



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - MODALIDADE  
PROFISSIONAL**

**Flávia Talavera de Azeredo**

**Unificação da Escolha dos Livros Didáticos no Programa Nacional do Livro e do  
Material Didático: Percepção Docente**

**Brasília-DF  
2021**



**Universidade de Brasília**  
**Faculdade de Educação**  
**Programa de Pós-Graduação em Educação - Modalidade Profissional**

**Flávia Talavera de Azeredo**

**Unificação da Escolha dos Livros Didáticos no Programa Nacional do Livro e do  
Material Didático: Percepção Docente**

Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação - Modalidade Profissional (PPGE-MP) da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador:  
Prof. Dr. Hélio José Santos Maia

**Brasília-DF**  
**2021**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

AF589u AZEREDO, Flávia Talavera de  
Unificação da escolha dos livros no Programa Nacional do Livro e do Material Didático: percepção docente / Flávia Talavera de AZEREDO; orientador Hélio José Santos Maia. -- Brasília, 2021.  
111p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Educação) -- Universidade de Brasília, 2021.

1. Políticas públicas em educação. 2. Livro didático. 3. Gestão democrática. 4. Autonomia docente. I. Maia, Hélio José Santos, orient. II. Título.

**UNIFICAÇÃO DA ESCOLHA DOS LIVROS NO PROGRAMA NACIONAL DO  
LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO: PERCEPÇÃO DOCENTE**

Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação - Modalidade Profissional (PPGE-MP) da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

---

Prof. Dr. Hélio José Santos Maia - Universidade de Brasília (UnB)  
Orientador

---

Prof. Dr. Francisco José Rengifo Herrera - Universidade de Brasília (UnB)  
Examinador

---

Profa. Dra. Simone Paixão Araújo - Instituto Federal Goiás - Campus Luziânia  
Examinadora

---

Profa. Dra. Maria Helena da Silva Carneiro - Universidade de Brasília (UnB)  
Suplente

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho a meus pais, Norma e Luiz Cezar, pelo amor e apoio incondicional. E ao meu orientador Prof. Dr. Hélio José Santos Maia pela grande generosidade em compartilhar comigo seu vasto conhecimento.

## **Agradecimentos**

Ao meu orientador Prof. Dr. Hélio José Santos Maia por todo o aprendizado compartilhado nesta jornada e por ter tornado este trabalho possível. Agradeço imensamente por todo apoio, dedicação, profissionalismo, generosidade, e sobretudo, pelo olhar humano com o qual me conduziu nessa travessia. Foi realmente um privilégio tê-lo como orientador e partilhar de sua sabedoria.

A minha família: pais, irmãos, avós (*in memoriam*), tios e sobrinhos pela vida e exemplos compartilhados.

Aos meus amigos queridos e a todos que me apoiaram e torceram por mim: Adriana, Ana Flávia, Ana Paula, Bruna, Clarice, Cristina, Elisa, Francine, Helen, José Maurício, Karina, Marcelle, Marcelo, Mariana, Simone e Tina.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação pelo trabalho realizado em prol da melhoria do ensino no Brasil, apesar das enormes dificuldades enfrentadas.

A todos os professores que se dedicam ao transformador ofício de ensinar.

*Livros dão alma ao universo, asas para a mente, voo para a imaginação, e  
vida a tudo.*

*(Platão)*

## RESUMO

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD é uma importante política pública que distribui livros e materiais didáticos para os estudantes e professores das escolas públicas brasileiras. O processo de seleção dos livros ocorre de forma democrática e é realizado pelo corpo docente de cada escola participante do Programa para que os professores possam trabalhar com material pertinente ao projeto pedagógico da escola. A edição do Decreto nº 9.099, de 18/07/17, possibilitou que as secretarias de educação, responsáveis pelas redes de ensino municipais, estaduais e distrital decidam sobre a unificação ou não dos materiais do Programa que são distribuídos nas escolas de sua rede. Nesse sentido, caracterizamos a investigação como estudo de caso que teve como objetivo conhecer a avaliação dos professores de escolas públicas brasileiras sobre a unificação dos materiais do PNLD no âmbito de suas redes de ensino. Para isso se recorreu a uma investigação com enfoque qualiquantitativo, com pesquisa em referências bibliográficas, utilização de questionário como instrumento de geração de dados aplicados a uma larga amostra de professores brasileiros. Entre seus achados pode-se mencionar, com base na percepção dos participantes, alguns ganhos proporcionados pela unificação, embora se evidenciem alguns problemas.

**Palavras-chave:** Políticas públicas em educação. Livro didático. Gestão democrática. Autonomia docente.

## **ABSTRACT**

The National Book and Teaching Material Program - (PNLD) is an important public policy that distributes textbooks and teaching materials to Brazilian public school students and teachers. The book selection process takes place in a democratic manner and is carried out by the faculty of each school participating in the Program so that teachers can work with material relevant to the school's pedagogical project. The enactment of Decree No. 9,099, of 07/18/17, made it possible for the education secretariats responsible for municipal, state and district education networks to decide on the unification or not of the Program materials that are distributed in their network's schools. In this sense, we characterize the investigation as a case study that aimed to understand the assessment of Brazilian public school teachers on the unification of PNLD materials within their educational networks. For this, an investigation with a qualitative and quantitative approach was used, with research in bibliographic references, using a questionnaire as an instrument for generating data applied to a large sample of Brazilian teachers. Among its findings, based on the participants' perception, some gains provided by the unification can be mentioned, although some problems are evident.

**Keywords:** Public policies in education. Textbook. Democratic management. Teaching autonomy.

## LISTA DE TABELAS

Quadro 1 - Dados referentes aos PNLD 2019 e PNLD 2020	23
Quadro 2 - Distribuição temporal dos trabalhos catalogados por ano (CAPES)	59
Quadro 3 - Distribuição temporal dos trabalhos catalogados por ano (SciELO)	60
Quadro 4 - Distribuição temporal dos trabalhos catalogados por ano de publicação (Repositório Institucional da UnB-RiUnb)	60
Quadro 5 - Distribuição temporal dos trabalhos catalogados por ano de publicação (Biblioteca Digital de Teses e Dissertações-BDTD)	61
Quadro 6 - Distribuição temporal dos trabalhos catalogados por ano de publicação (Google acadêmico)	62
Quadro 7 - Quantitativo de envio de e-mails aos diretores por meio do sistema PDDE Interativo/SIMEC	70
Quadro 8 - Quantitativo de respostas ao questionário por unidade da federação	77

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

BNCC - Base Nacional Comum Curricular

BDTD - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações

CAPES - Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEB -Censo da Educação Básica

CEH -Comissão Especial de Habilitação do FNDE

CNLD- Comissão Nacional do Livro Didático

CNPq -Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COLTED - Comissão do Livro Técnico e Livro Didático

DIRTI - Diretoria de Inovação Tecnológica do FNDE

ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FAE - Fundação de Assistência ao Estudante

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FENAME - Fundação Nacional do Material Escolar

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INL - Instituto Nacional do Livro

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo

Normas ISSO - International Standard Organization

LD - Livro didático

LIBRAS - Língua Brasileira de Sinais

MEC - Ministério da Educação

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE- Plano Nacional de Educação

PNBE -Programa Nacional Biblioteca da Escola

PPGEMP - Programa de Pós-Graduação em Educação – Modalidade Profissional

PNLD - Programa Nacional do Livro e do Material Didático

PNLD Campo - Programa Nacional do Livro Didático para o Campo

PNLD EJA - Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos

PNLEM - Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio

PNUD - Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

RiUnb - Repositório Institucional da Universidade de Brasília

SEB - Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação

SciELO - *The Scientific Electronic Library Online*

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação

UniCEUB - Centro Universitário de Brasília

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

USAID - Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -Respostas por Região Brasileira	78
Gráfico 2- Nível de concordância em relação à unificação da escolha	79
Gráfico 3 - Nível de concordância em relação à unificação da escolha e respeito à autonomia docente	80
Gráfico 4 - Nível de concordância em relação à diminuição da diversidade dos livros didáticos nas redes de ensino com escolha unificada	81
Gráfico 5 - Nível de concordância em relação ao poder de influência das editoras na escolha dos livros didáticos	83
Gráfico 6 - Nível de concordância em relação a participação dos professores na decisão sobre a unificação da escolha no PNLD 2019	84
Gráfico 7 - Nível de concordância em relação a participação dos professores na decisão sobre a unificação da escolha no PNLD 2020	85
Gráfico 8 - Nível de concordância em relação à melhora no problema de falta de livros na escola	86
Gráfico 9 - Nível de concordância em relação à melhora no problema de sobra de livros na escola	87
Gráfico 10 - Nível de concordância em relação à melhora nas políticas de remanejamento na rede de ensino	88

## SUMÁRIO

Introdução .....	14
Capítulo 1 - Breves apontamentos norteadores da pesquisa .....	17
1 O Programa Nacional do Livro e do Material didático PNLD e o Decreto 9.099/17 .....	17
1.1 Formulação do problema de pesquisa .....	28
1.2 Objetivos .....	29
1.2.1 Objetivo geral .....	29
1.2.2 Objetivos específicos .....	29
1.3 Justificativa .....	30
Capítulo 2 - Estudos preliminares, um suporte ao referencial teórico .....	33
2.1 O livro didático como objeto de estudo .....	33
2.2 PNLD: <i>Lócus</i> de democratização do acesso às fontes de informação e cultura .....	44
2.2.1 – Políticas públicas para o livro didático no Brasil e o PNLD .....	49
2.2.3 Funcionamento do PNLD .....	51
2.2.4 À guisa de um estado da arte .....	56
Capítulo 3 - O Percurso metodológico .....	62
3.1 Tipo de pesquisa .....	62
3.2 Sujeitos da pesquisa .....	65
3.3 Instrumento e procedimento de coleta de dados .....	70
3.4 Tratamento e análise dos dados .....	72
Capítulo 4 - Unificação da escolha dos livros didáticos no PNLD: percepção docente, análises, resultados e conclusões .....	74
4.1 Mapeando as respostas .....	74
4.2 Categorias de análise .....	76
4.2.1 Autonomia Docente .....	76
4.2.2 Respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas .....	79
4.2.3 Percepção da questão mercadológica .....	81
4.2.4 Gestão democrática .....	83
4.2.5 Gestão eficiente do gasto público .....	85
4.3 Comentários/questões abertas .....	89
Considerações finais .....	94
Referências .....	96
APÊNDICES .....	101
PRODUTO TÉCNICO .....	105

## INTRODUÇÃO

Minha admiração pelo mundo dos livros teve início ainda na infância. Tive o privilégio de ter pais e avós leitores que sempre estimularam o hábito da leitura em nossa família. Vivi em um lar repleto de livros, jornais, revistas e cresci vendo meus pais se dedicando com prazer à leitura. O contato com o universo dos livros sempre despertou meu interesse e influenciou minha trajetória pessoal, estudantil e profissional.

No ano 2000 obtive graduação em História, pela Universidade de Brasília (UnB), e em Direito, pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Iniciei meu percurso profissional na advocacia trabalhista, porém, sempre almejei ingressar no serviço público executivo federal com o intuito de colaborar na implementação de políticas públicas que promovessem a diminuição das desigualdades sociais no Brasil.

Em busca desse sonho prossegui em minha jornada profissional e tive a oportunidade de trabalhar em diversos órgãos públicos como Ministério Público Federal, Ministério da Previdência Social, Ministério da Educação. Fui consultora da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Também fui consultora do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) no Ministério da Ciência e Tecnologia e na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Essas experiências me trouxeram inúmeros aprendizados em relação ao mundo do trabalho e da prática pública que contribuíram para minha formação profissional e que também foram muito gratificantes no âmbito pessoal.

Em 2013 ingressei no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação/MEC por meio de concurso público, para o cargo de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais. Fui lotada na estrutura da Coordenação-Geral dos Programas do Livro onde pude conhecer de perto a política desempenhada pelo PNLD em prol da melhoria da qualidade da educação no Brasil.

Exerço minhas atribuições profissionais na Coordenação de Apoio às Redes de Ensino/COARE que presta apoio técnico a todas as escolas e redes de ensino participantes do PNLD, realiza capacitações em âmbito nacional e o monitoramento da execução da

política, dentre outras ações de execução do Programa. A COARE realiza uma interface do FNDE com os órgãos públicos e agentes envolvidos na implementação da política de distribuição de livros. É um canal aberto de comunicação que auxilia prefeitos, secretarias de educação, diretores, gestores escolares, professores, estudantes, pais e quaisquer cidadãos interessados nas questões pertinentes ao Programa do Livro.

Minha atuação profissional nesta coordenação proporcionou uma ampla visão do ciclo da política pública do livro didático, de seu funcionamento e suas fragilidades. A comunicação constante com os agentes envolvidos na política funciona como um termômetro da execução do Programa apontando as práticas bem-sucedidas e os processos que necessitam ser aperfeiçoados.

Uma importante ação efetivada anualmente pela COARE é a coordenação e o monitoramento do processo de escolha dos livros didáticos que é realizado pelos professores das escolas públicas brasileiras. Durante o período destinado a escolha dos livros o corpo docente de cada uma das escolas decide em consenso quais livros didáticos irá utilizar no próximo período letivo.

Nesse contexto, meu interesse no desenvolvimento dessa pesquisa surgiu após uma alteração na legislação do PNLD implementada pelo Decreto nº 9.099/17 que incidiu sobre o processo de escolha dos livros. Até o ano de 2017 o corpo docente de cada escola decidia livremente os livros didáticos com os quais desejava trabalhar, dentre todos os títulos disponibilizados pelo MEC.

Após a edição do referido Decreto foi permitida a unificação da escolha dos materiais didáticos a serem utilizados no âmbito de cada rede de ensino. Na prática, quando a secretaria de educação optar pela unificação da escolha, os professores e alunos da rede de ensino irão utilizar o mesmo material, que será o mais votado pelo conjunto das escolas do município ou estado.

Como servidora pública e cidadã me sinto instada a buscar o aperfeiçoamento da política para que ela possa de fato atingir sua finalidade que é diminuir as desigualdades sociais e educacionais e garantir o acesso ao livro didático (LD), capital cultural de milhões de estudantes e docentes brasileiros da rede pública de ensino.

A presente dissertação está estruturada em 4 capítulos. No Capítulo 1, intitulado “Breves apontamentos norteadores da pesquisa” se fazem considerações sobre o PNLD e

o Decreto nº 9.099/17, são identificados o problema de pesquisa e os objetivos, bem como a justificativa. No Capítulo 2, intitulado "Estudos preliminares, um suporte ao referencial teórico" são apontados estudos sobre livro didático no Brasil e no mundo, aprofundando nos aspectos voltados para o PNLD. No Capítulo 3, intitulado "O Percorso metodológico", são detalhados os elementos da metodologia da pesquisa, referencial metodológico, seu enfoque, seu alcance, os instrumentos de geração de dados e informações sobre a análise dos dados. No Capítulo 4, intitulado "Unificação da escolha dos livros didáticos no PNLD: percepção docente, análises, resultados e conclusões", são apresentadas as categorias análises usadas na investigação, bem como as análises em si, além dos resultados e das conclusões da investigação. Por fim, nas "Considerações Finais" são apresentadas as fragilidades da pesquisa e possíveis caminhos investigativos. Há ainda as referências bibliográficas utilizadas e uma seção final de Apêndices na qual se apresentam o questionário de pesquisa e o Produto Técnico do trabalho investigativo em atendimento à exigência do Mestrado Profissional.

## CAPÍTULO 1

### Breves apontamentos norteadores da pesquisa

#### 1. O Programa Nacional do Livro e do Material didático PNLD e o Decreto 9.099/17

*Livros não mudam o mundo, quem muda o mundo são as pessoas.  
Os livros só mudam as pessoas.  
(Mário Quintana)*

Com mais de 80 anos<sup>1</sup> de história o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) é uma política pública educacional de distribuição de materiais didáticos para as escolas públicas brasileiras. Os livros didáticos do Programa são um valioso recurso pedagógico disponibilizado a milhões de estudantes e professores da educação básica para utilização nas instituições públicas de ensino.

O PNLD é um dos maiores programas de distribuição gratuita de livros do mundo (ZAMBON; TERRAZZAN, 2013). Esta relevante política pública educacional busca contribuir para a melhoria da qualidade da educação, democratizar o acesso às fontes de informação e cultura e fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos alunos.

Trata-se de um programa do Governo Federal que é executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal, responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação. É por intermédio deste Programa que o governo federal efetiva a política pública educacional de distribuição de materiais didáticos para alunos e professores das escolas públicas do país.

Os números relacionados à distribuição anual de livros realizada pelo PNLD são vultosos e demonstram a grandiosidade desta importante política que busca prover escolas e estudantes com material didático de qualidade. Apenas no ano de 2020, por exemplo, foram distribuídos 172 milhões de livros didáticos que atenderam a 32 milhões de alunos e beneficiaram cerca de 123 mil escolas públicas em todo o território nacional. O

---

<sup>1</sup> Pelo Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937 é criado o Instituto Nacional do Livro como uma transformação do antigo Instituto Cairú.

investimento público na aquisição do material para utilização em 2020 atingiu a cifra de R\$ 1.390.201.035,55.<sup>2</sup>

Dentre os diversos tipos de materiais didáticos e pedagógicos distribuídos pelo Programa, o livro didático exerce protagonismo. Embora as tecnologias digitais estejam disseminadas, as desigualdades sociais e educacionais brasileiras fazem com que o livro didático seja muitas vezes o único material disponível para milhares de estudantes e professores da rede pública de ensino. Os livros didáticos do PNLD estão presentes em praticamente todas as escolas públicas brasileiras e são o principal instrumento pedagógico utilizado na educação básica nacional.

A realidade educacional brasileira é complexa e marcada por grandes disparidades entre os estabelecimentos públicos de ensino. Dados do censo escolar de 2020 realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) apontam que na Região Norte, por exemplo, 60% das escolas públicas não tem acesso à internet (INEP, 2020).<sup>3</sup>

O estudo “Acesso Domiciliar à Internet e Ensino Remoto Durante a Pandemia”, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizou um diagnóstico do acesso domiciliar dos estudantes à internet tomando como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os dados de matrícula do Censo da Educação Básica (CEB) do INEP. De acordo com este estudo mais de 80% dos estudantes da educação básica estão matriculados na rede pública de ensino e cerca de 6 milhões de alunos não dispõem de acesso domiciliar à internet (IPEA, 2020).<sup>4</sup>

Levando em consideração o momento atual em que o ensino à distância se tornou uma realidade imposta pela pandemia de COVID-19, os livros impressos disponibilizados pelo PNLD ganham ainda mais relevância para a aprendizagem e desenvolvimento dos alunos.

---

<sup>2</sup>Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 10 mar. 2021.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 10 mar. 2021.

<sup>4</sup> Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200902\\_nt\\_disoc\\_n\\_88.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200902_nt_disoc_n_88.pdf). Acesso em: 10 mar. 2021.

O PNLD representa uma importante conquista para a educação brasileira. O Programa provê as escolas públicas de educação básica com materiais didáticos, literários e pedagógicos, de forma sistemática, gratuita e regular. Destaca-se, contudo, que os estudantes e professores da rede pública de ensino recebem os livros do PNLD a título gratuito, mas para o governo federal é uma política pública que envolve gastos bilionários.

A execução do PNLD envolve uma logística complexa, seja em virtude da vultosa quantidade de obras adquiridas, seja pela dimensão territorial brasileira. Os materiais distribuídos pelo Programa são entregues diretamente em todas as escolas públicas das redes de ensino municipais, estaduais e do Distrito Federal. Munakata relata a complexidade logística que envolve a aquisição e distribuição dos livros do PNLD nas escolas públicas de todo o Brasil. Segundo o autor:

A circulação, em se tratando de livro didático no Brasil, é uma operação complexa, exatamente pela materialidade deste objeto: imagine-se, por exemplo, a logística envolvida para que os 160 milhões de exemplares, adquiridos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), cheguem simultaneamente no início do ano letivo em todos os recantos do território brasileiro. (MUNAKATA, 2012, p. 185).

O Programa destina-se a atender ao mandamento insculpido no Art. 208 da Constituição Federal de 1988 que define, dentre os deveres do Estado com a educação, a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Para viabilizar a execução dessa política pública o MEC e o FNDE contam a participação das secretarias de educação dos estados, dos municípios, do Distrito Federal, das escolas participantes e dos professores devendo todos atuar em regime de mútua cooperação. A participação dos agentes envolvidos é essencial para que o Programa logre seu principal objetivo que é o acesso ao material didático de qualidade para todos os estudantes e professores da rede pública.

A Constituição Federal aponta a gestão democrática como um dos princípios para a educação brasileira que é regulamentada por leis complementares como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional da Educação (PNE).

A Gestão Democrática é uma forma de gerir uma instituição de maneira que possibilite a participação, a transparência e a democracia. Além de uma concepção de

sociedade que prima pela democracia como princípio fundamental, é condição estruturante para a qualidade e efetividade da educação. Possibilita que a escola crie vínculos com a comunidade onde está inserida, pautando seu currículo na realidade local – conferindo sentido à proposta pedagógica – e envolva os diferentes agentes em uma proposta de corresponsabilidade pela aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes.

O PNLD possui diretrizes<sup>5</sup> que o norteiam e em sua execução deve respeitar ao seguinte: pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; diversidades sociais, culturais e regionais; autonomia pedagógica das instituições de ensino; liberdade e o apreço à tolerância; e a garantia de isonomia, transparência e publicidade nos processos de aquisição das obras didáticas, pedagógicas e literárias.

O Programa traz em sua história marcadores que possibilitam reconhecer suas diretrizes: a ampliação do acesso ao livro e a democratização das ações para a escolha dos materiais que serão utilizados nas escolas. Como indica Melo (2016, p. 554), desde 1938 as políticas públicas voltadas para o livro didático no Brasil asseguram aos docentes a livre escolha do material didático que consideram mais adequado a sua prática docente.

A livre escolha dos livros pelos docentes possui estreita relação com o princípio da gestão democrática do ensino. Tal princípio é tão relevante que está consagrado nos principais instrumentos legais que disciplinam o ensino no Brasil. Nesse sentido, ele está assegurado no Art. 206, Inciso VI, da Constituição Federal, no Art. 3º, Inciso VIII, da Lei nº 9.394/96, (LDB) e no Art. 2º da Lei nº 13.005/2014 (PNE).

No entanto, no ano de 2017 sobreveio uma alteração na legislação do PNLD que impactou diretamente no processo de escolha do livro didático. A edição do Decreto nº 9.099, de 09/07/17, instituiu uma significativa alteração no processo de escolha do livro didático estabelecendo em seu artigo 18 o seguinte:

*Art. 18. Durante a etapa de escolha, por opção dos responsáveis pela rede, a adoção do material didático será única:*

*I - para cada escola;*

*II - para cada grupo de escolas; ou*

*III - para todas as escolas da rede.*

---

<sup>5</sup> As diretrizes do PNLD estão no Art. 3º do Decreto nº 9.099/17. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm). Acesso em: 11 mar. 2020

*§ 1º Na hipótese de que trata o inciso I do caput, serão distribuídos os materiais escolhidos pelo conjunto de professores da escola.*

*§ 2º Na hipótese de que tratam os incisos II e III do caput, serão distribuídos os materiais escolhidos pelo conjunto de professores do grupo de escolas para o qual o material será destinado... (BRASIL, 2017).*

Desse modo, o Decreto nº 9.099/17 modificou substancialmente o processo de escolha democrática dos livros didáticos. Ao possibilitar a adoção de material didático único para as escolas da rede de ensino foi retirado dos professores seu direito de, de fato, decidir sobre o material a ser utilizado na sua prática pedagógica. A escolha do livro, antes atribuição exclusiva dos professores de cada escola participante do Programa, ficou vinculada a uma decisão unilateral do (a) secretário (a) de educação sobre o tipo de material a ser adotado nas escolas de sua rede de ensino.

A aquisição de livros didáticos como política pública educacional formulada pelo MEC coloca o Brasil como um dos maiores compradores de livros do mundo. De acordo com Cassiano (2007, p. 98):

No caso brasileiro, as políticas adotadas pelo Estado com relação ao livro didático dão ao país uma particular inserção no contexto internacional. Amorim (2006), ao caracterizar o Brasil em relação aos programas de livros escolares no mundo, no início do século XXI, observa que o país é o terceiro em compras institucionais (os primeiros são China e Estados Unidos), e apresenta o PNLD como o maior programa de distribuição de livros didáticos do mundo.

Para Martins, Sales e Souza (2009, p.18): A indústria do livro no Brasil não depende de subsídios para existir, mas seu principal consumidor é o Estado. A mercadoria principal das editoras são os livros didáticos adquiridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

De fato, a aquisição dos livros didáticos do PNLD representa grande parte do faturamento do mercado editorial no Brasil. É o que aponta a “Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro”, coordenada pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) e pela Câmara Brasileira do Livro (CBL), realizada no ano de 2021. A pesquisa traz os números do setor editorial referentes aos anos de 2019 e 2020 e seus dados revelam como a venda de livros didáticos para o governo é crucial para a indústria editorial no Brasil.

De acordo com a pesquisa, no ano de 2020, o mercado editorial produziu 354 milhões de exemplares e teve faturamento de R\$ 5,2 bilhões de reais. O setor de livros didáticos teve participação de 52,94% na produção de exemplares no país e as vendas para o governo geraram um faturamento de 1,4 bilhão.

É relevante considerar que para o mercado editorial a unificação da escolha pode ser extremamente lucrativa, sobretudo para os grandes grupos editoriais e conglomerados educacionais internacionais, que por possuírem maior capacidade econômica conseguem difundir seu *marketing* editorial com muito mais alcance que as editoras pequenas. Em 2009, Martins, Sales e Souza (2009, p. 19) já alertavam sobre:

a “guerra” por esse mercado tão lucrativo acaba originando denúncias de que, em certas localidades, a escolha, na escola, poderia ser tendenciosa e unidirecional, como no caso de uma cidade que optou pelos mesmos livros para todas as escolas do município.

Nesse sentido, a unificação da escolha implementada na legislação do PNLD pode resultar da influência dos interesses do mercado editorial na formulação da política pública de aquisição de livros didáticos. Segundo Höfling (2000, p. 9),

pensando nos atores envolvidos em um programa como o PNLD (especialistas e técnicos do MEC, do FNDE, autores de livros didáticos, editores, professores, alunos), seguramente é possível indicar os grupos editoriais privados como o setor mais organizado, com canais estabelecidos, para fazer valer suas posições e seus interesses.

Atuam por meio de vários mecanismos e associações que acompanham sistemática e proximamente as diferentes etapas e os diferentes níveis de decisão implicados no planejamento e na implementação do PNLD.

O Decreto nº 9.099 entrou em vigor em 09 julho de 2017 e sob sua égide foi permitida a unificação da escolha por decisão unilateral da secretaria de educação nos editais de aquisição de livros do PNLD 2019, que atendeu a etapa da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e do PNLD 2020, que contemplou a etapa dos Anos Finais do Ensino Fundamental.

Levando-se em consideração que participam do PNLD redes de ensino municipais, estaduais, do Distrito Federal e escolas federais pode-se ter noção do alcance que o instituto da unificação da escolha representa na execução do Programa. Os dados constantes no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) sobre o PNLD 2019 e do PNLD 2020 são representativos da abrangência dessa

mudança no processo de escolha que foi empreendida unilateralmente pelas secretarias de educação, sem necessidade de consulta aos gestores escolares.

O número de secretarias de educação que optaram por unificar a escolha dos materiais e utilizar os mesmos livros didáticos em todas as escolas redes de ensino no período é expressivo. Conforme dados extraídos do SIMEC no PNLD 2019, unificaram a escolha do livro didático as redes de ensino estaduais de Alagoas, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Piauí e Tocantins. Já nas redes municipais de ensino 2.611 municípios aderiram à unificação da escolha. No PNLD 2020 houve unificação da escolha nas redes estaduais de ensino do Acre, Bahia, Espírito Santo, Pará, Paraíba e Paraná e nas redes municipais de ensino de 1.102 municípios.

Os números referentes aos editais de aquisição de livros do PNLD 2019 e do PNLD 2020, nos quais ocorreu a unificação da escolha dos livros didáticos nas redes de ensino com base em decisão unilateral das secretarias de educação são os seguintes:

**QUADRO 1:** Dados referentes ao PNLD 2019 e 2020

PNLD 2020				
Etapa de Ensino	Escolas Beneficiadas	Alunos Beneficiados	Total de Exemplares	Valor de Aquisição
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	88.674	12.337.614	71.816.715	R\$ 458.638.563,27
Anos Finais do Ensino Fundamental	48.213	10.197.262	80.528.321	R\$ 696.671.408,86
<b>Total Geral</b>	<b>136.887</b>	<b>22.534.876</b>	<b>152.345.036</b>	<b>R\$ 1.155.309.972,13</b>
PNLD 2019				
Etapa de Ensino	Escolas Beneficiadas	Alunos Beneficiados	Total de Exemplares	Valor de Aquisição
Educação Infantil	74.409	5.448.222	646.795	R\$ 9.826.136,60
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	92.467	12.189.389	80.092.370	R\$ 615.852.107,23
<b>Total Geral</b>	<b>166.876</b>	<b>17.637.611</b>	<b>80.739.165</b>	<b>R\$ 625.678.243,83</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir da base de dados dos Programas do Livro do *site* do FNDE (2020).<sup>6</sup>

Nesse ponto, cabe esclarecer que na ocasião em que o projeto de pesquisa do qual resulta o presente trabalho foi apresentado no mestrado profissional da Faculdade de Educação da UnB, em julho de 2019, partiu-se do pressuposto que a possibilidade de

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 14 mai. 2020.

unificar a escolha dos livros por parte de um ente federado, e não com base exclusiva na escolha dos professores, poderia derivar do poder de *lobby* que grandes grupos editoriais possuem por sua capacidade de propaganda, distribuição de “benesses” e capilaridade de distribuição de amostras de materiais entre as escolas.

Nesse mesmo sentido, Caimi (2018, p. 30) destaca que:

Note-se que ao alargar o âmbito da escolha para grupos de escolas ou para todas as escolas da rede, o decreto permite que as secretarias municipais e as secretarias estaduais de educação constituam comissões para seleção única do livro didático de cada componente curricular. Permite, portanto, que as escolhas sejam permeadas por outras razões que não as necessidades das escolas, seus projetos pedagógicos específicos e as propostas curriculares e metodológicas dos professores de determinada escola.

A utilização do mesmo material didático por todas as escolas públicas de determinado estado ou município por decisão unilateral da respectiva secretaria de educação, nos moldes do Decreto nº 9.099/17, vigorou por três anos.

Felizmente, em 07 de outubro de 2020 foi publicada a Resolução nº 12, que alterou o Decreto tornando a tomada de decisão sobre a unificação da escolha do livro didático ao menos mais democrática. O Decreto nº 9.099/17 estabelecia em seu artigo 18, *caput* que: “Durante a etapa de escolha, **por opção dos responsáveis pela rede**, a adoção do material didático será única” (BRASIL, 2017, Grifo nosso).

Por sua vez, com a publicação da Resolução nº 12/20 a tomada de decisão sobre a unificação da escolha deverá ser realizada mediante decisão conjunta do (a) secretário (a) de educação e dos gestores escolares e registrada em ata. É o que estipula o Art. 13, § 1º da referida resolução:

*Art. 13. Os materiais aprovados na avaliação pedagógica serão incluídos no Guia do PNLD, a ser disponibilizado às instituições participantes, contendo a relação dos materiais aprovados na avaliação pedagógica, suas resenhas e seu conteúdo integral.*

*§ 1º O modelo de escolha para cada programa será registrado pelo responsável pela rede em sistema disponibilizado pelo FNDE, **com base em decisão conjunta com os gestores escolares registrada em ata** e de acordo com os seguintes parâmetros:*

*I – para cada escola;*

*II – para cada grupo de escolas; e*

*III – para todas as escolas da rede de ensino. ...”*. (BRASIL, 2020, Grifo nosso).

Nesse sentido, a partir desse normativo a possibilidade de unificar a escolha passou ao menos a levar em consideração a opinião dos gestores escolares sobre a utilização do mesmo material em todas as escolas da rede de ensino. Porém, ainda assim subsiste o fato de que quando a rede de ensino optar pela unificação muitos professores não irão trabalhar com o livro didático que selecionaram por entender ser mais adequado a sua prática pedagógica e à realidade de sua comunidade escolar. Além disso, a Resolução nº 12/20 não especifica os procedimentos necessários para que seja assegurada a efetiva participação dos professores da rede de ensino na tomada de decisão sobre a unificação da escolha.

A legislação do PNLD ao possibilitar a unificação da escolha nas redes de ensino pode afetar a autonomia docente ao desconsiderar a liberdade de cada escola decidir pelo material que deseja utilizar. Nesse sentido, pode também interferir na prática pedagógica dos docentes, que apesar de realizarem a escolha das obras não saberão com que livro de fato irão trabalhar, pois o material a ser adotado será o mais votado por todas as escolas da rede de ensino.

Nesse sentido, a unificação dos materiais nas redes de ensino representa uma severa restrição à liberdade de escolha dos professores. Desde sua criação o PNLD sempre assegurou aos professores o direito à livre de escolha do livro didático. Para Caimi (2018, p. 30),

O PNLD vinha se pautando pela ideia de que a seleção do livro didático diz respeito à especificidade do trabalho de cada professor, que reflete também a sua concepção de ensino, os objetivos com a disciplina e uma determinada organização de conteúdos que julga mais adequada naquele contexto em particular. Não obstante, esse alargamento de competências abre brechas para imposições dos dirigentes políticos, num contexto em que, tradicionalmente, preponderam interesses de ordem econômica e político-partidária. A escolha homogeneizada para um município ou estado representa, portanto, o esvaziamento da liberdade de escolha do professor sobre o livro didático, este que é, possivelmente, o mais relevante entre os materiais que subsidiam a sua proposta didático-pedagógica.

A unificação da escolha aponta na direção contrária de alguns pressupostos legais do Programa. Vale observar que o próprio Decreto nº 9.099/17 estabelece dentre os

objetivos do PNLD apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional do professor. Além disso, tem como uma de suas diretrizes o respeito à autonomia das instituições pedagógicas de ensino. Já a Resolução nº 12/20, que dispõe sobre o PNLD, também traz em seu preâmbulo, sob a forma de “considerandos” o seguinte:

CONSIDERANDO a importância da participação dos docentes na escolha dos livros, em função do conhecimento da realidade dos seus estudantes e das suas escolas;

CONSIDERANDO a importância e a necessidade do equilíbrio na distribuição de materiais à rede pública e a maior diversidade de materiais participantes do processo de aquisição, com vistas a sua permanente qualificação. (BRASIL, 2020).

Porém, há um outro viés a ser observado. Se por um lado a unificação da escolha diminui a autonomia docente e das instituições pedagógicas e a diversidade de materiais utilizados nas redes de ensino, por outro pode aperfeiçoar a execução do PNLD. A escolha unificada pode amenizar problemas como a falta ou a sobra de livros nas escolas e o desperdício de recursos públicos, no caso das escolas que ficam com sobras de livros que não são utilizados. Uma vez que todas as escolas da rede de ensino utilizam o mesmo material torna-se mais simples o processo de remanejamento, que consiste na troca de materiais em excesso ou em falta entre as unidades escolares.

É importante observar esse aspecto da execução do Programa, pois pode ocorrer a sobra ou falta de livros do PNLD nas escolas participantes do Programa em razão de alguns motivos. Em primeiro lugar, cabe esclarecer que de acordo com a legislação do Programa o quantitativo de exemplares adquiridos tem como base a projeção do alunado informado pelas escolas no Censo Escolar realizado anualmente pelo INEP.

De acordo com as informações constantes no *site* do INEP<sup>7</sup>, a coleta de dados das escolas possui caráter declaratório e é dividida em duas etapas. A primeira etapa consiste no preenchimento da matrícula inicial, quando ocorre a coleta de informações sobre os estabelecimentos de ensino, gestores, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula. Já a segunda etapa ocorre com o preenchimento de informações sobre a situação do aluno, e considera os dados sobre o movimento e rendimento escolar dos alunos, ao final

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 12 ago. 2020.

do ano letivo. Assim, a coleta dos dados do censo nas escolas ocorre ao longo do período letivo.

Após a coleta das informações, o INEP realiza o tratamento e análise dos dados com vistas a compreender a situação educacional no país por intermédio de um conjunto amplo de indicadores que possibilitam monitorar o desenvolvimento da educação brasileira. Desse modo, só é possível ao INEP publicar os resultados do censo escolar de determinado exercício, no ano seguinte à coleta dos dados. É justamente por esse motivo que a legislação do PNLD determina que o FNDE utilize a projeção dos dados do censo para considerar o alunado estimado em cada escola no ano de atendimento ao realizar a aquisição dos livros didáticos.

Em razão de sua complexidade, o processo de aquisição, produção e distribuição dos livros do PNLD em todo o território nacional inicia-se sempre dois anos antes da efetiva entrega dos livros nas escolas. No momento da aquisição do material, que é realizada no segundo semestre do ano anterior à utilização dos livros pelas escolas o censo escolar mais recente disponível sempre corresponderá ao censo de dois anos anteriores. O lapso temporal entre a publicação do censo escolar e o momento de distribuição dos livros pode gerar oscilações entre o número de livros adquiridos e a quantidade do alunado no ano de atendimento.

Além disso, pode ocorrer sobra ou falta de livros nas escolas pela constante movimentação de estudantes entre escolas e redes de ensino e também pelo alto número de alunos egressos da rede particular que migraram para a rede pública de ensino nos últimos anos. Nos monitoramentos *in loco* realizados pelo FNDE observa-se também que muitas vezes a sobra ou falta de livros nas escolas da rede de ensino é agravada por problemas relacionados à gestão de determinadas secretarias de educação e escolas.

Estocagem de livros do PNLD por algumas escolas e secretarias de educação, desconhecimento das responsabilidades de cada ente participante do Programa, não utilização da ferramenta de remanejamento disponibilizada no sistema PDDE Interativo/SIMEC, falta de comunicação entre secretarias de educação e escolas e entre escolas da mesma rede de ensino são situações comumente observadas nos monitoramentos realizados pelo FNDE que resultam numa má gestão dos materiais didáticos disponibilizados pelo Programa.

O sistema PDDE Interativo/SIMEC é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo Ministério da Educação disponibilizada para todas as escolas públicas e secretarias de educação. É por meio desse sistema que ações importantes de gestão do PNLD são realizadas ações como escolha do livro, remanejamento, solicitação de reserva técnica e de livros em doação, registro de devolução de livros reutilizáveis etc.

O PNLD é uma política pública que necessita da participação da união, dos estados, municípios e escolas para que o Programa tenha êxito. A gestão do PNLD envolve a colaboração das secretarias de educação e das escolas e as competências de cada entidade participante estão estabelecidas na legislação. O remanejamento é um dos pilares do PNLD e consiste na obrigação de escolas e redes de ensino informarem no sistema PDDE Interativo/SIMEC a existência de materiais excedentes, ou que não estejam sendo utilizados, disponibilizando-os para as entidades onde ocorra falta de material. Falta ou sobras de livros nas escolas devem ser registradas no sistema de remanejamento a fim de promover a utilização adequada do material, a otimização dos recursos públicos e sobretudo para evitar que estudantes e professores fiquem sem acesso aos livros do Programa.

Sob esse aspecto, se a unificação minorar o problema de falta e sobras de livros em escolas da mesma rede de ensino e facilitar as ações de remanejamento pode ser benéfica se melhorar a questão do acesso ao livro didático. Além disso, pode trazer mais eficiência ao gasto público gerando economia de escala para o programa. Ao adquirir uma tiragem maior de livros pertencentes a mesma editora, o FNDE pode negociar as obras por um valor menor.

### **1.1 Formulação do problema de pesquisa**

Pelos motivos expostos é importante que os professores possam participar da discussão sobre a unificação dos materiais no âmbito de sua rede de ensino. Sobretudo que tenham assegurado seu direito de voto sobre a questão, pois são eles e os estudantes, os destinatários finais da política pública.

Neste ponto, fundou-se o presente trabalho que buscou verificar como os professores e diretores de escolas avaliam a unificação da escolha e a utilização do mesmo

material didático por todas as escolas públicas da rede de ensino. Isto posto, tem-se o problema investigado: como os docentes perceberam a unificação da escolha do livro didático em suas redes de ensino?

O problema de pesquisa, portanto, buscou conhecer as implicações da unificação da escolha sob à ótica dos docentes sopesando aspectos como autonomia docente, diversidade de obras didáticas, pluralismo de ideias, percepção do poder de influência das editoras, melhoria do acesso ao livro didático e eficiência do gasto público. Como se trata de uma alteração recente na legislação do PNLD, a unificação da escolha carece de estudos sobre seus reflexos na política pública educacional.

As fragilidades da pesquisa visualizando seus objetivos e pressuposto inicial, convergem para seu principal desafio que foi o de desbravar em uma vanguarda uma vertente ainda não explorada em sua inteireza. Por sua incipiência, a pretensão aqui foi lançar luz para que novas pesquisas possam surgir nesse caminho. Por certo, os resultados dessa pesquisa por seu problema, caso não represente resultados práticos imediatos, busca lançar, em longo prazo o entendimento do que é necessário para, de forma honesta e coerente, construir escolhas da sociedade pautadas no entendimento democrático com a intenção de aperfeiçoar os processos justos e essenciais para o aprimoramento da política de estado desempenhada pelo PNLD.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo geral**

O presente estudo teve como objetivo geral conhecer a avaliação dos professores de escolas públicas brasileiras sobre a unificação dos materiais do PNLD no âmbito de suas redes de ensino.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- Verificar se para os professores a unificação da escolha respeita sua autonomia docente e das instituições de ensino, bem como o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas preconizados no PNLD;

- Averiguar se os professores participaram da decisão da rede de ensino de unificar a escolha no município ou estado, respeitando assim a gestão democrática do ensino;
- Verificar se os professores perceberam melhorias em relação às faltas e sobras de livros didáticos nos municípios e estados após a unificação da escolha, resultando assim na melhor gestão dos recursos públicos envolvidos na aquisição dos livros didáticos;
- Propor à Coordenação Geral dos Programas do Livro do FNDE a criação de um módulo de votação no sistema PDDE Interativo/SIMEC para que as escolas da rede de ensino participem da decisão sobre a alteração do modelo de escolha quando a secretaria de educação propuser a modificação.

### **1.3. Justificativa**

Anualmente são publicados editais do PNLD destinados a adquirir os livros didáticos que serão utilizados pelos alunos e professores das escolas públicas brasileiras no ano letivo seguinte. Nesse processo, as editoras que desejam participar do Programa inscrevem suas obras didáticas que, se forem aprovadas na avaliação pedagógica realizada pelo MEC, serão disponibilizadas para escolha dos professores. As resenhas de todos os livros didáticos aprovados na avaliação pedagógica constam do guia digital do PNLD. Além disso, o sistema PDDE Interativo/SIMEC disponibiliza aos professores o acesso digital à íntegra dos livros durante o período de registro da escolha.

A escolha dos materiais didáticos é um momento muito importante para a gestão da educação em cada escola participante do Programa. O FNDE orienta as escolas a realizar a escolha de maneira conjunta entre o corpo docente e os gestores escolares com base na análise das informações contidas no guia digital do PNLD. A participação efetiva dos professores na escolha dos livros pode propiciar aos estudantes brasileiros o acesso à materiais adequados a sua realidade local e às propostas pedagógicas de cada escola, já que conhecem a realidade pedagógica de suas escolas.

No guia digital do PNLD sempre constam orientações para a realização do processo de escolha dos livros pelas escolas. Inicialmente, cada escola deve realizar reuniões e debates com a participação de todos os professores para análise e definição conjunta das

obras que serão utilizadas nos próximos anos. Após a decisão conjunta do corpo docente as obras selecionadas devem ser registradas no sistema PDDE Interativo/SIMEC.

Para garantir a segurança do processo de escolha o acesso ao sistema PDDE Interativo/SIMEC para registro das obras selecionadas é permitido somente aos diretores de escola com indicação de CPF e senha pessoal e intransferível. Além disso, para assegurar que a escolha dos livros ocorra de forma democrática e transparente, é necessário o registro da reunião de escolha em ata assinada por todos os professores anexada ao sistema juntamente com a indicação dos títulos eleitos.

As escolas devem sempre indicar duas opções de livros de editoras diferentes para cada componente curricular, pois questões jurídicas ou financeiras podem inviabilizar a aquisição das obras selecionadas em primeira opção. Nesses casos, o FNDE adquire as obras indicadas em segunda opção pelas escolas.

Para as escolas participantes do PNLD que não acessam o sistema PDDE Interativo/SIMEC durante o período destinado à escolha ou que por algum motivo não conseguem finalizar o registro das obras, a legislação do Programa determina que sejam enviados títulos dentre aqueles aprovados pelo MEC constantes no Guia do PNLD. Esta regra é adotada para que nenhuma comunidade escolar seja prejudicada em razão de dificuldades técnicas ou tecnológicas locais. Isso garante que as escolas participantes do Programa não fiquem sem receber os livros do PNLD por não terem registrado a escolha no sistema PDDE Interativo/SIMEC.

Antes da possibilidade de unificação da escolha ser implementada na legislação do PNLD, o corpo docente de cada escola tinha o direito de decidir conjuntamente o material didático com o qual desejava trabalhar. Os livros selecionados pelos professores eram registrados pelos diretores no sistema PDDE Interativo/SIMEC e enviados diretamente das editoras para cada uma das escolas.

Após, quando a rede de ensino optar pela unificação, cada escola continuará registrando individualmente sua escolha no sistema PDDE Interativo/SIMEC, porém irá receber o material mais votado pelas unidades escolares da rede de ensino. Com os dados do registro da escolha de cada uma das escolas da rede verifica-se no sistema qual foi o livro mais selecionado em cada componente curricular e todas as escolas passam a utilizar o mesmo material didático.

Realizar a escolha do livro didático é uma atividade pedagógica que demanda tempo e esforço dos professores. Envolve o trabalho de analisar todas as obras disponíveis para escolha no guia do livro didático, realizar reuniões e debates com o corpo docente para decidir em consenso qual material a escola irá adotar. A unificação da escolha dos materiais foi implementada por diversas secretarias de educação no PNLD 2019 e no PNLD 2020 sem que houvesse necessidade de participação das escolas da rede de ensino na decisão sobre modelo de escolha a ser adotado. Por dois anos, escolas em todo o Brasil se surpreenderam ao receber material diverso do selecionado, pois sequer tinham conhecimento da decisão da secretaria de educação de unificar a escolha na rede de ensino.

No ano de 2020, a publicação da Resolução nº 12/MEC/FNDE mitigou esse viés de arbitrariedade na tomada de decisão sobre a unificação da escolha concedido às secretarias de educação pelo Decreto nº 9.009/17. A partir desta Resolução a decisão sobre o modelo de escolha será registrada no PDDE Interativo/SIMEC pelo responsável pela rede de ensino (secretários (as) de educação) devendo ser definida com base em decisão conjunta com os gestores escolares registrada em ata.

Porém, a Resolução é vaga deixando lacunas ao não especificar como será realizado esse processo de consulta aos gestores escolares. De acordo com o disposto na Resolução algumas questões importantes ficam em aberto: como será realizada esta consulta aos gestores escolares? Será assegurado ao corpo docente das escolas opinar sobre a questão ou apenas os gestores escolares deverão se posicionar? Há um número mínimo de escolas da rede de ensino que devem necessariamente se manifestar para que a decisão sobre a unificação da escolha seja considerada válida ou democrática?

As lacunas da Resolução podem dar margem a decisões que não levem em consideração a opinião dos professores sobre o modelo de escolha impactando a prática profissional de milhares deles. Nesse sentido, a realização da presente pesquisa teve o intuito conhecer a as percepções dos docentes cujas redes de ensino adotaram a escolha unificada sobre possíveis vantagens e desvantagens da utilização do mesmo material didático para todas as escolas da rede.

## CAPÍTULO 2

### Estudos preliminares, um suporte ao referencial teórico

*Os livros são o alimento da juventude. (Cícero)*

#### 2.1. O livro didático como objeto de estudo

O livro didático desempenha um importante papel no processo de ensino e aprendizagem e sua utilização beneficia tanto estudantes quanto professores. No caso dos docentes, é um instrumento de ensino que orienta o trabalho pedagógico trazendo os conteúdos teóricos definidos nos Parâmetros Curriculares Nacionais e atualmente na Base Nacional Comum Curricular, sem restringir a autonomia do professor na condução de suas aulas. É um apoio à sua prática laboral que auxilia no planejamento das aulas, nas estratégias de ensino, otimiza o tempo de trabalho. Além disso, fornece orientações didáticas, fontes de consulta e exercícios.

Para os estudantes o livro didático é um facilitador do processo de aprendizagem. Propicia o desenvolvimento da leitura, da capacidade de interpretação e de compreensão dos conteúdos apresentados em sala de aula pelos professores. É útil para as atividades realizadas em sala de aula e extraclasse. Auxilia o desenvolvimento dos alunos ampliando a aprendizagem. Além disso, no cenário socioeconômico nacional, os livros didáticos distribuídos pelo PNLD são muitas vezes a única fonte de acesso ao conhecimento disponível nos lares de diversas famílias brasileiras. Nesse mesmo sentido, Cassiano (2007, p. 26) aponta que:

Trazer o tema do mercado de livros didáticos no Brasil como central pressupõe tratar uma questão nacional de grande importância social em países como o Brasil, na medida em que o PNLD assegura a universalização do acesso do livro didático para a maior parte dos estudantes brasileiros da educação básica, e, em muitas vezes, esse é o único livro a que o estudante terá acesso em toda a sua vida.

Os livros didáticos transmitem saberes e conhecimentos em uma sequência lógica fornecendo uma visão ampla sobre cada componente curricular. São capazes de desenvolver a escrita, a argumentação, o senso crítico, o domínio do idioma, a compreensão do mundo, o prazer pela leitura. São repositórios da cultura humana capazes de transportar seus leitores a um universo de novos horizontes e possibilidades. Portanto, o LD se reveste

em um objeto epistemológico que motiva a pesquisa propensa a vários caminhos investigativos.

O protagonismo da memória para a posse e disseminação do conhecimento pela oralidade para as futuras gerações tem muito mais tempo do que as novas formas de armazenamento e difusão dos conhecimentos produzidos com o advento da escrita. Contar a história do registro escrito em relação ao tempo de existência do homem moderno parece um pálido vestígio na história da humanidade. Mas, do início do registro escrito, que a princípio possuía apenas o propósito de registrar dados contábeis e impostos na antiga Suméria e sua escrita cuneiforme, até o uso da escrita e do livro para propósitos educacionais, se passaram alguns milhares de anos. Desta maneira, o uso da escrita em livros com fins intencionalmente educativos, reflete um curtíssimo tempo dentro da própria história da escrita.

Em rápidas palavras que abreviam o tempo, após a queda do Império Romano e reflorescimento das cidades, superado o período das hordas bárbaras na Europa, ainda antes do surgimento da prensa de Gutemberg, segundo Maia e Oliveira (2020, p. 244) é

[...] no século XII que surge Hugo de São Vítor em uma das mais importantes escolas da época, a Abadia de São Vítor na França. Ao testemunhar a ânsia dos jovens em busca do saber, elabora um livro com o intuito de auxiliar na construção dos itinerários intelectuais dos estudantes, o *Didascálicon da arte de ler* de 1127.

Nesse sentido, Hugo de São Vítor inicia intencionalmente uma era do protagonismo do livro como objeto de difusão do conhecimento para os propósitos educacionais, quiçá, o primeiro modelo de livro didático ainda em uma época do domínio dos monges copistas, o que tornava a posse de um livro quase impossível para as classes mais pobres, dado o custo da sua produção manuscrita. Da prensa de Gutemberg e a consequente democratização do livro em diante, o volume de livros produzidos para seus vários propósitos no mundo, possivelmente não dê para enumerar.

Decerto, os livros didáticos como veiculadores da cultura e do conhecimento, proporcionam a muitas crianças e jovens a primeira oportunidade de contato com o manancial do conhecimento produzido, como o fez Hugo de São Vítor para uma juventude de sua época, ansiosa por conhecimento. Ainda que os livros didáticos transmitam uma espécie de “versão” do conhecimento gerado nas instituições produtoras, como as

universidades e centros de pesquisas, por meio do que Chevalard (1991) denominou como transposição didática.

A transposição didática consiste em transformar um saber sábio em saber a ser ensinado, o que simplifica o conhecimento essencialmente produzido, para boa parcela da população do planeta que participa da educação formal. Esse é o principal recurso utilizado no processo educacional. Indiscutível dessa forma, sua importância, sobretudo, para a educação básica de modo geral, como indicam Fredriksen e Brar (2015) ao apontar que há um acordo generalizado de que, além de professores qualificados e comprometidos, nenhuma outra contribuição provavelmente será mais econômica do que materiais de aprendizagem de alta qualidade disponíveis para todos os alunos.

O francês Alain Choppin, um dos expoentes mundiais na pesquisa sobre os livros didáticos, destaca o avanço na pesquisa histórica sobre o livro e a edição escolar no contexto mundial a partir da década de 1960. O autor defende que o desenvolvimento dos estudos sobre os livros escolares a partir desse período estaria relacionado à democratização dos sistemas educativos.

Em seus vastos estudos sobre o manual escolar Choppin desenvolve conceitos, caracteriza a natureza, funções, meios de suporte e difusão dos livros didáticos. Ao realizar um balanço da pesquisa internacional sobre o tema, destaca a presença dos livros didáticos no contexto escolar mundial evidenciando a participação vultosa do setor de didáticos no mercado editorial.

Quanto às transformações ocorridas na pesquisa histórica sobre os livros didáticos a partir da década de 1960, o autor destaca o seguinte:

[...] uma mudança de perspectiva, inicialmente: os livros didáticos eram estudados e em muitos casos continuam sendo como vetores ideológicos e culturais, sem serem abordados como instrumentos pedagógicos e didáticos, ou como produtos manufaturados, comercializados e consumidos;

uma mudança de método, em seguida: sem substituir as investigações particulares, limitadas e frequentemente empíricas, desenvolvem-se cada vez mais programas coletivos de pesquisa, de abrangência nacional ou internacional, que visam acumular e difundir informações;

uma mudança de escala, por fim: por muito tempo confinada dentro das fronteiras nacionais, a pesquisa sobre o livro didático abriu-se para novas dimensões, de um lado, ao levar em conta especificidades regionais e estabelecer relações com as influências estrangeiras. (CHOPPIN, 2004, p. 566).

Para Circe Bittencourt (1993) o livro didático é portador de um sistema de valores, de uma ideologia, de uma cultura. Referência na pesquisa sobre o livro didático no Brasil, a autora ao discorrer sobre seu objeto de estudo destaca que:

A natureza complexa do objeto explica o interesse que o livro didático tem despertado nos vários domínios de pesquisa. É uma mercadoria, um produto do mundo da edição que obedece à evolução das técnicas de fabricação e comercialização pertencente aos interesses do mercado, mas é também um depositário dos diversos conteúdos educacionais, suporte privilegiado para se recuperar os conhecimentos e técnicas consideradas fundamentais para uma sociedade em determinada época. (BITTENCOURT, 1993, p.14).

A pesquisa sobre livro didático é volumosa e muitos são seus caminhos. Há, no entanto, forte tendência de se buscar como conteúdos específicos se apresentam em livros didáticos no mundo todo. São exemplos desses estudos aqueles que buscam representação de gênero (AGUILAR, 2021; AL-QATAWNEH e RAWASHDEH, 2019; SILVA, SILVA e SILVA, 2016; OLIVEIRA, 2008; ATAY e DANJU, 2012); de Direitos humanos e cidadania (KOŠIR e LAKSHMINARAYANAN, 2021; MEREY, 2014; AL-QATAWNEH, S.S. et al, 2019); dos estudos pós-coloniais (MIKANDER e ZILLIACUS, 2016); questões étnico-raciais (OLIVEIRA, KOLIKY, CORDOVA, 2018; CHU, Y., 2018; SILVA, 2011; RIBEIRO, 2010); questões ambientais (LOUZADA, CARNEIRO, 2014; LIELL, BAYER, PEREIRA, 2019), para citar apenas alguns.

A vastidão de pesquisas sobre o livro didático se desenvolve para muito além do exame de seus conteúdos, sendo analisado sob diversas perspectivas. Para a realização deste estudo privilegiaram-se os seguintes enfoques: políticas públicas educacionais (BITTENCOURT, 1993; CASSIANO, 2007; Di GIORGI, 2014; FURTADO, 2010; HÖFLING, 2010; MAINARDES, 2006; MELO, 2016; MELO, 2018; MUNAKATA, 2012; SCHIVANI, SOUZA e LIRA, 2020; SIMÕES, 2020; ROMANINI, 2013; XAVIER, TOLEDO e CARDOSO, 2020); ciclo de políticas (ALFERES e MAINARDES, 2012; BOWE, BALL e GOLD, 1992; MELO E MOLL, 2020); mercado editorial (BITTENCOURT, 1993; BAIRRO, 2019; CASSIANO, 2003; MARTINS e GARCIA, 2019; MUNAKATA, 2012); escolha do livro didático no PNLD (LAJOLO, 1996; MELO. et al, 2017; MOHR e ROSA, 2016, TERRAZZAN e BASSO, 2015; CAIMI, 2018; LIMA e SILVA, 2010; TAGLIANI, 2009; QUARESMA NETO, 2017; SOUZA-LUZ, 2015;

VIANA, BASTIANI e ZAPAROLI, 2019; BISOGNIN, 2010; TURIM, 2016); globalização para produção de currículos escolares uniformes (BEECH, 2012; MAIA, 2016; PUDAS, 2013), dentre outros autores.

As tendências globalizantes no ensino vêm sendo observadas em diversos sistemas educacionais. Sobre o assunto, Cassiano (2007) demonstra a existência de processos globais, vinculados a interesses políticos e econômicos, que resultam em determinações de mercado para os currículos escolares que são verificados em escala nacional e internacional. Apoiada em Choppin (2004), a autora argumenta que a partir da segunda metade do século XX verifica-se uma crescente dominação econômica das grandes editoras europeias no mercado de livros didáticos. Destaca que este período é marcado pela difusão no mundo inteiro de livros escolares produzidos por conglomerados editoriais de capital internacional.

Para Choppin (2004) a dimensão transnacional que caracteriza a circulação de materiais didáticos neste contexto de globalização da educação e os propósitos econômicos que ditam esse movimento mundial para a produção de currículos uniformes é um campo de investigação em crescimento entre os pesquisadores que se dedicam aos estudos dos livros escolares. Em suas palavras:

A última tendência marcante que poderia caracterizar a pesquisa recente sobre a história do livro e as edições escolares é a consideração de sua dimensão transnacional. A reivindicação do princípio do caráter nacional ou regional da literatura escolar moderna que se inscreve, tanto hoje quanto em passado recente, na afirmação de uma identidade cultural, não consegue mascarar as várias influências e trocas ocorridas. Por meio da evangelização, da colonização ou da alfabetização em massa, os modelos nacionais são exportados e difundidos no exterior. (CHOPPIN, 2004, p. 565).

Nesse mesmo sentido, o autor observa a circulação de conteúdos e métodos pedagógicos nos sistemas educacionais:

Sendo assim, ao fazer parte da constituição e da difusão de mitos fundadores ou ao experimentar novos métodos de aprendizagem, a edição escolar adota, recupera, adapta e rejeita modelos estrangeiros ou, em uma perspectiva mais imperialista, como na África franco-fônica, por exemplo, os impõe. Também se desenvolvem as pesquisas que tratam da circulação de ideias e de capitais culturais, uma vez que se situam no coração da compreensão dos mecanismos que concorrem para a elaboração da identidade cultural. (CHOPPIN, 2004, p. 565).

A pressão sobre sistemas educacionais do mundo todo por parte de instituições de diversas ordens, em um contexto de globalização tem sido pesquisada e denunciada em vários trabalhos. Maia (2016), por exemplo, aponta em seu estudo sobre o sistema educacional de Timor-Leste as interferências de organizações internacionais em vários aspectos, desde a língua oficial de instrução ao curricular e até aos materiais didáticos. Após a emancipação política de Timor-Leste do jugo indonésio por pressão da ONU em 1999 e um período sangrento provocado por milícias pró-indonésia a primeira constituição foi promulgada em 2002. A língua portuguesa foi estabelecida como língua oficial de instrução para a educação básica em função de vários aspectos, entre eles, o fato de a língua portuguesa ter sido usada pela resistência timorense durante o período de domínio da Indonésia, não obstante o Timor se constituir do ponto de vista linguístico por 17 línguas maternas diferentes entre si.

Porém, a partir de 2016 uma tendência passou a integrar as políticas públicas de educação naquele país, a saber, o uso de línguas maternas para o ensino nos primeiros anos da educação básica, sob o argumento de que se as crianças não forem expostas às suas línguas maternas no ambiente escolar, vão deixar de falá-las em suas comunidades. Porém, a pesquisa traz outros aspectos que estão por trás desse argumento, sobretudo o interesse de organismos internacionais, entre eles agências internacionais e até universidades estrangeiras.

O Timor-Leste, que teve seu sistema educacional destruído por ocasião do final do domínio indonésio, contou com a colaboração de inúmeros países para reerguê-lo nos anos que se seguiram à 2002 (entre eles o Brasil), representa um “nicho de mercado” a se explorar, e instituições que possuem interesses econômicos na comercialização de projetos educacionais e até materiais escolares, querem ocupá-lo. Maia (2016) em sua pesquisa questiona sobre a que se deve o interesse dessas organizações internacionais, sobretudo universidades estrangeiras, sobre a educação em Timor e usa Beech (2012) para tentar responder a essa questão:

Assim, se o departamento de educação de determinada universidade desenvolve certo conhecimento sobre como tornar uma escola (ou um sistema educacional distrital ou nacional) mais eficiente e eficaz, deve vender esse conhecimento no mercado de forma a contribuir com o desempenho da organização. Já faz algum tempo que as universidades estão envolvidas no negócio de consultoria. No entanto, tal como aconteceu com o mercantilismo, que alimentou o imperialismo europeu na busca de novos mercados desde o século XVI, a atual situação financeira das Universidades em lugares como o Reino Unido cria fortes

incentivos para a colonização de novos mercados para a venda de consultoria, especialmente nos países menos desenvolvidos. Assim, muitas universidades criam (ou reforçam) unidades especiais para desenvolvimento internacional, tornando-se atores poderosos no jogo de promoção de ideias educacionais orientadas para políticas. (BEECH, 2012, p. 415 apud MAIA, 2016, p. 155).

Destarte, o fato de forçar a modificação da instrução básica nos anos iniciais da escolarização para línguas maternas, ainda que tenha um propósito argumentativo nobre, representa um custo despropositado para um país pobre. Pois, praticamente não há materiais instrucionais nas línguas maternas, algumas ainda ágrafas até. Então, ocupar um espaço na produção desses materiais, representa um filão econômico de grande potencial para instituições que se colocam como capazes de fazê-lo. Por conseguinte, interesses de toda ordem e, sobretudo o econômico, possivelmente estejam por trás de mudanças de políticas públicas. Choppin (2002) corrobora essa ideia ao discorrer sobre a complexidade dos livros didáticos como fonte de estudo:

Assim, os manuais transcendem, paradoxalmente, as fronteiras nacionais: mesmo a afirmação de uma identidade nacional, à primeira vista singular, irreduzível, apoia-se em procedimentos comuns, na verdade copiados, cabe ao historiador estudar a emergência ou dar prosseguimento. Acontece o mesmo com os métodos, textos, ilustrações, paginações, estratégias editoriais, métodos de fabricação. Os manuais constituem, desse modo, referências que permitem ao historiador reconstituir os canais de propagação das ideias e as vias de circulação dos capitais. (CHOPPIN, 2002, p. 16).

Pode-se aceitar como uma premissa que o livro didático representa a operacionalização do currículo, afinal, não é plausível ter um livro didático que não dialogue com o currículo estabelecido. Sendo assim, qualquer mudança de ordem curricular e/ou pedagógica que se queira realizar na educação, o livro didático será a vanguarda da sua efetivação.

Além de funcionar como um “manual” de formação de professores em exercício, uma vez que aqueles que são dirigidos aos professores, trazem os conteúdos curriculares a serem tratados em sala de aula, os conteúdos pedagógicos e como instrumentalizá-los didaticamente, bem como as teorias pedagógicas nos quais se embasam. Ou seja, orientações sobre sequências didáticas, projetos integradores, ampliação de conhecimentos sobre assuntos em outras fontes, possibilidades de interdisciplinaridades, instruções na condução de atividades, como experimentos, enfim, agregam-se valores no livro didático

que vão além do elenco de conteúdos curriculares. Isso também enseja várias críticas, sobretudo aquelas relacionadas ao esvaziamento da formação inicial do professor, uma vez que o livro didático do mestre, orienta, conduz e induz.

Silva (2012, p. 807) em artigo crítico ao livro didático, assim se refere ao aspecto formador do docente que o livro didático atualmente apresenta:

Cientes da ação formadora que os livros didáticos exercem, os pareceristas do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) têm dedicado atenção especial ao manual do professor. Este critério tem sido um ponto comum em todas as edições do Programa. Nas edições 2005, 2008 e 2011, por exemplo, no Guia do Livro Didático afirmava-se que o manual do professor não deve se restringir à mera apresentação de respostas prontas aos exercícios formulados na coleção. Os manuais devem apresentar os pressupostos teóricos e metodológicos da obra e servir como uma ferramenta auxiliar à reflexão e prática docentes. Se o livro didático já é um instrumento de destaque excessivo no cotidiano das salas de aula, credita-se a ele também responsabilidades adicionais como a de formação do professor.

Ao que parece, a adoção desse aspecto formativo continuado do professor em exercício que os livros didáticos passaram a adotar no manual do professor, seja uma postura crítica acerca da formação inicial dos professores, que dada à sua vastidão de aspectos técnicos voltados para as especificidades dos componentes curriculares, talvez não ofereça tempo suficiente para uma formação pedagógica de como ensinar os conteúdos. Nesse sentido, os manuais do professor procuram suprir, ou de outro modo, apenas tentam incorporar aos conteúdos, sugestões e saberes de como ensiná-los, talvez com a única pretensão de agregar valor à obra didática. Afinal, pelos ditames da transposição didática, um conhecimento produzido e que deve passar a ser objeto de ensino na educação básica, recebe um outro tipo de conhecimento, o pedagógico.

Como exemplo, o trabalho de Pudas (2013) aponta que estudos realizados na Finlândia identificam os jovens como bem informados e habilidosos, uma vez que se saem muito bem nos testes internacionais, mas, em uma pesquisa nacional sobre as atitudes dos alunos na série final da educação básica revelou que as atitudes negativas das meninas em relação aos imigrantes e outros grupos minoritários, dobraram desde 1998.

Em relação aos meninos, o aumento de atitudes negativas contra esses grupos tem evoluído crescentemente desde que a primeira pesquisa nesse sentido foi realizada em 1990. Nesses estudos em 2003, metade dos meninos do que seria a nona série do ensino

básico se consideravam racistas e intolerantes com grupos minoritários e imigrantes, já 20% das meninas relataram preconceitos a esses grupos. A autora aponta que uma das principais razões por trás das atitudes negativas predominantes em relação aos grupos minoritários é possivelmente a perspectiva representada nos livros didáticos que apresentam uma ideia profundamente enraizada de "nós" contra "eles", ou seja, uma oposição ao outro cultural.

Outro fato emblemático que pode ser mostrado acerca da importância do livro didático, é apresentado por Bizzo et al (2012), que para evidenciar o impacto que o livro didático possui na sociedade, em estudo sobre os livros de ciências e ofidismo no Brasil, mostra que até 1996 os livros didáticos publicados traziam informações enganosas sobre recomendações de procedimentos em relação à picadas de cobras venenosas e que a realização desses procedimentos na prática eram tão perigosas quanto a picada de cobra em si, o que acarretaria grande taxa de mortalidade por ofidismo.

Após 1996, há uma redução significativa no número de vítimas por picada de cobra, tanto nos óbitos quanto nos pacientes que receberam assistência médica. Segundo Bizzo et al (2012) os dados oficiais mostram que essa redução foi consistente e permaneceu assim pelos dez anos seguintes. Os autores consideram que o número de óbitos pode estar associado ao número reduzido de vítimas que desenvolveram complicações decorrentes de procedimentos inadequados de primeiros socorros e que isso pode também estar associado à avaliação do livro didático que passou a ocorrer a partir de 1996 e que removeu dos livros didáticos as informações equivocadas sobre ofidismo e modos de tratar picadas de cobra.

Além do aumento do conhecimento e de informações disponíveis e acessíveis com o advento da internet no período analisado (1997-2007), por certo, essa melhoria de qualidade no conhecimento e nas informações sobre ofidismo, bem como seu reflexo nos livros didáticos proveniente da avaliação pedagógica dos mesmos, contribuiu para uma melhora de qualidade na evitação dos agravos à saúde e até de óbitos.

Como indica Monteiro (2012),

O livro didático, pelo papel que desempenha no cotidiano escolar, pode ser considerado como importante, senão o principal, instrumento de organização curricular, inclusive no que tange à abordagem relacionada à saúde. Portanto, o modo como a saúde está presente nesse material influencia diretamente o entendimento que alunos e professores têm sobre o tema, assim como os objetivos educacionais a ele relacionados.

A partir do ano 1996 as obras do PNLD passaram a ser avaliadas pedagogicamente pelo MEC. A avaliação pedagógica dos livros do PNLD elevou a qualidade do material didático produzido no Brasil tanto em relação aos seus atributos físicos (qualidade do papel, da impressão, gramatura, etc.), quanto em relação aos seus conteúdos. Para Basso e Terrazzan,

as políticas educacionais de materiais didáticos desenvolvidas nos últimos trinta anos, tais como a implementação do PNLD em 1985, avaliação de livros didáticos, elaboração e divulgação de critérios para avaliação de livros, etc., mostram a importância desse material no espaço escolar e a preocupação do Estado em oferecer livros de qualidade aos alunos das escolas de educação básica. (BASSO e TERRAZZAN, 2015, p. 259).

Outro aspecto importante a ser discutido nessa relação da sociedade com seu livro didático, diz respeito às questões da formação dos indivíduos para a cidadania. Por exemplo, na Constituição Federal de 1988, o seu artigo 205 evidencia que a educação brasileira visa ao "[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988).

A noção de cidadania que se efetiva em uma sociedade, diz respeito, sobretudo, aos valores culturais, ao entendimento coletivo sobre direitos humanos, aos sistemas políticos e conduta social previstos em sua legislação, mas também, como pelos sistemas educacionais esses valores são implantados.

Vejamos uma sociedade multiétnica e multicultural, mas, profundamente islamizada, como é o caso da Malásia, já que sua constituição exprime o islamismo como religião oficial, embora proteja a liberdade religiosa. Em estudo realizado por Tan et al (2018) sobre valores morais e formação de bons cidadãos presentes nos conteúdos de livros didáticos de educação moral na Malásia, a noção de cidadania representa uma forte negociação entre a maioria islâmica e grupos minoritários. Ocorre que os formuladores das políticas educacionais sempre buscaram um conjunto de valores compartilhados entre as pessoas necessários para a legitimidade política e para forjar a unidade nacional.

Assim, entre os objetivos da educação moral estão produzir “boas crianças” e “bons cidadãos” ao mesmo tempo. O currículo malaio para educação moral é altamente controlado pelo governo que decide todos os aspectos do desenvolvimento curricular. A abordagem da educação moral se centra nos valores tradicionais de educação da virtude e que estão presentes nos livros didáticos, consideradas boas e certas para os alunos. O livro

didático integra, portanto, um sistema de determinação de um senso de dever, moralidade e adequação cultural.

Tan et al (2018) identificaram na pesquisa nos livros didáticos de educação moral, valores fortemente presentes a saber: responsabilidade, respeito, utilidade, trabalho e cuidado. Ao integrar todos esses valores, um bom cidadão é uma boa pessoa responsável pela família, pela comunidade e pela nação. Os autores indicam que esses valores compartilhados de ser um bom cidadão, presentes nos livros didáticos, são usados para legitimar as políticas que são projetadas para manter a ordem social e política estabelecida, redefinir a liberdade e determinar os tipos de ações que um cidadão pode tomar e como deve agir em sociedade multiétnica.

Ainda que o trabalho de Tan et al (2018) analise os conteúdos presentes em livros didáticos de educação moral, e diante disso, não seja possível estabelecer paralelo com a educação brasileira, já que educação moral não mais integra, como componente curricular nosso sistema educacional, mesmo que haja elementos desses conteúdos disseminados entre outros componentes e nos temas transversais do nosso currículo. O artigo compara esses conteúdos da Malásia com outros países orientais que também os adotam, como Vietnã, Coreia do Sul e Cingapura, deixando patente a sensível diferença dos sistemas para formação cidadã e os valores que se veiculam nos seus livros didáticos e seus reflexos sociais.

Assim, estudar o livro didático representa um campo de pesquisa importante em todo o mundo, ensejando eventos científicos periódicos e importantes discussões. Para analisar a unificação da escolha dos livros do PNLD, objeto deste trabalho, esta pesquisa foi amparada em estudos sobre o livro didático pertinentes ao tema: políticas educacionais, pesquisas sobre o PNLD e sobre a escolha do livro didático, mercado editorial, transposição didática e tendências globalizantes nos sistemas educacionais.

## 2.2 PNLD: *Locus* de democratização do acesso às fontes de informação e cultura

*Oh! Bendito o que semeia  
Livros à mão cheia  
E manda o povo pensar!  
O livro, caindo n'alma  
É germe – que faz a palma,  
É chuva – que faz o mar!  
(Castro Alves).*

O Brasil está entre os dez países mais desiguais do mundo<sup>8</sup> e sua realidade educacional reflete esta diferença de oportunidades entre alunos e professores das diversas redes públicas de ensino dos estados e municípios brasileiros. As dificuldades de acesso aos recursos educacionais marcam as profundas disparidades entre as redes de ensino, sobretudo as dos municípios menores.

A educação é um direito de todos e um dever atribuído constitucionalmente ao Estado que deve desenvolver políticas públicas que promovam a redução das desigualdades educacionais no país. Para tanto, as ações do estado no campo educacional devem pautar-se por práticas de governança que busquem promover a equidade e o desenvolvimento social.

Nesse sentido, a política educacional desempenhada pelo PNLD é de extrema relevância para a educação no Brasil e a democratização do acesso aos livros didáticos contribui para a redução das desigualdades educacionais no país. Trata-se de uma política pública que de fato chega às mãos de milhares de estudantes e professores de escolas públicas brasileiras. É uma política, por assim dizer, palpável, concreta e que deve estar em constante aperfeiçoamento para atender sua finalidade principal: promover a melhoria da qualidade da educação no país. Para Bandeira (2017, p. 32):

Mesmo nos dias atuais, muitos professores, gestores e outros profissionais que atuam na cadeia produtiva do livro ainda defendem o material impresso nas escolas, por uma série de razões, tais como: facilidade de consulta e ampla aceitação por especialistas, professores e alunos; adequação a todas as etapas e modalidades da educação; independência de qualquer equipamento para sua utilização.

---

<sup>8</sup>Matéria publicada em março de 2021 pela Agência Senado a partir da pesquisa “Síntese de Indicadores Sociais”, IBGE/2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/03/recordista-em-desigualdade-pais-estud-ativas-para-ajudar-os-mais-pobres>. Acesso em: 08 set. 2021.

O PNLD ao democratizar o acesso às fontes de informação e cultura fornecendo materiais didáticos de qualidade para milhares de estudantes e professores das redes públicas de ensino promove a melhoria da qualidade da educação no Brasil. Os livros do programa auxiliam os professores na condução de seu trabalho pedagógico e fomentam a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos estudantes.

Desde sua criação no ano de 1985, o PNLD ampliou gradativamente o público atendido com materiais do programa, inicialmente restrito à etapa da educação fundamental. Em seu desenho atual, o programa fornece materiais didáticos de todos os componentes curriculares para estudantes e professores de escolas públicas de todas as etapas de ensino da educação básica, expandindo sua área de cobertura da educação infantil ao ensino médio. Essa ampliação do público atendido pelo programa representa uma conquista importante para sociedade brasileira em termos de justiça social.

É na rede pública de ensino que estão expressivamente concentradas as matrículas dos estudantes brasileiros nos estabelecimentos de ensino. No ano de 2020, por exemplo, foram registradas 47,3 milhões matrículas<sup>9</sup> na educação básica e, deste total, apenas 18,6% foram efetivadas na rede privada de ensino.

Assim, embora a aquisição dos livros do PNLD realizada pelo estado envolva cifras bilionárias, o cenário socioeconômico e educacional brasileiro evidencia importância da manutenção dessa política pública para os estudantes e professores de escolas públicas que recebem a título gratuito os materiais didáticos do programa.

Sobretudo, para os alunos das classes sociais menos favorecidas os livros didáticos do PNLD contribuem na constituição de seu capital cultural. O conceito de capital cultural foi formulado por Pierre Bourdieu que em seus estudos no campo da sociologia da educação e da cultura questionou o funcionamento social dos sistemas de ensino das sociedades contemporâneas. Segundo o autor:

A noção de capital cultural impôs-se, primeiramente, como uma hipótese indispensável para dar conta da desigualdade de desempenho escolar de crianças provenientes das diferentes classes sociais, relacionando o “sucesso escolar”, ou seja, os benefícios específicos que as crianças das diferentes classes sociais e frações de classe podem obter no mercado escolar, à distribuição do capital cultural classes e frações de classe. Este ponto de partida implica em uma ruptura com os pressupostos inerentes,

---

<sup>9</sup> Divulgação dos dados da primeira etapa do censo escolar/INEP, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2021/01/educacao-basica-teve-47-3-milhoes-de-matriculas-em-2020>. Acesso em: 20 jul. 2021.

tanto à visão comum que considera o sucesso ou fracasso escolar como efeito das “aptidões” naturais, quanto às teorias do capital humano. (BOURDIEU, p. 73, 2007).

Na conceituação formulada por Bourdieu, os livros, enquanto bens culturais, representam o capital cultural objetivado. O capital cultural pode ser compreendido como conjunto de conhecimentos e habilidades acumulados na educação, sendo manifesto por livros, diplomas, conhecimentos apreendidos em geral.

Para Di Giorgi et al os livros distribuídos pelo programa ampliam o capital cultural dos estudantes e professores:

Defendemos que o PNLD pode constituir-se num elemento para a ampliação do capital cultural dos alunos, em especial, das camadas mais desfavorecidas da sociedade que, de modo geral, não têm acesso a livros, além de relevante recurso didático no trabalho pedagógico dos professores. (DI GIORGI et al, p. 1027, 2014).

Os autores consideram “o livro didático como elemento importante na formação do capital cultural do próprio aluno e de forma estendida à sua família, além de um excelente recurso didático” (DI GIORGI et al, p. 1053, 2014). Seguem em sua argumentação defendendo que todos os livros do PNLD deveriam ser consumíveis, pois “para o aluno das classes sociais menos favorecidas ter a posse dos livros didáticos utilizados em sua formação seria um benefício relevante para além de tempo e espaços escolares”. (DI GIORGI et al, p. 1049, 2014).

Nesse contexto, é relevante para a democratização do ensino no Brasil que a política desempenhada pelo PNLD garanta que todos estudantes e professores das escolas participantes tenham acesso igualitário aos materiais didáticos distribuídos pelo programa. Caimi (2018) reforça esse entendimento ao afirmar que:

Toda e qualquer política educativa entendida como a ação do Estado propriamente dita deve ter a precípua finalidade de garantir o direito à educação para crianças, jovens e adultos, fomentando as condições necessárias para que a escola se configure como um espaço de acesso universal, onde se ensine melhor e se aprenda mais. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, em que a diversidade social e cultural é, frequentemente, sinônimo de desigualdade econômica, estabelecer políticas educacionais públicas de equalização representa o compromisso do Estado com a inclusão, a cidadania e a justiça social. O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é uma iniciativa que se insere nessa perspectiva, no esforço de oportunizar que todos os alunos que frequentam a escola pública brasileira contem com o aporte de livros

didáticos na quase totalidade das disciplinas escolares, de modo a assegurar o acesso aos livros, contribuir com a formação de leitores e criar condições de apropriação dos saberes e conhecimentos disciplinares em patamares qualificados. (CAIMI, 2018, p. 22).

Como mencionado no capítulo 1, os livros do PNLD são adquiridos com dois anos de antecedência de sua efetiva utilização nas escolas e os quantitativos de exemplares adquiridos baseiam-se na projeção do censo escolar. Como se trata de uma projeção do alunado, pode ocorrer de o quantitativo de livros destinados a determinada escola não refletir a realidade das matrículas no ano de atendimento.

Este é um dos motivos pelos quais algumas escolas enfrentam problemas de falta de livros. Como um dos objetivos do PNLD<sup>10</sup> é justamente democratizar o acesso às fontes de informação e cultura, um dos intuítos deste estudo foi verificar se os professores perceberam melhorias na comunidade escolar em termos de democratização do acesso ao livro didático após a unificação da escolha na rede de ensino.

Nesse ponto, o presente estudo apoiou-se na abordagem trazida pelo ciclo de políticas para analisar a unificação da escolha sob a ótica dos docentes. Na perspectiva proposta por Bowe, Ball e Gold (1992) o ciclo de políticas é um enfoque que auxilia o estudo da complexidade de políticas públicas educacionais. As políticas são implementadas por normativos legais que estão em constante alteração e seu alcance e interpretação variam de acordo com o contexto no qual estão sendo colocadas em prática. Este é justamente o caso em tela neste estudo que buscou conhecer no contexto da prática como os docentes perceberam a unificação da escolha na rede de ensino.

O ciclo de políticas permite uma análise crítica de programas educacionais desde sua formulação até seu contexto de prática. A geração e a implementação da política devem ser estudadas conjuntamente relacionando a modificação legislativa à sua aplicação prática pelos atores sociais a quem a política é destinada. Conforme Alferes e Mainardi:

O Ciclo de Políticas destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. (ALFERES e MAINARDI, 2012, p. 6).

---

<sup>10</sup> Art. 2º do Decreto nº 9.099/17. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/legislacao>. Acesso em: 12 fev. 2020.

Nesse sentido, também convergem Melo e Moll (2020) ao defender que a democratização das políticas públicas passa pela participação dos agentes sociais a quem a política é destinada:

Políticas públicas democráticas podem construir um caminho para a garantia do direito à educação. A democratização das políticas requer que sua prescrição não aconteça de forma imposta e somente nos momentos de elaboração pelo poder público, sem a participação dos destinatários das mesmas. Um processo democrático prevê que as políticas em educação sejam elaboradas com a proposição e participação dos coletivos envolvidos no trabalho pedagógico. (MELLO e MOLL, 2020, p. 4).

A fase final do ciclo de políticas é a de avaliação dos efeitos da política. Para Procopiuk (2013):

Nesta fase final do processo de gestão de uma política pública o objetivo é verificar as consequências da política pública implementada. Além, disso é o momento de se verificar com que nível de eficiência e eficácia os problemas foram sanados em decorrência da implementação da política pública. (PROCOPIUK, 2013, p. 160).

A unificação da escolha dos livros do PNLD implementada no programa a partir do ano de 2018 ainda não passou pela fase de avaliação dos efeitos da política pela gestão do PNLD. Segundo Procopiuk (2013, p. 139):

Os profissionais da Administração Pública atuam em carreiras como de gestores, de analistas ou de avaliadores de políticas públicas. São praticantes que se utilizam de teorias e de modelos conceituais para tentar compreender e interferir para obtenção de resultados práticos eficientes nas políticas públicas executadas. A política pública, neste caso, se constitui no objeto de atuação profissional.

Assim, este estudo poderá auxiliar a Coordenação-Geral dos Programas do Livro na fase de avaliação da política e seus achados poderão contribuir para a melhoria desta política pública educacional.

## 2.2.1 – Políticas públicas para o livro didático no Brasil e o PNLD

O PNLD é uma política de estado que teve início no ano de 1985, contudo as políticas públicas para o livro didático no país remontam à década de 30. Em 1937 foi criado o Instituto Nacional do Livro (INL), por iniciativa do Ministro Gustavo Capanema, do Governo Vargas. Dentre as atribuições do INL estava a edição de obras literárias cujo objetivo seria contribuir para a formação cultural da população brasileira.

Ainda na Era Vargas, durante o chamado Estado Novo, período fortemente marcado pela centralização política, foi editado o Decreto-lei nº 1.006, de 30/12/1938 que instituiu a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD). A CNLD foi responsável por estabelecer a primeira política de legislação e controle de produção e circulação do livro didático no País.

Em 1945, foi publicado o Decreto-lei nº 8.460, de 26/12/1945, ampliando o controle da distribuição do livro também para sua produção e importação. Outro marcador importante da política de distribuição de livros no Brasil se deu em 1966 quando o MEC e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) criaram a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED), para coordenar, produzir, editar e distribuir livros.

De acordo com Melo (2018, p. 33):

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.

Em 1967, a Lei nº 5.327 criou a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), com a função de produzir e distribuir materiais escolares e didáticos para as escolas com vistas a melhorar a qualidade, o preço e a utilização dos mesmos.

No ano de 1983, por intermédio da Lei nº 7.091, de 18/04/1983 a denominação da FENAME foi alterada para Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), ampliando as

suas finalidades e buscando assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º graus.

Em 19 de agosto de 1985, com a publicação do Decreto nº 91.542, foi criado o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), com o propósito de promover a universalização e melhoria do ensino de 1º grau, atualmente denominado ensino fundamental. A finalidade do PNLD era distribuir livros didáticos aos estudantes das escolas públicas. A execução do Programa era competência do MEC, que por intermédio da FAE que deveria atuar em articulação com as secretarias de educação dos estados e municípios.

Com a extinção da FAE, em fevereiro de 1997, suas atribuições foram transferidas para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Desde então, ao MEC compete a elaboração de aspectos pedagógicos dos editais de aquisição de livros e a avaliação pedagógica das obras participantes do PNLD. Ao FNDE competem todas as demais etapas de execução do Programa.

Nesse novo cenário, o Programa foi sendo paulatinamente ampliado tanto em relação às etapas da educação básica atendidas, quanto em relação aos tipos de materiais didáticos distribuídos. Em 1998 passou-se a adquirir, de forma continuada, livros didáticos para todos os alunos de 1ª a 8ª série do ensino fundamental.

Outro elemento que comprova a ampliação da política pública do livro foi a implementação, em 1998, do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), que inicialmente distribuiu acervos compostos de 215 (duzentos e quinze) títulos às escolas públicas de ensino fundamental.

No ano de 2001 teve início a distribuição de livros em braile, língua brasileira de sinais (LIBRAS) e em áudio para atender estudantes e professores com necessidades especiais visando à melhoria da qualidade do processo educacional e à inclusão social.

No ano de 2004 foi implementado o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) com o objetivo de estender progressivamente a distribuição de livros didáticos para estudantes e professores do ensino médio público de todo o país. Em 2009 é instituído o Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA), para atender a estudantes matriculados em turmas de Educação de Jovens e Adultos, bem como as entidades parceiras do Programa Brasil Alfabetizado.

Em 2011 foi criado o Programa Nacional do Livro Didático para o Campo (PNLD Campo), destinado a distribuir livros para as escolas de ensino fundamental que mantivessem classes multisseriadas e turmas seriadas, na área rural.

Em 18 de julho de 2017, entrou em vigor o Decreto nº 9.099 que introduziu modificações substanciais no funcionamento do PNLD. O normativo unificou os todos os programas acima citados (PNLD, PNBE, PNLD EJA, PNLEM, LIBRAS, PNLD CAMPO) no Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Além disso, incluiu como participantes do PNLD e, conseqüentemente como beneficiárias de seus materiais didáticos, as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o Poder Público e possibilitou a unificação da escolha dos livros pela rede de ensino.

Percebe-se que desde sua concepção o PNLD passou por várias transformações em diferentes órgãos. As sucessivas alterações na legislação do PNLD foram sendo implementadas ao longo dos anos até se chegar ao desenho atual do Programa. Ao longo de sua trajetória, fica evidenciada a ampliação das competências do Programa com a promoção do acesso ao conteúdo didático, pedagógico, cultural e literário para estudantes e professores de toda educação básica da rede pública e das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.

### **2.2.3 Funcionamento do PNLD**

Para que esta política educacional seja efetivada a execução do PNLD segue um rito específico com etapas determinadas. Inicialmente, as escolas federais e as redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal que desejem participar e receber os materiais distribuídos pelo Programa devem manifestar interesse mediante adesão formal. A adesão ao PNLD é válida por tempo indeterminado e vigerá até que a rede de ensino ou escola federal solicite sua exclusão do Programa.

A cada edital do PNLD são adquiridos livros didáticos para determinada etapa de ensino. São atendidos, em ciclos diferentes, os seguintes segmentos de ensino: Educação infantil (creche e pré-escola), Anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano), Anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano) e Ensino médio.

Desse modo, regularmente, são lançados os editais do PNLD para aquisição de obras didáticas para determinada etapa de ensino estabelecendo as regras de cada fase de execução do Programa. O processo de aquisição e distribuição das obras é complexo e cada edição do PNLD é composta, em geral, por oito etapas: inscrição de obras e editoras, avaliação pedagógica, habilitação, escolha, negociação, aquisição, distribuição e monitoramento e avaliação.

A primeira etapa é a **inscrição**. Os editais do PNLD estabelecem as regras para que as editoras interessadas em fornecer materiais didáticos para o Programa inscrevam suas obras para participar do certame. Após a inscrição realizada pelas editoras há um prazo para que as obras inscritas sejam entregues no Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT).

No IPT é realizada uma primeira triagem, de caráter eliminatório, para avaliar a qualidade física dos livros. O objetivo dessa triagem é constatar se as obras inscritas se enquadram nas exigências técnicas e físicas do edital. O IPT coleta amostras e analisa as características físicas dos livros, de acordo com especificações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), normas ISO (*International Standard Organization*) e manuais de procedimentos de ensaio pré-elaborados.

Os resultados das análises da qualidade física indicam os problemas e defeitos que podem ocorrer com maior frequência na impressão dos livros e que precisam ser corrigidos. Essa avaliação técnica contribui diretamente para o aperfeiçoamento dos processos de produção gráfica e buscando garantir a qualidade do material disponibilizado aos estudantes e professores pelo PNLD.

Após esta triagem, os livros que não forem reprovados nesta etapa são encaminhados à Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, que é o órgão responsável por conduzir a avaliação pedagógica das obras didáticas que ocorre de acordo com os critérios estabelecidos no edital.

Para realizar a etapa de **avaliação pedagógica** das obras o MEC seleciona especialistas, conforme critérios objetivos divulgados no edital. O objetivo da avaliação pedagógica é garantir que as obras didáticas adquiridas pelo Programa sejam adequadas às necessidades da educação pública brasileira e que contribuam para o desenvolvimento das competências e habilidades envolvidas no processo de aprendizagem, levando em consideração a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Na avaliação pedagógica os especialistas analisam os livros didáticos verificando se seu teor respeita os diversos critérios estabelecidos no edital. Como exemplo dos critérios pedagógicos que são avaliados, as obras do PNLD devem: apresentar correção e atualização de conceitos, informações e procedimentos; coerência e adequação da abordagem teórico-metodológica; observância às regras ortográficas e gramaticais da língua na qual a obra tenha sido escrita; observância aos princípios éticos necessários à construção da cidadania; ser livres de estereótipos ou preconceitos e de qualquer outra forma de discriminação, violência ou violação de direitos humanos; possuir estrutura editorial e projeto gráfico adequados; qualidade do texto e a adequação temática; dentre outros.

Concluída a avaliação pedagógica são elaboradas resenhas dos livros aprovados, que passam a compor o guia do PNLD. O guia se destina a orientar a escolha dos livros pelas escolas trazendo os princípios e critérios que nortearam a avaliação pedagógica.

A etapa de **habilitação** ocorre após a aprovação das obras na triagem realizada pelo IPT e na avaliação pedagógica do MEC. O governo federal ao realizar contratações com particulares deve observar uma série de exigências previstas em lei. A habilitação objetiva assegurar que a contratação ocorrerá respeitando o ordenamento jurídico, observando em especial o cumprimento da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) e da Lei nº 9.610/98 (Lei de Direitos autorais).

A Comissão Especial de Habilitação (CEH) do FNDE é responsável por realizar a habilitação. A CEH verifica-se se as editoras possuem regularidade jurídica, econômico-financeira e fiscal para que possam contratar com a União. Também são analisados os contratos de edição entre autores e editoras para verificar se os instrumentos respeitam a Lei de Direitos Autorais. As obras didáticas somente são adquiridas se o editor comprovar que detém com exclusividade o direito patrimonial para produzir e comercializar a obra no mercado.

Caso a editora seja inabilitada não poderá prosseguir ou continuar nas demais etapas do processo de aquisição, ainda que tenha sido aprovada em outras fases. A aprovação do editor e da obra na etapa de habilitação é condição para a contratação com o FNDE.

As obras que forem aprovadas em todas as etapas anteriores constam no Guia Digital do PNLD para que os professores escolham os livros com os quais desejam

trabalhar. Após a publicação do guia é aberta a etapa de escolha dos livros para todas as escolas participantes do PNLD.

A etapa de **escolha** dos materiais objetiva ofertar os livros aprovados nas etapas anteriores a todas as redes de ensino participantes do Programa. De acordo com as diretrizes do PNLD, cabe aos professores, de forma autônoma, a definição das obras que serão utilizadas nas escolas para o respectivo ciclo de atendimento. A orientação do FNDE é de que o processo de escolha dos livros pelos professores seja realizado de forma democrática nas escolas.

No período destinado à escolha todas as escolas participantes do Programa devem registrar as obras didáticas selecionadas pelo seu corpo docente no sistema PDDE Interativo/SIMEC disponibilizado pelo FNDE. As escolas registram no sistema duas opções de livros para cada componente curricular. Em regra, o FNDE atende as escolas com a primeira opção indicada no sistema. São enviadas as obras selecionadas em segunda opção apenas nos casos em que não é possível, por questões jurídicas ou financeiras, contratar as editoras detentoras dos direitos autorais das obras selecionadas em primeiro lugar.

A orientação do FNDE é de que a escolha das obras didáticas seja embasada na análise das informações contidas no Guia, considerando-se a adequação e a pertinência das obras didáticas em relação à proposta pedagógica de cada instituição escolar.

Compilados os dados referentes às obras didáticas selecionadas pelas escolas, o FNDE inicia a **etapa de negociação** com as editoras. A Comissão Especial de Negociação (CEN) do FNDE, convoca os editores habilitados para procederem à negociação de preços. A Negociação tem como objetivo a pactuação de preço para aquisição das obras.

Em respeito ao princípio da economicidade, o FNDE pode deixar de contratar determinada empresa caso não haja acordo entre as partes em relação ao preço. As empresas que fecharem negócio firmam contratos com o FNDE para fornecimento dos livros. Vale destacar que os preços pactuados com as editoras são sempre muito abaixo do valor de mercado em razão do grande número de exemplares adquiridos, o que gera uma economia de escala.

A etapa de **aquisição** é realizada por inexigibilidade de licitação, prevista na Lei 8.666/93, tendo em vista que as escolhas dos livros são efetivadas pelas escolas e que editoras específicas detêm a exclusividade sobre o direito autoral de cada livro, não havendo assim, possibilidade de concorrência. Concluída a negociação dos preços o FNDE

firma contrato com as editoras. O quantitativo de exemplares adquiridos tem como base o alunado informado pelas escolas no Censo Escolar realizado pelo INEP.

Após a aquisição e produção dos livros pelas editoras, inicia-se a etapa de **distribuição** dos livros. O FNDE possui contrato com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) que é responsável por levar os livros diretamente das editoras para as escolas. Os livros chegam às escolas entre outubro do ano anterior ao atendimento e o início do ano letivo. Nas zonas rurais, as obras são entregues nas sedes das prefeituras ou das secretarias municipais de educação, que devem efetivar a entrega dos livros nas escolas rurais.

A última etapa do ciclo de funcionamento do PNLD é a de **monitoramento e avaliação** que consiste em um conjunto de atividades inerentes ao ciclo de gerenciamento da produção das políticas públicas, voltadas à sistematização da informação acerca dos aspectos considerados críticos para sucesso dos programas. Engloba o acompanhamento da produção e distribuição dos materiais adquiridos, o monitoramento nas escolas e redes de ensino participantes e a avaliação do Programa. O FNDE acompanha e orienta a execução do Programa do Livro, com vistas ao aprimoramento de sua operacionalização, cumprindo as normas legais.

O monitoramento também busca aproximar o FNDE e as redes de ensino, tendo em vista que a troca de experiências e a aprendizagem proporcionada enriquece o processo de execução do programa em seus diversos âmbitos de atuação. Nas ações de monitoramento nas escolas e secretarias de educação o FNDE também realiza capacitações para os parceiros envolvidos na execução do PNLD.

São responsáveis pelo monitoramento do Programa o FNDE, o MEC, as redes de ensino, as escolas participantes do Programa e os conselhos estaduais e municipais de educação. O monitoramento permite identificar problemas e falhas durante a execução do PNLD que possam prejudicar as ações, os processos ou os objetivos da política pública de distribuição de livros. É importante para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação.

A avaliação busca verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão.

#### 2.2.4. À guisa de um estado da arte

Com o escopo de embasar as questões que justificam este estudo foi levantado o estado da arte do objeto de pesquisa. A primeira pesquisa por estudos relacionados à unificação da escolha dos livros no PNLD ocorreu entre os meses de setembro e dezembro de 2019. Em agosto de 2021 foi realizada uma atualização dos dados utilizando os mesmos critérios de busca. Foram feitas pesquisas no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), *The Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Repositório Institucional da UnB (RIUnB), Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e Google Acadêmico, para verificar os estudos que têm sido feitos dentro da temática proposta por esta pesquisa.

Para realizar a busca nas bases de dados foi adotado inicialmente o descritor “unificação da escolha do livro didático” por estar diretamente relacionado ao problema da pesquisa. Porém, nenhuma das bases de dados consultadas trouxe resultados para esta busca.

Assim, foi utilizado o descritor “escolha do livro didático”. Também foram realizadas buscas com o descritor “PNLD”. Das publicações trazidas pelas bases de dados, foram selecionados artigos, dissertações e teses, tendo como critério de inclusão os que abordassem diretamente a escolha do livro didático no âmbito do PNLD ou a política pública desempenhada pelo PNLD.

A partir da leitura dos resumos dos estudos trazidos pelas bases de dados foram selecionadas como fonte de pesquisa as produções científicas que mais se aproximavam do objeto deste estudo. Assim, as obras trazidas no estado da arte estão diretamente relacionadas à escolha do livro didático no PNLD e aos estudos que versem sobre o programa. Inicialmente as buscas foram realizadas com os descritores acima mencionados sem utilização de um recorte temporal.

Porém, as bases de dados consultadas trouxeram grandes diferenças em relação à quantidade de produções acadêmicas. Assim, nas que apresentaram muitos resultados buscou-se incluir os estudos mais recentes, publicados nos últimos cinco anos. Por sua vez, nas que apontaram poucas pesquisas foi ampliado o recorte temporal para dez anos.

A pesquisa na base de dados da CAPES utilizando o termo “escolha do livro didático” indicou 590 produções acadêmicas. Refinando a busca para os últimos dez anos, foram encontrados 497 materiais. Para realizar uma busca mais específica, foram inseridos dois descritores, “escolha do livro didático” e “PNLD” para os últimos cinco anos e foram apontadas 52 produções acadêmicas. Foram selecionados artigos diretamente relacionados ao processo de escolha dos livros didáticos do PNLD e ao PNLD, conforme descrição no quadro 2 abaixo:

**QUADRO 2** – Distribuição temporal dos trabalhos catalogados por ano de publicação (CAPES):

Ano	Tipologia e Local	Título	Autores
2020	Artigo: Cadernos de Estudos Sociais, Recife, Vol.22(1), pp.79-92	Programa Nacional do Livro Didático: Avanços e Dificuldades	Patrícia Maria Uchoa Simões
2017	Artigo: Revista Thema, Pelotas, Vol.14(4), pp.100-113	Análise crítica do processo de escolha do livro didático de Matemática na EEF José Jucá, no município de Quixadá-CE	Carlos Ian Bezerra de Melo; João Luzeilton de Oliveira; Tânia Maria Rodrigues Lopes
2016	Artigo: Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v.20, n.03, pp. 547-562	Estado e políticas públicas para o livro didático no Brasil	Fernando Garcez de Melo
2016	Artigo: Revista Ensaio, Belo Horizonte, v.18, n.03, pp. 97-115	Seleção e uso do livro didático: um estudo com Professores de Ciências na rede de Ensino Municipal de Florianópolis	Adriana Mohr; Marcelo D'Aquino Rosa
2015	Artigo: Revista Eletrônica de Educação, São Carlos, Vol.9(3), pp.256-272	Organização e realização do processo de escolha de livros didáticos em escolas de educação básica	Eduardo Adolfo Terrazzan; Lucimara Del Pozzo Basso
2015	Artigo: Revista Horizontes de Linguística Aplicada, Brasília, Vol.14(1)	A escolha do livro didático de língua estrangeira do Programa Nacional do Livro Didático	Larissa Goulart Da Silva; Simone Sarmento

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Ao utilizar o descritor “escolha do livro didático” na base de dados SciELO, 14 materiais foram encontrados numa pesquisa aberta, sem filtro de data. Como o número de produções acadêmicas foi pequeno e, deste total, três artigos já constavam da busca realizada no Portal de Periódicos da CAPES foi possível ler as pesquisas e selecionar as mais pertinentes à temática deste estudo, constantes do quadro 3:

**QUADRO 3** – Distribuição temporal dos trabalhos catalogados por ano de publicação (SciELO):

Ano	Tipologia e Local	Título	Autores
2020	Artigo: Revista Brasileira de Ensino de Física, São Paulo, v.42	Programa Nacional do Livro Didático de Física: subsídios para pesquisas	Milton Schivani; Gustavo Fontoura de Souza; Natália Lira
2019	Artigo: Educar em Revista, Curitiba, v. 35, n. 74, pp. 173-192	Artefato da cultura escolar e mercadoria: a escolha do livro didático de Física em análise	Alisson Antonio Martins; Nilson Marcos Dias Garcia
2014	Artigo: Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação [online], v. 22, n. 85, pp. 1027-1056	Uma proposta de aperfeiçoamento do PNLD como política pública: o livro didático como capital cultural do aluno/família	Di Giorgi, Cristiano Amaral Garboggini et al
2014	Tese de Doutorado/ Universidade Federal do Paraná	Artefato da cultura escolar e mercadoria: a escolha do livro didático de Física em análise	Alisson Antonio Martins
2012	Artigo: Pro-Posições, v. 23, n. 3 (69), pp. 51-66	O livro didático como mercadoria	Kazumi Munakata
2010	Artigo: Ensaio Pesquisa em Educação em Ciências, Belo Horizonte, v. 12, n. 2, pp. 121-136	Critérios que professores de química apontam como orientadores da escolha do livro didático	Maria Emilia Caixeta de Castro Lima; Penha Souza Silva.
2009	Artigo: Linguagem em (Dis)curso, Tubarão, v. 9, n. 2, pp. 303-320	O processo de escolha do livro didático de língua portuguesa	Dulce Cassol Tagliani
2000	Artigo: Educação & Sociedade, Ano XXI, nº70.	Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático	Eloisa de Mattos Höfling

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A busca realizada no RIUnB utilizando o descritor “escolha do livro didático” identificou 96 materiais nos últimos 10 anos. Porém, dentre os estudos listados na busca, muitos não se referiam à escolha do livro didático e ao PNLD. Foram selecionadas duas dissertações de mestrado desta base de dados, pois foram os estudos que mais se aproximavam da temática relacionada a esta pesquisa. O quadro 4 traz a listagem:

**QUADRO 4** – Distribuição temporal dos trabalhos catalogados por ano de publicação (RIUnB):

Ano	Tipologia e Local	Título	Autores
2018	Dissertação de Mestrado / Universidade de Brasília	A estrutura do Programa Nacional do Livro Didático (1995-2016): Estado, mercado	Paula Mara de Melo

		editorial, sociedade civil e a construção do consenso hegemônico sobre o livro didático no Brasil	
2017	Dissertação de Mestrado / Universidade de Brasília	Desenvolvimento e políticas públicas: análise da 'formação cidadã' no âmbito do PNLD (2015-2017)	João Rodrigues Quaresma Neto

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

Na BDTD, realizou-se a busca por “escolha do livro didático” e foram identificadas 543 teses e dissertações entre 2010 e 2020. Após a leitura dos resumos, foram selecionadas as três produções científicas mais pertinentes a este estudo, conforme descrito no quadro 5 abaixo:

**QUADRO 5** – Distribuição temporal dos trabalhos catalogados por ano de publicação (BDTD):

Ano	Tipologia e Local	Título	Autores
2015	Dissertação de Mestrado /Universidade Estadual de Londrina	Análise e avaliação de livros didáticos e a etapa de seleção das coleções no PNLD: a participação do professor de língua inglesa	Ana Claudia Cury Calia de Souza-Luz
2013	Tese de Doutorado / Universidade Estadual de Campinas	Análise do processo de implementação de política : o Programa Nacional do Livro Didático - PNLD	Maristela Gallo Romanini
2010	Dissertação de Mestrado / Universidade Tuiuti do Paraná	O livro didático no contexto das políticas públicas educacionais	Andréa Garcia Furtado

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A pesquisa no Google Acadêmico utilizando no campo da busca o termo “escolha do livro didático” sem filtro de data indicou 144.000 resultados. Diante desse altíssimo número refinou-se a busca selecionando as produções realizadas entre os anos de 2018 e

2020 que apontou aproximadamente 15.000 resultados. Apesar do elevado número de registros a maioria dos estudos não tratava da escolha do livro didático propriamente. Como cada página da base de dados apresenta cerca de oito resultados considerou-se razoável verificar os resultados apresentados nas primeiras trinta e cinco páginas para selecionar os materiais pertinentes à esta pesquisa, conforme quadro 6:

**QUADRO 6** – Distribuição temporal dos trabalhos catalogados por ano de publicação (Google acadêmico):

Ano	Tipologia e Local	Título	Autores
2020	Artigo: Revista Educação em Debate, Universidade Federal do Ceará, v. 42	Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD): caminhos percorridos	Farliany Ribeiro Xavier; Stefani Moreira Aquino Toledo; Zilmar Santos Cardoso
2019	Artigo: XIII ENANPEGE, Geografia brasileira na ciência-mundo: produção, circulação e apropriação do conhecimento, São Paulo	Concentração da produção de materiais didáticos no Brasil: as relações editoriais e o oligopólio no PNLD	Gabriel Pinto de Bairro
2019	Universidade Federal do Maranhão	Caminhos das políticas públicas do livro didático: do processo de seleção aos critérios avaliativos do PNLD	Camila Rodrigues Viana; Carla Bastiani; Witembergue Gomes Zaparoli
2018	Artigo: Revista História Hoje, São Paulo, v. 7, n° 14, pp. 21-40	Sob nova direção: o PNLD e seus desafios frente aos contextos político-educativos emergentes	Flávia Eloisa Caimi

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

O estado da arte possibilitou verificar que há um volume expressivo de estudos relacionados à escolha do livro didático no âmbito do PNLD, bem como sobre a política pública executada pelo Programa. Diversas pesquisas analisam o processo de escolha do livro didático realizado por redes de ensino específicas ou sobre o processo de escolha de determinado componente curricular. Também há muitas pesquisas direcionadas à análise das relações do PNLD com o mercado editorial, do livro didático enquanto mercadoria e como veiculador de valores ideológicos.

Procedeu-se à leitura dos artigos e demais produções acadêmicas selecionadas, e foi possível verificar que os estudos realizados se vinculam em sua maioria a diversos aspectos relacionados ao PNLD, mas não abordam diretamente a modificação ocorrida no

processo de escolha do livro didático. Nas leituras realizadas foi encontrado apenas um documento que menciona o Decreto nº 9.099/17. Trata-se de um artigo de natureza bibliográfica e documental intitulado “Sob nova direção”, de autoria de Flávia Eloisa Caimi.

Em vista disso, esta pesquisa buscou inovar ao trazer elementos pouco discutidos, estudados e focalizados nas pesquisas até o momento no que se refere à mudança no modelo de escolha do livro didático no PNLD. Tem potencial, portanto, para lançar luz sobre essa inovação na legislação do Programa buscando aperfeiçoar a política pública.

Outro ponto que caracteriza o ineditismo deste trabalho é a reflexão sobre a unificação da escolha, buscando compreender sob a ótica docente os aspectos que envolvem essa opção. Qual avaliação os professores fazem da unificação? A diminuição da diversidade de obras didáticas afetou a prática pedagógica dos docentes? Diminuiu o problema de falta de livros nas escolas das redes de ensino que unificaram a escolha? As ações de remanejamento de livros entre escolas de rede de ensino foram intensificadas?

Desta forma, esta pesquisa poderá contribuir social e academicamente para o campo da Educação, especialmente no que se refere ao PNLD, que desempenha uma política pública educacional de alcance enorme. Compreender como os professores percebem a escolha unificada permitirá a proposição de medidas que poderão aperfeiçoar a gestão do Programa e fortalecer a autonomia docente.

A pesquisa poderá subsidiar tomadas de decisão pelo MEC e pelo FNDE no sentido de assegurar a efetiva participação dos docentes na definição do modelo de escolha no âmbito de cada rede de ensino. Nesse sentido, possui relevância social, uma vez que pode colaborar com a melhoria na execução da política educacional desempenhada pelo governo federal.

Com intuito de democratizar a política pública educacional, esta pesquisa pretendeu estimular a reflexão sobre aspectos relacionados à autonomia docente, pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, objetivos e diretrizes do PNLD e democratização do acesso ao livro didático aos estudantes e docentes da rede pública de ensino.

### **CAPÍTULO 3** **O Percurso metodológico**

Este estudo configura-se como uma pesquisa quali-quantitativa de viés exploratório e a técnica utilizada é o estudo de caso, já que foca em um aspecto invariável da realidade, no estudo em questão, o dispositivo legal que possibilitou a unificação da escolha do livro didático por Unidade da Federação, trazido pelo Decreto 9.099/17. Os instrumentos metodológicos utilizados foram pesquisa documental, bibliográfica e aplicação de questionários com professores e diretores que atuam nas escolas públicas brasileiras.

As informações obtidas nos questionários foram sistematizadas e agrupadas por categorias de unidades analíticas e subtemas relacionados ao trabalho, que foram estruturadas a partir dos elementos contidos no instrumento de geração de dados utilizado (o questionário). A organização metodológica foi estabelecida com a caracterização dos seguintes aspectos: tipo da pesquisa, participantes da pesquisa, instrumentos de geração de dados e procedimentos de tratamento e análise dos dados.

#### **3.1 Tipo de pesquisa**

Como mencionado, esta pesquisa possui o enfoque quali-quantitativo para o alcance de seus objetivos e busca a percepção dos participantes sobre implicações envolvidas na modificação no processo de escolha dos livros didáticos e os impactos que essa alteração podem gerar na realidade escolar. A natureza mista da investigação, em seu aspecto qualitativo busca identificar e analisar percepções, atitudes e significados (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2011). No caso em questão, se pretende compreender os significados atribuídos pelos sujeitos da pesquisa (professores) à unificação da escolha do livro didático em sua rede de ensino. Em seu aspecto quantitativo, pelo instrumento de geração dados ter possibilitado a estruturação percentual em gráficos que são adequadamente analisados do ponto de vista numérico, entende-se aqui sua variação quantitativa, sem, no entanto, existir a exploração exaustiva que métodos estatísticos encetam. Prevalecendo, portanto, o enfoque qualitativo.

Quanto a esse enfoque, nos ensina Sampieri, Collado & Lucio (2013, p. 376) que,

O enfoque qualitativo é selecionado quando buscamos compreender a perspectiva dos participantes (indivíduos ou grupos pequenos de pessoas que serão pesquisados) sobre os fenômenos que os rodeiam, aprofundar em suas experiências, pontos de vista, opiniões e significados, isto é, a forma como os participantes percebem subjetivamente sua realidade. Também é recomendável selecionar o enfoque qualitativo quando o tema do estudo foi pouco explorado, ou que não tenha sido realizada pesquisa sobre ele em algum grupo social específico. O processo qualitativo começa com a ideia de pesquisa.

A análise da unificação da escolha do livro didático nas redes de ensino instituída pelo Decreto nº 9.099/17, em tela neste estudo, portanto, requer a atenção de uma pesquisa de alcance exploratório e assim a caracterizamos, pois, dada a incipiência da norma, se carece de outros achados. Em vista disso, ainda Sampieri, Collado & Lucio (2013, p. 101) apontam que,

Os estudos exploratórios são realizados quando o objetivo é examinar um tema ou um problema de pesquisa pouco estudado, sobre o qual temos muitas dúvidas ou que não foi abordado antes. Ou seja, quando a revisão da literatura revelou que existem apenas orientações não pesquisadas e ideias vagamente relacionadas com o problema de estudo ou, ainda, se queremos pesquisar sobre temas e áreas a partir de novas perspectivas.

Para Reis (2008, p. 50), “A pesquisa exploratória é o primeiro passo de qualquer pesquisa, que acontece quando o tema escolhido é pouco explorado e o pesquisador precisa incorporar características inéditas e buscar novas abordagens”.

Segundo Malheiros (2011, p. 32), quanto ao objetivo do estudo, a pesquisa exploratória

visa aumentar o conhecimento sobre um determinado tema ou assunto, possibilitando a construção de hipóteses ou tornar a situação em questão mais explícita. Envolve frequentemente pesquisas bibliográficas e entrevistas com pessoas que vivenciaram o fenômeno que se quer pesquisar.

E este é exatamente o caso aqui expresso. Embora o Decreto nº 9.099/17 tenha sido assinado em 2017, seu alcance até o momento se estendeu à escolha dos livros didáticos de três edições do PNLD (2019 a 2021) por ocasião das últimas avaliações pedagógicas das obras realizadas pelo MEC, escolha dos livros pelos professores e o posicionamento dos municípios e estados em relação à unificação da escolha dos livros.

A possibilidade de unificação da escolha do livro didático no PNLD é recente e sua implementação nas redes de ensino municipais e estaduais carece de estudos, conforme observado no estado da arte, item 2.2.4 deste estudo. Para Gil (1999, p. 43): “As pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”. É o que se pretendeu com este estudo, verificar como os professores percebem essa modificação e averiguar possíveis vantagens e desvantagens de utilizar o mesmo material em todas as escolas da rede de ensino.

Assim, esse foi o impulso inicial para essa pesquisa que buscou compreender como os docentes percebem a modificação introduzida no processo de escolha dos livros didáticos do PNLD. Foi realizada pesquisa bibliográfica e da legislação pertinente ao tema. Ainda no âmbito da pesquisa documental foi realizado o levantamento e análise dos bancos de dados do FNDE sobre a unificação da escolha em âmbito nacional.

Após promover a revisão da literatura e da base normativa referente à escolha do livro didático no âmbito do PNLD, buscou-se inicialmente realizar um estudo de caso com os professores da rede municipal de ensino de Formosa/GO que adotou a escolha unificada no PNLD 2019 e PNLD 2020.

Segundo Malheiros (2011, p. 94) “estudo de caso consiste em se pesquisar uma situação específica para compreender uma determinada relação de causa e efeito”. Autores indicam (STURMAN, 1988; MOREIRA, 2011) que estudo de caso representa um termo genérico, mas que se aplica a pesquisa de um indivíduo, grupo ou fenômeno. Moreira (2011, p. 86) enfatiza que a característica distintiva do estudo de caso,

é a crença de que os sistemas humanos desenvolvem uma completude e integração, isto é, não são simplesmente um conjunto de partes ou traços. Por conseguinte, o estudo de caso se encaixa em uma tradição holística de pesquisa segundo a qual as características de uma parte são determinadas grandemente pelo todo ao qual pertence. A compreensão das partes requer a compreensão de suas inter-relações no todo. É uma visão sistêmica que pressupõe que os elementos de um evento educativo, por exemplo, são interdependentes e inseparáveis e uma mudança em um elemento implica uma mudança no resto.

Na visão de Yin (1981, p.23):

o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência.

No caso em questão, o grupo pesquisado foram professores da rede pública de ensino e suas percepções sobre a unificação da escolha. Para Yin (2011, p. 19), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa utilizada em muitas situações, dentre elas as pesquisas em política pública, caso em tela neste estudo.

### 3.2 Sujeitos da pesquisa

Inicialmente, os sujeitos selecionados para participar da pesquisa foram os professores e diretores das sessenta e duas escolas públicas que compõem a rede municipal de ensino de Formosa/GO. A rede de ensino de Formosa/GO unificou a escolha dos livros didáticos do PNLD nos anos de 2019 e 2020. Este fato despertou o interesse em pesquisar as percepções dos agentes sociais responsáveis pela escolha dos livros no município sobre a recente modificação no processo de escolha dos materiais.

A seleção desse município também teve o intuito de verificar se a unificação dos materiais do PNLD gerou impactos diretos na realidade escolar local resultando numa melhor gestão dos livros do programa. Outro ponto considerado para realizar o estudo em Formosa/GO foi o fato desta rede de ensino ser composta por 62 escolas públicas o que tornaria viável realizar a pesquisa abrangendo todas as escolas do município. A proximidade deste município com Brasília/DF, cidade na qual reside a pesquisadora, também foi relevante para a delimitação do campo de estudo, pois possibilitaria a ida a campo para realização da pesquisa.

Como sugere Creswell (2007, pp. 189-190) ao estabelecer as fronteiras da pesquisa:

Identifique os locais ou as pessoas *propositalmente selecionados* para o estudo. A ideia por trás da pesquisa qualitativa é selecionar *propositalmente* participantes ou locais (ou documentos ou materiais gráficos) mais indicados para ajudar o pesquisador a entender o problema e a questão de pesquisa. Isso não sugere necessariamente amostragem aleatória ou seleção de um grande número de participantes e locais, como geralmente vemos na pesquisa quantitativa.

Porém, a pandemia de COVID-19 inviabilizou a ida a campo. Para preservar a saúde dos envolvidos na pesquisa a estratégia de investigação foi alterada. A alternativa encontrada foi o envio de um questionário *on-line* para os sujeitos da pesquisa. Cabe

ressaltar que a gestão do PNLD tem acesso apenas aos *e-mails* dos diretores de escolas, não havendo um cadastro com *e-mails* dos professores das escolas públicas. Assim, o questionário foi enviado para os *e-mails* dos diretores das escolas de Formosa/GO com a solicitação de que estes o repassassem aos docentes.

Para o envio do questionário aos sujeitos da pesquisa foi utilizada a plataforma de comunicação do sistema PDDE Interativo/SIMEC. Por se tratar de um sistema oficial de comunicação do FNDE com os participantes do PNLD priorizou-se o envio por esta plataforma com o intuito de obter maior adesão dos sujeitos ao estudo.<sup>11</sup>

Primeiramente, o questionário foi elaborado na plataforma digital *Google Forms* que permite a criação de formulários digitais voltados para pesquisas ou avaliações. No dia 30/09/2021, o questionário foi cadastrado e enviado pelo sistema PDDE Interativo/SIMEC com a informação de que a pesquisa estaria disponível para o envio das respostas até o dia 06/10/2021.

Como os sujeitos da pesquisa eram os diretores e professores da rede municipal de Formosa/GO ao parametrizar o envio do questionário na plataforma de comunicação do sistema PDDE Interativo/SIMEC foram selecionados os seguintes campos: destinatários (diretores de escola), Unidade da Federação (Goiás), município (Formosa), esfera da rede de ensino (municipal).

Ao término do prazo para envio das respostas verificou-se um retorno ao questionário por parte de 2.054 respondentes. Porém, diante do elevado número de respostas e do fato de que a rede de ensino de Formosa possui 62 escolas, levantou-se a possibilidade de ter ocorrido algum problema no envio do questionário pela plataforma de comunicação do sistema PDDE Interativo/SIMEC.

Ao analisar o conteúdo das respostas foi observada a existência de retornos advindos de diversas redes de ensino, restando assim constatado que a plataforma de comunicação do sistema PDDE Interativo/SIMEC apresentou um erro no envio dos questionários em relação aos destinatários da pesquisa. Outro ponto relevante observado na análise inicial das respostas foi a ausência de respostas oriundas da rede de ensino de Formosa/GO.

---

<sup>11</sup> O envio do questionário de pesquisa pelo sistema PDDE Interativo/SIMEC foi autorizado pela Coordenação de Apoio às Redes de Ensino, órgão da estrutura da Coordenação-Geral dos Programas do Livro do FNDE.

Para identificar para os quais destinatários a plataforma de comunicação do sistema PDDE Interativo/SIMEC enviou o questionário de pesquisa foi aberta uma demanda junto à equipe de informática do FNDE responsável pelo sistema. Ao processar a demanda foi identificado pelos gestores do sistema que o questionário havia sido enviado para todos os diretores de escolas cadastrados na plataforma de comunicação, e não apenas para os diretores das escolas da rede de ensino de Formosa/GO.

Por fim, constatou-se que o questionário foi enviado para todos os 200.642 *e-mails* de diretores de escolas cadastrados na plataforma provenientes de todas as redes de ensino participantes do PNLD. O quantitativo de diretores para os quais o questionário foi enviado está especificado no quadro 7 abaixo:

**QUADRO 07** – Quantitativo de envio de e-mails aos diretores por meio do sistema PDDE Interativo/SIMEC:

<b>Esfera da rede de ensino</b>	<b>Número de diretores para os quais o questionário foi enviado por esfera das redes de ensino</b>
Municipal	158.574
Estadual	21.574
Federal	74
Particular	20.490
<b>Total:</b>	<b>200.642 diretores</b>

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.<sup>12</sup>

Cabe esclarecer que constam escolas da rede de ensino particular no quadro acima porque o Decreto n° 9.099/2017 incluiu como beneficiárias dos materiais do PNLD as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público.

<sup>12</sup> Quadro elaborado a partir da resposta da equipe de informática do FNDE responsável pelo sistema PDDE Interativo/SIMEC à demanda de número REQ000000 213393.

Diante deste erro do sistema e da ausência de respostas dos sujeitos da pesquisa optou-se por contatar diretamente os diretores das escolas da rede de ensino de Formosa/GO. No banco de dados do sistema PDDE Interativo/SIMEC constam os *e-mails* e telefones dos diretores de escolas. Assim, primeiramente, o questionário foi enviado pelo *e-mail* institucional da pesquisadora para os *e-mails* dos 62 diretores de escola de Formosa/GO. Para responder ao questionário foi necessário registrar a aceitação em participar da pesquisa no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE – Apêndice 1). No TCLE, além das orientações sobre a pesquisa, foi assegurado o anonimato dos participantes.

Após o envio dos *e-mails* foi realizado contato telefônico com os diretores das escolas com o intuito de apresentar a proposta de estudo e verificar o interesse e disponibilidade dos diretores e professores da rede de ensino em participar da pesquisa. Porém, apesar das diversas tentativas somente 24 diretores atenderam às ligações e concordaram em participar de pesquisa e compartilhar o questionário com os docentes de suas escolas.

Aos diretores que atenderam a ligação me apresentei, agradei a disponibilidade, informei sobre a pesquisa, sobre a garantia de anonimato dos participantes e sobre o Termo de Consentimento Livre Esclarecido. Todos foram convidados a participar da pesquisa e concordaram em compartilhar o questionário com os docentes de suas escolas.

Adicionalmente, o questionário foi enviado pelo aplicativo de mensagens eletrônicas *WhatsApp* para os telefones dos diretores. O *WhatsApp* é uma ferramenta de comunicação bastante popular no Brasil sendo um recurso de fácil utilização e que permite a troca de mensagens de forma rápida.

As tecnologias de informação e comunicação têm sido frequentemente utilizadas como possibilidade metodológica na realização de pesquisas científicas. De acordo com Swiech, Francisco e Lima (2016) facilitam a busca de informações, coleta e análise de dados. Além disso, a redução de obstáculos em relação ao tempo e espaço geográfico contribui para realização da pesquisa de modo mais rápido, eficiente e simples.

O envio do questionário pelo *WhatsApp* teve como objetivo auxiliar os diretores no compartilhamento da pesquisa com os docentes de suas escolas. O que se buscou foi uma

maior adesão à pesquisa, já que além da facilidade de compartilhamento, o aplicativo possibilita a resposta ao questionário pelo telefone dos convidados a participar da pesquisa.

O envio do questionário pelo *WhatsApp* também teve a intenção de informar aos diretores da rede que não atenderam as tentativas de contato telefônico sobre a realização da pesquisa, uma vez que também não houve respostas aos questionários enviados por *e-mail*.

Como resultado dessa segunda tentativa de envio do questionário aos sujeitos selecionados para participar da pesquisa foram obtidas apenas 15 respostas. Porém como havia duplicidades, restaram 11 respondentes. Diante do baixo número de respostas obtidas busquei o apoio da Secretária Municipal de Educação de Formosa/GO.

No dia 07 de outubro de 2021 foi realizado contato telefônico com a Secretária de Educação do Município. Na oportunidade, agradei a disponibilidade, esclareci o interesse em realizar o estudo no município, convidei-a para participar da pesquisa e solicitei seu apoio na divulgação do questionário entre os docentes da rede de ensino. A secretária se prontificou a auxiliar na divulgação do questionário entre os docentes de Formosa/GO, porém o número de respondentes permaneceu inalterado nas semanas seguintes.

Apesar dos diversos canais de comunicação utilizados para divulgar e estimular a participação do público-alvo na pesquisa houve baixo retorno dos professores e diretores da rede de ensino de Formosa/GO. Ao todo participaram da pesquisa cinco professores, cinco diretores e uma coordenadora pedagógica do município.

No entanto, o erro ocorrido no sistema PDDE Interativo/SIMEC no envio do questionário provocou uma expansão do grupo estudado. O volume de dados obtidos a partir das 2.054 respostas nos motivou a incluir como sujeitos da pesquisa os respondentes do questionário provenientes de redes de ensino que unificaram a escolha. A análise das respostas identificou 1.036 retornos de advindos de redes de ensino com escolha unificada distribuídas em 501 municípios e 21 estados da federação.

Como a pesquisa buscou compreender a unificação da escolha dos livros didáticos sob o ponto de vista dos docentes foi considerada pertinente a inclusão como sujeitos da pesquisa os 1.036 retornos de docentes de redes de ensino com escolha unificada que responderam ao questionário, uma vez que estes docentes vivenciaram na prática os efeitos

da alteração do modelo de escolha. Além disso, os respondentes se dispuseram voluntariamente a participar da pesquisa e registraram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Desse modo, os sujeitos da pesquisa são 11 docentes da rede de ensino de Formosa/GO e 1.036 docentes de redes de ensino com escolha unificada dos livros por todo o país que se dispuseram a participar. A caracterização dos sujeitos está no capítulo 4 deste trabalho.

### **3.3 Instrumento e procedimento de coleta de dados**

Como a pandemia de COVID-19 inviabilizou a ida a campo a forma utilizada para se investigar a natureza do tema foi a aplicação de questionários com os sujeitos da pesquisa. Nas palavras de Gil (1999, p. 128):

Pode-se definir questionário como a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevados de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.

Para Malheiros (2011, p. 137) os questionários são instrumentos muito utilizados em pesquisa em educação e promovem um uso eficiente do tempo por não demandar a presença do pesquisador na coleta de dados. A utilização do questionário como instrumento de pesquisa científica apresenta uma série de vantagens. Gil (1999, p. 128) elenca as seguintes:

a) possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica muito extensa, já que o questionário pode ser enviado pelo correio; b) implica menores gastos com pessoal, posto que o questionário não exige o treinamento dos pesquisadores; c) garante o anonimato das respostas; d) permite que as pessoas o respondam no momento em que julgarem mais conveniente; e) não expõe os pesquisados à influência das opiniões e do aspecto pessoal do entrevistado.

A utilização do questionário possibilitou a participação neste estudo de 802 docentes provenientes de redes de ensino municipais e 245 docentes de redes estaduais contribuindo significativamente para ampliação da amostra da população investigada. O

questionário foi elaborado observando-se na formulação das questões conteúdo, forma, redação e sequência lógica e foi submetido a pré-teste. Foi utilizada a plataforma digital *Google Forms* para a criação do questionário *on-line*. Segundo Gil (1999, p. 129): “Construir um questionário consiste basicamente em traduzir os objetivos da pesquisa em questões específicas”.

Nesse sentido, as questões apresentadas no questionário vinculam-se diretamente aos objetivos desta pesquisa. O questionário (Apêndice 2) é iniciado com um convite para participar da pesquisa. Na sequência há uma breve explanação sobre a pesquisa e seu objetivo. Nas orientações constam as seguintes informações: que a participação na pesquisa é voluntária e se dará mediante a aceitação do TCLE, que é assegurado o anonimato dos participantes, o prazo final para envio das respostas e o tempo estimado de cinco minutos para resposta ao questionário. Ao final das orientações há um agradecimento aos participantes.

Para Malheiros (2011, p. 143) o grupo de perguntas reflete a grande área de questões que se quer tratar na pesquisa. Nesse sentido, foi elaborado um questionário composto por nove questões fechadas de múltipla escolha e uma questão aberta destinada ao registro de sugestões, observações ou críticas dos participantes da pesquisa sobre a unificação da escolha do livro didático. O questionário é curto, simples e de fácil preenchimento. Seus itens foram agrupados de modo a possibilitar a análise dos dados e a formulação de categorias de análise.

As questões de múltipla escolha foram elaboradas por escala pelo grau de concordância em relação a proposições que expressavam fatores favoráveis e desfavoráveis da unificação da escolha do livro. Para Gil (1999, p. 143): “as escalas de graduação apresentam um contínuo de atitudes possíveis em relação a determinada questão. Os enunciados de atitudes correspondem a graus, que indicam maior ou menor favorabilidade”.

A escala adotada foi de tipo Likert.<sup>13</sup> Muito utilizada nas pesquisas de opinião, busca mensurar a satisfação, os sentimentos e a experiência de indivíduos em relação ao tema pesquisado. Neste tipo de escala as afirmativas são apresentadas e o respondente deve

---

<sup>13</sup> Escala desenvolvida pelo cientista social norte-americano Rensis Likert para identificar o sentido e a intensidade da atitude abordando a satisfação de modo indireto pela concordância ou discordância.

emitir seu grau de concordância com a frase. As opções de resposta contemplam extremos e um ponto neutro. Essa gradação torna possível identificar os diferentes níveis de intensidade em relação ao assunto pesquisado.

No questionário elaborado as questões tiveram uma escala de 5 pontos, sendo um item totalmente positivo, um parcialmente positivo, um neutro, um parcialmente negativo e, por fim, um negativo. O que se pretendeu foi conhecer a percepção dos docentes sobre as possíveis vantagens e desvantagens da unificação da escolha em relação à autonomia docente, gestão democrática do PNLD e melhor gestão do livro didático na rede de ensino.

Também foi realizada coleta e análise de dados sobre a unificação da escolha nos sistemas informatizados do FNDE. Ressalta-se que as informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa estão dispersas em diferentes sistemas do órgão, não havendo integração entre os dados e documentos disponíveis sobre redes de ensino que unificaram a escolha o que tornou necessário realizar a consolidação e interpretação dos dados existentes.

### **3.4 Tratamento e análise dos dados**

Diante da baixa adesão dos sujeitos originalmente convidados a participar do estudo, e da opção metodológica de incluir como sujeitos da pesquisa os respondentes ao questionário oriundos de redes de ensino que unificaram a escolha, o tratamento dos dados demandou uma análise não prevista no desenho inicial do trabalho.

Como a pesquisa era destinada apenas aos docentes da rede de ensino de Formosa/GO não foram solicitadas informações sobre unidade da federação e município no preenchimento do questionário. Porém, como o erro apresentado no PDDE Interativo/SIMEC em relação aos destinatários iniciais do estudo fez com que a pesquisa fosse enviada para todos os *e-mails* de diretores cadastrados no sistema, tais informações tornaram-se fundamentais para realizar o tratamento dos dados.

Cada escola possuiu um número que as identifica no censo escolar denominado número INEP e este dado foi solicitado no preenchimento do questionário. Assim, para identificar dentre as 2.054 respostas recebidas quais eram provenientes de redes de ensino

com escolha unificada foram necessárias realizar duas consultas no PDDE Interativo/SIMEC a partir de cada número INEP informado.

Para identificar a rede de ensino do respondente foi realizada consulta do número INEP da escola no sistema PDDE Interativo/SIMEC. Identificada a rede de ensino, passava-se a consulta do modelo de escolha adotado pela rede. Somente após essas duas consultas foi possível selecionar dentre as respostas recebidas quais eram provenientes de redes de ensino com escolha unificada. Assim, para realizar o tratamento dos dados foi necessário fazer 4.108 consultas no PDDE Interativo/SIMEC. Diante dessa situação, o tratamento dos dados demandou um tempo de análise muito maior do que o previsto no desenho original do estudo.

Para a interpretação das informações coletadas foram adotados os procedimentos de estudo de caso e análise percentual. Os dados foram analisados com o objetivo de verificar a percepção dos docentes sobre as questões levantadas nos objetivos deste estudo. Os dados foram agrupados em categorias de análise originadas da própria estrutura das questões presentes no instrumento de geração de dados e, como já informado, serão abordadas no capítulo 4 deste estudo.

A análise dos dados coletados poderá auxiliar a gestão da Coordenação-Geral dos Programas do Livro/CGPLI a aperfeiçoar a política pública desempenhada pelo PNLD com base nas percepções trazidas pelos docentes participantes da pesquisa provenientes das redes de ensino que unificaram a escolha.

## CAPÍTULO 4

### Unificação da escolha dos livros didáticos no PNL D: percepção docente, análises, resultados e conclusões

*A educação é um ato de amor, por isso, um ato de coragem. Não pode temer o debate. A análise da realidade. Não pode fugir à discussão criadora, sob pena de ser uma farsa*  
(Paulo Freire)

#### 4.1. Mapeando as respostas

Após o tratamento dos dados das 2.054 respostas ao questionário de pesquisa foram selecionados para participar do estudo 1047 retornos de docentes advindos de redes de ensino com escolha unificada. As respostas provêm de 22 estados da federação e 502 municípios brasileiros. O quadro 8 traz o quantitativo de respostas recebidas por unidade da federação:

**QUADRO 8** - Quantitativo de respostas por unidade da federação:

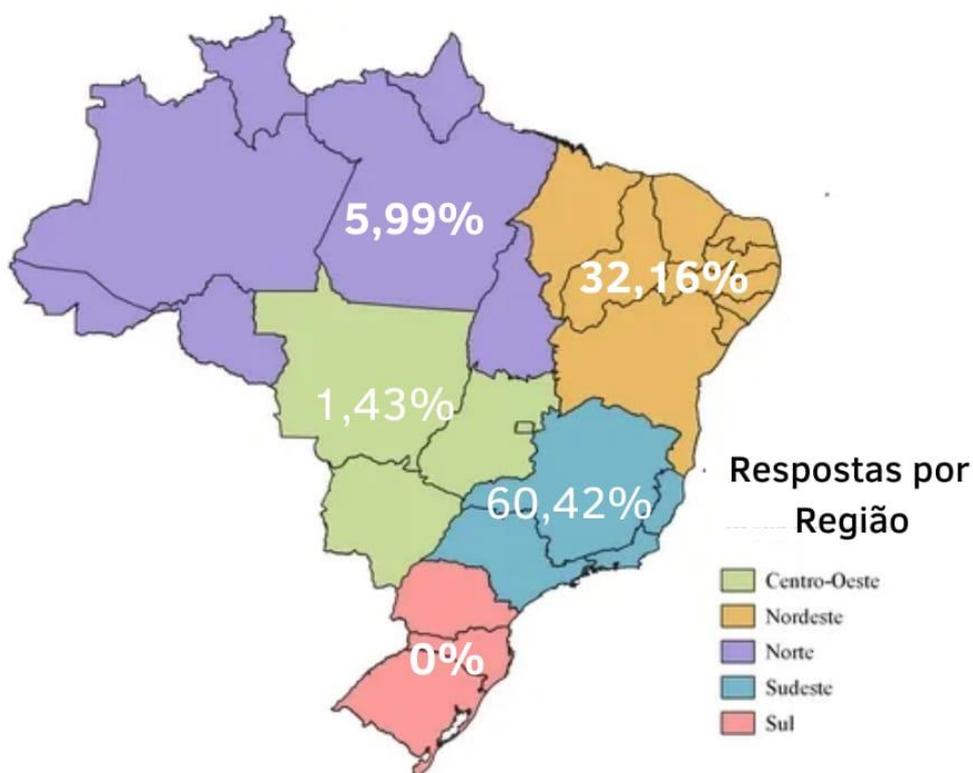
Unidade da Federação		Respostas Recebidas
1	MG	311
2	BA	201
3	ES	154
4	SP	90
5	RJ	80
6	CE	37
7	PA	23
8	TO	23
9	PE	22
10	RN	22
11	PB	20
12	PI	14
13	MA	12
14	GO	11
15	SE	8
17	RO	5
18	AM	4
19	AP	3
20	RR	3
21	AC	2
22	AL	2

TOTAL DE RESPOSTAS	1047
--------------------	------

Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

Em relação às regiões brasileiras houve predomínio de respostas das regiões sudeste e nordeste. Foi verificada ausência de respostas advindas da região sul. Os percentuais de respostas por região estão identificados no mapa abaixo:

**Gráfico 1** - Percentuais de respostas por Região brasileira



Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

Em relação à esfera da rede de ensino, participaram do estudo de caso 245 professores de escolas estaduais e 802 professores de escolas municipais. As repostas recebidas advêm de 502 municípios e 22 estados da federação. O predomínio de respostas

provenientes da rede municipal de ensino (cerca 76%) era esperado, já que esta é muito mais numerosa que as redes estaduais e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público participantes do PNLD.

## **4.2 Categorias de análise**

Para realizar este estudo de caso as perguntas do questionário foram agrupadas por categorias de análise que buscaram verificar o grau de concordância dos docentes em relação a proposições que expressavam fatores decorrentes da unificação da escolha do livro em sua rede de ensino.

As categorias de análise foram formuladas a partir aspectos relacionados aos objetivos e diretrizes do PNLD, aos princípios constitucionais da gestão democrática do ensino público, da eficiência do gasto público e da percepção dos docentes acerca do poder de influência das editoras, guardando pertinência com os objetivos propostos neste estudo. O questionário espelhou essas categorias.

As categorias de análise elaboradas foram as seguintes: autonomia docente, respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, percepção da questão mercadológica, gestão democrática do ensino e gestão eficiente do gasto público. Abaixo optou-se por apresentá-las em gráficos a partir dos percentuais obtidos nas respostas da totalidade dos professores respondentes, segundo os quantitativos apontados acima. Em seguida se faz uma análise inferencial dos dados obtidos a partir desses gráficos.

### **4.2.1. Autonomia Docente**

Nessa categoria estão contidas as respostas oferecidas ao questionamento relacionado à concordância ou não e outras variações sobre a unificação na escolha dos LD pela rede de ensino, bem como a percepção sobre a autonomia docente frente a esse tipo de escolha.

Como uma das diretrizes do PNLD é o respeito à autonomia pedagógica das instituições de ensino buscou-se verificar se os professores concordam com a unificação

da escolha na rede de ensino, uma vez que esta pode representar uma restrição à autonomia pedagógica das escolas.

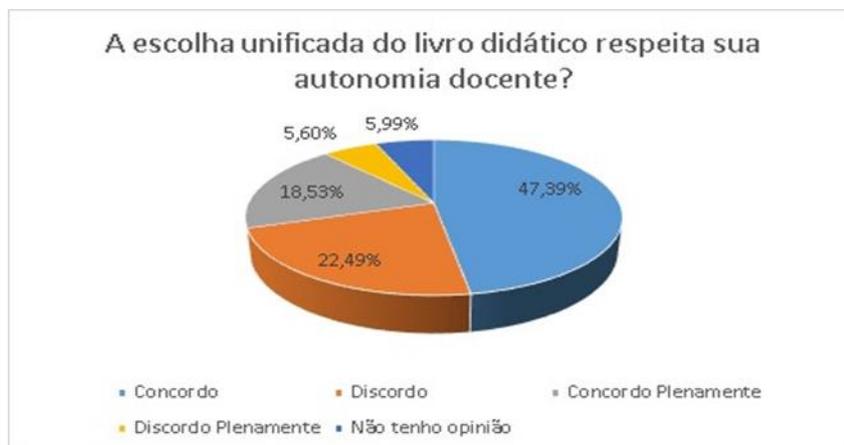
**Gráfico 2** - Nível de concordância em relação à unificação da escolha



Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

Como é perceptível pelo gráfico 2, há uma quantidade considerável de professores que concordaram com a possibilidade de permitir unificação na escolha do livro a partir do Decreto n° 9.099/17, perfazendo o maior percentual dos que opinaram. Sendo que o percentual dos que concordam deve se somar aos que concordam plenamente, o que nos aponta um percentual de aproximadamente 76%, contra em torno de 21% dos que discordam da medida. Isso nos remete à ideia da incipiência da norma tendo em vista que experienciar as consequências e solidificar posicionamentos pode levar ainda certo tempo. A vivência com o tempo, a troca de experiências entre os professores nas coordenações e nos ambientes escolares, pode modular outros posicionamentos, aumentando ou diminuindo os que concordam.

**Gráfico 3** - Nível de concordância em relação à unificação da escolha e respeito à autonomia docente



Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

A legislação do PNLD estabelece que um dos objetivos do PNLD é apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional do professor. A escolha do livro didático pelos professores está relacionada à sua autonomia docente. Para Basso e Terrazzan (2015, p. 260):

Assim, constata-se que há dois vieses. O primeiro é o da política educacional, que prioriza a qualidade dos materiais; o segundo é o do professor, preocupado com sua autonomia docente e a viabilidade da utilização de determinados materiais para sua prática e aprendizagem dos seus alunos.[...]

Além disso, muitos professores reconhecem a escolha do livro didático como parte da sua autonomia docente, uma vez que a eles é dada a oportunidade de escolher o material de acordo com sua prática pedagógica, sua experiência e maturidade, bem como com a realidade dos alunos.

Quanto ao respeito a autonomia docente, semelhante ao considerado anteriormente, no gráfico 3 o somatório dos que concordam e concordam plenamente, perfaz um maior percentual, em torno de 66%, 10%, a menos em relação ao visto no gráfico 2. Os que discordam totalmente ou discordam perfazem um total de 28%. Embora haja uma diferença em relação aos valores anteriores, há, por certo, um percentual entre os que concordam com a unificação, mas relacionam a perda da autonomia docente como consequência, o que não parece uma contradição.

Como a amostra de participantes é muito grande, isso pode refletir um sentimento de diminuição de possibilidades de usos de outros livros didáticos ainda que não os adotados por este ou aquele professor. Provavelmente a diminuição de autonomia, para muitos professores esteja ligada a essa ideia de limitação de certo estoque de possibilidades, uma vez que em muitos lugares o livro didático funciona como uma das fontes de pesquisa que professores possuem para ampliar e incrementar sua prática pedagógica. Caso esse estoque diminua, como parece ser o caso na unificação da escolha, há uma perda sentida da autonomia docente.

Mesmo considerando a possibilidade da ampliação do acesso à internet, o autodirigir-se do professor em uma pesquisa que incremente seu planejamento para uma prática pedagógica, o livro didático tem a vantagem de aportar uma conexão direta com as normativas do sistema educacional, como currículo, Base Nacional Comum Curricular, PCNs, Diretrizes Curriculares, ou seja, há uma “certeza” do conduzir docente.

#### **4.2.2 Respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas**

São diretrizes do PNLND o respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e o respeito às diversidades sociais, culturais e regionais. Assim, a categoria acima relaciona a percepção da prática docente frente a uma possível diminuição da diversidade de livros didáticos trazida pela unificação na escolha.

Nesse sentido, Caimi entende que:

Com essas três possibilidades de escolha, o professor pode não ser mais o principal responsável pela chegada de determinado livro à escola, como também as escolhas podem não contemplar as “[...] necessidades das escolas, seus projetos pedagógicos específicos e as propostas curriculares e metodológicas dos professores de determinada escola.” (CAIMI, 2018, p. 30).

**Gráfico 4** - Nível de concordância em relação à diminuição da diversidade de livros didáticos nas redes de ensino com escolha unificada



Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

Já quanto ao relacionado no gráfico 4, para aproximadamente 49% (somatório dos respondentes que discordam e discordam plenamente), a prática docente não é afetada pela diminuição da diversidade, o que leva ao entendimento de que os professores permanecem com toda a liberdade de agregar às suas práticas pedagógicas outros materiais para além do livro didático. Funcionando este como uma espécie de apoio ao trabalho docente, mas, não necessariamente como uma imposição ao trabalho pedagógico do professor que o impeça de agregar outros materiais à sua prática docente.

Porém, para aproximadamente 40% dos professores que responderam (somatório dos percentuais que concordaram ou concordaram plenamente), há sim um prejuízo à sua prática docente quando se diminui a diversidade de livros didáticos. Com efeito, escolas que possuem boas bibliotecas resolvam esse problema de acesso a materiais diversificados para uso do professor.

Mas, do universo dos docentes que responderam à pesquisa, quantos contam com bibliotecas em suas escolas? Talvez essa seja a razão do alto percentual dos que apontam que há prejuízo ao trabalho do professor. Como uma possibilidade na continuação da pesquisa, deve-se incluir questionamentos sobre bibliotecas e a natureza dessas nos ambientes escolares.

### 4.2.3 Percepção da questão mercadológica

Nessa categoria se buscou a percepção dos professores sobre possíveis *lobbys* protagonizados por editoras na escolha unificada de livros didáticos. Essa é uma questão recorrente no PNLD que conta uma Comissão de Apuração de Conduta/CEAC para averiguar as diversas denúncias recebidas de irregularidades praticadas pelas editoras durante o período de escolha dos livros.

O Decreto nº 9.099/17 é explícito ao vedar práticas das editoras no sentido de influenciar a escolha de suas obras nas escolas e redes de ensino:

*Art. 4º O PNLD será executado em estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência e caberá ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE estabelecer normas de conduta, a serem seguidas pelos participantes, que impeçam, sem prejuízo de outras vedações:*

*I - a oferta de vantagens, brindes ou presentes de qualquer espécie por parte dos autores, dos editores, dos distribuidores, dos titulares de direito autoral ou dos seus representantes a pessoas ou instituições vinculadas ao processo de aquisição de obras didáticas, pedagógicas e literárias;*

*II - o acesso dos autores, dos editores, dos distribuidores, dos titulares de direito autoral ou dos seus representantes ao sistema disponibilizado para registro da escolha no âmbito do PNLD;*

*III - a pressão ou o assédio por parte dos autores, dos editores, dos distribuidores, dos titulares de direito autoral ou dos seus representantes para influenciar pessoas vinculadas à escola ou à rede a escolher seus materiais, em desrespeito à autonomia do corpo docente.*

*IV - a participação, direta ou indireta, ou o patrocínio, dos autores, dos editores, dos distribuidores, dos titulares de direito autoral ou dos seus representantes em eventos relacionados à escolha no âmbito do PNLD;*

*V - a prática tendente a induzir que determinadas obras sejam indicadas preferencialmente pelo Ministério da Educação para adoção pelas redes e escolas participantes.*

*§ 1º É vedada a realização de publicidade, propaganda ou outras formas de divulgação que utilizem logomarcas oficiais, selos do PNLD, marcas graficamente semelhantes, ou que façam referência direta ao processo oficial de aquisição. (Brasil, 2017).*

Muito antes da edição do referido Decreto, em 2013, Zambon e Terrazzan já alertavam para o papel de destaque que as editoras desempenham no processo de escolha dos livros no programa:

*[...] a execução do PNLD e a organização do processo de escolha de livros didáticos nas escolas têm sido desencadeadas muito mais por ações desenvolvidas pelas editoras do que propriamente por orientações do MEC/FNDE ou das instâncias político-administrativas da Secretaria Estadual de Educação. (ZAMBON E TERRAZZAN, 2013, p. 598).*

Diversos estudos analisam as relações do Estado com o mercado editorial. Para Munakata (2012):

Uma das especificidades do livro didático é que essa mercadoria não se coloca simplesmente no mercado à espera do seu consumidor, mas a sua produção e sua distribuição são, em muitos países, reguladas pela mediação do Estado, havendo casos em que este assume a própria função de produzir o livro único. (MUNAKATA, 2012, p. 187-188).

O autor segue em sua argumentação destacando a importância do PNLD para o mercado editorial ao mencionar estudo realizado por Célia Cassiano:

Cassiano (2007), numa tese também premiada pela CAPES, revela o emaranhado de interesses políticos, educacionais e comerciais que constituem o mercado de livros didáticos e a política educacional no Brasil. Examina minuciosamente o Programa Nacional do Livro Didático e mostra como essa política pública, que faria do Estado brasileiro o maior comprador de livros didáticos do mundo, reconfigurou o mercado editorial no Brasil, atraindo grupos internacionais, em particular de origem espanhola. (MUNAKATA, 2012, p. 188).

Xavier, Toledo e Cardoso (2020) alertam para o fato de que o mercado editorial reconhece a centralidade do professor no processo de escolha dos livros didáticos do PNLD:

[...] o interesse das editoras no PNLD é significativo; é um processo que envolve um vulto financeiro muito grande, caso os seus livros sejam selecionados. Por esse motivo, o setor editorial considera o professor como o agente principal que efetivará a circulação de suas obras [...] (XAVIER, TOLEDO E CARDOSO, 2020, p. 192).

Assim, buscou-se verificar se os docentes percebem a atuação do setor editorial e seu poder de influência na escolha dos livros do PNLD em sua rede de ensino.

**Gráfico 5** - Nível de concordância em relação ao poder de influência das editoras na escolha dos livros didáticos



Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

No gráfico 5, há parcial concordância com o posicionamento dos professores quanto à unificação da escolha do livro didático presente no gráfico 1, mesmo que o percentual dos que não concordam que as editoras possam influenciar na escolha dos livros didáticos, seja bem menor do que os que concordaram com a unificação da escolha do livro. Tal fato não indica contradições, uma vez que os eventos não são mutuamente exclusivos, pois um professor pode concordar com a unificação e ao mesmo tempo entender que as editoras podem influir na escolha de seus livros. Assim, a somatória dos que discordam e discordam totalmente sobre a influência das editoras é de 50% e entre aqueles que concordam sobre a interferência alcance em torno de 40%.

Como a questão está no campo da inferência, vale ressaltar que alguns professores informaram na questão aberta que as editoras já exerciam influência quando ainda não havia a perspectiva de unificação da escolha do LD, trazida pelo Decreto 9099/17. Mas, à semelhança do que se mencionou nas considerações do gráfico 2, dada a incipiência da perspectiva de unificação, somente a experiência e a observância na prática do que pode acontecer permitirá ao professor constatar sobre essa interferência ou não.

#### **4.2.4 Gestão democrática**

Como já mencionado a gestão democrática do ensino público é um princípio constitucional e deve ser respeitada na execução do PNLD. Assim, é necessário que as escolas participem da decisão do modelo de escolha a ser utilizado na rede de ensino. Reunidas nessa categoria estão as respostas voltadas para o grau de percepção dos professores sobre sua própria participação na decisão do município em adotar modelo de escolha único do LD no PNLD 2019 (anos iniciais do Ensino Fundamental), assim como no PNLD 2020 (anos finais do Ensino Fundamental).

**Gráfico 6** - Nível de concordância em relação a participação dos professores na decisão sobre a unificação da escolha no PNLD 2019



Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

No gráfico 6 o percentual de aproximadamente 82% (somatório dos percentuais dos que concordam e dos que concordam plenamente), indica a participação democrática na decisão de unificar a escolha para o PNLD 2019, embora a escala Likert adotada no instrumento de pesquisa, não permita qualificar essa participação.

Não é possível inferir se houve audiências públicas nos municípios que optaram pela unificação, se houve algum plebiscito, enquete, discussão nas escolas, enfim, talvez nisso esteja o entendimento dos 8,5% que discordaram ou discordaram plenamente. Ou seja, independente do instrumento utilizado por determinada rede de ensino envolvendo a participação do professor na alteração do modelo de escolha, ele (o instrumento) não foi satisfatório para caracterizar participação democrática para esse percentual.

Nesse sentido, ainda que não seja o escopo dessa pesquisa, pode ser ampliada para futuras investigações, o estabelecimento da representação dos professores sobre o que entendem sobre participação democrática na tomada de decisões. Além disso, a proposta de produto técnico apresentada, se aprovada pela CGPLI, irá assegurar que as escolas possam votar no sistema PDDE Interativo/SIMEC quando a rede de ensino propuser o modelo de escolha unificado.

**Gráfico 7** - Nível de concordância em relação a participação dos professores na decisão sobre a unificação da escolha no PNLD 2020



Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

A semelhança do relacionado na análise dos dados do gráfico 6, o percentual dos professores que apontam a participação na decisão de unificação do PNLD 2020 presente no gráfico 7 é elevada, uma vez que a somatória dos que concordam e concordam plenamente representa 67,3%, valor equivalente ao anterior pois temos que levar em consideração o percentual dos 13,71% que apontaram não possuírem anos finais, foco do PNLD 2020, e que por isso, não puderam opinar. Mas, fica evidente que houve alguma participação dos professores, ainda que para aproximadamente 8% isso não proceda, ou seja, para estes não houve participação dos professores no modelo de escolha unificada. Assim, as considerações feitas anteriormente são válidas aqui também para o gráfico 7.

Assim, para a maioria dos respondentes há concordância de que houve participação dos professores na decisão no modelo de escolha unificada nos PNLD 2019 e 2020, apesar de não ficar claro em que medida isso ocorreu.

#### **4.2.5 Gestão eficiente do gasto público**

As aquisições realizadas pela administração pública são pautadas por diversos princípios e, dentre eles, está a gestão eficiente do gasto público. Assim, a presente categoria organizou as respostas voltadas para as questões que enfocavam a otimização e eficiência dos gastos públicos, como os problemas rotineiros de falta de livros didáticos

nas escolas, o remanejamento de sobras de uma escola para outra, bem como o tipo de logística que se estabeleceu ou não para a realização de remanejamentos.

**Gráfico 8** - Nível de concordância em relação à melhora no problema de falta de livros na escola



Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

Um dos fortes argumentos presentes nas justificativas sobre a adoção de uma escolha unificada é a melhoria do problema de falta de livros nas escolas, uma vez que a unificação facilita as trocas de livros entre as escolas da rede de ensino, já que se trata do mesmo material.

Isso parece corroborar com a opinião dos professores, já que para aproximadamente 79% presentes no gráfico 8, a escolha unificada proporciona uma melhora no problema de falta de LD nas escolas. O que não é possível inferir é se essa percepção dos professores é sentida a partir da sua experiência na escola onde trabalha ou imaginada. Ou seja, se são dados concretos da realidade ou se houve apenas a incorporação do argumento sem ainda a verificação desse ganho não sendo possível mensurar se apontam expectativas e esperanças ou constataam realidades.

Uma vez mais, pode-se apontar para, em uma continuidade da investigação, a busca dessa informação mais precisa, partindo de um embasamento em relatórios gerenciais que possam levantar esses dados. Aproximadamente 8% discordaram e em comparação com outros gráficos, esse mesmo percentual de discordantes se mantém.

**Gráfico 9** - Nível de concordância em relação à melhora no problema de sobra de livros na escola



Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

Aparentemente no gráfico 9, o percentual dos concordantes deveria espelhar os valores obtidos para o gráfico 8, uma vez que a falta de livros em uma escola poderia ser resolvida com os livros remanejados de outra em que há sobras. Mas, diferentemente do anterior, aproximadamente 63% concordam (somatório dos que concordam e concordam plenamente) que a escolha unificada minimiza o problema de sobras.

Aqui mais uma vez não se tratam de eventos mutuamente exclusivos, uma vez que não se pode inferir sobre os quantitativos do que vem a ser considerado ‘sobras’. Para aproximadamente 24% dos professores (somatório dos que discordam e dos que discordam plenamente) a unificação não resolve o problema de sobras. É de se supor que para algumas escolas poucos livros que excedem o quantitativo preciso dos alunos matriculados, será considerado sobra. Assim como aquelas escolas que por algum motivo extrapolem a quantidade de livros recebidos enormemente para além dos necessários, também informará sobras. Portanto, mais um dado que precisa ser uniforme e que diferencie uma reserva estratégica de livros em uma escola, de sobras exorbitantes para além dessas reservas em outras.

Assim, é de se conjecturar que a aferição dessas informações só poderá ser feita com base em números obtidos da realidade concreta com critérios bem estabelecidos,

como, por exemplo, o estabelecimento de protocolos e de logística que um município deve ter em uma necessidade de remanejamento de livros de uma escola para outra.

**Gráfico 10** - Nível de concordância em relação à melhora nas políticas de remanejamento na rede de ensino



Fonte: Elaborado pela autora a partir das respostas ao questionário de pesquisa, 2021.

Na percepção de 60% dos professores (os que concordam e concordam plenamente) no gráfico 10, número próximo aos apontados para o gráfico 9, a unificação incentivou políticas de remanejamento de livros. Para aproximadamente 24% há discordância dessa perspectiva trazida no gráfico 10, o mesmo número verificado para o gráfico 9. Para perspectivas de futuras investigações sobre esse objeto, deva-se buscar o grau de participação e conhecimento dos professores sobre o que se passa do ponto de vista da logística no âmbito de sua rede de ensino. Pois, mais uma vez não é possível inferir ou mensurar se o posicionamento do professor reflete uma opinião ou um conhecimento sobre dados concretos da realidade.

De modo geral um dado que não foi pontuado gráfico por gráfico diz respeito ao percentual dos professores que apontam não terem opinião sobre o assunto. Na categoria de "Autonomia Docente", o percentual dos que se apresentam sem opinião é relativamente baixo; 3,3% e 5,99% para os gráficos 2 e 3 respectivamente. Para a categoria "Respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas", os percentuais dos sem opinião são maiores, 6,27% no gráfico 4. Na categoria "Percepção da questão mercadológica", no

gráfico 5 o percentual de sem opinião sobe para 10,81%. Já na categoria da "Gestão democrática", no gráfico 6, os sem opinião sobe um pouco mais para 11,10% permanecendo parecido no gráfico 7, aproximadamente 11,10%. Na categoria "Gestão eficiente do gasto público", no gráfico 8 cai para 7,14%, mas sobe para 13,6% no gráfico 9 e sobe ainda mais, para 15,84% no gráfico 10 os que não possuem opinião.

Embora essa flutuação não permita muitas considerações, pode demonstrar algumas coisas que vão desde a falta de interesse dos respondentes com o objeto da investigação, desconhecimento sobre elementos específicos que envolvem logística, otimização do uso dos recursos públicos, falta de um posicionamento político a respeito de alguns aspectos envolvidos nas questões apresentadas.

### 4.3 Comentários/questões abertas

Ao final do questionário havia uma questão aberta a registros de sugestões, observações e críticas sobre a unificação da escolha do livro didático na rede de ensino. A íntegra das respostas pode ser consultada no link de acesso<sup>14</sup> à planilha com as respostas ao questionário da pesquisa. Mas, segue a transcrição de algumas respostas selecionadas em reforço ao que se apresentou na análise dos gráficos. Para assegurar o anonimato dos respondentes os registros são identificados apenas pelo município do respondente.

Há relatos que denotam desconfiança com o processo de unificação e que aportam para um viés de denúncia de situações obscuras que ocorrem na escolha do livro didático, envolvendo editoras, gestão, perspectivas da existência de relações obscuras, como o apontado abaixo:

*A Unificação do PNL D já acontece indiretamente nas Redes Municipais, quando a própria secretaria induz a escolha unificada, mesmo antes da reformulação. Já ficou provado que a unificação não minimiza os impactos com relação a falta de livros. Um outro ponto que merece destaque é que cada escola tem seu Projeto Político Pedagógico e cada comunidade escolar tem suas peculiaridades. Como unificar um único modelo sem pensar na comunidade escolar local? Qual o real objetivo dessa unificação? Se as editoras já ficavam nas portas das escolas tentando a todo custo fazer com que a coleção fosse escolhida, já podemos imaginar agora como será o diálogo dessas mesmas editoras*

---

<sup>14</sup> Disponível em: [https://docs.google.com/forms/d/1q5FZAprKVje0-AgzPQfNw2-zOVsEuYZWSsCaxf\\_xa0o/edit#responses](https://docs.google.com/forms/d/1q5FZAprKVje0-AgzPQfNw2-zOVsEuYZWSsCaxf_xa0o/edit#responses). Acesso em: 16 out. 2021.

*com o poder público. A gestão democrática do ensino passa também pelo processo de escolha do livro didático dentro de sua própria Unidade Escolar. Sempre lutamos para que de fato essa escolha independente acontecesse, porém nunca ocorreu. A meu ver é um retrocesso e não um avanço. RJ/Japeri.*<sup>15</sup>

Outros relatos apontam para uma visão que coloca o estudante como sendo beneficiado com a escolha unificada do LD, como pode ser lido abaixo:

*Sugestão: A unificação é importante devido ao aluno transferir de uma escola para outra e não perder conteúdo sendo, estes unificados pelo município. Quem ganha são os alunos. Parabéns! São José de Mibipu/RN.*

*A unificação do livro didático é muito boa porque traz um ensino mais unificado e se o aluno mudar de escola, poderá aproveitar o livro que já está em mãos, além de não correr o risco de mudar o foco do aprendizado. Ouro Preto/MG.*

*Nenhum problema. Facilita para o aluno que se transfere de escola no mesmo município. Presidente Prudente/SP.*

*A unificação foi muito boa para nosso município por causa das faltas de livros e também pela transferência de aluno de escola. Conchal/SP.*

*Certamente a escolha unificada do livro didático evita perda, exagero e desvio. Aracajú/SE.*

*O ponto positivo é que as escolas podem uma suprir a outra e o ponto negativo é que talvez os livros não sejam do agrado de todos. União de Minas/MG.*<sup>16</sup>

Houve apontamentos que denotam visão estratégica de planejamento e gestão cuja unificação proporciona, como trazido por um professor, nestes termos:

*A Secretaria de Educação do Município de Indaiatuba realizou a escolha do PNLD por etapas e de forma democrática, mediante discussão das opiniões dos educadores. Portanto, os educadores tinham ciência do processo. Se a rede de ensino pretende alcançar metas, acredito que a unificação do livro didático facilita o trabalho de formação da secretaria de educação. Indaiatuba/SP.*<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Depoimento de participante da pesquisa.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Idem.

Há ainda relatos que corroboram as justificativas presentes nos argumentos dos que defendem a unificação da escolha, ainda que com certa dose de desconfiança e crítica:

*Penso que a escolha unificada não respeita a autonomia, a liberdade de escolha dos professores, porém a unificação ajuda a resolver o problema da falta de livros na escola e nessa parte é muito positivo. Ibiassucê/BA.<sup>18</sup>*

Alguns posicionamentos manifestam preocupações culturais e aspectos sociais diversificados que são prejudicados em relação a escolha unificada como apontado abaixo:

*A unificação ajuda no controle dos livros utilizados e no planejamento entre os professores. Mas deixar que cada escola escolha o livro, faz com que os docentes possam escolher o que acham mais adequado à realidade dos seus alunos. Dores do Turvo/MG.*

*São escolas, alunos e realidades diversificadas. Culturas regionais diferentes. Governador Valadares/MG.*

*A unificação dos livros didáticos não leva em consideração a autonomia da escola e o nível cultural dos alunos. Malhada/BA.*

*A unificação não atende as diversidades de cada Unidade Escolar e sua realidade social. Santo André/SP.*

*Quando se fala em unificação, penso bastante nas escolas do campo, que devem ter um ensino diferenciado e dessa forma não vejo como trabalhar igual em escolas com ensinamentos diferentes. São José do Jacuípe/BA.*

*A unificação deixa a escolha igual, porém as escolas são diferentes, localidades mesmo no mesmo município são muito distintas. Juazeiro/BA.*

*A escolha unificada não dá autonomia para cada escola trabalhar de acordo com sua realidade. Guaçuí/ES.*

*Estamos em uma escola do campo e é muito difícil encontrar um material que contemple nossa realidade, mas seria o ideal. Riacho de Santana/BA.*

*A escolha deve ser de acordo com a realidade de cada escola. A escola precisa ter sua autonomia. São João Del Reiy/MG.*

*A escolha unificada diminui a autonomia dos professores e diferentes visões dos componentes curriculares oferecidos. São Vicente de Minas/MG.*

*Com a unificação diminui-se a diversidade de escolha e conseqüentemente o acesso a outras obras. João Pessoa/PB.<sup>19</sup>*

Entre os posicionamentos de professores aparecem aqueles radicais que conjugam uniformidade com otimização dos gastos públicos e planificação como este apresentado a seguir:

---

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Idem.

*Acredito que a unificação realmente minimizou os problemas com falta e sobra de livros, pois possibilitou o compartilhamento dos mesmos entre as escolas da rede. Minha sugestão é que os coordenadores do PNLD e suas equipes técnicas analisem a possibilidade de elaborar um único livro por região ou microrregião, de cada conteúdo, de acordo com a BNCC e com a realidade de cada estado e/ou região. Digo isto porque fico revoltada com tantos exemplares de coleções, das inúmeras editoras que chegam às unidades escolares e acabam por ficar engavetados e com uso limitado a algumas pesquisas e até mesmo recortes. Enfim, já que uma única coleção é escolhida, porque não concentrar esforços em um único exemplar, que contemple todos os requisitos exigidos pelo PNLD e distribuir para as editoras produzirem. Acredito que evitaria muito desperdício de tempo, dinheiro público e principalmente papel (a natureza agradece). Pronto, falei. São João Nepomuceno/MG.<sup>20</sup>*

Por último há ainda opiniões que desconfiam dos argumentos normalmente usados para a unificação de escolha do LD, como o remanejamento, além do descontentamento metodológico que obras impostas podem proporcionar:

*Mesmo unificando, a escola continuou tendo problemas para repor livros para os alunos e trabalhar com um livro que não se tem afinidade metodológica é muito difícil. Ipatinga/MG.<sup>21</sup>*

É notável a diversidade de posicionamentos dos professores sobre a unificação na escolha do LD por esses breves relatos recortados acima. Isso demonstra a pluralidade, diversidade, posicionamento crítico que a categoria apresenta e que de certa forma, como apontado nos gráficos, até onde foi possível deduzir, há uma espécie de acomodação em torno de percepção positiva acerca da escolha unificada. Mas, é provável que dada a recente inserção do dispositivo no PNLD ainda seja prematuro se apontar tendências, mas, os indicativos apresentados não deixam dúvidas sobre a necessidade de aprofundamentos de investigações sobre esse objeto.

#### **4.4. Resultados e conclusões**

Como resposta ao problema de pesquisa que norteou a investigação (como os docentes perceberam a unificação da escolha do livro didático em suas redes de ensino?) é

---

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Idem.

possível entabular algumas, que vão de conjecturas mais simplistas a caminhos mais complexos. Por ser uma investigação exploratória e em conformidade com a pouca existência de investigação sobre o objeto como ficou demonstrado no item 2.2.4 À guisa de um estado da arte, dada a recente existência do Decreto nº 9.099/17, respostas ao problema de pesquisa não podem figurar como definitivas, mas, como um tipo de vanguarda investigativa.

Mas, é possível fazê-lo. Os dados obtidos das representações dos professores no universo estudado permite-nos responder que esses apresentam posicionamentos diversos sobre a unificação da escolha do LD, mas, há forte tendência concordante, por várias razões, desde as que vão ao encontro do principal argumento apresentado por quem defende a unificação, evitar faltas de materiais didáticos nas escolas, a alguns posicionamentos mais simples como a de proporcionar aos alunos que se transferem de uma escola para outra em uma rede de ensino com escolha unificada, a permanência e aproveitamento do mesmo LD.

Há uma desconfiança considerável quanto à interferência das editoras na escolha do LD como o observado no gráfico 5 e em alguns relatos citados acima. Mas, no geral, há uma percepção positiva dos professores quanto à unificação da escolha do LD. Porém, como já indicado, não é possível precisar se essa percepção representa o esforço de uma perspectiva asseverada pela expectativa de que as coisas deem certo e funcionem mais adequadamente, ou se é produto de uma empiria já estabelecida. Só uma investigação mais profunda e posterior trará.

Por tudo que se tentou demonstrar, pode-se dizer que os objetivos da investigação foram alcançados, uma vez que se colheu diretamente dos professores, em uma amostra considerável, informações sobre a unificação na escolha do LD por rede de ensino, ainda que algumas informações tenham surgido muito mais da percepção do que, por certo, de dados concretos da realidade.

Pelo indicado nos dados, há um predomínio de informações sobre participação dos professores na escolha pela opção da unificação, o que respeita a gestão democrática. Outro aspecto buscado como objetivo específico, diz respeito à percepção positiva dos professores acerca de melhorias relacionadas às faltas e sobras de LD e a facilitação de remanejamento que a unificação proporciona.

Por último, dada à falta dados sobre os impactos da unificação da escolha do LD implementada pelas diversas redes de ensino, e em atendimento ao último objetivo específico, foi apresentada a proposta de produto técnico com a sugestão de inclusão de funcionalidades no sistema PPDE Interativo/SIMEC que irão possibilitar uma gestão mais democrática e eficiente do PNLD.

O produto técnico apresentado consiste em uma nota técnica para a inclusão de funcionalidades no sistema PPDE Interativo/SIMEC para que as escolas da rede de ensino possam votar sobre o modelo de escolha do LD proposto pela secretaria de educação com a intenção de fortalecer a gestão democrática do Programa. É proposta também a disponibilização permanente de relatórios gerenciais que permitam o levantamento de dados sobre a unificação da escolha nas redes de ensino, como pode ser visto no Apêndice 3 dessa dissertação.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Partindo da premissa de que é inegável a importância do livro didático para a concretização da educação no Brasil, por ser, em muitos casos, a via pela qual se concretiza a normatização educacional, como no caso da BNCC. Mas também, por estender a todo território nacional uma das condições mínimas para manejar a educação, que é tratar de conteúdos dos diversos componentes curriculares com um mínimo de equidade.

Tendo em vista o papel que o PNLD desempenha na redução das desigualdades educacionais no Brasil ressaltamos a importância de garantir acesso ao LD a todos estudantes e professores e a necessidade de aperfeiçoamento constante da política para assegurar o direito constitucional de acesso universal ao material didático nas redes públicas de ensino.

O PNLD, é uma política pública indispensável e que, como toda política pública sofre evolução em contextos históricos diversos. Evolução aqui, não pode ser tratada como sinônimo de progresso, uma vez que muitas políticas públicas expiram por perder o objeto ou por se tornar incompatível sua execução, uma vez que as condições para as quais foram pensadas e implementadas podem desaparecer com o avanço da sociedade.

Talvez não seja esse o caso do PNLD, ainda que "inovações" apareçam ao longo do tempo, há toda uma cadeia de controle pensada para um constante aperfeiçoamento

desta política pública. Nesse entendimento, com o avanço das pesquisas no objeto desse trabalho, se construirá um corpo de conhecimento mais sólido que permitirá compreender os efeitos da unificação na escolha dos livros didáticos trazida pelo Decreto nº 9.099/17.

Como foi possível estabelecer a procedência, em termos de regiões do país, dos participantes da pesquisa, como atesta o gráfico 1, as análises nos apontam alguns caminhos para a continuidade da pesquisa. Verificar se há um predomínio de professores que respondem concordantemente com a unificação da escolha do livro didático, de uma região ou regiões específicas. Ou ao contrário, se os que discordam representam algum regionalismo. Talvez isso nos permitisse compreender fatores culturais e sociais como variáveis explicativas para esses posicionamentos.

Buscar informações sobre a existência de bibliotecas nos espaços escolares e a natureza das mesmas, o que pode influenciar nos elementos pontuados nas considerações dos professores, sobretudo àquelas voltadas para a diminuição de diversidade de livros didáticos e sua influência em práticas docentes. Outro ponto diz respeito à necessidade de estabelecer precisamente no entendimento do professor o que é gestão democrática (como este a entende). Assim, diante das perspectivas que se projetam para futuras pesquisas, é possível apontar que o objeto de estudo trazido neste trabalho possui grandes possibilidades investigativas.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, J.S. Gender Representation in EFL Textbooks in Basic Education in Mexico. *MEXTESOL Journal*, Vol. 45, No. 1, 2021.
- ALFERES, M.A., MAINARDES, J. *Formação continuada de professores alfabetizadores: uma avaliação do Programa Pró-Letramento*. Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, p. 1, 27 jan/abril 2012. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/97/174>. Acesso em: 04 dez 2020.
- AL-QATAWNEH, S.; RAWASHDEH, A. Gender representation in the Arabic language textbook for the ninth grade approved by the Ministry of Education for use in schools in the United Arab Emirates (UAE). *Studies in Educational Evaluation*. 60, p. 90-98, 2019.
- AL-QATAWNEH, S.S. et al. The citizenship values included in intermediate stage Arabic-language textbooks and teachers' awareness of them in the UAE: A case study. *Heliyon*, Vol. 5, Issue 11, nov. 2019.
- ATAY, M.; DANJU, I. Analysis of 1<sup>st</sup> Grade and 5<sup>th</sup> Grade Textbooks and Primary School Student's Views About Personal Traits in Gender Role in Society. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 47, p. 64-73, 2012.
- BASSO, L. e TERRAZZAN, E. *Organização e realização do processo de escolha de livros didáticos em escolas da educação básica*. Revista Eletrônica de Educação. 2015, v. 9 (3), pp. 256-272. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>. Acesso em: 02 fev. 2021.
- BEECH, J. Quem está passeando pelo jardim global? Agências educacionais e transferência educacional. In: COWEN, R.; KAZAMIAS, A.M. (org.). *Educação Comparada: Panorama internacional e perspectiva*. Vol. 1. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012.
- BISOGNIN, A.G. *O processo de escolha das coleções de Letramento e Alfabetização Linguística do Programa Nacional do Livro Didático*. 2010. 154p. Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10271>. Acesso em: 11 jun. 2021.
- BITTENCOURT, C.M.F. *Livro didático e conhecimento histórico: uma história do saber escolar*. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/208387>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- BITTENCOURT, C.M.F. *Livro didático e saber escolar (1810-1910)*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.
- BIZZO, N. et al. Corrected science textbooks and snakebite casualties in Brazil: 1993-2007. *Science Education International*, Vol.23, No.3, p. 286-298, September 2012.
- BOURDIEU, P. CATANI, A. e NOGUEIRA, M.A (Orgs). *Escritos de educação*. 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.
- BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.
- BRASIL. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federativa do Brasil*, de 5 outubro de 1988. Planalto. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 28 abri. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017. Planalto. Disponível em: [h http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm). Acesso em: 28 abri 2019.

BRASIL. Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91542-19-agosto-1985-441959-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 01 dez. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da Educação Básica 2020: resumo técnico. Brasília, DF: INEP, 2021.

BRASIL. Lei nº 5.327, de 02 de outubro de 1967. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5327-2-outubro-1967-359134-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7091-18-abril-1983-356755-publicacaooriginal-1-pl.html>.

BRASIL. Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 28 abri 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 28 abri 2019.

BRASIL. Resolução nº 12/2020, de 07 de outubro de 2020. Ministério da Educação. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-12-de-7-de-outubro-de-2020-282473491>. Acesso em: 22 nov 2020.

CAIMI, F. E. Sob nova direção: o PNLD e seus desafios frente aos contextos político-educativos emergentes. *Revista História Hoje*, v. 7, n. 14, pp. 21-40, 2018. Disponível em: <https://rhhj.anpuh.org/RHHJ/article/view/465>. Acesso em: 05 mai 2021.

CASSIANO, C.C. de F. *Circulação do livro didático - entre práticas e prescrições: políticas públicas, editoras, escolas e o professor na seleção do livro escolar*. 2003. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

CASSIANO, C.C.F. *O Mercado do Livro Didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)*. 2007. 252 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação: História, Política, Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10614>. Acesso em 06 jan. 2020.

CHAGAS, A. T. R. *O questionário na pesquisa científica*. Disponível em: [https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/1255609/mod\\_resource/content/0/O\\_questionariona\\_pesquisacientifica.pdf](https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/1255609/mod_resource/content/0/O_questionariona_pesquisacientifica.pdf). Acesso em: 07 jun. 2020.

CHEVALLARD, Y. *La Transposition Didactique*. Grenoble: La Pensée sauvage, 1991.

CHOPPIN, A. L'historien et le livre scolaire; Tradução de Maria Helena Carnara Bastos. *Revista História da Educação*, V. 6, n. 11, jan.jun 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/asphe/article/view/30596>. Acesso em: 08 maio 2021.

CHOPPIN, A. *História dos Livros e das Edições Didáticas: sobre o Estado da Arte*. Educação e Pesquisa, São Paulo, Faculdade de Educação/USP, v. 30, n. 3, p. 549-566, set./dez. 2004.

- CHU, Y. Visualizing minority: Images of ethnic minority groups in Chinese elementary social studies textbooks. *The Journal of Social Studies Research*, Volume 42, Issue 2, Pages 135-147, April 2018.
- CRESWELL, John w. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*/ John W. Creswell; Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. – 2. ed. – Porto Alegre: Artmed, 2007.
- Di GIORGI, C. A.G. et al. *Uma proposta de aperfeiçoamento do PNLD como política pública: o livro didático como capital cultural do aluno/família*. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação [online]. 2014, v. 22, n. 85 pp. 1027-1056. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000400008> Acesso em: 03 abri. 2021.
- FREDRIKSEN, B.; BRAR, S. *Getting Textbooks to Every Child in Sub-Saharan Africa, Strategies for Addressing the High Cost and Low Availability Problem*. Washington, DC, World Bank Group, 2015.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- HÖFLING, E. de M. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. *Educação & Sociedade*, ano 21, n. 70, abr., 2000, p. 159-170. Disponível em: <https://www.SciELO.br/pdf/es/v21n70/a09v2170.pdf>. Acesso em: 01 dez, 2019.
- KOSIR, S.; LAKSHMINARAYANAN, R. Inclusion of ‘generations of human rights’ in social science textbooks. *International Journal of Educational Development* 80 (2021).
- LIELL, C.C.; BAYER, A.; PEREIRA, M. Meio ambiente e sustentabilidade em livros didáticos de matemática para os anos iniciais do ensino fundamental. *Amazônia, Rev. de Educação em Ciências e Matemática*, v.15, n.33, p.22-36, Jan-Jun, 2019.
- LOUZADA, D.; CARNEIRO, M.H.S. Biodiversidade, conservação e sustentabilidade no livro didático de biologia no Brasil. *Sustentabilidade em Debate - Brasília*, v. 5, n. 1, p. 76-97, jan/abr 2014.
- MAIA, H.J.S. *O ensino de ciências no Timor-Leste pós-colonial e independente, desafios e perspectivas*. 2016. 334 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade e Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/22713>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- MAIA, H.J.S.; OLIVEIRA, U.A.S.M. Conhecimento: conflito, posse e disseminação, um ensaio em tempos cibernéticos. In: ALMEIDA, A.R.S.; SOUZA, A.C.S.; SAMPAIO, R.L. (org.). *Construção do conhecimento: múltiplos olhares*. Salvador: Edufba, 2020.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69. 2006. Disponível em: <https://www.SciELO.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2020.
- MALHEIROS, B. T. *Metodologia da Pesquisa em educação*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.
- MARTINS, Eliécília de Fátima Martins; SALES, Norma Almeida de Oliveira de; SOUZA, Cleber Alves de. O Estado, o mercado editorial e o professor no processo de seleção dos livros didáticos. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 20, n. 42, p. 11-26, 2009. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/2055>. Acesso em: 06 mai. 2019.
- MEDEIROS, J.B. *Redação Científica, a prática de fichamentos, resumos, resenhas*. São Paulo: Atlas, 2018.
- MELO, R. e MOLL, J. *Políticas públicas em educação e a garantia do direito à educação no contexto de desigualdade social no Brasil*. Revista do Centro de Ciências da Educação – Florianópolis, v. 38, n. 2, pp. 1-21, abr/jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2020.e65196/pdf>. Acesso em: 05 mai. 2021.

- MELO, F. G. Estado e políticas públicas para o livro didático no Brasil. *Revista on line de Política e Gestão Educacional* - Araraquara, v.20, n.03, p. 547-562, 2016.
- MEREY, Z. Children's Participation Rights in Social Studies Textbooks in Turkey. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. Volume 116, 21, p. 3641-3645, February 2014.
- MIKANDER, P.; ZILLIACUS, H. A postcolonial discourse analysis of Finnish school textbooks: learning about the world from a tourist perspective. *Journal of International Social Studies*, Vol. 6, No. 2, 2016, 96-108.
- MINAYO, M. C. S. (org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 1994. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2020.
- MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 30. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MIRANDA, L.C. *Alguns aspectos que influenciam a escolha e o uso do livro didático pelos professores das ciências naturais na educação básica*. 2009. 219 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/FAEC-84JRWA>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- MOLL, J. e MELLO, R. C. de A. Políticas públicas em educação e a garantia do direito à educação no contexto de desigualdade social no Brasil. *Perspectiva Revista do Centro de Ciências da Educação*. Florianópolis, V. 38, n. 2 - p. 01 – abr./jun. 2020.
- MONTEIRO, P.H.N. *A saúde nos livros didáticos no Brasil: concepções e tendências nos anos iniciais do Ensino Fundamental*. 2012. 210 f. Tese (doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. Disponível em [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-04072012-131023/publico/PAULO\\_HENRIQUE\\_NICO\\_MONTEIRO.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-04072012-131023/publico/PAULO_HENRIQUE_NICO_MONTEIRO.pdf). Acesso em: 10 jun. 2021.
- MOREIRA, M.A. *Metodologias de Pesquisa em Ensino*. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2011.
- MUNAKATA, Kazumi. O livro didático como mercadoria. *Pro-Posições*. v. 23, n. 3 (69), p. 51-66 set/dez, 2012.
- MUNAKATA, Kazumi. *O livro didático: alguns temas de pesquisa*. *Revista Brasileira de História da Educação*, v. 12, n. 3[30], p. 179-197, 21 fev. 2013. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/rbhe/article/view/38817/20335>. Acesso em: 03 dez. 2020.
- OLIVEIRA, K; KOLIKY, L.D.; CORDOVA, M.J.W. O negro no livro didático de Borges Hermida. *Educação: Teoria e Prática*, v. 28 n. 59 (2018): Setembro-Dezembro 2018.
- OLIVEIRA, S. Texto visual, estereótipos de gênero e o livro didático de língua estrangeira. *Trab. Ling. Aplic.*, Campinas, 47(1): 91-117, Jan./Jun. 2008.
- PUDAS, A-K. Investigating possibilities to develop textbooks to implement global education in basic education instruction. *IARTEM e-Journal*, Volume 5, n. 2 p. 1-22, 2013.
- RIBEIRO, G.R. O afro-brasileiro e sua representação no livro didático de língua materna. *Trab. linguist. apl.* 49 (1). Jun 2010.
- SAMPIERI, R.H.; COLLADO, C.F.; LUCIO, M.P.B. *Metodologia de Pesquisa*. Porto Alegre: McGraw Hill - Penso, 2013
- SANTOS, C.M.C. dos. *O livro didático do ensino fundamental: as escolhas do professor*. 2007. 236f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2007. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/11159>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- SILVA, F.J.; SILVA, E.G.; SILVA, A.V. Gênero, discurso e sentido: o masculino e o feminino no livro didático. *Revista do Gel*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 158-175, 2016.

- SILVA, M.A. A feiticização do Livro Didático no Brasil. *Educ. Real.*, Porto Alegre, v. 37, n. 3, p. 803-821, set./dez. 2012.
- SILVA, S. R. DA. A (in)existência de abordagem e representação do negro no livro didático de português. *Domínios de Linguagem*, v. 4, n. 2, p. 19-32, 4 fev. 2011.
- STUMAN, A. Case study methods. In: KEEVES, J.P. (Ed.). *Educational research, methodology, and measurement*. An international handbook. Oxford: Pergamon Press, 1988.
- SWIECH, C.; FRANCISCO, A. C. de; LIMA, S. A. de. *A tecnologia da informação e comunicação transformando e inovando a prática da pesquisa científica*. *Espacios*, Caracas, v. 37, n.11, p.14, 2016. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n11/16371115.html> Acesso em: 09 set. 2021.
- TAGLIANI, D. C. O livro didático como instrumento mediador no processo de ensino aprendizagem de língua portuguesa: a produção de textos. *RBLA*, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 135-148, 2011.
- TAN, B.P.et al. Moral values and good citizens in a multi-ethnic society:A content analysis of moral education textbooks in Malaysia. *The Journal of Social Studies Research* 42, p. 119–134, 2018.
- TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. Do governo à governança: permeabilidade do Estado a lógicas privatizantes na educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 48, n. 167, 2018. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/4800>. Acesso em: 03 mai. 2019.
- TURIM, J.; AIRES, J.A. Programa Nacional do Livro Didático: um estudo sobre a escolha do livro didático de química por professores da rede pública de ensino de Curitiba. *Série-Estudos, Campo Grande*, MS, v. 21, n. 41, p. 128-152, jan./abr. 2016.
- XAVIER, F. R; TOLEDO , S.M.A.; e CARDOSO, Z. S. Programa Nacional do Livro e do material didático (PNLD): caminhos percorridos. *Revista Educação em Debate*, Fortaleza, ano 42, n. 82, maio/ago. 2020. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/54657/1/2020\\_art\\_frxiaviersmatoledo.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/54657/1/2020_art_frxiaviersmatoledo.pdf). Acesso: 03 fev. 2021.
- YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos / Robert K. Yin; trad. Daniel Grassi - 2.ed. -Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ZAMBON, L.B. *Seleção e utilização de livros didáticos de Física em escolas de Educação Básica*. 2012. 285f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, 2012. Disponível em <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/6990>. Acesso em: 10 jun. 2021.
- ZAMBON, L.B.; TERRAZZAN, E.A. Políticas de material didático no Brasil: organização dos processos de escolha de livros didáticos em escolas públicas de educação básica. *Rev. bras. Estud. pedagog.* (online), Brasília, v. 94, n. 237, p. 585-602, maio/ago. 2013.

## APÊNDICES

### Apêndice 1:



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - MP

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “**UNIFICAÇÃO DA ESCOLHA DOS LIVROS NO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO: PERCEPÇÃO**”, de responsabilidade de **Flávia Talavera de Azeredo** estudante de mestrado da Universidade de Brasília, orientada pelo professor Dr. Hélio José Santos Maia. O objetivo desta pesquisa é “Conhecer a avaliação dos professores de escolas públicas brasileiras sobre a unificação dos materiais do PNLD no âmbito de suas as redes de ensino”.

Assim, gostaria de consultá-lo (a) sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo (a). Os dados provenientes de sua participação na pesquisa ficarão sob a guarda do pesquisador responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de questionário enviado por plataforma digital. É para este procedimento que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa não implica em nenhum risco.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone 61 98154-1010 ou pelo e-mail [flavia.azeredo@fnde.gov.br](mailto:flavia.azeredo@fnde.gov.br).

Os resultados desta pesquisa poderão ser apresentados em seminários ou revistas científicas, porém demonstrarão apenas os resultados obtidos como um todo, sem revelar nome dos professores, diretores e escolas em que trabalham, ou qualquer informação que esteja relacionada à privacidade dos participantes.

O anonimato dos participantes será preservado. Somente terão acesso aos dados do questionário a pesquisadora e o professor responsável pelo estudo.

Caso necessite de mais informações sobre a pesquisa, por gentileza, entrar em contato pelo e-mail: [flaviatalavera@hotmail.com](mailto:flaviatalavera@hotmail.com) ou pelo telefone: (61) 98154-1010.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Não foram colhidas assinaturas, pois o questionário foi enviado por meio digital. A concordância com o TCLE foi incluída como item de preenchimento obrigatório no questionário, só liberando o campo para registros das respostas após seu aceite. A planilha contendo todas as repostas ao questionário pode ser acessada em: [https://docs.google.com/forms/d/1q5FZAprKVje0-AgzPOfNw2-zOVsEuYZWSsCaxf\\_xa0o/edit#responses](https://docs.google.com/forms/d/1q5FZAprKVje0-AgzPOfNw2-zOVsEuYZWSsCaxf_xa0o/edit#responses). Acesso em: 07 Out. 2021.

## Apêndice 2:



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - MP

### Questionário de pesquisa

Caro (a) Diretor (a),

Você e os professores de sua escola estão sendo convidados a participar da pesquisa “UNIFICAÇÃO DA ESCOLHA DOS LIVROS NO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO: PERCEPÇÃO DOCENTE”, de responsabilidade de Flávia Talavera de Azeredo, estudante de mestrado da Universidade de Brasília, orientada pelo professor Dr. Hélio José Santos Maia. A pesquisadora também é servidora pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE e exerce suas atribuições na Coordenação Geral dos Programas do Livro Didático.

No ano de 2018, houve uma alteração na legislação do PNLD que permitiu às redes de ensino municipais e estaduais unificar a escolha dos materiais do programa para que grupos de escolas definidos pela secretaria de educação ou até mesmo todas as escolas do município ou estado utilizem o mesmo material didático.

Como o município de Formosa/GO adotou a unificação da escolha para todas as escolas de rede de ensino no PNLD 2019 e no PNLD 2020, gostaríamos de conhecer a opinião dos professores e diretores das escolas da rede de ensino sobre a mudança no processo de escolha do livro didático.

Assim, esta pesquisa busca conhecer a opinião dos professores e diretores de escola, que são os agentes sociais envolvidos diretamente na escolha do livro didático, sobre a unificação dos materiais do PNLD na rede de ensino de Formosa/GO.

Nesse sentido, solicitamos por gentileza, que os **diretores compartilhem o link desta pesquisa com os docentes de sua escola** para que possamos aperfeiçoar a política pública de distribuição de livros desempenhada pelo PNLD.

O questionário possui dez questões de múltipla escolha e você levará aproximadamente **cinco minutos** para respondê-lo. O questionário estará disponível para envio das respostas **do dia 30/09/21 ao dia 06/10/21**.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido/TCLE, que está na próxima seção, contém as informações sobre sua participação no estudo. O anonimato dos participantes da pesquisa será assegurado.

- 1) O município de Formosa/GO adotou o modelo de escolha único para todas as escolas da rede de ensino no PNLD 2019 e no PNLD 2020. Quando a rede de ensino opta pela unificação, cada escola registra os livros com os quais deseja trabalhar no sistema PDDE Interativo, porém irá receber o material mais votado dentre todas as unidades escolares do município. Nesse modelo de escolha, todas as escolas da rede de ensino trabalham

com os mesmos livros didáticos. Em que medida você concorda com a unificação da escolha dos livros didáticos do PNLD na sua rede de ensino?

- a – Concordo plenamente
- b – Concordo
- c – Não tenho opinião/indiferente
- d – Discordo
- e – Discordo plenamente

2) Na sua opinião, a escolha unificada do livro didático respeita sua autonomia docente?

- a – Concordo plenamente
- b – Concordo
- c – Não tenho opinião/indiferente
- d – Discordo
- e – Discordo plenamente

3) No modelo de escolha único para todas as escolas da rede de ensino as escolas do município passam a utilizar os mesmos livros didáticos. Com isso diminui-se a diversidade das obras utilizadas nas escolas da rede de ensino. Na sua opinião, a diminuição da diversidade de livros didáticos afeta sua prática docente?

- a – Concordo plenamente
- b – Concordo
- c – Não tenho opinião/indiferente
- d – Discordo
- e – Discordo plenamente

4) Na sua opinião, as editoras podem influenciar a escolha dos livros didáticos em seu município?

- a – Concordo plenamente
- b – Concordo
- c – Não tenho opinião/indiferente
- d – Discordo
- e – Discordo plenamente

5) Na sua opinião, os professores da sua escola participaram da decisão sobre a mudança no modelo de escolha dos livros do PNLD 2019?

- a – Concordo plenamente
- b – Concordo
- c – Não tenho opinião/indiferente
- d – Discordo
- e – Discordo plenamente

6) Na sua opinião, os professores da sua escola participaram da decisão sobre a mudança no modelo de escolha dos livros do PNLD 2020?

- a – Concordo plenamente
- b – Concordo
- c – Não tenho opinião/indiferente
- d – Discordo
- e – Discordo plenamente

- 7) Em cada edição do PNLD, a rede de ensino deve registrar no sistema PDDE Interativo se deseja ou não unificar os livros didáticos utilizados por suas escolas. Caso não haja registro, prevalece a escolha indicada no sistema por cada unidade escolar. Na sua opinião os professores estão cientes de que a rede de ensino deve registrar sua opção de modelo de escolha em cada edição do PNLD?
- a – Concordo plenamente
  - b – Concordo
  - c – Não tenho opinião/indiferente
  - d – Discordo
  - e – Discordo plenamente
- 8) Na sua opinião, a unificação da escolha minimizou o problema de **falta** de livros didáticos na sua escola?
- a – Concordo plenamente
  - b – Concordo
  - c – Não tenho opinião/indiferente
  - d – Discordo
  - e – Discordo plenamente
- 9) Na sua opinião, a unificação da escolha minimizou o problema de **sobra** de livros didáticos na sua escola?
- a – Concordo plenamente
  - b – Concordo
  - c – Não tenho opinião/indiferente
  - d – Discordo
  - e – Discordo plenamente
- 10) Caso você tenha alguma sugestão/observação/crítica sobre a unificação da escolha do livro didático, por favor, registre aqui:

### Apêndice 3:



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MP

#### PRODUTO TÉCNICO

Na modalidade de Mestrado Profissional ofertada pelo PPGEMP da UnB, deve-se apresentar, além da dissertação, uma contribuição técnica contendo uma proposta de intervenção no contexto local, denominada produto técnico.

Exerço minhas atribuições profissionais na Coordenação-Geral dos Programas do Livro/CGPLI, sendo lotada na Coordenação de Apoio às Redes de Ensino/COARE. A COARE é o órgão do FNDE responsável por coordenar, em âmbito nacional, o processo de escolha das obras didáticas do PNLD. Assim, a presente nota técnica foi elaborada com fundamento nas reflexões suscitadas no desenvolvimento desta pesquisa e na minha vivência profissional na gestão nacional do processo de escolha do livro didático.

Trata-se de sugestão de desenvolvimento de funcionalidades tecnológicas no sistema PPDE Interativo/SIMEC que propiciarão uma gestão mais democrática do PNLD e auxiliarão a CGPLI no gerenciamento das informações do programa.

A nota técnica será apresentada à CGPLI, onde passará por análise, e caso seja validada, deverá ser encaminhada à Diretoria de Inovação e Tecnologia/DIRTI do FNDE para inclusão no sistema PPDE Interativo/SIMEC das funcionalidades ora sugeridas.

#### NOTA TÉCNICA

**Interessado:** Coordenação-Geral dos Programas do Livro/CGPLI

**Assunto:** Inclusão de funcionalidades no módulo de acesso das escolas ao sistema PPDE Interativo/SIMEC com o intuito de contribuir para o gerenciamento de informações do PNLD e para a gestão democrática do programa.

A Constituição Federal de 1988 aponta a gestão democrática como um dos princípios para a educação brasileira que é regulamentada por leis complementares como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional da Educação (PNE). A Gestão Democrática é uma forma de gerir uma instituição de maneira que possibilite a participação, a transparência e a democracia.

A gestão democrática, além de uma concepção de sociedade que prima pela democracia como princípio fundamental, também consiste no entendimento de que a democratização da gestão é condição estruturante para a qualidade e efetividade da educação. A gestão democrática possibilita que a escola crie vínculos com a comunidade onde está inserida, pautando seu currículo na realidade local – conferindo sentido a proposta pedagógica – e envolva os diferentes agentes em uma proposta de corresponsabilidade pela aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes.

Neste contexto, a presente nota técnica tem o intuito de propor à CGPLI a inclusão de inovações tecnológicas no sistema PPDE Interativo/SIMEC que podem propiciar uma gestão mais democrática do PNLD. A seguir serão apresentadas as sugestões de inovações tecnológicas que, se aprovadas e implementadas no sistema PPDE Interativo/SIMEC, representarão um avanço na democratização da gestão do PNLD.

### **1.1 - Inclusão de acesso das escolas ao módulo “Modelo de escolha”:**

A partir do decreto nº 9.099/17 passou a ser permitida a unificação da escolha dos materiais do PNLD no âmbito das redes de ensino. À época de sua edição, o referido decreto estabelecia em seu artigo 18, *caput* que: “Durante a etapa de escolha, por opção dos responsáveis pela rede, a adoção do material didático será única.” (Brasil, 2017). Assim, no PNLD 2019 e 2020 a decisão sobre a unificação da escolha dos livros didáticos ficou a cargo de decisão unilateral dos dirigentes das redes de ensino.

Três anos após a edição do decreto nº 9.099/17 foi publicada a Resolução nº 12/20 que alterou o disposto no decreto acerca da tomada de decisão sobre a unificação da escolha do livro didático. A Resolução nº 12/20 democratizou a tomada de decisão sobre a unificação da escolha ao definir que esta deverá ser realizada mediante decisão conjunta do (a) secretário (a) de educação e dos gestores escolares e registrada em ata. É o que estipula o Art. 13, § 1º da referida resolução:

“Art. 13. Os materiais aprovados na avaliação pedagógica serão incluídos no Guia do PNLD, a ser disponibilizado às instituições participantes, contendo a

relação dos materiais aprovados na avaliação pedagógica, suas resenhas e seu conteúdo integral.

§ 1º O modelo de escolha para cada programa será registrado pelo responsável pela rede em sistema disponibilizado pelo FNDE, **com base em decisão conjunta com os gestores escolares registrada em ata** e de acordo com os seguintes parâmetros:

I – para cada escola;

II – para cada grupo de escolas; e

III – para todas as escolas da rede de ensino. ...” (Brasil, 2020). Grifo nosso.

Nesse sentido, a partir desse normativo a possibilidade de unificar a escolha passou ao menos a levar em consideração a opinião dos gestores escolares sobre a utilização do mesmo material em todas as escolas da rede de ensino. Porém, a Resolução nº 12/20 não especifica os procedimentos necessários para que seja assegurada a efetiva participação das escolas da rede de ensino na tomada de decisão sobre a unificação da escolha.

No módulo “Modelo de escolha” do PDDE Interativo as secretarias de educação registram a cada edição do PNLD qual modelo de escolha será adotado na rede de ensino. Atualmente, é o dirigente da rede de ensino quem registra a opção de modelo de escolha no sistema PDDE Interativo/SIMEC, sendo o acesso ao módulo “Modelo de Escolha” restrito aos secretários (as) de educação.

Sendo assim, o que se propõe é que seja criada uma funcionalidade no módulo de acesso das escolas ao sistema PDDE Interativo/SIMEC para que todas as escolas da rede de ensino possam registrar sua decisão sobre a unificação ou não dos materiais do PNLD em sua rede de ensino. Esta seria uma forma de garantir que o corpo docente de cada escola participe diretamente da decisão sobre o modelo de escolha da rede de ensino.

Assim como a todas as escolas é garantido o acesso ao sistema para a escolha dos livros, também ficaria assegurado o direito de cada escola votar no PDDE Interativo/SIMEC quando o sistema estiver aberto para registro de modelo de escolha.

Como ocorre na escolha dos livros didáticos, as escolas reuniriam seu o corpo docente para deliberar sobre o modelo de escolha e registrar sua decisão em ata assinada por todos anexada ao sistema PDDE Interativo/SIMEC. Dessa maneira, a decisão sobre a unificação dos materiais ficaria vinculada ao voto da maioria das unidades escolares da rede de ensino.

Tal medida, incluiria de fato os docentes no processo decisório e poderia coibir possível assédio de editoras a prefeituras a secretarias de educação no sentido de tendenciar a escolha das obras em determinado município ou estado.

Implementar um sistema de votação aberto às escolas sobre o modelo de escolha no sistema PDDE Interativo/SIMEC irá incluir os professores no processo decisório, o que é fundamental pois se trata de uma modificação que interfere diretamente em sua prática pedagógica. Além disso, seria uma forma de suprir lacunas existentes na Resolução nº 12/2020 tornando mais transparente a definição do modelo de escolha nas redes de ensino, respeitando assim, a gestão democrática.

## **1.2 – Disponibilização permanente de relatórios gerenciais**

O sistema PDDE Interativo/SIMEC é gerenciado pelo Ministério da Educação, porém importantes ações executadas pelo no FNDE também são realizadas nesta plataforma. Escolha do livro didático, adesão ao PNLD, definição de modelo de escolha, solicitação de reserva técnica e disponibilização de livros acessíveis são exemplos dessas ações.

O PDDE Interativo/SIMEC se tornou uma importante ferramenta de trabalho para a equipe técnica da Coordenação-Geral dos Programas do Livro/CGPLI responsável pela viabilidade do PNLD. Para conhecer os dados referentes à unificação da escolha nas redes de ensino é fundamental que haja disponibilização permanente dos relatórios gerenciais da escolha.

Porém, os relatórios gerenciais não são disponibilizados automaticamente pelo PDDE Interativo/SIMEC. A cada ação executada pelo FNDE no sistema PDDE Interativo é necessário abrir demanda na informática para disponibilização dos relatórios. Como a informática atende muitas demandas de outras áreas do FNDE e do MEC a demora na disponibilização dos relatórios muitas vezes prejudica a execução do programa. A implementação desta funcionalidade é essencial para gerenciamento das informações do programa.

As etapas do PNLD se inter-relacionam e é a partir dos registros das escolhas de todas as escolas públicas que se dá o processamento dos dados, a negociação e a contratação das editoras para que a distribuição dos livros se inicie antes do início do ano letivo nas escolas. Assim, é necessário criar uma funcionalidade no PDDE

Interativo/SIMEC que permita a disponibilização permanente dos relatórios gerenciais das ações executadas no sistema pelo FNDE.

### **1.3 – Disponibilização de acesso ao sistema PDDE Interativo/SIMEC aos docentes da rede pública para cadastro de *e-mails***

Estabelecer uma comunicação direta com os agentes sociais que participam do PNLD confere mais transparência às ações do programa. Transparência na gestão pública não significa apenas a disponibilização de dados, mas também incluir a sociedade nas definições dos rumos da política e nas tomadas de decisão.

Melhorar a comunicação com os agentes sociais participantes do PNLD é fundamental para seu engajamento nas ações executadas pelo programa. As comunicações realizadas pelo PNLD são publicadas na página do programa<sup>23</sup> e enviadas pela ferramenta de comunicação do PDDE Interativo para as secretarias de educação e diretores de escola.

Porém, não há como enviar as comunicações para os docentes da rede pública de ensino, pois o FNDE não dispõe de um banco de dados para cadastro de *e-mails* de professores. Aproximar os docentes das escolas públicas das ações em execução do PNLD irá contribuir para a transparência e gestão democrática do programa.

#### **Conclusão:**

Um programa de grande visibilidade e impacto social como o PNLD não pode ser prejudicado pela falta de recursos tecnológicos mínimos para sua execução. Diante desse cenário, e considerando os princípios e as boas práticas que devem nortear a gestão dos recursos públicos, é fundamental a existência de um sistema de informação que atenda adequadamente os processos do PNLD.

---

<sup>23</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro>. Acesso em: 09 out. 2021.