popolazione dei singoli paesi sarebbe anche utile, com approssimativo calcolo delle forze libere. La scuola, in tutti i suoi gradi, e la chiesa sono le due maggiori organizzazioni culturali in ogni paese, per il numero del personale che occupano. I giornali, le riviste, e l’attività libraria, le istituzioni scolastiche private, sia in quanto integrano la scuola di Stato, sia come istituzioni di cultura del tipo Università popolare. Altre professioni incorporano nella loro attività specializzata una frazione culturale non indifferente, come quella dei medici, degli ufficiali dell’esercito, della magistratura. Ma è da notare che in tutti i paesi, sia pure in misura diversa, esiste una grande frattura tra le masse popolari e i gruppi intellettuali, anche quelli più numerosi e più vicini alla periferia nazionale, come i maestri e i preti. E che ciò avviene perché, anche dove i governanti ciò affermano a parole, lo Stato come tale non ha una concezione unitaria, coerente e omogenea, per cui i gruppi intellettuali sono disgregati tra strato e strato e nella sfera dello stesso strato. L’università, eccetto che in alcuni paesi, non esercita nessuna funzione unificatrice; spesso un pensatore libero ha più influsso di tutta la istituzione universitária ecc. (GRAMSCI, 2014, Quaderno 11, p. 1394).

4.1 Perfil geral da sociedade civil empresarial

As pesquisas do IBGE²³ e IPEA²⁴ apresentam um universo quantificado de instituições empresariais, fundações e associações sem fins lucrativos que desenvolvem ações sociais em geral. Embora não se vinculem diretamente ao escopo da pesquisa subjacente a este estudo, tal perfil global pode ser útil para compreender o perfil dos agentes da sociedade civil atuantes no PNLD. Elas apresentam base de dados e metodologias diferentes; mas foi possível construir um quadro geral da sociedade civil participante em ações sociais quanto ao perfil das instituições, às motivações, aos valores investidos, às formas de atuação e — o que interessa aqui — às ações educacionais desenvolvidas.

Na pesquisa do IPEA, o universo é “[...] estimado em 871 mil empresas formais lucrativas com um ou mais empregados” (IPEA, 2006, p. 6); na do IBGE, o grupo apresentado é menor porque o objeto da pesquisa se refere só às entidades sem fins lucrativos. Em 2005, esse grupo representava um universo de 338 mil FASFIL (IBGE/IPEA, 2008, p. 58). O estudo do IBGE/IPEA permite visualizar um crescimento considerável desse grupo, atribuível à criação do marco regulatório no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Entre 1996 e 2005, o número das FASFIL passou de 107,3 mil para 338,2 mil. Em quase dez anos, o crescimento de fundações privadas e associações sem fins lucrativos foi de 215,1%. Em proporção, esse grupo de entidades foi o que mais cresceu. As demais organizações sem fins lucrativos (partidos políticos, sindicatos, condomínios e cartórios) apresentaram crescimento de 152,2% (IBGE/IPEA, 2008, p. 46). Convém apresentar o

²³ A pesquisa do IBGE/IPEA teve como objeto as fundações privadas e associações sem fins lucrativos (FASFIL), considerando a distribuição espacial e do campo de atuação delas. As informações foram retiradas do Cadastro Central de Empresas, que guiou a comparação entre os anos 2002–5, traçando um perfil das FASFIL e sua evolução de 1996 a 2005 (IBGE/IPEA, 2008, p. 8; 10).

²⁴ A pesquisa do IPEA, realizada no ano de 2000 e divulgada por meio do livro *Bondade ou interesse? Como e por que as empresas atuam na área social*, foi coordenada por Ana Maria T. Medeiros Peliano. De acordo com a metodologia da pesquisa, houve entrevistas em 47 empresas: 25 que tinham mais de mil empregados; 9, de 500–999; 6, de 50 a 49; e 7, de 1–50. Todas estão nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. O objetivo da pesquisa foi avaliar a atuação das empresas no campo da filantropia e “[...] contribuir para o debate sobre a responsabilidade social das empresas [...] envolvendo parcerias do governo com o setor privado” (PELIANO, 2001, p. 9; 14–15). Mais abrangente foi outro estudo do IPEA, intitulado *A iniciativa privada e o espírito da ação social da empresa*, cujo objetivo foi levantar dados da ação social das empresas. Segundo a metodologia empregada, o grupo de amostragem foi de 9.978, definido por empresas com 1 empregado ou mais de 1 que compõem o cadastro mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, a Relação Anual de Informações Sociais e o Cadastro de Empregados e Desempregados. Desse universo inicial de quase dez mil empresas selecionadas para compor a mostra, cerca de 30% foram excluídas por razões operacionais da pesquisa (IPEA, 2006, p. 6).

número de FASFIL classificadas na área de educação para visualizar o período que ocorreu maior crescimento.

TABELA 4. Fundações privadas e associações sem fins lucrativos por faixas de ano de fundação, segundo classificação Educação e pesquisa das entidades sem fins lucrativos – Brasil, 2005

| Até 1970 | 1971 a 1980 | 1981 a 1990 | 1991 a 2000 | 2001 a 2004 | 2005 |
|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|
| 1435 | 2208 | 3231 | 8095 | 4041 | 930 |

Fonte: IBGE, 2008, p. 30

O crescimento registrado de 1991 a 2000 pode ser atribuído ao marco legal do chamado terceiro setor proposto pela reforma do Estado. Observamos que houve crescimento sem precedentes das organizações sem fins lucrativos. Isso demonstra o efeito da abertura do Estado, que passou a compartilhar a prestação de serviços públicos com entidades da sociedade civil. Como concluem os pesquisadores, “Entre os diversos fatores que contribuíram, naquele momento, para o crescimento acelerado dessas entidades se destacam o fortalecimento da democracia e da participação da sociedade civil na vida nacional” (IBGE/IPEA, 2008, p. 24). Esse cenário se coaduna com o preconizado por Anthony Giddens no livro *A terceira via*, difundido como “renovação da socialdemocracia” (GIDDENS, 2000, p. 7).²⁵

No início do decênio de 90, a crise econômica e política, as privatizações e outros fatores contribuíram para fortalecer organizações não governamentais e empresas privadas. Foram situados como novos agentes sociais da era globalizada responsáveis por prover à sociedade com serviços públicos ante a ineficiência do Estado. Essa explicação é a própria fundamentação apresentada para a reforma do Estado planejada e executada por Bresser Pereira. Tal reforma permaneceu basicamente inalterada nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff; embora tenham sido eleitos por um partido de esquerda líder na

²⁵ A obra de Giddens *A terceira via* foi publicado originalmente em 1998. Desde então “terceira via” passou a designar a política social democrática que buscava superar o socialismo e o neoliberalismo. Seu programa cria a figura da “sociedade civil ativa”: organizações não governamentais com a atitude social de prestar serviços, em vez de reivindicar direitos coletivos. A “terceira via” elenca três pressupostos políticos: “nova ordem pós-tradicional” — orientada pelo fundamento liberal da moralidade individual e social e buscando o diálogo para superar os interesses de classes conflitantes; “expansão da reflexividade social” — a prestação de serviços por organizações não governamentais deve ser guiada por levantamentos periódicos de atividades para reordená-las e redefini-las constantemente; enfim, “globalização intensificadora” — suposta garantia de que essa ideologia pode ser ampliada via difusão cultural, considerando-se a “comunicação global instantânea” que transforma identidades locais em valores e hábitos universais (LIMA, MARTINS, 2005, p.48-50).

oposição ao governo de Fernando Henrique. Com efeito, líderes da esquerda mundial que ocupavam cargos de poder naqueles anos se alinharam na agenda política da socialdemocracia, com ênfase nos programas sociais, mas sem abandonar, de todo, os preceitos neoliberais.

A pesquisa do IPEA constatou que 80% das empresas entrevistadas direcionam ações a comunidades vizinhas. As razões apontadas pelos empresários são as seguintes: em 51% dos casos, pelo fato de conhecer melhor os problemas de tais comunidades; em 33%, como resposta a reclamações e demandas locais; em 24%, pela facilidade na prestação e no acompanhamento de ações; em 15%, pela compensação a eventuais impactos gerados pela empresa em suas atividades (PELIANO, 2001, p. 43). Essa constatação é reforçada por outra pesquisa do IPEA segundo a qual, “[...] em 2004, quase metade do empresariado nacional realizava suas atividades ou doações em comunidades próximas à sede da empresa. Apenas 15% declararam atuar dentro das próprias empresas ou de suas filiais e 5% em outros municípios” (IPEA, 2006, p. 24).

Em estudo do IPEA realizado entre 2000 e 2004, as motivações declaradas para atuação social empresarial são apresentadas diversamente: 57% das empresas alegaram “motivos humanitários” — embora a pesquisa tenha registrado decréscimo para esse tipo de motivação: de 76% para 57%, entre os anos acima citados. Além disso, quase um quinto dos empresários (21%) alegou motivações de ordem religiosa; 47% responderam que atuam em função de demandas de entidades governamentais, comunitárias ou campanhas públicas. Essa última pesquisa do IPEA reforça a constatação do IBGE/IPEA: as empresas tendem a prestar serviços sociais nas comunidades circundantes. Com efeito, cerca de 40% dos empresários prestam serviços sociais às comunidades onde habitam nas proximidades das respectivas empresas. Também houve recuo no percentual das respostas das empresas que participam das ações sociais com objetivo de melhorar sua imagem: em 2000, era de 26%; em 2004, diminuiu pela metade (IPEA, 2006, p. 23).

Os benefícios tributários e fiscais não foram considerados como determinantes para o investimento social privado. Houve adesão baixa do empresariado que usou tais incentivos. Em 2000, eles correspondiam a 6%; em 2004, só a 2% — neste último ano apenas 0,7% das empresas de menor porte (até dez empregados) usavam esses benefícios; entre empresas com mais de 500 empregados, a proporção era de 17%. Os motivos apresentados pelos empresários para não usar esses benefícios foram variados: 40% responderam que o valor era

irrisório; 16%, que as isenções não alcançavam as atividades desenvolvidas; 15%, que não sabiam da existência de tais benefícios (IPEA, 2006, p. 18–19). Ainda em 2004, ações comunitárias concentraram-se em 94% das empresas de grande porte, embora esse índice tenha apresentado crescimento baixo. O aumento real foi registrado com atuação das microempresas (de um empregado a dez empregados) e das empresas de médio porte (de 101 a 500 empregados). Para as primeiras, registraram-se 66% (410 mil estabelecimentos) que contribuíram de alguma forma com ações sociais, em contrapartida dos 54% registrados em 2000. Para o segundo grupo, de 67% aumentou-se para 86% (IPEA, 2006, p. 16).

Outro aspecto relevante para esta análise são os recursos destinados a ações sociais e sua gestão no âmbito das empresas que prestam tais serviços. Como assinala Ana Maria T. Medeiros Peliano,

Uma das principais críticas endereçada às políticas sociais refere-se à ineficiência no gerenciamento dos programas do setor governamental voltados para o combate à pobreza e para o desenvolvimento social. Considerada a necessidade permanente de aprimoramento nesse campo, torna-se fundamental conhecer o gerenciamento social realizado pela iniciativa privada, sobretudo porque a idéia predominante é que esse setor é movido pela racionalidade na aplicação dos recursos, pela preocupação com uma relação custo/benefício positiva, pelo planejamento estratégico e pela utilização de pessoas adequadas às tarefas que são desenvolvidas (2001, p. 67).

A suposição de que os agentes privados são mais eficientes do que os do Estado parece não se confirmar no caso das ações sociais das empresas. Como assinala a mencionada pesquisa do IPEA, menos da metade das firmas pesquisadas (44%) afirma ter um “[...] plano definido para a sua atuação social”. Mesmo dentro dessa parcela “[...] nem todos os planos contêm definições de metas, previsões dos resultados esperados e, muito menos, clareza quanto aos procedimentos a serem adotados para a execução das atividades” (PELIANO, 2001, p. 67–68).

Embora mais da metade dos entrevistados (56%) tenha declarado que existe previsão orçamentária de recursos das empresas para ações sociais, estes nem sempre estão devidamente formalizados ou vinculados a receitas determinadas. Disso resulta que os recursos são destinados conforme demandas concretas e quantificados pela disponibilidade financeira da empresa. Desse grupo, 38% afirmam que o orçamento para ações sociais consta em documentos oficiais da empresa, ao passo que 18% afirmam existir previsão orçamentária;

mas não devidamente documentada. Nesse último grupo, menos de 10% das empresas vinculam o orçamento de gastos sociais com o percentual de faturamento ou captam recursos por meio de institutos ou fundações (PELIANO, 2001, p. 69–70).

O volume de recursos destinados pelas empresas pesquisadas às suas ações sociais é relativamente expressivo. Considerando a totalidade delas, os valores aplicados por 21% foram de R\$ 1 milhão a R\$ 3 milhões no ano de 2001; outros 18% aplicaram mais de R\$ 3 milhões. Em que pese esse volume, os recursos destinados não comprometem os rendimentos empresariais (PELIANO, 2001, p. 70–71). Em 2004, os valores investidos no atendimento de “comunidades carentes” representaram quase R\$ 4,7 bilhões, ou seja, em torno de 0,27% do Produto Interno Bruto daquele ano (IPEA, 2006, p. 17).

Convém dizer que o monitoramento e a avaliação das ações sociais das empresas são obscuros, embora 90% do empresariado entrevistado tenha dito que as acompanha. Segundo a pesquisa, 73% das empresas declararam que esse controle ocorre em visitas às entidades ou comunidades beneficiadas, enquanto 65% recebem informes periódicos sobre utilização dos recursos doados.

No entanto, as avaliações seguem critérios subjetivos, como constata a pesquisa: “Todavia, ao explicarem o tipo de avaliação que realizam, deixam claro que se trata, na maior parte dos casos, de ‘retorno informal da percepção dos beneficiários’, ‘impressão dos próprios empresários’, obtidas nas visitas às comunidades ou, indiretamente, pelo tratamento dispensado à empresa” (PELIANO, 2001, p. 77).

Em geral, as atividades sociais das empresas consistem em doar recursos diretamente às pessoas ou comunidades carentes (54% dos casos) ou indiretamente, por intermédio de organizações que executam projetos sociais (67% dos casos). Portanto, o mecanismo central usado pelos empresários tem sido o apoio a organizações comunitárias, filantrópicas ou religiosas. Apenas 3% das empresas atuaram de forma direta com a criação e o desenvolvimento de ações sociais próprias (IPEA, 2006, p. 24).

4.1.1 *Ações desenvolvidas na área de educação*

Como salienta Ana Maria T. Medeiros Peliano, as empresas desconhecem os “custos totais dos seus programas”, a ponto de apresentar “[...] dificuldades de dimensionar até mesmo o número de pessoas beneficiadas” (2001, p. 71). Apesar disso, quanto ao ano de 2001, sabe-se que, no universo das que aplicaram mais de R\$ 5 milhões em ações sociais

(12% do total), de 60% a 90% o fizeram proporcionalmente com foco maior na educação (p. 72). Na pesquisa do IBGE, as organizações que atuam na área de “educação e pesquisa” correspondem a 19.940 entidades, dentro do número global de 338.162 FASFIL (IBGE, 2008, p. 20–21). Das organizações atuantes na educação e pesquisa, 9.941 delas (49,9%) estão no Sudeste (IBGE/IPEA, 2008, p. 28–29).

Segundo a pesquisa do IPEA, as ações da sociedade civil empresarial na área de educação são diversificadas, assim como são descritas de forma genérica. A área é classificada como “educação e alfabetização”, envolvendo um conjunto de ações que abarcam desde o “apoio logístico ao MEC para distribuição de encarte com temas curriculares para o ensino fundamental” até a divulgação de “material e informações relativas ao plantio de mudas de árvores”, passando pela realização de “workshops” para secretários municipais de educação e pela educação de jovens sobre “noções de saúde, prevenção de doenças, gravidez, marketing pessoal, informática e documentação bancária”. Como se percebe, são ações pulverizadas e descontínuas, elencando prosaísmos como “visitas de estudantes às empresas” (PELIANO, 2001, p. 56–8).

Convém destacar ações mais diretamente relacionadas com o tema do livro didático: “doações” e “formação de bibliotecas” escolares; “fornecimento de material de apoio” a diretores e docentes do nível fundamental; “edição de livro” para complementar o fundamental, “Publicações voltadas para adolescentes”; “Revista educacional” para atualizar professores em escolas municipais; “Revistas periódicas” com textos sobre currículo do nível médio; enfim, criação e promoção de um *website* “educacional gratuito” para professores. Por serem variadas, essas ações implicam dificuldade de classificá-las adequadamente. Por exemplo, conforme for a destinação dos recursos — se para compra de material escolar, de merenda ou de remédios —, o valor doado por uma empresa a uma escola pode configurar ação educativa, alimentar ou de saúde (PELIANO, 2001, p. 56–8).

Quanto ao público-alvo, a pesquisa conclui o seguinte: “[...] observa-se que as crianças são beneficiadas com atividades predominantemente educacionais, embora também recebam mais atendimento em saúde, alimentação e assistência. Para os jovens as ações restringem-se, basicamente, à área educacional”. Em relação ao público adulto, a pesquisa destaca as ações de “capacitação” e “treinamento” de educadores e professores (PELIANO, 2001, p. 64).

Ainda que 70% das empresas tenham respondido que atuam em parceria com entidades governamentais, essas ações não são realizadas de forma articulada. Não existe “planejamento estratégico” entre investimentos privados e recursos públicos. As empresas “Concentram seus esforços na aplicação adequada de seus próprios recursos e fazem opções de investimento em função da credibilidade das instituições e da qualidade dos projetos apoiados, e não da possibilidade de interferir concretamente para o êxito das políticas públicas na área social” (PELIANO, 2001, p. 92–93).

As ações sociais privadas na área de educação realizadas em parceria com o Estado incluem cessão de funcionários para ministrar cursos de capacitação docente, realização de trabalhos de mutirão para reformar escolas, empréstimo de veículos para atividades das secretarias municipais de Educação e até doação de material para escolas. Outro tipo de parceria envolve a participação em programas do governo federal, tais como Acorda Brasil, Alfabetização Solidária e Capacitação Solidária. Acrescente-se a participação em programas locais de educação (PELIANO, 2001, p. 94).

Em síntese, na conclusão de uma das pesquisas aqui utilizadas, foram elencados pontos utilizados para descrever a ação social das empresas. Denominadas pela autora de “sete pecados capitais” da ação social do terceiro setor, incluem:

1. a descoordenação das ações: constata-se um “processo desordenado, pouco articulado, com reflexos diretos na superposição de ações e, conseqüentemente, com desperdício de esforços e redução da eficiência”;
2. a pulverização de recursos: nota-se atendimento fragmentado, sem prioridades ou foco em alguma atividade determinada;
3. a burocratização: tão criticada na esfera pública, torna-se realidade da esfera privada à medida que as empresas institucionalizam e formalizam suas ações sociais, embora não estejam sujeitas às mesmas exigências legais da burocracia estatal;
4. a descontinuidade: ainda que haja o compromisso das empresas com a continuação da atividade social “mesmo em momentos de dificuldades”, isso não assegura adequação ou eficácia da ação desenvolvida de modo contínuo;
5. a falta de transparência: envolve o modo de realizar as ações sociais, os recursos e até a divulgação do que foi feito —como salienta a pesquisa, há uma “resistência generalizada” do empresariado a apresentar um “balanço” das ações realizadas;

6. o clientelismo: segundo a pesquisa, é um fenômeno de “difícil detecção” e há o “[...] receio enorme de associar a ação social da empresa a uma ação de caráter político-partidário [...]”; porém, o fato de a empresa atender, sobretudo, comunidade de seu entorno sugere certo clientelismo;
7. o distanciamento: a pesquisa conclui que as empresas têm mais “[...] capacidade para dialogar com as comunidades atendidas [...]”, demonstrando “flexibilidade” e mais adaptação às “condições locais”; mas se pode atribuir isso ao localismo das ações e à informalidade das ações sociais da empresas (PELIANO, 2001, p. 95–96).

De fato, as pesquisas aqui abordadas não cuidam diretamente da participação da sociedade civil no PNLD; têm um objeto mais amplo — as ações das FASFIL e as próprias empresas em ações sociais. Mas é possível reconhecer um perfil da sociedade civil empresarial consistente em ações sociais pulverizadas, desarticuladas e cuja eficácia é, no mínimo, duvidosa. Isso contrasta com supostos ideológicos de quem defende o chamado terceiro setor, tais como: eficiência maior dos entes privados, flexibilidade burocrática e capacidade maior de refletir as demandas da sociedade. Ainda que sejam plausíveis, tais supostos podem ser questionados ante uma realidade que se mostra como mais complexa e que, por isso, impõe uma análise dialética de suas contradições.

4.2 Estrutura e funcionamento do PNLD

Salientamos que descrever a estrutura do PNLD não foi tarefa fácil, dada a falta de uma memória institucional do próprio MEC. Documentos, pareceres, regulamentos e relatórios são esparsos, lacunares, incapazes de permitir uma descrição pormenorizada e exaustiva. Além disso, a estrutura e o funcionamento do programa foram construídos e alterados quase constantemente, em razão da mudança tanto da orientação política ocorrida nos sucessivos governos democráticos quanto dos ministros da Educação em um mesmo governo; quase sempre, buscam marcar sua passagem pelo MEC com alguma reforma inovadora.

Os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva — cabe reiterar — configuraram uma nova forma de aquisição e distribuição de livros didáticos que, de início, atendia ao ensino fundamental e, depois, abrangeu o ensino básico, incluindo um público variado como discentes do meio rural e alunos em idade adulta. O PNLD impôs uma

pré-avaliação do livro antes da compra, orientada por critérios conceituais e políticos quanto a excluir obras que contivessem erros de conceito, manifestação de preconceito, discriminação, estereotipismo, proselitismo político e religioso etc. A avaliação de 1999 incluiu o critério metodológico: excluir o que não proporcionasse situações de ensino e aprendizagem adequadas, coerentes e não envolvessem diversidade de procedimentos cognitivos (BATISTA, 2005, p. 12–3).

O processo atual de compra e distribuição começa com o recebimento do termo de adesão das escolas públicas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Depois, vem a publicação de edital, que define regras à participação das editoras no processo seletivo das obras. As regras valem para a inscrição do livro até o prazo para habilitá-lo. O Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) do estado de São Paulo realiza uma triagem para avaliar se os inscritos cumprem o que o edital exige. Então os selecionados são encaminhados à Secretaria de Educação Básica (SEB) para avaliação pedagógica, a ser realizada por comissões formadas, sobretudo, por professores de universidades públicas. A comissão coordenadora é constituída por ato do ministro da Educação, enquanto os professores pareceristas que integram as comissões são escolhidos por meio de chamada pública.

A avaliação é realizada mediante o preenchimento de formulários elaborados pelas comissões. Após essa fase, os avaliadores resenham os livros aprovados para compor um guia para escolha do livro didático. O guia é encaminhado às escolas para que os professores orientem sua escolha do que vão adotar. Cada escola escolhe com base nas indicações de tal guia. Os dados derivados desse processo vão compor uma base para o FNDE iniciar o processo de negociação com as editoras.

A aquisição é realizada por inexigibilidade de licitação, prevista na lei 8.666/1993. A produção do material didático é supervisionada por técnicos do FNDE e do IPT, responsáveis também por coletar amostras e analisar características físicas do material.

A distribuição é realizada diretamente pelas editoras. Cada qual submete as obras às escolas pelo correio. A chegada tende a ocorrer entre o mês de outubro e o mês de início do ano letivo. A entrega em escolas rurais fica a cargo da prefeitura, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação (*website* MEC/FNDE, PNLD-Funcionamento).

A periodicidade da compra é trienal e alternada. Intercala os três níveis da educação básica: nível I, 1º–5º ano do ensino fundamental; nível II, 6º–9º ano do fundamental; nível III, todo o ensino médio. A cada ano, adquiriam-se livros não consumíveis de um dos níveis de

ensino e a complementação de livros do ano anterior, que normalmente corresponde a 13% da compra principal dos livros dos outros níveis. A compra de livros consumíveis de letramento e alfabetização linguística, bem como de alfabetização matemática — destinados aos primeiros anos do ensino fundamental — e livros de língua, ocorre anualmente (BRASIL, 2010; SAMPAIO, CARVALHO, 2010, p. 24–5).

No entanto, tal calendário foi alterado pelo decreto 11.494, de 18 de julho de 2017, que manteve a compra periódica e regular; porém, a periodicidade deve ser definida pelo edital — antes, era definida pelas resoluções do FNDE (MEC/FNDE, 2009; MEC/FNDE, 2012). Além disso, ampliou os segmentos de ensino atendidos ao inserir a educação infantil, que passou a ser o nível I.

Nessa estrutura do PNLD, MEC coordena o processo de avaliação pedagógica das obras didáticas por meio da SEB. A função de avaliar é delegada a subcomissões específicas organizadas por áreas de conhecimento (alfabetização, matemática, português, história etc.). A SEB cuida da parte burocrática do processo, ou seja, mediava os processos de escolha elaborando respostas às editoras sobre a desqualificação de algum livro com base na solicitação de parecer para a respectiva comissão de área.

Os professores avaliadores que compõem as subcomissões se submetem a uma comissão técnica formada por docentes também, de acordo com as áreas disciplinares. Basicamente, tal comissão participa da pré-análise dos livros didáticos inscritos, treina professores pareceristas de cada área de conhecimento, faz a análise do processo de avaliação do livro e sugere novos materiais didáticos e aprimoramento do programa de avaliação e escolha. Os pareceristas provêm de universidades públicas e privadas.

A comissão técnica era constituída mediante portaria do ministro da Educação. Sem critério de escolha determinado, sua função precípua era coordenar subcomissões que avaliavam os livros. Até o ano de 2014, estas eram constituídas por meio de convite feito pela SEB às universidades públicas e particulares. A escolha do corpo de pareceristas ficava a cargo das instituições onde atuam. A primeira avaliação piloto, feita de 1994, sob o governo de Itamar Franco, foi coordenada por comissões técnicas da administração pública: quatro oriundas da FAE, uma proveniente do IPHAN (MEC, 1994, p. 7).

Entre 1997 e 2012, as comissões do PNLD foram compostas por integrantes diferentes. Em *O mercado do livro didático no Brasil do século XXI*, Célia Cassiano apresenta um quadro da diversidade que permeia a composição das comissões. Ela destaca a

permanência de alguns de seus integrantes por muitos anos na comissão, a despeito das mudanças de governo e do ministério. Um professor avaliou dez edições seguidas da referida comissão; dois avaliadores participaram de sete oportunidades da comissão; três integrantes permaneceram por quatro edições de forma contínua (CASSIANO, 2013, p. 104–105).

No governo de Fernando Henrique, iniciou-se a participação da sociedade civil no processo de avaliar a obra escolar. No ano de 1996, esse processo foi coordenado pelo Centro de Pesquisa para Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), organização da sociedade civil conveniada com o MEC para assessorar todo o processo avaliativo. Tal processo estava sendo construído dentro do PNLD. Não havia normatização sobre a atuação de cada participante. Em relação à atuação da sociedade civil, nesse caso o CENPEC atuou até 2001 em parceria com SEB (então SEF).

Não por acaso, há no *Guia do livro didático* para o período 2000–1 um roteiro da atuação de cada ente participante:

O Mec escolhe os coordenadores de cada área e constitui equipes de avaliadores com conhecimento aprofundado da área, com experiência no Ensino Fundamental e sem vínculos com editoras. O FNDE recebe os livros inscritos no Programa, faz a triagem técnica e envia-os à SEF. Os coordenadores de área distribuem os livros para os professores avaliadores das equipes. Cada livro é analisado por dois professores, se o resultado da análise for divergente, o coordenador discute com a dupla, analisa e pede a opinião de um terceiro parecerista antes de liberar o texto técnico final. Há obras que passam por até oito pareceristas, quando as propostas do livro envolvem diferentes disciplinas, como, por exemplo, as de Ciências, cujos conteúdos se relacionam com Física, Astronomia e Biologia, entre outras ciências. O coordenador consolida os diferentes pareceres num texto final que expressa o juízo da comissão avaliadora. O Centro de Pesquisa para Educação, Cultura e Ação Comunitária — Cenpec — recebe os pareceres consolidados dos livros recomendados com suas devidas categorias (RD, REC, RR) e trabalha os textos, editando-o em forma de resenha — exceto as cartilhas, que são avaliadas e resenhadas, em Belo Horizonte, pelo Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita — Ceale (MEC, 2000, p. 11).

O decreto 7.084, de 27 de janeiro de 2010, definiu normas para os procedimentos de avaliação, seleção e aquisição. Seu art. 11 — e incisos — prescreve que o MEC constituirá comissão técnica para “[...] subsidiar a elaboração do edital de convocação, inclusive na definição dos critérios para a avaliação pedagógica e seleção das obras [...]”; “[...] apoiar o processo de pré-análise [...]”; “[...] orientar e supervisionar o processo de avaliação e seleção [...]”; enfim, “[...] assessorar aquele ministério nos temas afetos ao PNDL e PNBE”

(BRASIL, 2010). Cabe dizer que a composição da comissão continua como ato discricionário do MEC.

Esse decreto foi revogado e alterado pelo decreto 9.099, de 18 de julho de 2017. Seu art. 12 prescreveu que a comissão técnica continuaria a ser atribuição do ministro da Educação, com base nas indicações da SEB; do Conselho Nacional de Secretários de Educação(CONSED); da UNDIME; da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação(UNCME); do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação(FNCEE) e CNE; da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior(ANDIFES); do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF)e de entidades da sociedade civil escolhidas pelo MEC para elaborar as listas tríplexes do Conselho Nacional de educação. Além disso, ao ministro coube a prerrogativa de solicitar indicação de outras instituições que não aquelas listadas há pouco para escolher os integrantes da comissão técnica (BRASIL, 2017).

Em abril de 2016, a SEB iniciou um processo de chamada pública em que professores de instituições públicas e privadas poderiam se inscrever para participar da comissão de avaliadores. Por meio de edital, foi feita a chamada de candidaturas de treze instituições de educação superior públicas interessadas em realizar a fase de avaliação pedagógica de obras didáticas destinadas a alunos e professores do ensino médio, bem como na elaboração do *Guia do livro didático* para 2018 (MEC/SEB, 2016). Segundo o decreto 9.099/2017, as equipes de avaliadores compostas exclusivamente por professores universitários podem ser integradas por docentes da educação básica de instituições públicas ou privadas (BRASIL, 2017).

A análise da estrutura e do funcionamento do PNLD evidencia o protagonismo da burocracia estatal por meio do MEC. A participação da sociedade civil é episódica, acessória. Sempre *cabe ao ministério* definir quem são os agentes da sociedade e que papel vão ter no processo. Quanto aos professores universitários, seja de universidades públicas ou privadas, aparecem apenas como avaliadores *ad hoc*. Inserem-se numa estrutura hierárquica maior em que têm pouco poder deliberativo. Basicamente, restringem-se à análise dos livros que lhes são atribuídos. Avaliam segundo critérios ou diretrizes fixados verticalmente, de cima para baixo. É como se fossem funcionários de baixo escalão em uma estrutura burocrática imensa.

4.2.1 A atuação do CENPEC

O processo de redemocratização — convém lembrar — incrementou a participação da sociedade civil, com os movimentos populares, as fundações privadas e as associações empresariais. Segundo Virgínia Fontes, o Estado se ampliou, ao invés de reduzir-se, como preconiza a doutrina liberal; e o fez, sobretudo, por meio da “[...] extensa rede capilar de ‘parcerias’ privado-pública [...]” e das “[...] Fundações e Associações Sem Fins Lucrativos [...]” que passaram a formular e executar políticas públicas — a ponto de contar até com recursos estatais em muitos casos. Como conclui a autora, o resultado dessa “mercantilização da filantropia” foi uma “política de contenção e apassivamento” das reivindicações sociais e populares, na medida em que obliterava a totalidade da dinâmica social no seio das relações capitalistas de produção (FONTES, 2009).

No contexto brasileiro, a afirmação das assim chamadas entidades “privadas, porém públicas” buscava atingir três objetivos:

- 1) contribuía para eliminar as conquistas populares no interior do Estado (redução das políticas públicas universais), reclamando recursos públicos para tais entidades privadas; 2) como apologia das “qualidades” de eficiência e eficácia do mercado quando devotado ao “bem público”; e 3) como admissão da propriedade privada e do Estado como insuperáveis (FONTES, 2009).

A partir de 1995, no âmbito do PNLD, a equipe de coordenação da avaliação do livro didático passou a contar com a participação do CENPEC e da SEF (atual SEB, secretaria do MEC), em virtude da reforma administrativa de Bresser Pereira quanto à execução dos serviços sociais. O CENPEC é um centro de estudos criado em 1987 com o objetivo de contribuir para a qualidade da educação. Mas nenhum dos documentos do MEC pesquisados informa as razões da escolha dessa organização para presidir a comissão coordenadora. A presidente do CENPEC é Maria Alice Setúbal, pertencente à família detentora da propriedade do Itaú-Unibanco; ou seja, é umbilicalmente ligada ao maior banco privado do país. Entre as funções exercidas no PNLD, o CENPEC coordenou os trabalhos das comissões de avaliação pedagógica dos livros inscritos e publicou o primeiro *Guia de livros didáticos* de 1ª a 4ª série. A primeira comissão técnica desse período foi constituída da seguinte forma:

[...] coordenado pela SEF [Secretaria de Ensino Fundamental], composto por técnicos do FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] e da SEF, assim como pelos coordenadores da avaliação de livros didáticos (das áreas de Alfabetização, Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia e Ciências), todos eles docentes de diferentes instituições universitárias brasileiras. Também participaram desse grupo duas instituições que vinham integrando a avaliação desde seus momentos iniciais: o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) — organização não-governamental voltada para a pesquisa e a ação educacionais — e o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE), órgão da Faculdade de Educação da UFMG voltado para a pesquisa, a documentação e a ação educacionais no campo da alfabetização e do letramento (MEC, 2001, p. 9).

O CENPEC participou da reunião de “Apresentação dos critérios de avaliação do livro didático”, em dezembro de 1995, representado por Maria Alice Setúbal, pessoal do MEC e da FAE. O CENPEC participou da mesa-redonda “Como melhorar o livro didático” (MEC, 1994, p. 356–7). Mas nos documentos do MEC e no *website* do CENPEC não encontramos informações suficientes para esclarecer como ocorreu a atuação dessa organização não governamental.

Segundo o currículo de Maria Alice Setúbal, disponível na plataforma Lattes do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), nas informações sobre “atuação profissional” consta vínculo institucional com o MEC de 1995 a 1996 — atuação como coordenadora de avaliação do livro didático. Na parte relativa a “projetos de pesquisa”, no período 1995–2002 consta a informação de que o CENPEC conduziu a avaliação das obras com o objetivo de avaliar sua qualidade e pertinência para o ensino fundamental e orientar o MEC na seleção e escolha. Ainda na descrição do projeto consta que o CENPEC recebeu auxílio financeiro do MEC, mas não se mencionam valores.

Outras participantes ligadas ao CENPEC no projeto na condição de integrantes foram Regina Maria Hubner, América dos Anjos Costa Marinho e Marta Wolak Grosbaun. Além disso, o CENPEC também participou da confecção do *Guia do livro didático* da 1ª a 4ª séries nos anos de 1995 e 1999. Acerca desse período, Célia Cassiano relata um episódio que suscitou a crítica de autores que tiveram seus livros reprovados na avaliação de 1996: foi avaliado e aprovado, com boa classificação, o livro *Letra viva*, cuja autora é nada mais, nada menos que Maria Alice Setúbal, justamente quando o CENPEC tomava parte na coordenação do PNLD (CASSIANO, 2013, p. 129–33).

Maria Alice Setúbal escreveu textos de opinião em veículos de comunicação de grande circulação nacional onde afirmou o papel imprescindível das organizações da sociedade civil e realizou uma campanha sistemática para afirmar o valor da sociedade que ela representa. Em uma série de textos de opinião publicada no jornal *Folha de S. Paulo*, em geral ela vislumbra a sociedade civil como solução para os problemas sociais; seus membros, suas organizações, suas instituições seriam guardiães dos direitos: especialistas focados em estudos inovadores para o país, a ponto de ser capazes de definir políticas públicas mais adequadas. Ela afirma que devem acompanhar e fiscalizar a implementação de políticas públicas. Noutros termos, a participação da sociedade civil seria o melhor caminho para recompor uma sociedade em crise e com descrédito da classe política.

No texto “Para que servem as ONGs, afinal?”, a citada autora diz que o “[...] livre fluxo de informações é crucial para ampliar o alcance das ações da sociedade civil organizada” (SETÚBAL, 2011, fl. 2), concluindo pela exigência da transparência para os órgãos públicos, como quem pleiteia ampliação do acesso das organizações da sociedade civil à máquina do Estado. Com uma visão acrítica da história, surge uma figura redentora capaz de resolver todos os problemas da sociedade brasileira: complexa, pluralista e desigual.

A escassez de mais informações sobre a atuação do CENPEC impede uma análise mais detida. Mas podemos chegar a conclusões. Esse centro de pesquisas tinha vínculos fortes com o MEC e assessorou o processo inicial de definição de critérios para avaliar livro didático; é provável que tenha recebido apoio financeiro do MEC — embora não se possa afirmar a natureza do apoio. Além disso, tinha vínculos com um banco privado graças à pessoa da diretora Maria Alice Setúbal. Hoje, o CENPEC atua ativamente no debate sobre a base nacional comum curricular (BNCC) junto ao Movimento pela Base Nacional Comum. Assume papel de mediador entre Estado e os interesses que representa, assumindo um protagonismo na política educacional que outros representantes da sociedade civil não têm, tais como sindicatos de professores, associações de pais etc.

4.3 O mercado editorial de livros didáticos

Abordamos dois aspectos do papel do mercado editorial no PNLD: os gastos governamentais para a compra do livro didático e o conjunto das editoras que o vendem. A participação das casas editoriais no programa ocorre apenas na condição de fornecedor, e sua influência no processo de compra é limitada. Elas atuam de duas formas: questionando

critérios de avaliação via recurso administrativo e, eventualmente, Poder Judiciário; ou divulgando a obra nas escolas e entre os professores por meio do marketing e da publicidade. Importa aqui reconhecer uma relação mercadológica com o Estado estabelecida no governo de Getúlio Vargas (1934–45) consolidada pelo governo militar (1964–85) e adotada pelos governos sucessivos. Tal vínculo criou uma dependência entre mercado editorial e compra governamental de obras escolares.

De acordo com Bárbara Freitag, por intermédio do PNLD, o Estado assume funções múltiplas de “[...] regulador do mercado, investidor, e consumidor, atenuando, com suas medidas, as tensões sociais e atendendo, ao mesmo tempo, os interesses dos setores empresariais privados” (1987, p. 38). Eis por que Freitag afirma que o livro didático tem papel-chave no funcionamento do sistema educacional. É material usado na aprendizagem escolar, é fonte de renda de editores e é fator de criação de funções na máquina pública (1987, p. 97).

O mercado voltado à venda de didáticos foi caracterizado em relatório do BNDES como cada vez mais globalizado. Enquanto editoras pequenas se organizavam em associações para sobreviver, as grandes se concentravam em conglomerados de mídia que incluíam redes de televisão, jornais e outros meios de comunicação. Segundo o mencionado relatório:

[...] a Editora Saraiva, que tinha 15% do seu capital em propriedade de capital estrangeiro, vendeu mais 2,6% ao International Financial Corporation (IFC), órgão financeiro do Banco Mundial; as editoras de livros didáticos Ática e Scipione foram compradas pelo Grupo Abril e por um dos maiores grupos de comunicação da Europa, o Havas, da França; a Siciliano abriu o capital de sua rede de livrarias e vendeu 35% de suas ações para o grupo financeiro norte-americano Darby Overseas Investments; e o Shopping Ática, que pertencia à Editora Ática, foi vendido para a empresa francesa Fnac (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 9).

Também Célia Cassiano constata esse fenômeno, na década de 90: editoras líderes no mercado de livros escolares foram incorporadas aos grupos internacionais.

1) Grupo Saraiva, formado pelas Editoras Saraiva, Atual e Formato. A Editora Atual foi adquirida pela Saraiva em 1998; e a Formato, em 2003. Saab, Gimenez e Ribeiro observaram que a Editora Saraiva, que tinha 15% do seu capital em propriedade de capital estrangeiro, vendeu mais 2,6% ao Internacional Financial Corporation (IFC), órgão financeiro do Banco Mundial. Em 2004, foi criado o Ético, sistema de ensino que passou a compor o grupo Saraiva. 2) Grupo Abril, influente grupo de comunicação da América Latina, que em 2004 passou a ter o controle acionário total das

Editoras Ática e Scipione. Tais editoras haviam sido compradas pelo próprio Grupo Abril e pelo Havas, da França (Vivendi Universal Publishing – VUP), em 1999. Em 2002, o Grupo Vivendi vendeu todas as suas editoras na Europa e na América Latina para a Hachette (braço editorial do Grupo Lagardère, da França). Porém, de acordo com o *site* da Ática, as Editoras Ática e Scipione ficaram fora dessa transação comercial. Em 2004, o Grupo Abril assumiu integralmente o controle dessas empresas. De acordo com artigo assinado por Cassiano Elek Machado e Marcelo Sakate, publicado em 2 de março de 2004 no jornal *Folha de S. Paulo*, o fundo europeu TMG havia proposto a compra da totalidade das ações das Editoras Ática e Scipione por US\$ 85 milhões. Também haviam feito propostas para a compra das duas editoras o Grupo espanhol Prisa, fundos do banco Real, do Unibanco, e da Editora Saraiva. Em 2007, foi criada a Abril Educação, que, em 2010, por meio de reorganização societária, passou a atuar separadamente da Abril S. A. Ela reúne as editoras Ática e Scipione, o Sistema de Ensino Anglo, adquirido em 2010. Também a integram o Curso e o Colégio pH, com unidades no Rio e em Niterói, o Grupo ETB, de ensino técnico, com unidades no interior do Estado de São Paulo, a Siga, curso preparatório para concurso, e a Livemocha, comunidade *online* de ensino de inglês no mundo. 3) A Editora Moderna, em 2001, foi adquirida pelo Grupo Editorial Santillana, pertencente ao Grupo Prisa. O Grupo Santillana conta com seis empresas no território nacional: a Editora Salamandra, o selo Richmond, o Sistema Uno de Ensino, a empresa de avaliação educacional Avalia e a Editora Objetiva, que foi adquirida pela Santillana em 2005. 4) Grupo IBEP/Cia. Editora Nacional. Em 1980, a Companhia Editora Nacional foi adquirida pelo IBEP. 5) A FTD adquiriu a Editora Quinteto em 1997. Pertencente a ordem religiosa dos Irmãos Maristas (2013, p. 246–8).

À luz de dados contidos em *website* institucional dessas editoras, o quadro de internacionalização do mercado editorial nacional não se alterou muito. A Moderna é do grupo Santillana — propriedade do grupo midiático Prisa, da Espanha. Também parte desse grupo é a Richmond, que fornece para o PNLD. Também fornecedoras para o programa, a FTD e a Quinteto continuam como propriedade dos irmãos Marista. Ática e Scipione pertencem ao grupo Abril, que adquiriu a Saraiva com participação do grupo Somos Educação. Não sabemos informar se o IFC (órgão financeiro do Banco Mundial) ainda participa do grupo Saraiva; mas a Atual e a Formato o compõem, e ambas já venderam para o PNLD. A IBEP, que tinha adquirido a Nacional, tornou-se proprietária da Base, que fornece livros ao programa.

Esse cenário demonstra que o mercado não é mais nacional. A incorporação das editoras a grupos nacionais e internacionais reforça a ideia de oligopólio na venda de livros. O relatório do BNDES considerou que o mercado brasileiro nos anos 90 entrava em sua fase mais competitiva, ao contrário de outros mercados desenvolvidos que não apresentavam

crescimento. O relatório atribui esse fato ao faturamento com obras didáticas e do mercado brasileiro promissor (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 9).

O mercado editorial nacional surgiu com livrarias que vendiam livros escolares, técnicos e profissionais (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 11), o que explica, em parte, a criação da política de compra de didáticos — cabe frisar — pelo governo Vargas. Em tempos de globalização, isso não significa mais apoio ao mercado editorial nacional, pois a política favorece mais os conglomerados nacionais e estrangeiros e dificulta a participação de editoras pequenas.

Editores e autores de livro didático, Francisco Sampaio e Aloma Carvalho denunciam, em seu livro *Com a palavra o autor*, a concorrência desleal praticada pelos grupos editoriais que compromete a livre concorrência, afeta a divulgação da obra didática e a sustentabilidade financeira das casas editoriais pequenas:

Tais excessos incluíam desde a distribuição de brindes (uma autora amiga nossa nos contou que viu de perto um divulgador sortear máquina de fazer pão entre os professores e diretores das escolas que escolhessem o livro de sua editora), até a interferência direta na rotina das escolas, tais como a presença indiscriminada de divulgadores no espaço escolar (há quem diga que alguns deles ajudam os diretores e coordenadores a preencherem os pedidos do FNDE!) e até mesmo a suspensão das aulas para a realização de verdadeiros “malhos de venda” sob o disfarce de palestras de capacitação de professores (SAMPAIO; CARVALHO, 2010, p. 13).

Não só essa passagem, mas também o livro todo deixa transparecer inconformismo com o domínio das editoras que vendem ao PNLD. As práticas abusivas denunciadas foram coibidas no governo de Luís Inácio Lula da Silva por meio da portaria MEC 2.963, de 29 de agosto de 2005, depois pelo decreto 7.084 de 27 de janeiro de 2010. A portaria proibia o oferecimento de vantagens a “[...] qualquer pessoa, vinculada à escolha dos livros [...]”, uso de “[...] senha e/ou o formulário enviados pelo FNDE às escolas [...]”, além de coibir “[...] divulgação dos materiais diretamente nas escolas [...]”, dentre outras práticas. O decreto, por sua vez, reforçava tais proibições. Segundo Sampaio e Carvalho, contra essas disposições normativas, a Abrelivros promoveu uma campanha intensa (uso da imprensa e *lobby* junto aos parlamentares federais); mas falhou. Esse marco regulatório teria permitido à editora dos autores vender para o PNLD em 2007 (2010, p. 35).

Na primeira compra governamental com avaliação de obras didáticas, em 1997, o PNLD beneficiou as editoras Ática-Scipione, FTD, IBEP, Nacional, Saraiva-Atual, Editora do

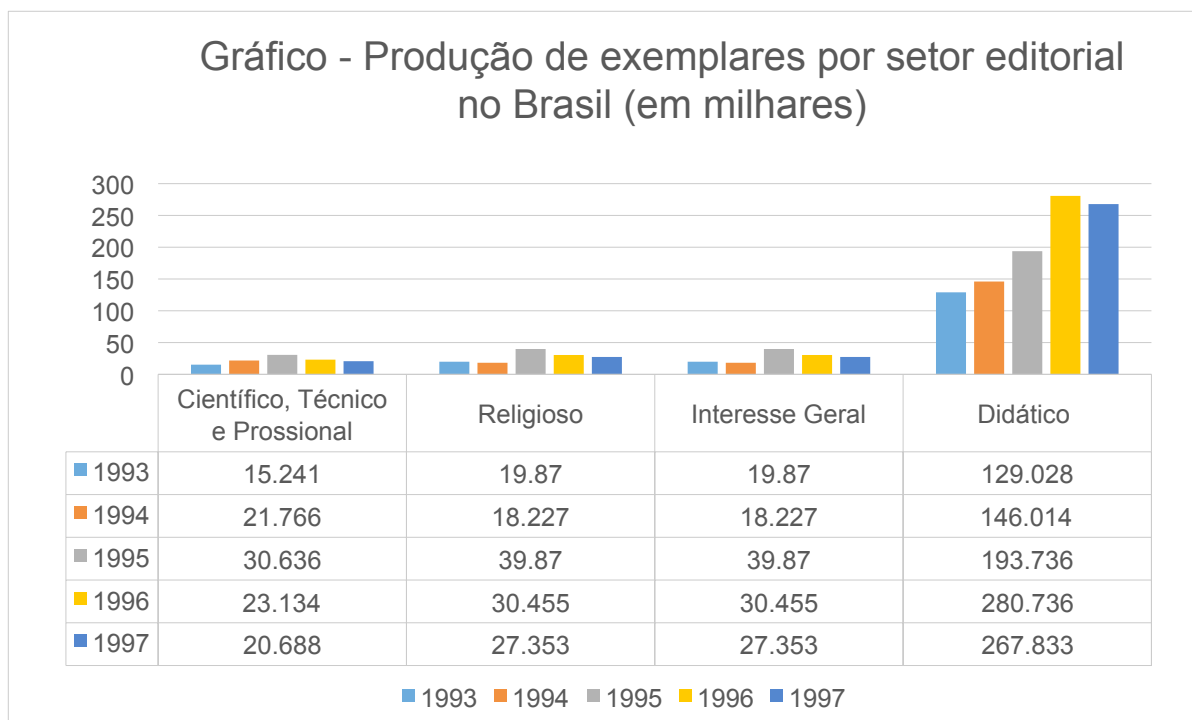
Brasil e Moderna. Algumas estavam entre as maiores do mercado de então, conforme a tabela a seguir.

TABELA 5. Maiores editoras por faturamento em 1997 (US\$ milhões)

| EDITORA | FATURAMENTO |
|----------------------|-------------|
| Ática/Scipione | 242,0 |
| FTD | 129,0 |
| Saraiva | 81,8 |
| Moderna | 78,0 |
| Record | 29,0 |
| Companhia das Letras | 21,5 |
| Siciliano | 13,0 |
| Rocco | 11,7 |
| Nova Fronteira | 10,0 |
| Ediouro | 9,4 |

FONTE: Saab, Gimenez e Ribeiro (1999, p. 13-4).

Reforçadas pela compra do governo, as editoras grandes desfrutavam do mercado quase exclusivamente. Analisamos a seguir o grau de dependência entre mercado editorial e PNLD. Tal fato é reconhecido pelo MEC nos seguintes termos: “Embora não se disponha de séries históricas de dados, verifica-se, ao longo dos anos 90, que o setor editorial brasileiro possui uma relação de forte dependência para com o subsetor de livros didáticos e que este, por sua vez, é dependente das compras efetuadas pelo PNLD” (MEC, 2001, p.37). O gráfico a seguir demonstra tal dependência entre 1993 e 1997.



FONTE: Batista (2001, p. 37).

Como se pode ver, a venda de obras escolares é superior à de outros segmentos editoriais. Essa constatação sugere que a política de aquisição do livro didático sustenta um mercado que, supostamente, era incapaz de existir sem apoio governamental; mais que isso, reforça a hipótese de que a necessidade do livro didático se vincula mais aos interesses desse mercado do que às demandas educacionais.

Com efeito, o BNDES levantou problemas da cadeia produtiva do livro em um relatório onde se lê que os problemas sociais que afetam mais o setor editorial incluem concentração de renda, uma maioria da população com poder aquisitivo mínimo e educação de qualidade inferior; além de problemas econômicos como os juros elevados (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 54). O relatório considera que, apesar de o setor editorial não ser o mais representativo economicamente, é importante para disseminar a educação; daí a defesa de mais investimento no setor. Considera-se que não existia uma política industrial adequada a esse mercado.

Além disso, a falta de acesso ao livro é apontada como problema provocado por estes fatores: preço do livro, carência de bibliotecas, trabalho deficiente com leitura escolar, custo de transporte e distribuição, existência de poucas livrarias (concentram-se nas capitais), baixo consumo *per capita* e baixo nível de capitalização da maioria das empresas. Das propostas apresentadas, a que mais define o investimento governamental é a democratização dos livros, que subtende acesso ao livro para população com menos poder aquisitivo e que não frequenta livrarias e bibliotecas (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 54–8).

Esses dados ajudam a compreender a estruturação do PNLD como política de incentivo ao mercado editorial porque suscitam questionamento. Por exemplo, por que a preferência pela compra de obras didáticas, e não pela criação e manutenção de bibliotecas públicas?²⁶ Afinal, após a inserção do mercado editorial estrangeiro no Brasil, a proteção ao mercado nacional pelo governo perde seu sentido original. Convém analisar o PNLD nos anos subsequentes.

Em 1998, o faturamento do segmento de livros didáticos superava o faturamento dos demais segmentos. Os negócios envolvendo obras escolares somaram R\$ 1.134.329.203, ou

²⁶ Há uma política paralela, mas com menos empenho do governo federal. É o Programa Nacional Biblioteca da Escola, que iniciou sua distribuição no ano 1998. A finalidade era incentivar a leitura distribuindo acervos de obras literárias, de pesquisa e de referência para professores e alunos de todas as séries e modalidades educacionais. De início, foram distribuídos materiais diversos como globos terrestres, atlas e dicionários. O programa foi interrompido em 2014 (FNDE, *website*).

seja, foram vendidos 258.490.241 exemplares; as vendas de livros de outros segmentos totalizaram R\$ 949.009.704, isto é, 151.844.400 exemplares (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 19). Para William Saab, o segmento dos didáticos é concentrado em poucas editoras (Ática, Scipione, Saraiva e Moderna) graças ao custo elevado de produção (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 22). Mas é promissor: o mercado faturou quase US\$ 998 milhões em 1998, dos quais 44% vieram da compra do governo de 114 milhões de exemplares. Não por acaso, esse mercado atraiu o interesse de editores estrangeiras, o que explica a “tendência à internacionalização” desse segmento (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 23).

Além disso, a estabilidade econômica foi associada ao aumento da venda de livros. Com a diminuição na compra de didáticos pela FAE no ano de 1992, o mercado caiu expressivamente em sua produção e venda (SAAB; GIMENEZ; RIBEIRO, 1999, p. 17). A própria Câmara Brasileira do Livro (CBL), em seus relatórios de gestão, faz essa associação ao indicar que “As vendas do governo registraram retração de 10,31% no número de exemplares — o que explica a retração no faturamento” (CBL, Relatório anual 2013, p. 69). Em suma, a estabilização econômica do mercado editorial depende dos negócios com o governo.

A seguir, apresentamos dados sobre a venda de livros didáticos disponível no *website* do Sindicato Nacional dos Editores de Livros e da CBL sobre a “Produção e vendas do setor editorial brasileiro” entre 2001 e 2016, pesquisa realizada pela FIPE/USP.

QUADRO 6. Comportamento do setor editorial brasileiro (subsetor didáticos) relativo a exemplares vendidos para o mercado (M) e governo (G) entre os anos de 2001 a 2016

| ANO | FATURAMENTO (R\$) | EXEMPLARES VENDIDOS |
|------|--------------------|---------------------|
| 2001 | M – 749.000.000 | 58.500.000 |
| | G – 406.000.000 | 102.000.000 |
| 2002 | M – 775.000.000 | 53.000.000 |
| | G – 318.000.000 | 108.000.000 |
| 2003 | M – 830.000.000 | 49.000.000 |
| | G – 436.630.000 | 108.000.000 |
| 2004 | M – 822.495.180,45 | 56.551.878 |
| | G – 431.779.967,40 | 100.541.336 |

Continua...

Continuação do QUADRO 6.

| ANO | FATURAMENTO (R\$) | EXEMPLARES VENDIDOS |
|------|----------------------|---------------------|
| 2005 | M – 945.548.907,21 | 69.856.235 |
| | G – 377.615.661,32 | 65.182.040 |
| 2006 | M – 872.137.954,60 | 66.754.468 |
| | G – 616.141.792,72 | 96.910.126 |
| 2007 | M – 971.561.686,72 | 75.318.340 |
| | G – 694.295.836,07 | 123.647.743 |
| 2008 | M – 1.001.216.071,96 | 73.538.863 |
| | G – 764.558.318,81 | 107.551.832 |
| 2009 | M – 1.030.792.120,38 | 84.327.117 |
| | G – 698.108.111,02 | 123.100.026 |
| 2010 | M – 1.102.340.882,22 | 58.278.373 |
| | G – 999.837.626,61 | 144.380.619 |
| 2011 | M – 1.189.043.068,30 | 60.602.520 |
| | G – 1.194.705.998,13 | 166.373.225 |
| 2012 | M – 1.298.506.815,88 | 53.880.755 |
| | G – 1.105.272.616,39 | 150.146.219 |
| 2013 | M – 1.307.058.056,24 | 51.798.958 |
| | G – 1.254.984.959,89 | 169.048.143 |
| 2014 | M – 1.446.367.040,52 | 57.260.368 |
| | G – 1.045.320.911,28 | 126.939.731 |
| 2015 | M – 1.386.064.754,90 | 50.772.492 |
| | G – 1.158.718.898,56 | 128.622.634 |
| 2016 | M – 1.436.755.942,45 | 47.962.585 |
| | G – 1.328.821.188,23 | 147.631.141 |

Fonte: FIPE/USP.

Esses dados evidenciam que houve crescimento expressivo da participação do governo no faturamento das empresas editoriais. Em 2001, a compra governamental foi quase o dobro da produção das editoras, embora as vendas para o mercado tenham superado, também em quase o dobro, o faturamento com vendas estatais. Em 2016, a compra é superior ao triplo do número de livros vendidos no mercado pelas editoras; tal montante contribui para o faturamento com valores quase iguais aos obtidos com a venda de livros no mercado.

À parte a retração de 2005, as compras cresceram a ponto de criar dependência financeira das editoras. A diferença no volume de venda ao governo (quase o dobro de obras vendidas no mercado) e sua participação menor no faturamento das empresas derivam do valor baixo na venda de livros ao governo, pois a compra em grandes quantidades barateia o custo de produção. Tal dependência oblitera o debate sobre a relevância pedagógica do livro didático — sua eficiência para aprendizagem escolar —, os rumos do PNLD, a qualidade da obra distribuída e os critérios de seleção. Do programa depende um ramo importante da indústria nacional, já em processo de internacionalização; ou seja, o mercado editorial e suas

necessidades se superpõem aos problemas da educação e às necessidades das escolas na pauta de preocupação do governo.

QUADRO 7. Fornecimento de livros segundo as editoras — PNLD (2005–10)

| EDITORA | ANO | | | | | |
|-----------------------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| <i>AJS</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Anzol</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Ática</i> | 20.221.180,00 | 9.059.182,00 | 12.892.030,00 | 19.963.930,00 | 14.165.510,00 | 113.340.733,35 |
| <i>Aymarã</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 80.857,03 |
| <i>Base</i> | 473.979,00 | 562.892,00 | 1.518.687,00 | 749.830,00 | 631.240,00 | 11.411.042,03 |
| <i>Brasil</i> | 5.964.404,00 | 2.298.910,00 | 4.538.308,00 | 3.674.308,00 | 2.019.048,00 | 16.554.583,92 |
| <i>Casa</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Casa Publicadora</i> | 0 | 0 | 0 | 88.798,00 | 20.225,00 | 257.799,60 |
| <i>CCS</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>CDE</i> | 0 | 0 | 0 | 289.394,00 | 117.398,00 | 0 |
| <i>Cia da Escola</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.329.472,28 |
| <i>Dimensão</i> | 329.761,00 | 268.190,00 | 593.854,00 | 425.381,00 | 349.189,00 | 2.049.113,45 |
| <i>Educarte</i> | 0 | 0 | 4.772,00 | 1.901,00 | 1.659,00 | 0 |
| <i>Escala</i> | 0 | 0 | 4.645.823,00 | 4.357.947,00 | 2.844.283,00 | 28.111.146,42 |
| <i>Esfera</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>FAPI</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 472.619,03 |
| <i>FTD</i> | 15.516.082,00 | 9.573.913,00 | 25.801.057,00 | 22.996.524,00 | 22.044.537,00 | 126.970.331,02 |
| <i>Global</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.996.302,07 |
| <i>Globo</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Grafset</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>IBEP</i> | 5.671.502,00 | 3.958.525,00 | 3.689.396,00 | 2.605.695,00 | 2.136.169,00 | 7.896.153,82 |
| <i>Imeph</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Imperial</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Lafonte</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Lê</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Leya</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>lexikon</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Macmillan</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Módulo</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Moderna</i> | 9.304.560,00 | 6.343.164,00 | 26.956.962,00 | 43.725.792,00 | 27.315.864,00 | 121.165.468,26 |
| <i>Nacional</i> | 79.477,00 | 65.589,00 | 0 | 0 | 0 | 9.980.598,88 |
| <i>Nova Fronteira</i> | 4.264.995,00 | 1.214.662,00 | 2.063.985,00 | 1.568.914,00 | 1.112.987,00 | 0 |
| <i>Nova Geração</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9.552.973,68 |

Continua...

Continuação da QUADRO 7.

| EDITORA | ANO | | | | | |
|--------------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| <i>Pax</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Pearson</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Piá</i> | 8.497.271,00 | 2.377.584,00 | 7.956.950,00 | 5.621.322,00 | 3.619.723,00 | 0 |
| <i>Positivo</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 39.664.719,63 |
| <i>Pueri Domus</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Quinteto</i> | 1.887.208,00 | 551.788,00 | 3.315.503,00 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Richmond</i> | 0 | 0 | 863.580,00 | 536.312,00 | 517.667,00 | 0 |
| <i>Sarandi</i> | 14.447.890,00 | 8.769.240,00 | 11.105.154,00 | 15.158.442,00 | 17.496.373,00 | 1.608.385,01 |
| <i>Saraiva</i> | 9.322.375,00 | 5.371.068,00 | 5.751.343,00 | 6.726.080,00 | 9.258.902,00 | 87.038.120,41 |
| <i>Scipione</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 50.130.900,98 |
| <i>SM</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8.999.901,84 |
| <i>Terra Sul</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Texto</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>UDP</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Zapt</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

FONTE: *website* MEC/FNDE dados estatístico anteriores; *website* MEC/FNDE dados estatístico.

QUADRO 8. Fornecimento de livros segundo as editoras — PNLD (2011–6)

| EDITORA | ANO | | | | | |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| <i>AJS</i> | 10.011.524,51 | 3.717.387,00 | 8.532.174,33 | 8.125.359,38 | 36.098.215,55 | 12.216.731,96 |
| <i>Anzol</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16.466.784,82 |
| <i>Ática</i> | 154.472.000,80 | 199.671.418,48 | 176.172.049,46 | 182.518.517,27 | 182.153.141,88 | 170.813.022,12 |
| <i>Aymará</i> | 87.089,59 | 44.563,00 | 38.793,10 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Base</i> | 8.581.671,27 | 12.098.451,00 | 22.084.723,83 | 17.173.074,37 | 16.283.759,46 | 15.249.444,00 |
| <i>Brasil</i> | 17.715.145,37 | 22.629.741,00 | 28.862.688,67 | 52.885.120,25 | 34.973.538,99 | 33.295.536,93 |
| <i>Casa</i> | 0 | 234.913,00 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Casa Publicadora</i> | 958.147,23 | 0 | 228.988,50 | 0 | 0 | 0 |
| <i>CCS</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.338.547,79 | 549.426,95 |
| <i>CDE</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Cia da Escola</i> | 2.328.906,02 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Dimensão</i> | 544.583,97 | 10.206.026,44 | 347.446,98 | 147.827,60 | 119.275,39 | 4.032.128,82 |
| <i>Educarte</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Escala</i> | 27.846.765,07 | 27.828.402,00 | 21.286.488,67 | 22.571.496,78 | 26.553.600,65 | 19.243.200,44 |
| <i>Esfera</i> | 0 | 0 | 263.538,00 | 96.361,92 | 82.074,43 | 963.639,30 |
| <i>FAPI</i> | 207.963,12 | 89.625,00 | 117.531,00 | 0 | 0 | 0 |
| <i>FTD</i> | 188.472.370,61 | 166.101.210,60 | 158.901.512,96 | 233.390.091,19 | 199.985.961,10 | 195.133.285,51 |
| <i>Global</i> | 21.914.332,64 | 0 | 29.302.923,18 | 39.522.062,93 | 0 | 46.241.040,58 |
| <i>Globo</i> | 0 | 7.996.875,25 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Continua...

Continuação da QUADRO 8...

| EDITORA | ANO | | | | | |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| <i>Grafset</i> | 0 | 0 | 926.664,25 | 420.017,37 | 427.165,35 | 0 |
| <i>IBEP</i> | 84.257.611,66 | 4.979.470,00 | 118.817.755,90 | 43.661.420,70 | 61.600.359,72 | 50.755.000,23 |
| <i>Imeph</i> | 1.388.993,01 | 0 | 1.570.806,69 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Imperial</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.181.521,80 | 1.287.320,95 |
| <i>Lafonte</i> | 0 | 2.777.524,00 | 3.241.576,80 | 4.147.233,04 | 0 | 0 |
| <i>Lê</i> | 0 | 0 | 100.787,85 | 35.630,00 | 25.122,97 | 0 |
| <i>Leya</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 31.863.495,78 |
| <i>lexikon</i> | 0 | 13.576.382,57 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Macmillan</i> | 0 | 17.853.998,00 | 16.942.943,60 | 15.757.349,95 | 38.085.112,75 | 40.064.398,94 |
| <i>Módulo</i> | 4.251.981,16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Moderna</i> | 162.095.017,83 | 224.517.278,84 | 146.517.965,31 | 273.176.150,22 | 166.231.129,89 | 161.032.441,65 |
| <i>Nacional</i> | 3.489.460,69 | 10.418.661,43 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Nova Fronteira</i> | 0 | 5.531.186,90 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Nova Geração</i> | 15.112.199,38 | 14.864.632,00 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Pax</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.701.787,32 | 2.444.727,46 |
| <i>Pearson</i> | 0 | 0 | 3.036.037,95 | 2.022.507,00 | 2.335.477,96 | 450.791,00 |
| <i>Piá</i> | 0 | 11.056.171,14 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Positivo</i> | 27.187.572,29 | 40.269.089,87 | 24.036.576,37 | 39.015.831,00 | 31.469.568,82 | 30.313.953,25 |
| <i>Pueri Domus</i> | 0 | 4.819.352,00 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Quinteto</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Richmond</i> | 0 | 15.842.659,00 | 16.019.228,74 | 14.669.993,55 | 0 | 0 |
| <i>Sarandi</i> | 956.997,45 | 904.316,00 | 557.829,75 | 601.717,63 | 604.819,94 | |
| <i>Saraiva</i> | 140.390.289,36 | 216.377.790,93 | 130.095.467,83 | 173.287.433,24 | 153.952.559,71 | 119.812.690,47 |
| <i>Scipione</i> | 120.230.592,21 | 102.786.747,00 | 90.090.915,95 | 55.283.609,63 | 62.963.389,73 | 37.498.607,09 |
| <i>SM</i> | 28.367.191,80 | 54.446.252,73 | 40.489.217,02 | 60.466.803,47 | 95.311.612,46 | 76.551.912,19 |
| <i>Terra Sul</i> | 0 | 1.533.294,00 | 5.053.389,67 | 3.660.196,21 | 185.931,03 | 942.991,67 |
| <i>Texto</i> | 0 | 0 | 8.079.693,64 | 30.808.178,82 | 41.344.398,76 | 0 |
| <i>UDP</i> | 0 | 0 | 0 | 19.644.978,89 | 16.301.729,39 | 0 |
| <i>Zapt</i> | 0 | 0 | 549.505,65 | 927.540,69 | 1.086.541,50 | 4.350.590,02 |

FONTE: *website* MEC/FNDE dados estatístico anteriores; *website* MEC/FNDE dados estatístico.

Essa tabela mostra as editoras campeãs de venda para o governo no período de doze anos. Por coincidência, as que figuram no topo da lista são quase sempre as mesmas e quase sempre com valores próximos ao descrito por Freitag, Mota e Costa: “Dos 45 milhões de livros, aproximadamente 41 milhões foram fornecidos por *apenas 10 editoras*, que assim se beneficiam de 92.2% das vendas do livro didático para o Estado” (1987, p. 39, grifo nosso). Também Célia Cassiano constata isso depois: “[...] na década de 1990, *eram nove as editoras* que lideravam o mercado dos livros didáticos no Brasil: Saraiva, FTD, Cia. Editora Nacional,

Editora do Brasil, Ática, Scipione, Moderna, Atual e o IBEP” (2013, p. 249, *grifo nosso*). A seu turno, Eloísa Höfling constatou a concentração das compras do PNLD em poucas editoras com base em dados de 1994: FTD, Scipione, Ática, Saraiva, Brasil e Nacional concentraram “[...] cerca de 90% do total de recursos públicos da FAE para compra e distribuição de livros didáticos”; ou seja, “[...] um grupo que não atinge 20% do total de editoras inscritas no programa” (2000, p. 164). Essas constatações dão base para afirmar um oligopólio da indústria editorial.

Por ordem de valores, as fornecedoras de peso hoje são: Moderna, FTD, Ática, Saraiva, Scipione, IBEP, SM, Positivo e Brasil. As quatro primeiras, no decorrer desse período, receberam valores na casa dos bilhões. Das 48 que venderam ao governo, apenas oito têm fornecido continuamente: Moderna, FTD, Ática, Saraiva, IBEP, Brasil, Base e Dimensão. Em contraste, as demais receberam valores ínfimos se comparados aos das campeãs de venda.

Do universo de 48 casas editoriais constantes nas tabelas acima, as onze citadas figuram entre as grandes beneficiárias do programa. Cabe dizer que Ática, Scipione, Saraiva e Atual pertencem ao grupo empresarial Somos Educação; enquanto a Moderna, convém frisar, integra o grupo editorial Santillana, do grupo Prisa, maior conglomerado de mídia da Espanha. Cabe ressaltar que, curiosamente, foi desse grupo editorial espanhol que veio Wilson Troque, nomeado pelo governo de Michel Temer para a coordenação-geral dos programas do livro do FNDE. Troque era gerente de logística e de produção do grupo espanhol, onde trabalhou por 23 anos (NETO, 2017).

A publicação do decreto 9.009 de 2017 impôs novas regras ao PNLD, que ampliará o fornecimento para escolas privadas constituídas como comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público. O nome foi alterado para Programa Nacional do Livro e do Material Didático; ou seja, passa a adquirir obras literárias e outros materiais, o que foi usado para justificar o fim do Programa Nacional Biblioteca na Escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi em um governo autoritário — o Estado Novo — que surgiu a política de compra de livros didáticos. Mas surgiu à margem da sociedade civil, amesquinhada pelo poder estatal. O uso desse material na escola tinha função ideológica importante: legitimar governos, a exemplo do militarismo, que introduziu disciplinas de moral e civismo nas escolas. O processo de construção da hegemonia passava, sobretudo, pelo Estado, aproximando o caso brasileiro do que Gramsci chamou de sociedades orientais, onde o capitalismo era pouco desenvolvido: “No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa” (GRAMSCI, 2007, Caderno 7, p. 262).²⁷ Para ele, a América do Sul não havia experimentado um processo capaz de introduzir o consenso do “elemento laico e burguês”, típico do “Estado moderno”:

De fato, encontramos na base do desenvolvimento desses países os quadros da civilização espanhola e portuguesa dos séculos XVI e XVII, caracterizada pela Contra-Reforma e pelo militarismo parasitário. As cristalizações ainda hoje resistentes nesses países são o clero e uma casta militar, duas categorias de intelectuais tradicionais fossilizadas na forma da metrópole européia. A base industrial é muito restrita e não desenvolveu superestruturas complexas: a maior parte dos intelectuais é de tipo rural e, já que domina o latifúndio, com extensas propriedades eclesiásticas, estes intelectuais são ligados ao clero e aos grandes proprietários (GRAMSCI, 2000, Caderno 12, p. 30–1).²⁸

Embora essa concepção de Gramsci seja genérica, observava uma sociedade composta, a maioria, por “intelectuais tradicionais” ligados ao clero, aos militares e aos grandes latifundiários. Tal fato é evidenciado nos movimentos de educação dos anos 1930. Incipiente, elitizada e fragmentada, a sociedade civil se dividia, em especial, entre católicos e renovadores da educação; “gelatinosa”, foi facilmente cooptada pelo Estado. Muitos renovadores — exceto Anísio Teixeira — ocuparam cargos no recém-criado Ministério da

²⁷ No original em italiano, lê-se: “[...] In Oriente lo Stato era tutto, la società civile era primordiale e gelatinosa (GRAMSCI, 2014, Quaderno 7, p. 866).

²⁸ No original: “[...] Troviamo infatti alla base dello sviluppo di questi paesi i quadri della civiltà spagnola e portoghese del 500 e del 600, caratterizzata dalla Controriforma e dal militarismo parassitario. Le cristallizzazioni resistenti ancora oggi in questi paesi sono il clero e una casta militare, due categorie di intellettuali tradizionali fossilizzate nella forma della madre patria europea. La base industriale è molto ristretta e non ha sviluppato sovrastrutture complicate: la maggior quantità di intellettuali è di tipo rurale e poiché domina il latifondo, con estese proprietà ecclesiastiche, questi intellettuali sono legati al clero e ai grandi proprietari (GRAMSCI, Quaderno 12, p. 1528–9).

Educação e da Saúde Pública, legitimando as políticas de Francisco Campos e Gustavo Capanema. Os intelectuais católicos, por sua vez, apoiaram a reforma proposta por Vargas — político e latifundiário — em troca da reintrodução do ensino religioso nas escolas.

A leitura de Gramsci alude a uma sociedade de tipo oriental no quadro típico do capitalismo atrasado, onde as políticas públicas são dirigidas quase exclusivamente pelo Estado. Mas o papel da sociedade civil não foi tratado em sua obra de forma estanque. Gramsci a apresenta segundo graus de desenvolvimento. Como salienta José Guilherme Merquior, “[...] a análise de Gramsci admite um interessante grau de variação no seu modelo ocidental, pois ele via a própria sociedade civil italiana como largamente ‘gelatinosa’, embora, obviamente, não tanto quanto a russa” (1987, p. 147). As categorias de Gramsci são fluídas e contextuais. Têm de ser analisadas conforme premissas do materialismo histórico e dialético, isto é, da investigação histórica e concreta da luta de classes com suas contradições inerentes em dado cenário nacional. Como assevera Perry Anderson, “Nenhum comentário filológico e nenhuma lei teórica pode resolver os problemas difíceis da análise do poder de classe burguês no Ocidente” (2002, p. 57).

Nesse sentido, enquanto o Brasil do primeiro governo Vargas estava próximo do modelo oriental descrito por Gramsci, o Brasil pós-governo militar caminhou para o modelo de tipo ocidental com a redemocratização e participação efetiva da sociedade civil; ainda que esteja longe da caracterização proposta por Gramsci: “[...] no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil” (GRAMSCI, 2007, Caderno 7, p. 262).²⁹

O nosso propósito não foi analisar o caso brasileiro de modo global. A intenção foi avaliar o papel da sociedade civil no âmbito do PNLD. A cooperação entre sociedade civil e Estado foi concretizada pela avaliação dos livros didáticos, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso. Os agentes da sociedade civil que atuaram no processo de avaliação, foram escolhidos discricionariamente pelo MEC, por meio da qualificação da entidade como organização social — somente em 2014, tal qualificação deixa de ser exigida. Tal elegibilidade era obtida mediante processos burocráticos complexos que selecionavam grupos afins ao direcionamento político vigente. No PNLD, esse fato se verifica com a participação

²⁹ No original em italiano se lê: “[...] nell’Occidente tra Stato e società civile c’era un giusto rapporto e nel tremolio dello Stato si scorgeva subito una robusta | struttura della società civile (GRAMSCI, 2014, Quaderno 7, p. 866).

do CENPEC, organização da sociedade civil empresarial. A atuação do CENPEC revela seu corporativismo, em especial a escolha de uma obra didática de sua presidenta, Maria Alice Setúbal. Mais significativo é o fato de não abranger entidades ligadas a movimentos populares, sindicatos de professores, associações de pais e alunos etc.

Para Gramsci, o consenso hegemônico nos países de capitalismo avançado deveria ser formado pela sociedade civil em sua diversidade. No Brasil, ao contrário, ocorre a participação da sociedade civil restrita às organizações sociais empresariais, que atuam em políticas educacionais. Não por acaso, o CENPEC participa da construção da base nacional comum curricular.

Com a avaliação, professores universitários começaram a participar da seleção de didáticos antes da compra do governo. A avaliação busca corrigir conteúdos, mas esbarrou no controle inicial realizado pela burocracia estatal, responsável por coordenar e treinar os professores pareceristas. Além disso, há que considerar a pressão das editoras. Embora formalmente não participem do processo avaliativo, interferem por meio de recursos administrativos ou medidas judiciais relativas às decisões das comissões avaliadoras. É importante destacar que os pareceristas não atuam como agentes da sociedade civil; agem — isso sim — de forma atomizada, como técnicos isolados em seus domínios de conhecimento e em meio a uma estrutura administrativa que lhes dita procedimentos a ser seguidos.

Em síntese, historicamente o Estado foi e é o grande artífice do PNLD, nos períodos de governo autoritário e governo democrático. Durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, o conteúdo ideológico do livro didático foi objeto de debate acirrado no seio da sociedade civil. Discutiram-se questões de gênero, educação sexual e minorias; mas não se questionou o papel didático que tais obras desempenham na educação escolar. Ainda que o Estado tenha dado abertura à sociedade civil, constatamos que a participação de entidades civis não significou fortalecimento da sociedade, pois o poder decisório continuou concentrado nas mãos do governo.

O perfil geral da sociedade civil aqui considerado aponta seu caráter assistencial em ações voltadas ao atendimento da comunidade. Apesar de as pesquisas do IPEA e do IBGE aqui abordadas não cuidarem diretamente da participação da sociedade civil no PNLD, permitem traçar um perfil amplo de sua face empresarial. Foi possível notar descoordenação e descontinuidade das ações sociais das empresas, pulverização de recursos empregados e burocratização excessiva — embora não estejam sujeitas às mesmas exigências legais

impostas aos agentes do Estado; falta de transparência e informalidade nas ações sociais; enfim, clientelismo — caracterizado pelo atendimento às comunidades de seu entorno, dentre outros fatores.

Essa atuação fragmentada e difusa reforça a ideia de uma sociedade civil “gelatinosa”. As organizações sociais apresentam um perfil corporativista e paternalista. Não conquistaram a posição de dirigentes. São incapazes de construir uma hegemonia que, necessariamente, deve se apresentar como visão de mundo abrangente, capaz de colmatar os interesses das classes aliadas e subalternas. Como disse Gramsci, as classes dirigentes devem fazer a passagem dos interesses corporativos na fase abertamente política para “[...] se impor, a se difundir sobre toda a área, determinando, além da unidade econômica e política, também a unidade intelectual e moral, em um nível não corporativo, mas universal de hegemonia” (apud COSPITO, 2017, p. 366).³⁰ Portanto, o Estado remanesce como dirigente. Exemplo desse protagonismo estatal ocorreu na reforma do ensino médio via medida provisória 746, de 22 de setembro de 2016. Houve inconformismo de setores ligados à educação. Maria Alice Setúbal — do CENPEC — expressou sua desconformidade “porque não houve processo de debate mais amplo” (SETÚBAL, 2016).

O caráter “gelatinoso” da sociedade civil contrasta com os supostos dos ideólogos do “terceiro setor”, tais como a maior eficiência dos entes privados, sua flexibilidade burocrática e sua capacidade maior de refletir as demandas da sociedade. No entanto, tais supostos podem ser questionados ante uma realidade que é mais complexa e contraditória. A concepção de “terceiro setor” contrasta com a ideia de sociedade civil em Gramsci. Como assinala Tarso Cabral Violin, o chamado terceiro setor, ao ignorar a dominação das instituições políticas vigentes pela classe burguesa, busca desarticular os mecanismos estatais que limitam a liberdade do mercado. Com isso, mercantiliza a sociedade civil, que se identifica com o mercado, constituindo uma entidade não estatal e caracterizada por uma cidadania de “livres possuidores/consumidores” (VIOLIN, 2006, p. 11–2).

A ideia de “terceiro setor” se articula com o projeto neoliberal na exata medida em que despolitiza a sociedade civil ao ocultar suas contradições de classe em prol de uma lógica “liberal-corporativa” e “democratizadora”. A consequência desse processo no Brasil e na

³⁰ Não encontramos essa passagem na tradução dos “Cadernos” de Carlos Nelson Coutinho. No original em italiano se lê: “[...] a imporsi, a diffondersi su tutta l’area, determinando oltre chel’unità economica e politica anche l’unità intellettuale e morale, | su un piano non corporativo, ma universale, de hegemonia” (GRAMSCI, Quaderno 4, p. 457-458).

América Latina incluem a retirada do Estado das questões sociais e a flexibilização ou o esvaziamento dos direitos sociais, econômicos e políticos. Organizações não governamentais, o “terceiro setor” e as entidades privadas de caráter público propugnam uma despolitização das relações sociais e promovem a privatização do Estado, em vez de sua democratização (VIOLIN, 2006, p. 11–2).

O PNLD é uma política educacional de Estado atrelada ao governo federal que a criou, a manteve e a ampliou em favor do desenvolvimento do mercado editorial. Na década de 30, o Estado Novo estimulou o desenvolvimento da indústria nacional. No caso específico da indústria editorial, esse estímulo foi feito por meio da compra de livros didáticos, imprescindível para o crescimento e consolidação do mercado editorial, a ponto de torná-lo dependente dessa política estatal até os nossos dias.

O PNLD promove o oligopólio desse mercado, pois beneficia constantemente onze editoras de projeção no país com a compra de livros escolares; enquanto casas editoriais pequenas ficam à margem do programa. O oligopólio das grandes tende a se agrupar em conglomerados que, por sua vez, associam-se a grupos editoriais internacionais. Paradoxalmente, o PNLD, que surgiu nos anos 30 (governo de Vargas) para promover o mercado editorial nacional, hoje parece promover a internacionalização desse mercado. Resta evidente que o programa atende a interesses econômicos. Mostram isso os dados do crescimento das vendas de didáticos para o Estado, em especial nos governos de Luís Inácio e Dilma Rousseff. Em 2016, o volume de compra quase se equiparava às vendas em geral das editoras.

A relação entre Estado e mercado editorial nos leva à formação do bloco histórico hegemônico. Esse mercado está diretamente associado às corporações de comunicação: importante agente da construção hegemônica do consenso. Por isso não encontramos divulgação de ideias que podemos denominar de contra-hegemônicas, tais como recursos educacionais abertos. Estes pressupõem uma construção compartilhada da atividade educativa. Essa troca necessária para construir o conhecimento do professor subtende que materiais educacionais como livros, planos de aula, *softwares*, jogos, resenhas, trabalhos escolares, vídeos, áudios e imagens devem ser compartilhados, utilizados e alterados livremente. Mas isso se contrapõe frontalmente à posse dos direitos autorais pelas editoras, mesmo após a compra das obras pelo Estado. Trata-se da apropriação privada do

conhecimento, que, necessariamente, é um bem social; por isso, deve ser partilhado livremente.

Pode-se afirmar um consenso acerca da necessidade do livro didático, uma verdadeira hegemonia que justifica a existência do PNLD. Consenso este construído, sobretudo, pela ação do Estado e reforçado pela ação da sociedade civil no período democrático, de início no governo de Fernando Henrique Cardoso, depois no de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff; estes dois últimos mantiveram a política centralizada no Estado, além de incrementarem os gastos públicos com o mercado editorial. Legitimou-se a “hegemonia” do livro didático como instrumento de garantia de democratização educacional.

A obra de Freitag, Motta e Costa exemplifica tal concepção hegemônica de livro didático. Denuncia sua “insignificância” em prol da educação no país. Afirma uma relação em que professores e alunos se tornaram “escravos” do livro escolar, ou seja, perderam a “autonomia e o senso crítico” (1987, p. 96–98). Em que pese o tom da crítica, paradoxalmente esses autores concluem que, “Se com o livro didático o ensino no Brasil é sofrível, sem o livro será incontestavelmente pior: poderíamos ir mais longe, afirmando que sem ele o ensino brasileiro desmoronaria” (1987, p. 97). Mesmo os críticos do PNLD reiteram sua manutenção como política. Essa contradição dos autores exemplifica o referido consenso sobre o livro didático.

A razão do uso do livro escolar repousa no argumento da capacitação inadequada dos professores da rede escolar pública; seria uma medida emergencial e transitória a ser acompanhada de políticas públicas para capacitar mais os docentes. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff houve políticas para tal, por meio do FUNDEF e FUNDEB.

Contudo, faltaram dados para embasar uma avaliação do impacto dessas políticas de capacitação docente. Em parte, por causa da estrutura federativa do Estado, em que cabe à União repassar verbas para subsidiar gastos de estados e municípios com políticas de capacitação. Essa condição dificulta uma análise abrangente e mais conclusiva da eficácia de tais políticas de formação docente porque o universo dos estados é amplo. Há que considerar a assimetria profunda entre os entes federados “pobres” e os “ricos”, bem como a baixa remuneração dos professores da rede pública, também custeada com fundos educacionais. Além disso, o FUNDEF/FUNDEB pode pagar por uma variedade de ações: construção de

prédios escolares; compra de merenda, materiais escolares (que não o livro didático) e equipamentos (computadores, carteiras escolares etc.); além de transporte escolar.

Se as políticas de capacitação docente e a eficácia do livro didático seguem sem comprovação sistemática, sem dados sólidos, o mesmo não pode ser dito da dependência entre mercado editorial e PNLD. Esta restou comprovada. Em parte, pelo gasto público crescente com obras escolares entre os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff conforme dados apresentados na pesquisa. Noutros termos, o Estado teve e tem participação relevante na receita das editoras com a compra de didáticos. Por isso cabe afirmar que comprovadamente o PNLD beneficia o mercado editorial.

Aos avanços do PNLD, que o deixaram mais inclusivo, contrapõe-se este questionamento: o livro didático é, de fato, indispensável para melhorar a qualidade da educação pública? O debate tem focado no conteúdo; enquanto o professor se torna um ser passivo, repassador de “conhecimentos” contidos na obra escolar, o que alude à crítica de Freire da “concepção bancária” de educação, sobretudo a “superposição do homem ao homem”, imposta quando a comunicação entre docentes e discentes não é mediatizada pela realidade, pois para o autor “os homens se educam entre si” (2008, p. 76).

Nessa lógica, por mais qualidade que o livro didático possa oferecer, reproduz uma educação opressora. Sua unidade como obra autoral se fragmenta nas disciplinas escolares. Muitas vezes, é desconectado da realidade de seus usuários. Essa condição inibe a criatividade e atuação docente e discente. Ficam incapacitados de produzir algo novo. O livro didático como principal material escolar se apresenta como “legado da sociedade opressora à sociedade revolucionária” (FREIRE, 2008, p. 76). Freire trata da alienação na educação ao desenvolver o conceito de concepção bancária, pois os envolvidos no processo de aprendizagem se tornam alheios ao resultado de sua própria atividade.

Gramsci, por sua vez, compreende que a grande crise da escola reside no fato de não existir unidade entre escola e vida, nesse sentido, é inútil criticar programas e organizações disciplinares. Para ele:

[...] na escola, o nexu instrução-educação somente pode ser representado pelo trabalho vivo do professor, na medida em que o professor é consciente dos contrastes entre o tipo de sociedade e de cultura que ele representa e o tipo de sociedade e de cultura representado pelos alunos [...] não se tratava de esquemas programáticos, mas de homens, e não imediatamente dos homens que são professores, mas de todo o complexo social do qual os homens são expressão. Na realidade, um professor medíocre pode conseguir que os alunos

se tornem mais instruídos, mas não conseguirá que sejam mais cultos [...] (GRAMSCI, Caderno 12, 2000, p. 44-45).³¹

No caso do PNLD, o legado do livro didático evidencia a desconexão entre instrução e educação, entre escola e vida.

³¹ No original em italiano se lê: “[...] nella scuola il nesso istruzione-educazione può solo essere rappresentato dal lavoro vivente del maestro, in quanto il maestro è consapevole dei contrasti tra il tipo di società e di cultura che egli rappresenta e il tipo di società e di cultura rappresentato dagli allievi [...] non si tratta di schemi programmatici, ma di uomini, e non degli uomini che immediatamente sono maestri, ma di tutto il complesso sociale di cui gli uomini sono espressione. In realtà un mediocre insegnante può riuscire a ottenere che gli allievi diventino più *istruiti*, non riuscirà ad ottenere che siano più colti” (GRAMSCI, Quaderno 12, p. 1542-3).

REFERÊNCIAS

ABREU, Claudia Bergerhoff Leite de; EITERER, Carmem Lucia. A Ênfase Metodológica na Formação de Professores no PABAE. **Revista Linhas**, Florianópolis, Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, v.9, n 1, p. 93-108, jan. / jun. 2008. Disponível em: <<http://www.periodicos.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1367>> Acesso em: 10 fev. 2017.

ALVES, Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Gernasa, 1968. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/marcio_alves_beaba_mec_usaid.pdf> Acesso em: 13 jun. 2017.

ANDERSON, Perry. As antinomias de Gramsci. In: _____. **Afinidades seletivas**. Trad. Paulo Cesar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2002, p. 13-100.

ANPED. Nota de repúdio à Portaria nº 577 de 27 de abril de 2017 do MEC. *Homepage* da ANPED, 3 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/nota-de-repudio-portaria-n-577-de-27-de-abril-de-2017-do-mec>> Acesso em: 23 dez 2017

BATISTA, Antônio Augusto Gomes. **Recomendações para uma política pública de livros didáticos**. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Fundamental, 2001.

_____. Política de materiais didáticos, do livro e da leitura no Brasil – A política de livros no Brasil. In: **Materiais didáticos: escolha e uso**. Brasília: MEC, Boletim 14, ago. 2015, p. 12-24. Disponível em: <<https://cdnbi.tvescola.org.br/resources/VMSResources/contents/document/publicationsSeries/151007MateriaisDidaticos.pdf>>. Acesso em: 14 ago 2017.

BITTENCOURT, Circe. Autores e editores de compêndios e livros de leitura (1810-1910). **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.30, n.3, p. 475-491, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n3/a08v30n3.pdf>>. Acesso em: 31 jun. 2017.

_____. O bom livro didático é aquele usado por um bom professor (entrevista). *Nova Escola*, 01 fev. 2014. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/877/circe-bittencourt-o-bom-livro-didatico-e-aquele-usado-por-um-bom-professor>>. Acesso em: 31 jun. 2017.

BOMENY, Helena. A educação no segundo governo Vargas. s/d. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, mantido pela Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/Educacao>> Acesso em: 20 nov. 2017.

BONAMINO, Alicia; MARTÍNEZ, Silvia A. Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental: a participação das instâncias políticas do Estado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 368-385. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12937>>. Acesso em: 31 jun. 2017.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Revista Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro, Escola politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fundação Oswaldo Cruz, v.8, n.2, p. 185-206, jul./out. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tes/v8n2/a02v8n2.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2017.

BUCKEL, Sonja; FISCHER-LESCANO, Andreas. Reconsiderando Gramsci: hegemonia no direito global. Trad. Tatiane Honório Lima. **Revista Direito GV**, São Paulo, nº5[2], jul.-dez. 2009, p. 471-490.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, 1995. Documento oficial do governo brasileiro, Câmara de Reforma do Estado/Presidência da República. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 31 jun. 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. Palavras na cerimônia de lançamento do projeto Acorda Brasil, está na hora da escola. Discurso, Rio de Janeiro, 17 mar. 1995. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1995-1/31%20-%20Palavras%20na%20cerimonia%20de%20lançamento%20do%20projeto%20Acorda%20Brasil%2C%20esta%20na%20hora%20da%20escola%20-%20Rio%20de%20Janeiro%20-%202017-03-1995.pdf/view>>. Acesso em: 12 fev 2017.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Prefácio à edição brasileira. In: VACCA, Giuseppe. **Vida e pensamento de Antonio Gramsci: 1926-1937**. Trad. Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Contraponto / Fundação Astrogildo Pereira, 2012, pp. 19-26.

CARVALHO, Cristina H. A. de. Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros. In: ROCHA, Maria Zélia B.; PIMENTEL, Nara M. (orgs). **Organização da Educação Brasileira: marcos contemporâneos**. Brasília: UnB, 2016, p. 101-134.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil do século XXI: a entrada do capital espanhol na educação brasileira**. São Paulo: UNESP, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **O Processo de Gasto Público do Programa do Livro Didático** (Texto para discussão nº 406). Brasília: IPEA, 1996. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3566>
Acesso em: 15 out. 2017.

CINTRA, Marcos. Modelagem de PPP's pré-requisitos fundamentais e suas implicações. In: Fundação Getúlio Vargas (FGV). **Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Cadernos FGV Projetos, Rio de Janeiro, jan. 2014, ano 9, nº 23, p. 44-52. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11647/PARCERIAS%20PUBLICO%20PRIVADAS%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 31 jun. 2017.

COSPITO, Giuseppe. Hegemonia. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. Trad. Ana Maria Chiarini; Diego Silveira Coelho Ferreira; Leandro de Oliveira Galastri; Silvia de Bernardes. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 365-368.

CPDOC. A era Vargas: dos anos 20 a 1945/ Ministério da Educação, 1997. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, mantido pela Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em:
<<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/IntelectuaisEstado/MinisterioEducacao>> Acesso em: 20 nov. 2017.

CPDOC. Clemente Mariani Bittencourt (verbete), s/d. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, mantido pela Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/clemente-mariani-bittencourt>> Acesso em: 20 nov. 2017.

DIAS, Sônia; LEMOS, Renato. José Sarney (verbete). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), mantido pela Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em:
<<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-ribamar-ferreira-de-araujo-costa>> Acesso em: 1 jan. 2017.

EDITORA FTD. *Homepage* institucional do grupo empresarial que contém informações sobre a sua atuação no mercado editorial. Disponível em:<<https://ftd.com.br/>>. Acesso em: 31 jun. 2016.

EDITORA IBEP. *Homepage* institucional do grupo empresarial que contém informações sobre a sua atuação no mercado editorial. Disponível em: <<http://www.ibep-nacional.com.br/>>. Acesso em: 31 jun. 2016.

EDITORA MODERNA. *Homepage* institucional do grupo empresarial que contém informações sobre a sua atuação no mercado editorial. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/institucional/>> Acesso em: 31 jun. 2016.

EDITORA SARAIVA. *Homepage* institucional do grupo empresarial que contém informações sobre a sua atuação no mercado editorial. Disponível em: <<http://www.editorasaraiva.com.br/o-grupo-saraiva/>> Acesso em: 31 jun. 2016.

EDITORA RICHMOND. *Homepage* institucional do grupo empresarial que contém informações sobre a sua atuação no mercado editorial. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/portal-richmond.htm>> Acesso em: 31 jun. 2016.

ESCOLAS receberão mais de 1 milhão de livros. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 mai. 1990, 1º Caderno, p. 4. Biblioteca Nacional Digital (hemeroteca). Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&PagFis=8746&Pesq=Collor> Acesso em: 1 set. 2017.

FERNANDES, Francisco das Chagas. **Do Fundef ao Fundeb: mudança e avanço**. s/d. Portal MEC - Secretária de Educação Básica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/textosecr/fundef_ao_fundeb.pdf>. Acesso em: 31 jun. 2017.

FIPE/USP (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/Universidade de São Paulo). Pesquisas de Mercado: produção e vendas do setor editorial brasileiro 2002-2016. s/d. *Homepage* do CBL (Câmara Brasileira do Livro) que contém pesquisas e dados sobre o mercado editorial brasileiro. Disponível em: <<http://cbl.org.br/downloads/fipe>> Acesso em: 25 nov. 2017.

FONTES, Virgínia. Sociedade Civil. In: **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz/Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socciv.html#topo>> Acesso em: 20 jul. 2017.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 47 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

_____. **A Importância do Ato de Ler em três artigos que se completam**. 51 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FREITAG, Barbara; MOTTA, Valeria R.; COSTA, Wanderly F. **O Estado da Arte do Livro Didático no Brasil**. Brasília: INEP, 1987. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001994.pdf>> Acesso em: 27 jan. 2017.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo/ Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, pp. 253-263.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 6: Caderno miscelâneo. In: _____. **Cadernos do Cárcere**, v.3. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: 2007, p. 223-259.

_____. Caderno 7: Caderno miscelâneo. In: _____. **Cadernos do Cárcere**, v.3. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: 2007, p. 259-271.

_____. Caderno 10: A filosofia de Benedetto Croce. In: _____. **Cadernos do Cárcere**, v.1. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: 2001, p. 277-430.

_____. Caderno 11: Introdução ao estudo da filosofia. In: _____. **Cadernos do Cárcere**, v.1. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: 2001, p. 83-225.

_____. Caderno 12: Apontamentos e notas dispersas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais. In: _____. **Cadernos do Cárcere**, v.2. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: 2000, p. 13-53.

_____. Caderno 13: Breves notas sobre a política de Maquiavel. In: _____. **Cadernos do Cárcere**, v.3. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: 2007, p. 11-109.

_____. Quaderno 1: Primo quaderno. In: _____. **Quaderni del Carcere**, v.1. Valentino Gerratana (org.). Turim: Einaudi, 2014, p. 3-139.

_____. Quaderno 6: Miscellanea. In: _____. **Quaderni del Carcere**, v.2. Valentino Gerratana (org.). Turim: Einaudi, 2014, p. 683-847.

_____. Quaderno 7: Appunti di filosofia II e Miscellanea. In: _____. **Quaderni del Carcere**, v.2. Valentino Gerratana (org.). Turim: Einaudi, 2014, p. 849-932.

_____. Quaderno 10: La filosofia di Benedetto Croce. In: _____. **Quaderni del Carcere**, v.2. Valentino Gerratana (org.). Turim: Einaudi, 2014, p. 1205-1362.

_____. Quaderno 11: Introduzione allo studio della filosofia. In: _____. **Quaderni del Carcere**, v.2. Valentino Gerratana (org.). Turim: Einaudi, 2014, p. 1363-1509.

_____. Quaderno 12: Appunti e note sparse per un gruppo di saggi sulla storia degli intellettuali. In: _____. **Quaderni del Carcere**, v.3. Valentino Gerratana (org.). Turim: Einaudi, 2014, p. 1511-1551.

_____. Quaderno 13: Noterelle sulla politica del Machiavelli. In: _____. **Quaderni del Carcere**, v.3. Valentino Gerratana (org.). Turim: Einaudi, 2014, p. 1553-1652.

HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil (sua história)**. Tradução de Maria da P. Villalobos e Lólio L. de Oliveira. São Paulo: T.A. Queiroz/USP, 1985.

HÖFLING, Eloísa Mattos. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: Em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educação & Sociedade**, Campinas: Unicamp, ano XXI, nº 70, abr. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v21n70/a09v2170.pdf>>. Acesso em: 12 dez 2017, p.159-170.

IBGE/IPEA. **As Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos no Brasil: 2005**. Estudos e Pesquisas Informação Econômica número 8. Rio de Janeiro: 2008.

IGLÉSIAS, Francisco. Momentos democráticos na trajetória brasileira. In: JAGUARIBE, Helio *et alli*. **Brasil, Sociedade Democrática**. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986, p. 125-221.

IPEA. **A Iniciativa Privada e o Espírito Público: A evolução da ação social das empresas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2006.

KURY, Felipe. Visão de investimentos financeiros para PPP's no Brasil. In: Fundação Getúlio Vargas (FGV). **Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Cadernos FGV Projetos, Rio de Janeiro, jan. 2014, ano 9, nº 23, p. 96-101. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11647/PARCELIAS%20PUBLICO%20PRIVADAS%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 31 jun. 2017.

LEVINE, Robert M. **O Regime de Vargas: os anos críticos, 1934-1938**. Trad. Raul de Sá Barbosa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da escola pública: a pedagogia crítica-social dos conteúdos**. 19. ed. São Paulo: Loyola, 1989 (Coleção Educar nº 1).

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. pp. 43-67.

LIVRO didático para três anos. **Jornal do Comércio**, Rio de Janeiro, 31 out. 1990, p. 16. Biblioteca Nacional Digital (hemeroteca). Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_18&pasta=ano%20199&pesq=Collor> Acesso em: 1 set. 2017.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Marxismo Ocidental**. Trad. Raul de Sá Barbosa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

MILIBAND, Ralph. Estado. In: BOTTOMORE, Tom (org.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1988, pp. 133-136.

MONTEIRO, Maria Carmina. Marco Maciel (verbete). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), mantido pela Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em:

<<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/marco-antonio-de-oliveira-maciel-1>> Acesso em: 1 jan. 2017.

MOVIMENTO PELA BASE NACIONAL COMUM. *Homepage* mantida pelo grupo não governamental de profissionais da educação que apresenta debates, estudos e pesquisas sobre a educação. Disponível em: < <http://movimentopelabase.org.br/acontece/bncc-homologada/>>. Acesso em: 3 jan 2018.

NASSIF, Maria Inês. Por uma ideia de nação: entrevista de Bresser Pereira ao Jornal Valor Econômico. **Luís Nassif on-line**, 8 abr. 2011. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/bresser-pereira-deixa-o-psdb>>. Acesso em: 25 abr 2017.

NETO, Leonardo. Troque no comando do livro didático. **Publishnews**, 1 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.publishnews.com.br/materias/2017/02/01/troque-no-comando-do-livro-didatico>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia (org.). In: _____. **A Nova Pedagogia da Hegemonia: intelectuais da Nova Pedagogia da Hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2005, p. 85-125.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley, MELO, Adriana A. S.; MARTINS, André S.; SOUZA, Camila A.; FALLEIROS, Ialê; Mudanças na educação básica no capitalismo neoliberal de Terceira Via no Brasil. In: _____.; MARTINS, André Silva (Org.). **Educação Básica: tragédia anunciada?** São Paulo: Xamã, 2015, p. 23-44.

OBSERVATÓRIO DO PNE. *Homepage* mantida pelo movimento Todos pela Educação, com vistas ao acompanhamento permanente das metas e estratégias do PNE. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/15-formacao-professores>> Acesso em: 12 nov. 2017.

PAIVA, Edil Vasconcelos de; PAIXÃO, Léa Pinheiro. **PABAE (1956-1964): a americanização do ensino elementar?** Niterói: EdUFF, 2002. Disponível em: <<http://www.curriculo-uerj.pro.br/#>> Acesso em: 10 fev. 2017.

PALOCCHI, Antônio. **Programa de governo: Uma escola do tamanho do Brasil**. Disponível em: <<http://www.enfpt.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Uma-escola-do-tamanho-do-Brasil.pdf>>. Acesso em: 18 jul 2017.

PELIANO, Anna Maria M. (coord.). **Bondade ou interesse?** Como e por que as empresas atuam na área social. Brasília: IPEA, 2001.

PRISA. Homepage institucional do grupo empresarial que contém informações sobre a sua atuação na comunicação e na educação. Disponível em: < <http://www.prisa.com/es/info/educacion>> Acesso em: 31 jun. 2016.

REDOSCHI, Dagoberto Antonio. Parceria Pública-Privada: desafios e oportunidades. In: Fundação Getúlio Vargas (FGV). **Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Cadernos FGV Projetos, Rio de Janeiro, jan. 2014, ano 9, nº 23, p. 72-79. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11647/PARCERIAS%20PUBLICO%20PRIVADAS%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 31 jun. 2017.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: _____. (org.). **10 anos de governos pós neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p. 135-143.

SAMPAIO, Francisco Azevedo de Arruda; CARVALHO, Aloma Fernandes de. **Com a palavra, o autor**. Em nossa defesa: um elogio à importância e uma crítica às limitações do Programa Nacional do Livro Didático. São Paulo: Sarandi, 2010.

SANTOS, Evandro A. dos. O novo marco regulatório das parcerias voluntárias: considerações sobre a lei nº 13.019/2014. **Revista Contas Abertas**, Campo Grande, Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul, nº 1, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.tce.ms.gov.br/revistaeletronica2/doc1/02.pdf>>. Acesso em: 31 jun. 2017, p. 1-40.

SAVIANI, Dermerval. **História das Idéias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista brasileira de política e administração da educação**, Recife, v.29 n.2, p. 207-221, mai/ago 2013.

_____. Entrevista com Dermeval Saviani – PNE. Anped, 07 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-dermeval-saviani-pne>>. Acesso em: 31 jun. 2017.

SCHWARTZMAN, Simon. Os desafios da educação no Brasil. In: _____. ; BROCK, Colin; (orgs.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. pp. 9-49.

SAAB, Willian G. Lopes; GIMENEZ, Luiz Carlos P.; RIBEIRO, Rodrigo Martins. **Cadeia de Comercialização de Livros**: situação atual e propostas para desenvolvimento. Relato Setorial, Brasília, BNDES, dez. 1999. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/rel-livr.pdf> Acesso em: 7 nov. 2017.

SETÚBAL, Maria Alice. Para que servem as ONGs, afinal? **Folha de São Paulo**, 15 dez. 2011, São Paulo, 2 fls. Documento disponível para consulta pública na *homepage* pessoal da autora. Disponível em: <http://www.necasetubal.com.br/wp-content/uploads/111215_Para-que-servem-as-ONGs.pdf> Acesso em: 31 jun. 2016.

_____. Plano de reforma de ensino pode aumentar desigualdades. Apresentá-lo por MP é grave. **El país**, 25 set. 2016, São Paulo. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/24/politica/1474740365_928760.html> Acesso em: 27 jan. 2018.

SHAW, Camilla. Entenda o que é o Fórum Nacional de Educação (FNE) e como a ação arbitrária do MEC pode dissolver sua missão construída democraticamente na última década. *Homepage* da ANPED, 24 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/entenda-o-que-e-o-forum-nacional-de-educacao-fne-e-como-acao-arbitraria-do-mec-pode-dissolver>>. Acesso em: 23 dez 2017.

SILVA, Isabelle Fiorelli. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v.21, n. 47, p. 427-448, set./dez. 2010. Disponível em: <<https://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1602/1602.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2017.

SILVA, Maria V.; PERONI, Vera Maria; AZEVEDO, Janete M. L. de. A Constituição Federal 25 anos depois: balanços e perspectivas da participação da sociedade civil nas políticas educacionais. **Revista brasileira de política e administração da educação**, Recife, v.29 n.2, p. 187-191, mai/ago 2013.

SOMOS EDUCAÇÃO. *Homepage* institucional do grupo empresarial que contém informações sobre a sua atuação no ensino privado. Disponível em: <<http://www.somoseducacao.com.br/pt/>> Acesso em: 31 jun. 2016.

SOUSA, Luís Otávio. Carlos Chiarelli (verbete), s/d. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), mantido pela Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-alberto-gomes-chiarelli>> Acesso em: 20 nov. 2017.

SOUZA, Edinilza M. C. A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica – Parfor: O Papel dos Fóruns Estaduais Permanente de Apoio a Formação Docente. In: 37ª Reunião Nacional da ANPEd, 04 - 08 out. 2015, **Anais...** Florianópolis: UFSC. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/poster-gt05-4471.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2017.

SOUZA, Lanara G. de. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÊLO, Jose Albertino Carvalho; DAZZANI, Maria Virgínia (orgs.). **Avaliação educacional desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, 2009, p. 17-29. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/wd/pdf/lordelo-9788523209315.pdf>> Acesso em: 30 ago. 2017.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada**: educação no Brasil 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; MARGARIDO NETO, Bazileu Alves. Políticas sociais: o programa comunidade solidária e o programa de garantia de renda mínima. **Planejamento e Políticas Públicas**, São Paulo, IPEA, nº 12, jun./dez. 1995, p. 39-63. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/140/142>>. Acesso em: 20 out 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4.167. Rel. Joaquim Barbosa. Constitucional. Financeiro. Pacto Federativo e repartição de competências. Piso Nacional para Professores da Educação Básica. Constitucionalidade. Julg. 6 abr. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626497>> Acesso em: 21 jan. 2018.

TEXIER, Jacques. Sociedade civil. In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (orgs.). **Dicionário Gramsciano (1926-1937)**. Trad. Ana Maria Chiarini; Diego Silveira Coelho Ferreira; Leandro de Oliveira Galastri; Silvia de Bernardes. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 732-735.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Homepage* institucional do movimento, apresenta dados e textos sobre a educação nacional. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/>>. Acesso em: 12 mar 2017.

TOKARNIA, Mariana. Menos da metade dos municípios declaram cumprir o piso dos professores em 2016. **EBC Agência Brasil**, Brasília, 12 jan. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-01/menos-da-metade-dos-municipios-declararam-cumprir-o-piso-dos-professores-em>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

VACCA, Giuseppe. **Vida e pensamento de Antonio Gramsci: 1926-1937**. Trad. Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Contraponto / Fundação Astrogildo Pereira, 2012.

VALDEMARIN, Vera Teresa. **Estudando as Lições de Coisas**: análise dos fundamentos filosóficos do Método de Ensino Intuitivo. Campinas: Autores Associados, 2004.

VAL, Maria da Graça Costa; MACIEL, Francisca Izabel Pereira; BUITONI, Marísia Margarida Santiago. Carta aberta de coordenadoras de avaliação do PNLD. *Website* ABRALE. Disponível em: <<https://www.abrale.com.br/carta-aberta-de-coordenadoras-de-avaliacao-do-pnld/>> Acesso em: 22 ago. 2017.

VILLIN, Geraldo. A visão da iniciativa privada. In: Fundação Getúlio Vargas (FGV). **Parcerias Público-Privadas no Brasil**. Cadernos FGV Projetos, Rio de Janeiro, jan. 2014, ano 9, nº 23, p. 88-94. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11647/PARCERIAS%20PUBLICO%20PRIVADAS%20NO%20BRASIL.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 31 jun. 2017.

VIOLIN, Tarso Cabral. A Sociedade Civil e o Estado Ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**, Curitiba: UFPR, v.1, nº 1, ago./dez. 2006, p. 3-14. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/14846/9966>> Acesso em 11 jul. 2017.

Fontes legais

BRASIL, Constituição da República Federativa do. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda nº 93/2016. Brasília: Senado Federal, 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 5 jun. 1998, p. 1. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/688521.pdf>>. Acesso em: 19 out 2017.

_____. Decreto-lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Coleção de Leis do Brasil - 1938, p. 350, v. 4. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 22 dez. 2017.

_____. Lei nº 3.557, de 17 de março de 1959. Determina a inclusão de subvenções no orçamento do Ministério da Educação e Cultura em favor da Campanha Nacional de Educandários Gratuitos e da Associação de Educação Católica do Brasil. Coleção de Leis do Brasil - 1959, p. 6, v. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3557-17-maio-1959-354308-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 12 dez. 2017

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Coleção de Leis do Brasil - 1971, p. 59, v. 5. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 13 dez. 2017

_____. Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985. Institui o Programa Nacional do Livro Didático e dá outras providências. Coleção de Leis do Brasil - 1985, p. 187, v. 6. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91542-19-agosto-1985-441959-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 13 dez. 2017

_____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Coleção de Leis do Brasil, 1996, p. 6544, v. 12. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 nov 2017.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Coleção de Leis do Brasil, 1996, p. 6614, v. 12. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 jul 2017.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Coleção de Leis do Brasil, v. 5, 1998, p. 2941, Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9637-15-maio-1998-372244-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 out 2017.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Coleção de Leis do Brasil, v. 3, 1999, p. 1187. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9790-23-marco-1999-349541-norma-pl.html>>. Acesso em: 25 out 2017.

_____. Lei 10.172, de 9 de janeiro 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 10 jan. 2001, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 set 2017.

_____. Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União - Seção 1 – 31 dez. 2004, p. 6. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-11079-30-dezembro-2004-535279-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 jul 2017.

_____. Lei 11.494 em 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá

outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 21 jun. 2007, p. 7. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11494-20-junho-2007-555612-norma-pl.html>>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. Lei 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Diário Oficial da União, Seção 1, 17 jul. 2008, p. 1. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000007&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CIFEB/MEC>. Acesso em: 11 dez 2017.

_____. Lei 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 – 10 set. 2013, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12858-9-setembro-2013-777015-publicacaooriginal-141068-pl.html>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, ente a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termos de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União, Seção 1, 1 ago. 2014, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13019-31-julho-2014-779123-publicacaooriginal-144670-pl.html>> Acesso em: 23 set. 2017.

_____. Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, "que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999"; altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Diário Oficial da União - Seção 1 – 15 dez. 2015, p. 2. Disponível em: <

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13204-14-dezembro-2015-782094-publicacaooriginal-148943-pl.html>>. Acesso em: 19 dez 2017.

_____. Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/11/2016, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13365-29-novembro-2016-783954-publicacaooriginal-151458-pl.html>>. Acesso em: 18 out 2017.

_____. Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, 1 jul. 1999, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1999/decreto-3100-30-junho-1999-349542-norma-pe.html>>. Acesso em: 30 out 2017.

_____. Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da União - Seção 1 - 25/4/2007, p. 5. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6094-24-maio-2007-553445-norma-pe.html>>. Acesso em: 16 out 2017.

_____. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Diário Oficial da União, Seção 1, 30 jan. 2009, p. 1. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-6755-29-janeiro-2009-585786-norma-pe.html>>. Acesso em: 22 ago 2017.

_____. Decreto nº. 7.084, de 27 de janeiro 2010. Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, Edição Extra, 27 jan. 2010, p. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7084-27-janeiro-2010-601493-norma-pe.html>>. Acesso em: 12 jan 2017.

_____. Decreto da Presidência nº 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, ed. extra, 27 jan. 2010, p. 3. Disponível em: <

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7084-27-janeiro-2010-601493-norma-pe.html>> Acesso em: 01 jan. 2018.

_____. Decreto da Presidência nº. 9.099, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/7/2017, p. 7. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9099-18-julho-2017-785224-norma-pe.html>>. Acesso em: 29 jul 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 4.690, de 28 de julho 1998. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Dossiê contendo a documentação, discursos, pareceres relativos ao trâmite do projeto de lei na Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1129065&filena me=Dossie+-PL+4690/1998>. Acesso em: 22 out 2017.

CNE/CEB. Parecer nº 3, 12 de março de 1997. Parecer sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14615-pceb003-97&category_slug=novembro-2013-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. Resolução nº 3, 08 de outubro de 1997. Fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>> Acesso em: 22 ago.

CNE/CP. Parecer nº 1.570, 15 de dezembro de 2017. Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=78631-pcp015-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 dez 2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem de veto nº 9 de 09 de janeiro de 2001. *Homepage* institucional, Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm> Acesso em: 10 out. 2017.

Fontes documentais

MEC. **Avaliação de gestão PNBL-PNBE**. Brasília, 2002.

_____. Base Nacional Comum Curricular. Documento de caráter normativo que define o conjunto de conhecimentos, competências e habilidades de aprendizagem essenciais que todos

os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 3 jan 2018.

_____. **Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos:** Português, Matemática, Estudos Sociais e Ciências 1ª a 4ª séries. Brasília: FAE, 1994. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002396.pdf>>. Acesso em: 10 jun 2017.

_____. **Guia do Livro Didático 2002:** 5ª a 8ª séries. Brasília: 2001.

_____. **PDE-SAEB: Plano de Desenvolvimento da Educação 2011-** Ensino médio: matrizes de referência, tópicos e descritores. Brasília: MEC/SEB, Inep, 2008.

_____. **Plano Decenal de Educação para todos.** Brasília: MEC, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002599.pdf>>. Acesso em: 25 jul 2017.

_____. Portaria nº. 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação (FNE). Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/9-uncategorised/926-portaria-1-407>>. Acesso em: 27 jul 2017.

_____. Portaria nº. 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000867&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=MEC>. Acesso em: 10 ago 2017.

_____. Resolução nº. 7, de 26 de abril de 2012. Fixa a parcela da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, prevista no caput do art. 7º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000007&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CIFEB/MEC>. Acesso em: 10 dez 2017.

_____.; COLTED. **O Livro Didático, sua utilização em classe:** Material Básico dos Cursos de Treinamento para Professores Primários. 2ª ed. Rio de Janeiro: Gomes de Souza, 1970.

_____.; FNDE. Dados Estatísticos. *Homepage* Institucional do FNDE, s/d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-dados-estatisticos>> Acesso em: 10 jun. 2016.

_____.; FNDE. Dados Estatísticos anteriores. *Homepage* Institucional do FNDE, s/d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/3010?Itemid=129>> Acesso em: 6 jun. 2017.

_____.; FNDE. PNLD: Funcionamento, s/d. *Homepage* Institucional com dados e informações sobre os programas e ações desenvolvidas pelo FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/funcionamento>> Acesso em: 10 jun. 2016.

_____.; FNDE. Programas do livro/Histórico. *Homepage* Institucional do FNDE, s/d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-historico>> Acesso em: 10 jun. 2017.

_____.; FNDE. Repasse de Recursos do FUNDEB. Contém o repasse consolidado dos recursos por unidade federada, esfera de governo, origem e mês. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/972-repasse-de-recursos-do-fundeb>>. Acesso em: 29 dez 2017.

_____.; FNDE. Resolução CD FNDE nº. 38, de 15 de outubro de 2003. Provê 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. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4256-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38,-de-15-de-outubro-de-2003>>. Acesso em: 17 nov. 2017.

_____.; FNDE. Resolução CD FNDE nº. 51, de 16 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3360-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-51-16-de-setembro-de-2009>>. Acesso em: 15 out 2017.

_____.; FNDE. Resolução CD FNDE nº. 60, de 20 de novembro de 2009. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3369-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-60-de-20-de-novembro-de-2009>>. Acesso em: 13 jul 2017.

_____.; FNDE. Resolução CD FNDE nº 42, de 28 de agosto de 2012. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000042&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC> Acesso em: 22 jul 2017.

_____.; FNDE. Resolução CD FNDE nº. 40, de 26 de julho de 2011. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático do Campo (PNLD Campo) para as escolas do campo. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3463-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-40-de-26-de-julho-de-2011>>. Acesso em: 12 out 2017.

_____.; FNDE. Resolução CD FNDE nº. 42, de 28 de agosto de 2012. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000042&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC> Acesso em: 16 ago 2017.

_____.; FUNDEF. **FUNDEF - Relatório sintético 1998 - 2002**. Brasília, s/d. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2017.

MEC/Proformação. Apresentação do Programa de Formação de Professores em Exercício. s/d. *Homepage* oficial do MEC. Disponível em: <<http://proformacao.proinfo.mec.gov.br/apresentacao.asp>> Acesso em: 17 nov. 2017.

_____.; INEP. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 98**. Brasília: INEP, 1999. Disponível em: <<http://download.inep.gov.br/download/censo/1998/basica/censo-miolo-98.pdf>>. Acesso em: 27 out 2017.

_____.; SEB. Edital nº. 42/2016. Diário Oficial da União, Seção 3, 22 abr. 2016, p. 47. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=38491-edital-seb-4-16-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 19 ago 2017.