

PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO (PNLD): CAMINHOS PERCORRIDOS

*Farliany Ribeiro Xavier**, *Stefani Moreira Aquino Toledo***,
*Zilmar Santos Cardoso****

RESUMO

Levantamos aqui uma discussão sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), que atende a rede pública de ensino nos âmbitos municipal, estadual e federal, refletindo sobre a sua implementação nas escolas públicas. Considerando o papel fundamental dos professores na efetivação dessa política pública, buscamos apresentar a opinião das professoras dos anos iniciais do Ensino Fundamental sobre o processo de escolha dos livros didáticos, bem como analisar o processo de avaliação dos livros didáticos encaminhados para as escolas, antes e depois do processo de escolha final nessas instituições educacionais. Utilizamos como instrumento de registro de dados questionários semiestruturados, apoiando-nos em Oliveira (2011), em Romanini (2013) e em Caimi (2018), que discutem a política pública em questão. Percebemos que, apesar do PNLD ser uma política pública que contribui de forma significativa com o trabalho do professor em sala de aula, uma vez que os livros didáticos são apontados como importante ferramenta para o processo ensino-aprendizagem, ainda existem grandes desafios quando o programa é colocado em prática. Tais falhas e desconexões entre os atores envolvidos em várias das suas etapas, principalmente entre o Estado, as editoras e os professores, resultam em um programa que necessita de ajustes para sua eficácia ser alcançada. Percebemos, por fim, a fragilidade do poder de escolha daquele que será diretamente influenciado: o professor, principal ator no processo de ensino-aprendizagem dos alunos.

Palavras-chave: Política Pública. PNLD. Implementação. Avaliação.

* Graduada em Letras (Inglês) pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) e em Psicologia pelo Centro Universitário FIPMoc (UniFipMoc). ORCID: 0000-0002-6261-4994. Correio eletrônico: farlianyxavier@yahoo.com.br

** Mestranda em Estudos Linguísticos pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Ensino de Inglês pela UFMG. Professora de Inglês da Rede Pública de Educação Básica de Minas Gerais. ORCID: 0000-0002-7824-9645. Correio eletrônico: stefani_toledo@hotmail.com

*** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Professora efetiva do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). ORCID: 0000-0001-6101-2310. Correio eletrônico: zilmar.cardoso@ead.unimontes.br

NATIONAL TEXTBOOK PROGRAM (NTP): PATHWAYS TAKEN

ABSTRACT

This study raises the discussion of the National Textbook Program (NTP), which serves the public education system at municipal, state and federal levels, reflecting on its implementation in Brazilian public schools. Considering the fundamental role of teachers in the implementation of this public politics, we seek to present the point of view of teachers in the early years of elementary school on the process of choosing textbooks as well as analyzing the evaluation process of textbooks sent to schools, before and after the final choice process in schools. We used semi-structured questionnaires as a data-recording instrument, relying on Oliveira (2011), Romanini (2013) and Caimi (2018), who discuss the public politics in question. We realized that, although the NTP is a public politics that contributes significantly to the work of the teacher in the classroom, since textbooks are seen as an important tool for the teaching-learning process, great challenges still exist when the program is put into practice. Such failures and disconnections in several of its stages between the actors involved, mainly between the State, publishers and teachers, result in a program that needs adjustments for its effectiveness to be achieved. Finally, we perceive the fragility of the power of choice of those who will be directly influenced: the teachers, the main actors in the students' teaching/learning process.

Keywords: Public Politics. NTP. Public School. Implementation. Evaluation.

PROGRAMA NACIONAL DEL LIBRO Y DEL MATERIAL DIDÁCTICO (PNLD): RECORRIDOS

RESUMEN

Aquí traemos una discusión sobre el Programa nacional del libro y del material didáctico (PNLD), que sirve al sistema de escuelas públicas a nivel municipal, estatal y federal, reflexionando sobre su implementación en las escuelas públicas. Considerando el papel fundamental de los maestros en la implementación de esta política pública, buscamos presentar los puntos de vista de los maestros en los primeros años de la escuela primaria sobre el proceso de elección de libros didácticos, así como analizar el proceso de evaluación de los libros enviados a las escuelas, antes y después del proceso de elección final en las escuelas. Utilizamos cuestionarios semiestructurados como instrumento de registro de datos, con soporte teórico en Oliveira (2011), Romanini (2013) y Caimi (2018), que discuten la política pública en cuestión. Aunque el PNLD sea una política pública que contribuye significativamente al trabajo del maestro en el aula, ya que los libros didácticos se señalan como una herramienta importante para el proceso de enseñanza-aprendizaje, aún existen grandes desafíos cuando el programa se pone en práctica. Estas fallas y desconexiones en varias de sus etapas entre los actores involucrados, principalmente entre el

Estado, los editores y los maestros, resultan en un programa que necesita ajustes para lograr su efectividad. Finalmente, percibimos la fragilidad del poder de elección de aquellos que serán influenciados directamente: los maestros, los actores principales en el proceso de enseñanza/aprendizaje de sus estudiantes.

Palabras clave: Política pública. PNLD. Implementación. Evaluación.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado dos estudos realizados durante a disciplina Políticas Públicas Educacionais, do curso de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), ofertada no segundo semestre de 2019. Percebemos a necessidade de pesquisar e analisar algumas questões relacionadas à política pública destinada à oferta dos materiais didáticos para escolas públicas brasileiras, uma vez que a disciplina contou com a participação de professores da rede pública que estavam vivenciando o processo de escolha de livros didáticos para o ano de 2020. Dessa forma, este artigo apresenta uma discussão sobre essa política, com foco nos anos iniciais do Ensino Fundamental I da Educação Básica, que corresponde do 1.º ao 5.º ano. Discutimos o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), analisando-o a partir de pesquisa realizada junto a uma avaliadora do material do programa para o Ministério da Educação (MEC) e a quatro professoras dos anos iniciais do Ensino Fundamental I de escolas públicas, localizadas em diferentes regiões numa cidade do norte de Minas Gerais.

Este trabalho está dividido em três partes. A primeira aborda pontos relacionados a Políticas Públicas Educacionais, recorrendo-se aos pressupostos teóricos de alguns autores que discutem Políticas Públicas, como Oliveira (2011).

Na sequência, tratamos especificamente da política pública que garante o material didático para os estudantes da rede pública de ensino, o PNLD, sendo este o principal objeto deste estudo, e de autores como Romanini (2013) e Caimi (2018).

Por fim, na terceira parte, apresentamos uma discussão acerca do percurso traçado pelo material didático com foco no processo de seleção deste, com análise sobre o papel e a opinião dos atores envolvidos neste contexto. Discutimos os critérios para a escolha de determinado material que será utilizado pelos estudantes nas escolas públicas brasileiras e o impacto das reformas educacionais no currículo escolar no PNLD.

Para compreensão do percurso do processo de avaliação e seleção do material ofertado no PNLD, foi realizada uma breve investigação por meio de questionário semiestruturado com algumas professoras dos anos iniciais do Ensino Fundamental I e com uma professora avaliadora do PNLD para o MEC. Assim, iniciamos este trabalho, discutindo a intrínseca relação entre políticas públicas e a educação, que por si só, já se faz uma política pública educacional.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO

As Políticas Públicas voltadas para a educação são comumente tratadas como objeto de estudos pelos que intencionam compreender com maior propriedade as

questões que envolvem a educação, principalmente nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, sendo a própria Educação considerada como uma política pública, que teve início a partir dos anos 1960 (OLIVEIRA, 2011). Entendemos aqui políticas públicas educacionais como programas de ação governamental, formados por valores e ideias que se dirigem ao público escolar e são implementados pela administração e pelos profissionais da educação (THOENIG, 2006 *apud* OLIVEIRA, 2011).

Oliveira (2011, p. 77) aponta que “[...] a educação como política pública sofre as pressões dos que esperam dela a promoção do desenvolvimento econômico e os que a veem como processo de formação humana.” Nessa direção, Caimi (2018, p. 22) pontua que uma política pública educacional “[...] 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.” Dentro dessas condições, encontra-se o acesso ao material didático necessário para apoiar os estudos dessas crianças, jovens e adultos inseridos no contexto educacional, desde obras didáticas e literárias impressas até obras digitais.

Dessa forma, percebemos a importância da avaliação do processo de implementação dessas políticas públicas, que podem ser de governo ou de Estado. A mesma autora enumera três níveis que compreendem a implementação de uma política pública em nível local: a *governance*, a ação pública e a regulação. Segundo a autora, a *governance* se refere a uma estratégia de gestão pública que rompe com modos tradicionais, hierárquicos e verticais de se governar e tenta minimizar conflitos e mascarar relações de poder, “[...] no sentido de possibilitar que, por meio da descentralização, se pudesse limitar a perda de eficácia nos processos decisórios que são cada vez mais especializados e compartimentados.” (OLIVEIRA, 2011, p. 83).

A ação pública, conforme Oliveira (2011), não se restringe apenas ao poder que o Estado exerce sobre suas políticas públicas, mas também aos demais atores que agem sobre elas, como, por exemplo, o setor privado. Como características dessa ação pública, Oliveira (2011) pontua a não hierarquização entre esses mesmos atores e a não linearidade do processo de execução, dando à ação pública um caráter fragmentado e flexível por esses e demais processos de descentralização do poder estatal. Dessa forma, o Estado deixa de ser o grande agente decisivo na elaboração e implementação das políticas públicas. Neste ponto, encontra-se a teoria da regulação, terceira categoria elencada. Essa teoria “[...] constitui uma fonte para analisar a ação pública, pois considera que outros dispositivos além do Estado contribuem para ordenar a sociedade.” (OLIVEIRA, 2011, p. 86). Para a autora, regular não significa necessariamente cumprir as regras estabelecidas de cima para baixo, pois estas regras se apresentam como possibilidades de atuação para cada ator envolvido na política pública.

No percurso da política pública, podem ocorrer desvios pelos próprios atores envolvidos no processo de implementação da política, o que demanda do governo ações para ajustar os caminhos tomados que se diferem do caminho até então traçado. Romanini (2013) apresenta, em sua dissertação, as quatro fontes de pressão que sofrem os governos diante de interesses e demandas individuais ou coletivas, que influenciam diretamente as políticas públicas e que pedem respostas diferentes. De acordo com Romanini (2013), a pressão transnacional tem

levado à abertura econômica; os ataques subnacionais, à descentralização; as pressões do mercado, à privatização; e as pressões da sociedade civil, à participação. Essas fontes levam-nos a perceber o papel da globalização e do capitalismo em políticas internas de Estado, o qual acaba por ficar dependente das pressões do mercado financeiro.

A política pública do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), destinada a estudantes e professores das escolas públicas brasileiras do Ensino Fundamental e Médio, não se encontra distante desse processo de descentralização do poder público, ainda que a maior parte de seu processo ocorra de forma centralizada, isto é, com todas as ações a cargo do governo federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (ROMANINI, 2013).

Segundo informações encontradas no *site* do Ministério da Educação (MEC)¹, “Material Didático” foi adicionado ao nome do Programa para que a política não se referisse apenas às obras didáticas e literárias, mas fosse ampliada para abranger também *softwares* e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros.

O PNLD, pelo Decreto n.º 91.542/1985, veio para substituir o antigo Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF), para atender, além do Ensino Fundamental, também o Ensino Médio (ROMANINI, 2013). O programa configura-se como uma política pública que se propõe a avaliar e disponibilizar obras didáticas de forma gratuita às escolas públicas de Educação Básica das redes federal, estadual e municipal (ROMANINI, 2013). O PNLD constitui-se, desse modo, como instrumento de justiça social, que permite, em seu âmbito geral,

[...] o 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).

Nesse contexto, os livros didáticos se configuram não apenas como instrumento de justiça social para o estudante, mas também para subsidiar o professor na prática pedagógica em sala de aula, ao oferecer uma variedade de conteúdos, atividades pedagógicas, estudo de variados textos, das diversas áreas do conhecimento, dentre outros itens. Como evidência dessa ideia de suporte educacional, órgãos internacionais com influência direta na política interna do país, como, por exemplo, o Banco Mundial, apontam o uso de livros didáticos para países como o Brasil como ferramentas que direcionam o trabalho dos professores (ROMANINI, 2013). Políticas públicas educacionais como o PNLD representam “[...] o compromisso do Estado com a inclusão, a cidadania e a justiça social [...]” (CAIMI, 2018, p. 22), na tentativa de equalização, em um país como o Brasil, com grande diversidade social e cultural.

O PNLD foi implantado em 1985 e, segundo Romanini (2013, p. 6), desde o ano de 1997, vem sendo considerado como “[...] um dos maiores programas do mundo, seja em número de volumes distribuídos, seja em ônus financeiros para

¹ Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 10 nov. 2019.

os cofres da educação pública.” Dada a sua extensão, a esfera federal conta com o apoio dos Estados e Municípios na implementação efetiva de sua distribuição. Romanini (2013, p. 55), citando alguns autores, pontua que, infelizmente, “[...] por não compreenderem aspectos importantes da essência desses projetos, ou por não possuírem condições técnicas e financeiras para atender aos requisitos [...]”, Estados e Municípios acabam por realizar mudanças na execução do programa, conseqüentemente não alcançando os objetivos propostos.

Considerado como um Programa de Estado, por meio do Decreto n.º 7.084/2010 (BRASIL, 2010, p. 1 *apud* CAIMI, 2018, p. 23),

[...] o PNLD consolidou um conjunto de diretrizes formuladas ao longo de mais de duas décadas, que podem ser sumarizadas nos seguintes aspectos, dentre outros: o respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; o respeito às diversidades sociais, culturais e regionais; o respeito à autonomia pedagógica dos estabelecimentos de ensino; o respeito à liberdade e o apreço à tolerância; e a garantia de isonomia, transparência e publicidade nos processos de avaliação, seleção e aquisição das obras.

Podemos perceber que este programa de Estado, por um lado, permite o acesso ao conhecimento de maneira democrática e nivelada, beneficiando todos os alunos, com o acesso ao material didático, e o professor, como suporte para a prática pedagógica cotidiana. Por outro lado, levantamos a questão de valores ideológicos e culturais que se apresentam nestes materiais, entendendo que, apesar de ser uma política de Estado, o PNLD está sujeito a critérios pré-estabelecidos pelo governo vigente e pelas reformas realizadas no momento de sua elaboração.

3 DOS EDITAIS ÀS ESCOLAS PÚBLICAS

O PNLD se constitui como uma política pública educacional de grande relevância para a educação, “[...] passado mais de meio século, em pleno vigor do século XXI, o PNLD vem se perpetuando anunciadamente como um programa em favor do ensino.” (ROMANINI, 2013, p. 120). Sobre a eficiência desse programa de Estado, Caimi (2018, p. 23) pontua que,

Em seu percurso, o PNLD atravessou diversas gestões presidenciais mantendo a concepção básica de que o Estado deve dedicar atenção aos processos de avaliação, aquisição e distribuição de livros didáticos - e, ao fazê-lo, estabelece critérios que incidem também sobre os processos de produção e editoração -, assegurando as condições para que os estudantes da educação básica recebam livros cada vez mais qualificados.

Sobre esse processo de produção e editoração, as obras didáticas que se candidatam para o PNLD devem atender a critérios pré-estabelecidos pelo MEC. Com a homologação da Base Nacional Comum Curricular - BNCC (BRASIL, 2018), tanto para o Ensino Fundamental quanto para o Ensino Médio, é esperado que o material didático e os livros do PNLD contemplem as diretrizes presentes nesse documento. No entanto, Caimi (2018, p. 27) pontua que obedecer aos pressupostos da Base apenas retira “[...] a prerrogativa de oferecer abordagens de diferentes matrizes

do conhecimento, atrelando-o a um desenho curricular preestabelecido [...]”, apesar de as obras já se encontrarem restritas quanto ao seu conteúdo com os critérios definidos pelos editais do PNLD.

Com o Decreto n.º 7.084/2010, as obras didáticas contemplavam um período de três anos para os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Com a aprovação do Decreto n.º 9.099/2017, o período de vigência da obra em sala de aula passou a compreender quatro anos, podendo, em alguns casos, ser estendido para até seis anos para os anos iniciais do Ensino Fundamental. A respeito dessa alteração, Caimi (2018) observa que, ainda que haja reposição de livros a cada ano para atender as oscilações no número de estudantes matriculados nas escolas públicas, uma nova escolha somente poderá ser feita após esse período, o que, “[...] [n]a lógica mercantil, que parece reger muitas dessas mudanças, um ano a mais no ciclo representa, ao final de três ciclos, uma economia financeira considerável.” (CAIMI, 2018, p. 28).

Esse aspecto mercadológico está presente nas políticas públicas em geral, se consideramos que o Estado busca, cada vez mais, uma descentralização de suas ações públicas, como discutimos anteriormente com Romanini (2013). No caso do PNLD, não é diferente, pois o privado se apresenta no público por meio das ações do setor editorial, que elabora suas respectivas obras didáticas. Já que “[...] os livros didáticos são um dos subsectores de livros mais vendidos no Brasil [...]” (MELO, 2016, p. 548), 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, pois “[...] o livro didático só é comercializado após a escolha do professor, além de que o material didático é provisório e descartável [...]” (ROMANINI, 2013, p. 89), isto é, a obra didática elaborada possui um prazo de validade que está diretamente relacionado ao período vigente a ser atendido pelo PNLD.

Após a aprovação das obras inscritas pelas editoras nos editais do PNLD publicados pelo MEC, os especialistas que avaliam essas obras elaboram o Guia do Livro Didático com a resenha daquelas que foram por eles consideradas como apropriadas para serem apresentadas aos professores para seleção. Esse Guia² serve de auxílio para subsidiar a escolha dos professores, que devem apontar duas opções de livros didáticos de acordo com sua respectiva disciplina. O processo se encerra com a compra dos livros escolhidos pelo FNDE e com a distribuição destes “[...] por meio de um contrato entre o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) [...]”, que leva os livros das editoras para as escolas (ROMANINI, 2013, p. 114). Sobre esse processo, ressaltamos dois pontos de grande importância que caracterizam o PNLD: a avaliação das obras didáticas que compõem o Guia do Livro Didático e a escolha pelos professores nas escolas públicas.

Os avaliadores dos livros didáticos são selecionados por meio de chamadas públicas realizadas a partir de editais publicados pelo MEC, são especialistas de diferentes regiões do país, fato que tem sido visto como ponto positivo, uma vez que contribui para “[...] a mobilização de inúmeros saberes e práticas culturais no

² Atualmente o Guia só é disponibilizado de forma digital no *site* do PNLD.

processo avaliativo, incorporando as diferentes visões e necessidades que se impõem sobre o livro didático nos mais variados espaços e culturas regionais.” (CAIMI, 2018, p. 23). Segundo Caimi (2018), até o Decreto n.º 7.084/2010, a comissão de avaliação dos livros didáticos estava a cargo de instituições de educação superior públicas, que deveriam formar as equipes compostas por professores de seu quadro funcional, demais professores convidados e professores das escolas públicas. Com a publicação do Decreto n.º 9.099/2017, a equipe avaliadora passou a ser formada pelo MEC, retirando, dessa forma, o papel das instituições de educação superior públicas de constituírem suas próprias equipes (CAIMI, 2018). Conforme Caimi (2018, p. 29),

Essa alteração confere prejuízo ao processo avaliativo, na medida em que destitui o papel da universidade pública, cuja competência na produção intelectual de caráter teórico-metodológico e na formação de professores é amplamente reconhecida. A centralização do processo avaliativo no Ministério da Educação, coordenado por agentes técnicos, tende a fragmentar a avaliação do conjunto da produção didática, instituindo uma avaliação isolada de cada obra, de modo a desfavorecer possibilidades de análises mais amplas do cenário editorial e educacional, nas diversas áreas do saber. Ademais, faz incidir mais fortemente sobre o PNLD as demandas imediatistas e as pressões mercadológicas pela disputa em torno dos recursos públicos, o que pode levar à maior flexibilização de critérios quanto à qualidade do livro e do material didático.

Ainda que tenha havido significativa mudança, a avaliação dos livros didáticos se caracteriza como importante processo que influencia a escolha de livros com qualidade cada vez maior para a seleção final dos professores. A liberdade de escolha dada às escolas e aos professores se mostra como uma grande conquista do PNLD. No entanto, após o Decreto n.º 9.099/2017, esse processo de escolha do livro didático pode ser realizado considerando três categorias: por escola, por cada grupo de escolas ou por todas as escolas da rede, a partir da formação de equipes promovida pelos próprios Municípios e Estados. Assim, “[...] a liberdade de escolha pelo professor na escola é severamente restringida, na medida em que abre possibilidade de a escolha ser única para toda a rede.” (CAIMI, 2018, p. 30). 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).

Como já dissemos, o Guia do Livro Didático, elaborado pelos avaliadores do PNLD, é um instrumento que objetiva auxiliar o professor na avaliação e consequentemente na escolha dos livros que serão adotados em sua escola. Como aponta Tagliani (2009 *apud* ROMANINI, 2013, p. 90), “[...] mesmo com informações pertinentes e com avaliações pormenorizadas das obras, o guia raramente é utilizado [...]”, e a escolha é, assim, feita sem esse suporte teórico. Segundo essas autoras, com a correria da vida profissional e a alta carga de trabalho, os professores acabam por realizar uma escolha não muito criteriosa, apenas superficial das obras que chegam à escola (ROMANINI, 2013).

Segundo Romanini (2013), a formação inicial e continuada dos professores contribui para uma escolha mais criteriosa do livro didático, ao proporcionar que estes tenham conhecimento mais sólido sobre os diferentes gêneros literários. À vista disso, a escolha do livro a cargo do professor o coloca como o responsável direto pelo (in)sucesso no resultado da seleção do livro didático, pois a sua inadequação pode estar diretamente relacionada com a sua formação (ROMANINI, 2013).

Sobre a distribuição e aquisição dos livros didáticos, Miranda e Luca (2004, p. 128 *apud* ROMANINI, 2013, p. 124) ressaltam demais pontos falhos no PNLD encontrados em diversas pesquisas sobre o assunto, tais como os seguintes:

[...] atrasos sistemáticos na edição e distribuição do guia para as escolas; incongruências de toda ordem no tocante à escolha feita pelos professores e envio das obras pelo FNDE; atrasos na recepção dos livros por parte das escolas, bem como fragilidades envolvendo o processo de utilização das obras enviadas, que chegam até mesmo a ser desprezadas e desconsideradas pelos professores.

Nessa direção, observamos que alguns pontos precisam ser melhorados, como, por exemplo, o não recebimento dos livros ou o atraso destes às escolas de destino e o não atendimento ao número de estudantes da rede.

Na seção seguinte, apresentamos o ponto de vista de uma avaliadora de livros didáticos para o MEC para os anos iniciais do Ensino Fundamental e de quatro professoras, também dos anos iniciais do Ensino Fundamental, que participam do processo de seleção do livro a ser adotado pela escola. A coleta dos dados foi realizada por meio de questionário previamente estruturado e enviado a estas via *e-mail*, após contato presencial com as cinco profissionais. Na análise empreendida, buscamos traçar um paralelo entre as discussões que vêm sendo realizadas sobre o PNLD, mencionadas nas seções anteriores.

4 CONHECENDO DE PERTO O PROCESSO: O OLHAR DE QUEM AVALIA E ESCOLHE

A análise dos dados apontou os desafios enfrentados pelos profissionais diretamente envolvidos no processo de avaliação do PNLD e como a seleção dos livros acaba por impactar o fazer docente cotidiano. A avaliadora dos livros para o MEC é professora do ensino superior em uma instituição pública do norte de Minas Gerais, atua há vinte e dois anos e quatro meses na docência no Ensino Superior, com formação em Pedagogia, especialização em Literatura Infantil e Juvenil, mestrado e doutorado em Educação. Avalia livros didáticos para os anos iniciais do Ensino Fundamental e obras literárias para a Educação Infantil, anos finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, já participou três vezes como avaliadora no Programa, inscrevendo-se junto ao MEC nos editais para avaliadores do PNLD. Segundo essa professora, que chamaremos de avaliadora do PNLD, seu interesse como avaliadora surgiu como possibilidade de aperfeiçoar sua atuação como profissional:

Aceitar a minha seleção como avaliadora foi motivada pela possibilidade de ampliar conhecimento como profissional da educação e como professora do ensino superior. O aceite também foi motivado pela possibilidade de contribuir para a qualidade dos materiais didáticos

disponibilizados aos estudantes das escolas públicas. (Avaliadora do PNLD, novembro de 2019).

Assim como estava descrito no Decreto n.º 7.084/2010, a participante destacou que já participou de grupo de avaliadores formado por professores do ensino superior de universidades brasileiras e por professores da educação básica de todo o país, quando as universidades eram responsáveis pela avaliação e seleção das obras que seriam encaminhadas para escolha dos professores nas escolas. Porém, como vimos, essa responsabilidade deixou de ser das universidades públicas a partir do Decreto n.º 9.099/2017, passando então para o MEC. A Avaliadora do MEC para o PNLD também aponta pontos positivos de sua atuação como avaliadora na sua prática profissional, salientando que

Conhecer o processo de avaliação me permitiu maior compreensão sobre a política de distribuição de livros didáticos e de acervos literários para a escola pública brasileira. Esse conhecimento possibilita uma mais consistente avaliação deste material juntamente com estudantes do curso de Pedagogia. (Avaliadora do PNLD, novembro de 2019).

Questionada sobre a avaliação dos livros didáticos, em específico, as diretrizes para tal avaliação, a avaliadora indicou que os avaliadores

[...] levam em conta o edital ao qual foi submetida a obra em avaliação, bem como toda a legislação brasileira (a Constituição Federal, o ECA, dentre outras leis que regulam os direitos das crianças e jovens, cidadãos brasileiros). No caso de LD também é considerada a BNCC. (Avaliadora do PNLD, novembro de 2019).

Podemos observar que são vários critérios e legislações que precisam ser observados no processo de avaliação dos livros didáticos. Sobre isso, a avaliadora pontua que

São muuuitos (*sic*) os critérios constantes das fichas de avaliação, tanto de LD, como de obras literárias. De forma sintética, pode-se dizer que os LD levam em conta os objetivos da BNCC, a não veiculação de preconceitos (étnico, raciais, sociais, etc.), a não veiculação de defesa a uma religião em específico, a não indução ao consumo, a formação cidadã dos estudantes. Os livros literários ainda levam em conta a qualidade estética das imagens e da linguagem na construção da obra. Espera-se que as obras sejam isentas de preconceitos, de estereótipos, de clichês. (Avaliadora do PNLD, novembro de 2019).

Esses critérios definidos pelo MEC para nortear o processo de avaliação dos materiais didáticos orientam para que os livros não estimulem o consumo, nenhuma forma de preconceito e nenhuma infração a qualquer direito humano ou da criança e do adolescente. Após esse processo de avaliação realizado pelos avaliadores, a participante pontuou que a escolha final pela aprovação ou não do livro didático avaliado é feita por uma equipe pedagógica do MEC, que toma como referência a avaliação feita previamente.

A avaliação dos profissionais avaliadores é considerada pela equipe pedagógica ao decidir sobre aprovação ou reprovação dos livros ins-

critos nos editais do MEC. As diferentes fichas e as resenhas produzidas pelos avaliadores subsidiam a avaliação final feita pela equipe pedagógica. (Avaliadora do PNLD, novembro de 2019).

Segundo a avaliadora, cada obra ou coleção é avaliada individualmente por dois profissionais que não se comunicam durante o processo. Ao receber as avaliações, a equipe pedagógica do MEC emite resultado final, considerando o parecer dos dois avaliadores. Podemos notar que, mesmo tendo a presença de professores universitários e professores da educação básica pública, o poder de aprovação do material didático do PNLD se concentra nas mãos de uma equipe pedagógica do MEC, que, a partir das fichas e resenhas elaboradas pelos dois avaliadores da obra, decidirá sobre as obras a serem incluídas no Guia do Livro Didático. Limitações quanto à escolha do livro didático também foram ressaltadas pelas professoras das escolas que fazem a escolha dos livros, participantes deste trabalho, cujos dados coletados apresentamos a seguir. Seguindo recomendações éticas, utilizaremos apenas as iniciais dos nomes das participantes para que suas identidades sejam resguardadas.

Das quatro professoras participantes, três possuem formação em Pedagogia e uma em Normal Superior com complementação em Pedagogia e em Letras/Libras, todas atuam ou já atuaram nos anos iniciais do Ensino Fundamental, em escolas diferentes. Todas já participaram de escolhas de livros didáticos entre três, cinco ou mais vezes, demonstrando experiência quanto a esse processo, além de revelar também o tempo no magistério. As professoras relataram trabalhar em coletivo com seus pares, juntamente com a supervisão pedagógica da escola durante as reuniões pedagógicas (reuniões de Módulo II coletivo) para tomar tal decisão. Segundo a professora C, a escolha do livro didático é feita entre professores que lecionam para o mesmo ano; porém, na fase final do processo de escolha, todos os professores de anos diferentes devem chegar a um consenso de qual livro adotar, pois apenas uma editora seria escolhida para atender a todos os anos iniciais do Ensino Fundamental, formando um ciclo de continuidade do conteúdo:

Outro ponto também importante, mas que de muita relevância foi o fato de NÃO PODER ser feito a escolha de editoras diferentes em outras séries [anos] – isso foi muuuuuuito (*sic*) ruim porque o livro que gostamos para o terceiro ano não era o mesmo da editora das outras colegas das séries [ano] diferentes da nossa – Ele estava como 3.^a da nossa lista (se não me engano). (Professora C, grifo nosso, novembro de 2019).

Como vimos, na discussão em Caimi (2018), sobre o Decreto n.º 9.099/2017, as professoras terão de trabalhar com o livro escolhido pela maioria delas, por quatro a seis anos, mesmo que não tenha sido o escolhido por elas. Essa restrição coloca os professores em situação desafiadora, pois a obra escolhida pode não atender aos objetivos de todos os anos do Ensino Fundamental I, levando-os a descartarem partes do livro adotado, por entenderem como não relevantes, ou por não atenderem a realidade dos seus alunos e, como consequência, precisam buscar material extra para suas aulas, no intuito de atender às necessidades que não são contempladas nos livros. Na fala da Professora C, observamos a sua preocupação em seguir passos, ou critérios, para a escolha do livro:

Porque, seguindo esses passos, você tem uma chance menor de “arrendimento” ou “decepção” na hora de trabalhar o conteúdo complementar (mas, como tivemos que ficar com o livro não escolhido por nós, tornou esse trabalho ainda mais difícil), muuuuito (*sic*) *xerox* para completar os conteúdos que faltam. (Professora C, novembro de 2019).

Esses passos, ou critérios, citados pela professora C são utilizados para a adoção do livro didático, a fim de evitar a necessidade de material extra, sem contar que, em muitos casos, essa grande quantidade de *xerox*, como citou a professora C, acaba por ficar por conta dos professores, em função dos diversos problemas estruturais e financeiros que estão presentes nas escolas públicas do Brasil. Tais critérios adotados pelas professoras podem ser elaborados com base em experiências prévias com livros anteriores, conforme confirma a Professora C ao citar os cinco critérios mais relevantes para a escolha:

[...] - tipo de letras (de acordo a série [ano] e nível da criança) - tamanho dos textos (*porque, em experiências anteriores, percebemos que textos grandes são cansativos e eles perdem o interesse pela leitura, ao invés de estimular eles ficam com preguiça de ler o texto e não fazem a atividade de interpretação textual, por exemplo*); - tipos de gêneros textuais que estavam de acordo com o plano de ensino; - gramática de acordo com o plano de ensino da série; - imagens claras e atraentes para as crianças. (Professora C, grifo nosso, novembro de 2019).

Já a professora AP apresenta os critérios estabelecidos em sua escola, voltados não apenas para a parte gráfica, como observamos na fala da professora C. Por sua descrição, percebemos que os professores utilizam mais critérios voltados para os aspectos dos conteúdos dos livros:

Na minha escola, a primeira coisa que observamos é com relação à editora, tendo em vista que algumas, por já conhecermos, sabemos que seu material como um todo é superficial. Nas séries iniciais, sempre optamos por coleções que contemplam Português, Matemática, Ciências, Geografia, História, dentre outras, para auxiliarem melhor no trabalho do professor. Atentamos também aos conteúdos disponíveis nos livros, se apresentam uma sequência lógica, se as atividades são atrativas para trabalharem com os alunos. A linguagem também é muito importante, pois precisa ser clara e objetiva, principalmente, por se tratar de crianças em fase inicial de alfabetização. Por fim, observamos o que de inovador o livro nos traz, textos atrativos com imagens, interdisciplinares e atualizados. (Professora AP, novembro de 2019).

Além disso, as professoras destacam a importância de se fazer a escolha do livro com base nos documentos e diretrizes vigentes para a educação. A professora G afirmou que “[...] [o]s livros devem estar de acordo com o currículo do estado de Minas Gerais [...]” (Professora G, novembro de 2019), enquanto a professora A pontuou “[...] os eixos, as habilidades, as competências, se está de acordo com a BNCC [BRASIL, 2018] [...]” (Professora A, novembro de 2019). Essa preocupação em seguir tais diretrizes reitera a discussão feita por Caimi (2018) sobre a ligação direta entre a BNCC e o livro didático, chamando a atenção para a possibilidade de homogeneização do conhecimento ao transformar o livro em um currí-

culo prescrito que servirá de subsídio para avaliações em larga escala e os exames padronizados que medem o rendimento dos alunos, colocando-os em *rankings* (CAIMI, 2018). Porém, podemos observar também que nenhuma das professoras mencionou o uso do Guia do Livro Didático como instrumento de avaliação dos livros didáticos, confirmando a afirmação de Tagliani (2009 *apud* ROMANINI, 2013), ao apontarem o raro uso do Guia pelos professores.

Para além de todos os critérios citados anteriormente, a professora AP destaca ainda a necessidade de se considerar a tecnologia nas obras didáticas, de modo a atender às demandas das novas gerações, pois a tecnologia

[...] hoje faz parte da “realidade” de muitos alunos, tornando o material menos engessado e mais atrativo. Vídeos, jogos, atividades que podem ser desenvolvidas online. Por isso é muito importante que se conheça a realidade local para que, assim, possa ver as necessidades de cada lugar. (Professora AP, novembro de 2019).

Mesmo com a carga horária alta e a correria do dia a dia escolar, apontadas por Tagliani (2009 *apud* ROMANINI, 2013), percebemos que as professoras questionadas seguem critérios importantes nas escolhas das obras oferecidas pelo PNLD. No entanto, nem sempre seguir os critérios estabelecidos pelas próprias professoras e pela coordenação pedagógica das escolas leva ao consenso de qual obra escolher. Dessa forma, esse tipo de divergência, conforme a professora AP, é resolvido pela busca de aprofundamento nas obras, para assim elencar os pontos positivos e negativos de cada uma e, por fim, entrar em consenso. Fazendo isso, decide-se, por meio de votação, elegendo a obra que obtiver mais votos, discutindo e escolhendo aquela que melhor atende o que deverá ser trabalhado nos anos em questão, ou a obra que mais se aproximar disso, segundo a professora G.

No momento da escolha, é necessário também que os professores envolvidos indiquem uma segunda opção de livro didático que percebam viável para uso, caso haja algum percalço com o material optado primeiramente. Assim, as professoras participantes da pesquisa relataram que os mesmos critérios utilizados para a escolha da primeira opção, mencionados anteriormente, costumam ser utilizados para essa segunda opção, justificando que, ao pensar na possibilidade de esta segunda opção ser o material finalmente adotado, deve-se ter a mesma responsabilidade e sensatez para esta segunda escolha.

Ao mesmo tempo que o livro pode ser considerado suporte para o trabalho do professor, como discutimos anteriormente em Romanini (2013), ele também pode se apresentar como mais um obstáculo a ser superado no trabalho docente diário. Por esse motivo, a professora A salienta que, por ser “[...] um dos recursos pedagógicos mais utilizados em sala de aula [...]” (Professora A, novembro de 2019), o livro deve estar coerente com os objetivos a serem atingidos. Ao serem questionadas sobre o atendimento dos livros didáticos escolhidos às demandas da realidade local, da escola e dos alunos, as professoras pontuaram ser um atendimento parcial. A professora AP destacou que o caráter superficial e incompleto das obras dificulta a identificação do estudante com o livro didático devido à distância entre este e a realidade e linguagem apresentadas, aspectos considerados pelas professoras como importantes em uma avaliação de livros didáticos. Sobre essa dificuldade, a professora G acrescenta o seguinte:

Os livros que são escolhidos ou elaborados pelas editoras muitas vezes não apresentam a realidade local ou social em que os alunos se encontram. São pouquíssimos livros que retratam o estado de Minas Gerais, o enfoque é sempre o Sul do país. Quanto às demandas, geralmente a quantidade que vem é baseada no ano anterior e não na quantidade de alunos do ano atual. Ou seja, caso surja aluno de transferência, o mesmo acaba ficando sem, pois não constava na lista anterior. (Professora G, novembro de 2019).

A professora G ratifica um dos problemas pontuados por autores como Romanini (2013): a quantidade insuficiente de livros didáticos recebidos pelas escolas, uma vez que o PNLD considera o censo escolar feito no ano anterior à entrega dos livros. A professora C, por outro lado, aponta outras questões quanto ao uso do livro didático escolhido, descrevendo como ponto de preocupação a heterogeneidade encontrada dentro de sua sala de aula nos anos iniciais do Ensino Fundamental:

Em partes sim, em outras não, com as turmas dos outros terceiros anos, o livro atende sim e é um complemento ótimo, porque os alunos dão conta, e atende sim - no entanto, a turma que estou esse ano tem muita criança especial, muitos com laudo e relatórios de encaminhamento para médico ou psicólogo (por problemas familiares) e muitos não são alfabetizados, então o livro é um desastre total em minha sala, metade da turma o livro serve sim, a outra metade tenho que trabalhar com apostilas de reforço escolar e outra metade com apostila ou jogos e atendimento especializado para alfabetizar, para minha turma desse ano de 2019 o livro foi um suporte que não atendeu à realidade da turma especificamente, muito difícil trabalhar em turma heterogênea, de acordo com minha experiência desse ano o livro é um excelente suporte complementar somente em turma homogênea. (Professora C, novembro de 2019).

Percebemos, na fala da professora C, uma questão central do PNLD, que precisa ser considerada. Por ser um programa de abrangência nacional, não consegue atender a diversidade das salas de aulas brasileiras; logo, faz-se necessário que seja usado como referência, e não como único instrumento norteador do trabalho docente, entendendo que não encontramos salas de aula homogêneas.

Quando questionadas sobre as maiores dificuldades encontradas durante o processo de escolha do livro didático, a professora C não respondeu. Entretanto, as professoras AP, A e G pontuaram a falta de tempo; o desinteresse por parte de alguns professores; a falta de conhecimento sobre a importância do livro didático; a falta de integração entre a proposta metodológica e o conteúdo ou a realidade das crianças; a dificuldade na compreensão dos alunos pela forma de exposição dos conteúdos, sugerindo que os autores busquem formas mais atraentes para essa exposição; e o curto prazo estabelecido para a escolha dos livros didáticos.

Além dessas dificuldades, as professoras destacaram que nem sempre a primeira opção de livro didático chega a suas escolas. Conforme as professoras, já houve situações em que se obteve o livro sugerido como primeira opção e também vezes em que aquele colocado como segunda opção foi o livro enviado. Nesse sentido, a fala da participante G chama a atenção quando diz que: “Não acredito que chegue à escola o livro definido por todos. Fica a minha dúvida, pois vejo que

este ano os livros que chegaram não foram os definidos nas reuniões [...]” (Professora G, novembro, 2019); levantando o questionamento acerca do real poder de escolha do professor, pois a escolha feita por esse mesmo professor, baseada em seus critérios, já discutidos neste trabalho, e em suas experiências, nem sempre é atendida.

Pela fala da professora G, percebemos que foi utilizado outro tipo de escolha, como prevê o Decreto n.º 9.099/2017, que possibilita a seleção de um mesmo livro didático para todas as escolas da rede ou uma escolha para um grupo de escolas. Processo que, nas palavras de Caimi (2018, p. 28), possui um caráter restritivo, isto é, “[...] a liberdade de escolha pelo professor na escola é severamente restringida [...]” a partir do momento que a seleção de um dos seus principais suportes de trabalho passa a ser feita por pessoas externas à sua realidade.

Para além dos desafios enfrentados no processo de escolha dos livros didáticos, as quatro professoras concordaram sobre a contribuição destes como guia para o currículo escolar, conforme podemos observar nas falas da professora A e da professora AP, respectivamente:

A escolha do livro deve ser bem estudada, pensada, pois, no processo de ensino e aprendizagem, ele auxilia, orienta e até mesmo direciona o currículo escolar e o processo de ensino-aprendizagem. (Professora A, novembro de 2019).

O livro didático é um instrumento a mais para o meu trabalho. Ele colabora com meu planejamento e a execução. Se as obras estão atualizadas e mais assertivas, eu ganho tempo para poder explorar, juntamente com meus alunos, o conteúdo a ser trabalhado. Garantindo qualidade e um maior aproveitamento das aulas. Em algumas escolas, o livro didático é a ferramenta de apoio do professor, porque muitas vezes faltam até recursos para se investir em fotocópias. (Professora AP, novembro de 2019).

Com tantas tarefas dentro e fora da sua sala de aula, o professor da Educação Básica se vê também responsável a exercer um papel de significativa importância, com impacto direto e visível em sua prática docente: o de ser o protagonista na escolha do livro didático que será adotado pela escola na qual trabalha e que possivelmente será seu material de trabalho durante os próximos quatro ou seis anos letivos.

Apesar dos problemas apontados neste estudo, o PNLD apresenta-se como uma política pública educacional que vem oferecendo importantes contribuições para o trabalho pedagógico desenvolvido pelos professores em sala de aula, para além de propiciar que todos os alunos tenham acesso ao livro didático, situação que, se não fosse pelo programa, seria bem diferente, uma vez que grande parte dos alunos não teria condições de adquirir o material ofertado pelo PNLD.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procuramos discutir a política pública educacional PNLD, partindo de discussões teóricas que vêm sendo realizadas no âmbito das pesquisas acadêmicas e de experiências de pessoas diretamente ligadas ao processo de execução dessa política pública. A análise dos dados coletados na pesquisa

com as professoras da educação básica e com uma avaliadora do MEC aponta que o PNLD é uma política pública educacional que, apesar de ser considerada relevante para o processo de ensino-aprendizagem por ser uma importante ferramenta de trabalho para o professor, apresenta desafios que precisam ser superados.

Não obstante, compreendemos a complexidade do PNLD como política pública, considerando os entraves encontrados neste programa quanto à sua implementação. Por um lado, o PNLD apresenta-se como um programa que contribui de forma significativa com o trabalho do professor em sala de aula, uma vez que os livros didáticos são apontados como importante ferramenta para o processo de ensino-aprendizagem. Além de ser um material ofertado gratuitamente para o aluno, considerando os problemas socioeconômicos da população brasileira, certamente grande parte das famílias dos alunos não teriam condições de comprar o livro para seus filhos e filhas.

Por outro lado, percebemos que ainda existem grandes desafios quando o programa é colocado em prática. Tais falhas e desconexões em várias das suas etapas, entre os atores envolvidos, principalmente entre o Estado, as editoras e os docentes, resultam assim em um programa que necessita de ajustes para sua eficácia ser alcançada. Percebemos, por fim, a fragilidade do poder de escolha daquele que será diretamente influenciado: o professor, principal ator no processo de ensino-aprendizagem dos alunos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010*. Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7084.htm. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017*. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular: Linguagens e suas Tecnologias - Ensino Fundamental e Ensino Médio*. Brasília, DF: MEC/Secretaria de Educação Básica, 2019. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. *PNLD*. Brasília, DF: MEC, 201-?. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12391:pnld>. Acesso em: 4 set. 2019.

CAIMI, F. E. Sob nova direção: o PNLD e seus desafios frente aos contextos político-educativos emergentes. *Revista História Hoje*, [s. l.], v. 7, n. 14, p. 21-40, 2018. DOI: 10.20949/rhhj.v7i14.465.

MELO, F. G. Estado e Políticas Públicas para o Livro Didático no Brasil. *Revista on-line de Política e Gestão Educacional*, São Paulo, v. 20, n. 03, p. 547-562, 2016. DOI: 10.22633/rpge.v20.n3.9716.

OLIVEIRA, D. A. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. *In*: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (org.). *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Traço: 2011. p. 71-89.

ROMANINI, M. G. *Análise do processo de implementação de política: o Programa Nacional do Livro Didático - PNLD*. 2013. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/250904>. Acesso em: 23 out. 2019.

Recebido em: 12 mar. 2020

Aceito em: 20 abr. 2020

Visite nosso site:
www.imprensa.ufc.br



Versão digital

Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará - UFC
Av. da Universidade, 2932 - Benfica
CEP.: 60020-181 - Fortaleza - Ceará
Fone: (85) 3366.7485 / 7486
imprensa@proplad.ufc.br

