UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - MESTRADO E DOUTORADO

FRANCISCO EDUARDO DA SILVA DO CARMO

O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E DE MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO: ESPECIFICIDADES LOCAIS

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE (MS)
2026

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - MESTRADO E DOUTORADO

FRANCISCO EDUARDO DA SILVA DO CARMO

O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E DE MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO: ESPECIFICIDADES LOCAIS

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Educação

Orientadora: Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE (MS)
2026

C287p Carmo, Francisco Eduardo da Silva do
O processo de constituição e de materialização do Programa Nacional do Livro e do Material Didático: especificidades locais/ Francisco Eduardo da Silva do Carmo sob a orientação da Prof. Dr. Regina Tereza Cestari de Oliveira. -- Campo Grande, MS : 2026.
165 p.: il.

Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande-MS, Ano 2026
Bibliografia: p. 144-155

1. Livro didatico. 2. Materialização. 3. Rede Municipal de Ensino. 4. Professor do ensino fundamental I.Oliveira, Regina Tereza Cestari de. II. Título.

CDD: 371.32

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Bibliotecária Mourâmise de Moura Viana - CRB-1 3360

"O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO E DE MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO: ESPECIFICIDADES LOCAIS"

FRANCISCO EDUARDO DA SILVA DO CARMO

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira (PPGE/UCDB) Orientadora e Presidente da Banca

Profa. Dra. Evelyn Iris Leite Morales Conde (PPGE/UNIR) Examinadora Externa

Profa. Dra. Maria Alice Miranda Aranda (PPGE/UFGD), Examinadora Externa

Profa. Dra. Celeida Maria Costa de Souza e Silva (PPGE/UCDB/UFMS) Examinadora Interna

Profa. Dra. Ruth Pavan (PPGE/UCDB) Examinadora Interna

Campo Grande, 31 de agosto de 2026

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO – UCDB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Francisco Edmilson e Francisca Augusta, pelo esforço incansável em educar seus filhos da melhor forma possível. Obrigado pelo cuidado, incentivo e por me transmitirem os princípios éticos, morais e profissionais que me trouxeram até este momento tão importante. Com muito orgulho, dedico esta conquista à minha mãe e ao meu pai, meus verdadeiros ídolos!

À minha esposa, Gina, pelo companheirismo incondicional e pela presença constante em todos os momentos. Obrigado por preencher nossas vidas com coragem, força, incentivo, amor e confiança.

À nossa amada filha, Maria Eduarda, de quem tenho um orgulho infinito! Obrigado por trazer tanta luz, alegria e sentido aos nossos dias.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e em todos os momentos de construção da tese, por me revelar pessoas incríveis. Obrigado, Senhor.

À minha orientadora, Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, pela competência, acolhimento e orientação no decorrer da escrita desta tese. Certamente, nada disso teria sido possível sem a senhora. Minha gratidão!

Aos meus irmãos, Júnior, Erica e Ednalson, obrigado pelo apoio, carinho e força para superar os obstáculos. Esta conquista também pertence a vocês!

Aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), pelo empenho em cada encontro durante a minha formação acadêmica.

Às Professoras Dra. Celeida Maria Costa de Souza e Silva, do PPGE/UCDB, Dra. Ruth Pavan, do PPGE/UCDB, Dra. Evelyn Iris Leite Morales Conde, do PPGE/UNIR, Dra. Maria Alice de Miranda Aranda, do PPGE/UFGD, por participarem das bancas de qualificação e defesa desta tese e pelas contribuições ao trabalho.

Aos colegas da Linha de Pesquisa Política, Gestão e História da Educação e ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE), pelos momentos de estudo e troca de aprendizagens.

Aos colegas que conquistei no PPGE-UCDB, por dividirem as aprendizagens e as angústias comigo em cada fase de estudo, incluindo a secretária, Carolina Monaco Rondon Destro, por cada demanda atendida.

À Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE), por ter me concedido a bolsa de estudo junto à Academia do Professor, fornecendo condições para a realização deste trabalho.

Á Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (MS), às escolas e aos entrevistados pelo aceite.

CARMO, Francisco Eduardo da Silva do. O Processo de constituição e de materialização do Programa Nacional do Livro e do material didático: especificidades locais. 2026. 165 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco - UCDB (MS), 2026.

RESUMO

Esta tese de doutorado tem como objeto de estudo o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) na Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande (MS) (REME/CG). Vincula-se à linha de pesquisa Política, Gestão e História da Educação, ao grupo de estudos e pesquisas sobre "Políticas Públicas e Gestão da Educação" do Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado - da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Insere-se no projeto "Movimentos e Características de Gestão da Educação Básica e o Direito à Educação", coordenado pela Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O objetivo desta tese é analisar o processo de constituição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e sua materialização na Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande (MS) (REME/CG), no período de 2009 a 2022. O marco inicial do recorte temporal justifica-se pela Resolução CD/FNDE n. 60/2009, editada durante o segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) que condicionou o recebimento de livros didáticos à adesão formal e assinatura de termo específico pelas redes de ensino (estaduais, municipais e do Distrito Federal) e escolas federais. O período estende-se até 2022, no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), quando a Resolução n. 12/2022 alterou o ciclo de utilização do livro didático de três para quatro anos. Os objetivos específicos estão assim delineados: discutir o processo de constituição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) no contexto da política e da legislação educacional brasileira; examinar aspectos normativos e o mercado editorial no processo de materialização do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS); analisar o processo de escolha do livro didático nas escolas da mencionada Rede Municipal de Ensino no âmbito do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). A metodologia adotada compreendeu revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevista de caráter semiestruturado, com os seguintes representantes: o representante da Secretaria Municipal da Educação (SEMED), responsável pelo Programa; os encarregados pelo manejo dos livros nas escolas; e professores dos anos finais do Ensino Fundamental de três escolas, totalizando sete entrevistados. As escolas selecionadas para a pesquisa foram: a primeira unidade escolar com o maior número de estudantes matriculados e localizada na região urbana com o maior número de habitantes do município; a segunda unidade escolar com maior número de estudantes matriculados independente da região urbana em que está localizada; e a terceira unidade escolar, é a que possuí o maior número de estudantes matriculados localizada na região rural. Os resultados mostraram que o PNLD alterou-se ao longo do processo de materialização do Programa. Na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS), o formato atual de escolha do livro didático é unificado, ou seja, o livro selecionado é utilizado em todas as escolas da REME. A escolha homogeneizada representa, portanto, o esvaziamento da autonomia de escolha do professor sobre o livro didático.

Palavras-chave: Livro didático. Materialização. Rede Municipal de Ensino. Professor dos anos finais do Ensino Fundamental.

CARMO, Francisco Eduardo da Silva do. The process of formation and materialization of the National Textbook and Instructional Materials Program: Location Specificities. 2026. 165 f. Thesis (Doctorate in Education). Universidade Católica Dom Bosco - UCDB (MS), 2026.

ABSTRACT

This doctoral dissertation examines the National Textbook and Instructional Materials Program (*Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD*) within the Municipal Education System (*Rede Municipal de Ensino – REME*) of Campo Grande, Mato Grosso do Sul state, Brazil. It is affiliated with the Research Line on Educational Policy, Management, and History and the **"**Public Policies and Educational Management" Research Group of the Graduate Program in Education (Master's and Doctoral levels) at the Dom Bosco Catholic University (UCDB). The study forms part of the research project "Movements and Characteristics of Basic Education Management and the Right to Education," coordinated by Professor Regina Tereza Cestari de Oliveira, PhD, and supported by the Brazilian National Council for Scientific and Technological Development (CNPq). The dissertation aims to analyze the development of the National Textbook and Instructional Materials Program (PNLD) and its implementation within the Municipal Education System of Campo Grande, Mato Grosso do Sul state, between 2009 and 2022. The starting point of this period is justified by the Deliberative Council of the National Fund for Educational Development CD/FNDE Resolution No. 60/2009, enacted during the second administration of President Luiz Inácio Lula da Silva (2007–2010), which made the receipt of textbooks conditional upon the formal adherence of state, municipal, Federal District, and federal school systems through the signing of a specific agreement. The period extends through 2022, during the administration of President Jair Messias Bolsonaro (2019–2022), when Resolution No. 12/2022 extended the textbook adoption cycle from three to four years. The specific objectives are: to examine the development of the National Textbook and Instructional Materials Program (PNLD) within the context of Brazilian educational policy and legislation; to investigate the regulatory framework and the publishing market involved in the implementation of the National Textbook and Instructional Materials Program (PNLD) within the Municipal Education System of Campo Grande; and to analyze the textbook selection process in the Municipal Education System schools. The study adopted a qualitative methodology based on a literature review**,** documentary research, and semi-structured interviews. Seven participants were interviewed, including one representative from the Municipal Secretariat of Education (*Secretaria Municipal da Educação – SEMED*) responsible for the program, school staff responsible for textbook management, and teachers from the final grades of Elementary Education in three schools. The schools selected for the study were: the school with the largest number of student enrollment located in the municipality's most populous urban area, the second school with the second-largest number of student enrollment regardless of its urban location, and the third school unit, located in the rural area, school with the largest number of student enrollment. The findings indicate that the PNLD underwent significant changes throughout its implementation. In the Municipal Education System of Campo Grande, the current textbook selection process has become centralized, with a single textbook adopted across all schools in the Municipal Education System. The homogenized choice therefore represents the erosion of the teacher's autonomy in selecting the textbook.

Keywords: Textbook**.** Implementation. Municipal Education System. Teacher in the final grades of Elementary Education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Município de Campo Grande: perímetro urbano e suas subdivisões.....92

Figura 2 - Mapa do Município de Campo Grande: perímetro urbano e rural.....93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de estudantes matriculados em escolas públicas municipais nos anos finais do Ensino Fundamental das capitais brasileiras – 2021.....37

Tabela 2 - Número de unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) - 2022.....39

Tabela 3 - Atendimento do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental - 2011 a 2020 - Brasil.....98

Tabela 4 - Relação das editoras selecionadas pelo PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental e os valores de aquisição – 2011 a 2020 – Brasil.....99

Tabela 5 - Atendimento do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) – 2011.....102

Tabela 6 - Atendimento do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) – 2014.....104

Tabela 7 - Atendimento do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) – 2017.....107

Tabela 8 - Atendimento do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) – 2020.....108

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Teses selecionadas sobre o tema da pesquisa - 2013 a 2022.....26

Quadro 2 - Documentos em âmbito nacional referentes ao Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).....40

Quadro 3 - Documentos em âmbito municipal relacionados ao Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).....42

Quadro 4 - Instituições que integram a comissão técnica do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) - 2019 e 2020.....85

Quadro 5 – Prefeitos eleitos de Campo Grande (MS).....91

Quadro 6 – Identificação de Professores e Técnicos entrevistados.....110

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Instrumento de pesquisa: Roteiro de Entrevista.....160

Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).....167

LISTA DAS PRINCIPAIS SIGLAS

ABAVE	Associação Brasileira de Avaliação Educacional
ABC	Academia Brasileira de Ciências
ABE	Academia Brasileira de Educação
ABED	Associação Brasileira de Educação a Distância
ABL	Academia Brasileira de Letras
ABPN	Associação Brasileira de Pesquisadores Negros
ABRUC	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
AGB	Associação dos Geógrafos Brasileiros
AI	Atos Institucionais
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPG	Associação Nacional de Pós-Graduandos
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Ciências Sociais
ANPUH	Associação Nacional de História
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
AVANTE	Educação e Mobilização Social
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CASLT	Comissão de Análise e Seleção de Livro-Texto
CD	Conselho Deliberativo
CE	Ceará
CE-CEDAC	Comunidade Educativa CEDAC
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CGPLI	Coordenação-Geral dos Programas do Livro
CNLD	Comissão Nacional do Livro Didático
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COGEAM	Coordenação Geral de Materiais Didáticos
COLTED	Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático
CONAC	Comissão Nacional de Avaliação
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMEIs	Escolas Municipais de Educação Infantil
ETIs	Escolas em Tempo Integral
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FENAME	Fundação Nacional do Material Escolar
FMCSV	Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNCEE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GEPPE	Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Gestão da Educação
GTRU	Grupo de Trabalho da Reforma Universitária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICEP	Instituto Chapada de Educação e Pesquisa
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFAN	Instituto da Infância
IMPA	Instituto da Matemática Pura e Aplicada
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INL	Instituto Nacional do Livro
LD	Livro Didático
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEM	Língua Estrangeira Moderna

MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Nacional Interfóruns de Educação Infantil
MS	Mato Grosso do Sul
ONGs	Organizações Não Governamentais
PDDUA	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PL	Partido Liberal
PLID	Programa do Livro Didático
PLIDEF	Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental
PLIDEM	Programa do Livro Didático para o Ensino Médio
PLIDES	Programa do Livro Didático para o Ensino Superior
PLIDESU	Programa do Livro Didático para o Ensino Supletivo
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLA	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PNLD/EM	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio
PP	Progressistas
PPGE	Programa de Pós-graduação em Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
REME	Rede Municipal de Ensino
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBEnBio	Associação Brasileira de Ensino de Biologia
SBF	Sociedade Brasileira de Física

SBM	Sociedade Brasileira de Matemática
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SBQ	Sociedade Brasileira de Química
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDUC	Secretarias Estaduais de Educação
SEESP	Secretaria de Educação Especial
SEMEC	Secretaria de Educação e Cultura
SEMED/CG	Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande
SEMTEC	Secretaria de Educação Média e Tecnológica
SIMAD	Sistema de Material Didático
SIMEC	Sistema de Monitoramento, Execução e Controle
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNEL	Sindicato Nacional de Editores de Livros
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TPE	Todos Pela Educação
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT	Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e Matemática da Rede Amazônica em Educação em Ciências – REAMEC – Polo
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

UNESP Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" Instituto de Geociências e Ciências Exatas Campus de Rio Claro

USAID Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

CAPÍTULO I - PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS 20

1.1. O objeto de estudo 21

1.2. Estado do conhecimento 25

1.3. Lócus da pesquisa 37

1.4. Aspectos teórico-metodológicos 39

CAPÍTULO II - CONSTITUIÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO NO CONTEXTO BRASILEIRO 48

2. 1. Programa Nacional do Livro Didático: antecedentes históricos 48

2.2. Programa do Livro Didático na ditadura civil-militar (1964-1985) 53

2.3. Programa Nacional do Livro Didático no processo de abertura democrática 62

2.4. Programa Nacional do Livro Didático nos anos 1990 65

2.5. Programa Nacional do Livro Didático nos anos 2000 70

CAPÍTULO III - MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE (MS) 90

3.1 Caracterização do Município de Campo Grande (MS) 90

3.2. O mercado editorial do Livro Didático 97

3.3. O mercado editorial do Livro Didático na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) 101

CAPÍTULO IV - MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO NO CONTEXTO ESCOLAR 110

4.1 Identificação dos entrevistados 110

4.2. Organização do PNLD na Rede Municipal de Ensino 111

4.3. Divulgação e distribuição do Livro Didático pelas editoras 118

4.4. A escolha e utilização do Livro Didático nas escolas 122

4.5. O desfazimento dos livros didáticos 137

CONSIDERAÇÕES FINAIS 142

REFERÊNCIAS 148

APÊNDICES 160

CAPÍTULO I

PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Esta tese tem como objetivo analisar o processo de constituição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e sua materialização na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS)[1]. Vincula-se à linha de pesquisa Política, Gestão e História da Educação e ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE) do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), em Campo Grande, Mato Grosso do Sul. Insere-se no projeto "Movimentos e Características de Gestão da Educação Básica e o Direito à Educação", coordenado pela Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

O recorte temporal de 2009 e 2022 justifica-se pela Resolução CD/FNDE n. 60/2009, editada durante o segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) (2007-2010), que condicionou o recebimento de livros didáticos à adesão formal e assinatura de termo específico pelas redes de ensino (estaduais, municipais e do Distrito Federal) e escolas federais. O período estende-se até 2022, no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) do Partido Liberal (PL)[2], quando a Resolução n. 12/2022 alterou o ciclo de utilização do livro didático de três para quatro anos.

[1]Conforme o art. 2º da Lei n. 19, de 15 de julho de 1998: "Rede Municipal de Ensino - REME - conjunto de unidades de ensino, sob a ação normativa do município e coordenação da Secretaria Municipal de Educação, que realizam atividades de ensino, nos diferentes níveis de Educação Básica" (Campo Grande, 1998). Disponível em: https://cm-campo-grande.jusbrasil.com.br/legislacao/257086/lei-complementar-19-98. Acesso em: 10 out. 2023.

[2]Durante o seu mandato presidencial, Bolsonaro esteve filiado a dois partidos: iniciou no Partido Social Liberal (PSL), ao qual permaneceu vinculado até 2019, e, em 2021, filiou-se ao PL.

1.1. O objeto de estudo

Cabe assinalar, inicialmente, os motivos mais relevantes que me levaram a optar pelo PNLD como objeto de pesquisa. Essa opção está relacionada à minha trajetória profissional[3]. Sou licenciado em Ciências, com habilitações em Matemática e Física, pela Faculdade de Educação, Ciências e Letras do Sertão Central, Universidade Estadual do Ceará, em 7 de outubro de 2005. Pela mesma instituição de ensino, concluí o curso de Mestrado Profissional em Ensino de Física, em 16 de dezembro de 2019.

Atuo como funcionário público, no município de Choró (CE), que teve seu núcleo urbano criado pelo Decreto Estadual n. 1156, de 4/12/1933, devido aos projetos de combate à seca na região do sertão central cearense, entre 1932 e 1934 (Choró, 2025).

O início de minhas atividades como docente no município de Choró (CE), ocorreu em 2 de maio de 2000, lecionando os componentes curriculares de Matemática e, atualmente, o de Ciências nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º anos).

O município registrou em 2022, uma população de 12.113 habitantes, densidade demográfica de 14, 86 habitantes por quilômetro quadrado e uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 97,2% (IBGE, 2023).

Na Rede Municipal de Ensino, havia 2.614 estudantes nas etapas da Educação Básica - Educação Infantil, Ensino Fundamental e modalidades de ensino, responsabilidades do município, em 18 escolas (IBGE, 2023).

Desse total, 793 estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º anos) representam aproximadamente 30% do quantitativo geral atendidos pelo PNLD, considerando que o município assinou o Termo de Adesão com o Ministério da Educação (MEC). Em conformidade com o PNLD, a Rede Municipal de Ensino de Choró (CE), seguia as orientações e realizava as ações do Guia 2020 do livro didático.

Como docente, pude observar dois momentos distintos de escolha do livro didático: o primeiro na escola, com todos os professores e seus respectivos componentes curriculares, em debates com a coordenação pedagógica, já que, muitas vezes, o professor era o único representante de seu componente curricular; o segundo momento, na Secretaria Municipal da

[3]A parte do texto que se refere à minha trajetória pessoal será escrita na 1ª pessoa do singular.

Educação (SME) de Choró (CE), com todos os professores e seus respectivos componentes curriculares, em um encontro com duração de quatro horas.

Atuo também na Rede Municipal de Ensino de Fortaleza (CE), como professor no componente curricular de Ciências nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º anos).

Fortaleza (CE) foi elevada à categoria de município, com a denominação de Fortaleza, por meio da Resolução Régia de 9 de março de 1725. Em 2022, sua população era de 2.428.708 habitantes, com uma densidade demográfica de 7.775,52 habitantes por quilômetro quadrado e taxa de escolarização, de 6 a 14 anos de idade, de 96,1% (IBGE, 2023).

Na Rede Municipal de Ensino (SME), havia um total de 250.680 estudantes nas etapas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, além das modalidades de ensino, sob a responsabilidade do município, distribuídos em 306 escolas (IBGE, 2023).

No município de Fortaleza (CE), em 2022, 83.377 estudantes estavam matriculados nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º anos), segmento atendido pelo PNLD, uma vez que o município também assinou o Termo de Adesão com o MEC (IBGE, 2023).

No âmbito da SME de Fortaleza (CE), participei também momentos específicos de planejamento destinados à análise dos livros didáticos enviados pelas editoras, assim como de reuniões de área com os professores do componente curricular de ciências e a coordenação pedagógica das escolas, para análise coletiva desses materiais. Posteriormente, as seis Coordenadorias dos Distritos de Educação[4] promoviam estudos sobre os livros.

Além desses momentos coletivos com professores do mesmo componente curricular, havia espaço no planejamento com a coordenação pedagógica, para reuniões interdisciplinares nas unidades escolares. Nessas ocasiões, os docentes de diferentes componentes curriculares, refletiam sobre os livros didáticos com base em critérios como qualidade do material impresso, imagens, estratégias de apresentação dos conteúdos, exercícios propostos e sua adequação em termos de dificuldade, entre outros aspectos de natureza didática.

[4]O Decreto nº 15.923, de 7 de março de 2024, da Secretaria Municipal de Educação (SME): "Altera o Decreto Municipal n.º 15.524, de 9 de janeiro de 2023 dispõe sobre a atuação do agente de contratação, equipe de apoio, comissão de contratação, gestores e fiscais de contratos, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública Municipal direta, autárquica e fundacional do Município de Fortaleza" (Fortaleza, 2024). Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Gestao/Regulamentos/atualizados/2024_DC_n%C2%BA_15.924_de_07_de_mar%C3%A7o_de_2024_Regulamento_SME_1.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

Como professor, participei de diversos processos da escolha do livro didático, o que despertou o meu interesse em compreender a organização, o funcionamento e o papel do PNLD na educação brasileira, responsável por fornecer livros e materiais didáticos para docentes e estudantes da educação básica.

Observei que o processo de escolha do PNLD nas redes municipais de ensino em que trabalhei possuía orientações, momentos, debates e critérios de acordo com a estrutura de cada Secretaria Municipal, ainda que sempre em consonância com os editais do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A experiência acumulada na docência e o trabalho pedagógico levaram-me, portanto, a refletir sobre a importância do Programa e a pesquisar sua constituição e materialização, como política pública educacional, em uma Rede Municipal de Ensino distinta daquelas em que atuo.

Diante da minha trajetória profissional e das vivências relacionadas à escolha do livro didático nas escolas, iniciei estudos sobre políticas públicas educacionais. Compreendi que a pesquisa na área da Educação, por meio de um Programa de pós-graduação em Educação, poderia subsidiar e aprofundar a compreensão acerca dessas práticas observadas. Assim, decidi prosseguir meu percurso acadêmico no Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado - UCDB.

A relevância social da presente pesquisa deve-se ao fato de se apreender um objeto de estudo, o PNLD, que abrange professores, gestores, técnicos escolares e agentes políticos do Brasil na escolha do livro e de materiais didáticos utilizados nas redes de ensino e demarcar suas ações presentes e possibilidades futuras e, sobretudo, ao fato de o PNLD ser destinado aos estudantes e professores das escolas públicas de educação básica.

Nesse sentido, Basso e Terrazzan (2015) caracterizam o PNLD como política educacional e afirmam que sua ampliação é influenciada pelos aspectos econômicos e políticos e que estão presentes de forma incisiva nessa política pública no Brasil. Segundo os autores:

> O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), implementado em 1985, configura-se como uma política de Estado, com o objetivo de distribuir livros didáticos de qualidade para todos os alunos matriculados em escolas públicas de educação básica do Brasil. Desde sua implementação até os dias atuais, o Programa passou por várias mudanças a fim de aprimorar cada vez mais essa política educacional. Além do PNLD, o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) também se configura como política educacional de distribuição de materiais didáticos. Juntos, formam os Programas de Material Didático. O objetivo geral desses Programas é

> distribuir aos alunos e escolas uma variedade de materiais de qualidade que auxiliem o processo de ensino/aprendizagem dos educandos (Basso; Terrazzan, 2015, p. 260).

Conforme Silva (2012, p. 817), o PNLD "transformou-se numa Política de Estado que tornou o livro didático um objeto acessível para praticamente todos os estudantes de escolas públicas brasileiras".

É importante considerar que, para se compreender as políticas educacionais, como afirma Dourado (2010), é fundamental situar a concepção de Estado, que apreendida em acepção ampla:

> [...] envolve sociedade civil e política, seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo por marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem o seu cotidiano (Dourado, 2010, p. 679).

Cabe esclarecer, conforme o autor, que o cenário da formulação de políticas públicas, não é o mesmo da materialização. O processo de materialização implica compreender os nexos interinstitucionais "que se efetiva na intersecção entre regulamentação, regulação e ação política, marcados por disputas que traduzem os embates históricos entre as classes sociais e, ao mesmo tempo, os limites estruturais que demarcam as relações sociais capitalistas" (Dourado, 2010, p. 679).

Azevedo (2010), complementa que as políticas educacionais:

> [...] constituem respostas a certos problemas, quase sempre demandados por grupos sociais que se organizam para lutar por soluções. O que não significa que as decisões, em uma determinada etapa, não serão modificadas e redesenhadas em etapas posteriores, podendo mesmo resultar, no curso de sua implementação, em resultados diferentes dos pretendidos (Azevedo, 2010, p. 31-32).

Fonseca (2013), por sua vez, contribui com a discussão ao caracterizar as políticas públicas como:

> [...] um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, com vetores distintos, e que envolvem:
> a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão);
> b) atores distintos (com "recursos de poder" assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis);
> c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos;
> d) mecanismos de mensuração dos resultados (Fonseca, 2013, p. 405).

As pesquisas em políticas educacionais, conforme Souza (2019, p. 3), "tomam a ação ou omissão do Estado no atendimento às demandas por educação da sociedade e, na via inversa, tomam também as próprias demandas sociais como objeto de estudo". Assim sendo, "após desenhadas e formuladas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas e projetos" (Sousa, 2006, p 26).

A análise do PNLD, nessa ótica, implica compreender a dinâmica da construção, do processo de materialização e das ações do Programa no movimento da política educacional.

Como assinala Frigotto (1994), nenhum pesquisador parte do patamar zero do conhecimento. Ao concordar com o autor, o primeiro passo da pesquisa foi proceder ao levantamento e mapear as teses de doutorado relacionadas ao tema, considerando o nível acadêmico deste estudo, tendo em vista caracterizar o estado do conhecimento sobre o tema.

De acordo com Morosini e Fernandes (2014), o "estado do conhecimento" consiste na identificação, registro e categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção cientifica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica.

1.2. Estado do conhecimento

O levantamento da produção científica sobre o tema desta pesquisa foi realizado no Banco de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), correspondente ao período de 2010 a 2023. Justifica-se o período do levantamento no banco supracitado, a partir de 2009, considerando que a Resolução CD FNDE n. 60, de 20/11/2009, estabeleceu novas regras para participação no PNLD e instituiu termo de compromisso específico, até 2023, o ano mais recente da pesquisa.

A busca foi direcionada à grande área de conhecimento de Ciências Humanas, especificamente, na área da Educação e os descritores utilizados para a realização do levantamento das produções foram: dez teses sobre o "Programa Nacional do Livro e do Material Didático", uma tese sobre "O Livro e o Material Didático como direito a educação", onze teses sobre "Política educacional e livro didático", totalizando vinte e duas teses.

Das teses estudadas, foram selecionadas sete teses de doutorado em educação defendidas no período, no âmbito de Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, que mais se aproximam do objeto desta pesquisa, uma vez que discutem em suas análises questões como

políticas do Livro Didático (LD), processo de constituição e de implementação do PNLD, mercado editorial, expostas em ordem cronológica de suas defesas, no quadro 1.

Quadro 1- Teses selecionadas sobre o tema da pesquisa - 2013 a 2022

Título	Ano defesa	Autor(a)	Orientador(a)	Instituição
Análise do Processo de Implementação de Política: O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD	2013	Maristela Gallo Romanini	Eloísa de Mattos Höfling	Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) e o Mercado Editorial: 2003-2011	2013	Iara Augusta da Silva	Silvia Helena Andrade de Brito	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Livros Didáticos de Geografia (PNLD 1999-2014): editoras, avaliações e erros nos conteúdos sobre Santa Catarina	2015	Giséle Neves Maciel	Raquel Maria Fontes do Amaral Pereira	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Políticas públicas de livro didático: elementos para compreensão da agenda de políticas públicas em educação no Brasil	2017	Paulo Celso Costa Gonçalves	Marcelo Soares Pereira da Silva	Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
O Programa Nacional do Livro Didático como Produto de Interesses Políticos, Econômicos e Pedagógicos: um estudo sobre os livros digitais de química	2018	Edimarcio Francisco da Rocha	Irene Cristina de Mello	Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e Matemática da Rede Amazônica em Educação em Ciências – REAMEC – Polo UFMT
Relações saber-poder: discursos, tensões e estratégias que (re)orientam a constituição do livro didático de matemática	2019	José Wilson dos Santos	Marcio Antonio da Silva	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Perspectivas de professores sobre a escolha do livro didático de matemática	2022	Ana Paula Perovano	Rúbia Barcelos Amaral Schio	Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" Instituto de Geociências e Ciências Exatas Câmpus de Rio Claro (UNESP)

Fonte: BTD da CAPES.

A primeira tese selecionada é de Maristela Gallo Romanini, com o título "Análise do Processo de Implementação de Política: O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD", defendida na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas em 2013. O objetivo da pesquisa foi analisar o PNLD em seus diferentes contextos de implementação e utilização – desde o MEC, passando pela esfera intermediária, a Secretaria Estadual da Educação e a Diretoria de Ensino até as unidades escolares e à sala de aula, respectivamente esferas federal (central), estadual (intermediária) e (regional) e unidades escolares e salas de aulas (local).

Romanini (2013) investigou os atores que atuam nesses processos, como assessores, professores, coordenadores da oficina pedagógica, diretores, para compreender se os diferentes contextos de implementação e os vários sujeitos que interpretam, reinterpretam e implementam os programas podem, por meio de suas ações, modificar ou não as políticas ou os programas.

Para subsidiar sua análise, a autora fez uso de levantamento, com revisão da literatura, baseada em fontes bibliográficas como artigos, livros, teses e dissertações nas bibliotecas da Universidade Estadual de Campinas, da Universidade de São Paulo e da Universidade Estadual Paulista. Além disso, buscou publicações mais atualizadas na Internet, com ênfase nos referenciais das Ciências Políticas e da Administração Pública, além da Educação.

Analisou o Sistema Gerencial e Decisório, que, na inscrição institucional do PNLD, tem seu desenvolvimento, apoiado na estrutura organizacional proposta na Resolução FNDE Nº 60/2009, que traz as competências e o papel a ser desempenhado pelos sujeitos em cada esfera – central, intermediária, regional e local durante o processo de implementação.

A autora discute os embates políticos no processo de implementação do PNLD 2010 e afirma:

> No que se refere aos processos políticos, fica constatado que os elaboradores de política por mais que acreditem poder controlá-los, no caso do nosso objeto de estudo, o PNLD 2010, na segunda esfera, a intermediária, SEESP, apresenta o primeiro entrave que escapa ao controle dos que a elaboraram: o entrecruzamento de programas e a não confluência dos mesmos, considerando o multipartidarismo, o federalismo imperante no país e as relações de cooperação não claramente estabelecidas para cada um dos entes federados. Fator preponderante no processo de implementação do PNLD 2010, chegando a uma confluência quase perversa (Romanini, 2013, p. 302).

Sobre o material de apoio, os Guias, a autora explica que chegam em número e tempo insuficientes nas unidades escolares, bem depois que o mercado editorial já impôs sua

presença por toda parte. Quanto aos LD, expõe que chegam ao local de destino, porém com base em dados desatualizados de censos escolares anteriores. Ainda que cheguem em tempo e nos prazos adequados, tendem a não ser em número suficiente, ou pior, em excesso, causando desperdício (Romanini, 2019).

Conclui que a implementação modifica as políticas e, consequentemente, os Programas, ou o inverso, os Programas, se bem avaliados, podem induzir à necessidade de novas políticas. A autora afirma que o trabalho permitiu verificar que, sobretudo, um fator de ordem institucional, ainda que não declaradamente, operou como condicionante para o desempenho do PNLD 2010, o Programa Ler e Escrever (PLE). Há que se considerar a incongruência básica dos objetivos, derivada da competição eleitoral (Romanini, 2013).

Outra tese é a de Iara Augusta da Silva, com o título "O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) e o Mercado Editorial: 2003-2011", defendida na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em 2013. Apresentou como objetivo geral estudar as razões históricas que levaram o Ministério da Educação a criar e implementar o Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM), no Brasil durante o período de 2003 a 2011.

Para desenvolver o estudo, Silva (2013) fundamenta-se em uma perspectiva histórica, procurando entender a necessidade de o Estado operacionalizar Programas como o PNLD/EM à luz da organização da sociedade capitalista no seu estágio monopolista.

A autora procedeu à revisão da literatura, com o objetivo de mapear a produção acadêmica do PNLD no Brasil, de modo a conhecer o material disponível e estabelecer um diálogo com os autores que têm se dedicado a estudar as ações voltadas para a educação no país, empreendidas pelo Estado nas últimas décadas, a coleta de dados empíricos, a análise de documentos e da legislação que normatizaram a criação e a implementação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), de 1985 até 2011.

Com a finalidade de compreender o movimento da indústria editorial no mundo e no Brasil, bem como da economia no país, a autora utilizou fontes como relatórios elaborados e disponibilizados em sítios oficiais de instituições e empresas como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Banco Central do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Grupo Abril e o Grupo Saraiva (Silva, 2013).

Explica que a estrutura educacional construída pelo Estado para promover a formação do cidadão, acolhe um contingente de crianças, jovens e adultos, movimentando os mais

variados segmentos de produção da sociedade, que abrange a indústria de construção de prédios escolares, de fornecimento de transporte e merenda escolar, de construção de mobiliário e equipamentos tecnológicos, de uniformes escolares, de materiais didático-pedagógicos (como é o caso dos livros didáticos), dentre outros.

Conclui que a educação se tornou uma área lucrativa de acumulação do capital para muitos ramos da indústria que têm a possibilidade concreta de vender seus produtos, para uma multidão crescente de consumidores que constituem o universo das instituições educacionais (Silva, 2013).

A tese de Giséle Neves Maciel, intitulada "Livros Didáticos de geografia (PNLD 1999-2014): editoras, avaliações e erros nos conteúdos sobre Santa Catarina", defendida na Universidade Federal de Santa Catarina, em 2015, teve como objetivo geral discutir aspectos referentes às editoras de livros didáticos e às mudanças nos processos de avaliação do PNLD (1999-2014), comprovando a permanência de erros em livros didáticos de Geografia nos conteúdos sobre Santa Catarina.

Trata nesta tese de algo que é compreendido como uma tríade: livros didáticos de Geografia–editoras–avaliações do PNLD. A autora compreende o risco de um objeto de estudo tão amplo, porém considera que a imbricação desses elementos é o grande objeto a ser investigado.

Para a elaboração da tese, foram utilizadas fontes de pesquisa como artigos, dissertações, teses e debates realizados em grupos de trabalho de eventos científicos, além da análise de documentos oficiais que tratam do funcionamento do PNLD dados oficiais sobre os investimentos dispendidos pelo MEC para a compra dos livros. Foi utilizada também, legislação que assegura os critérios de avaliação do Programa definidos no Decreto nº 7.084, de 27/01/2010. Realizou entrevistas e aplicou questionários a coordenadores, avaliadores de diferentes componentes além de questionários aplicados a autores de LD e professores de Geografia da educação básica; guias dos livros de Geografia de 1999, 2002, 2005, 2008, 2011 e 2014. Ainda para análise, foram considerados os editais do PNLD de Geografia e os livros didáticos dessa disciplina destinados ao 7º ano do Ensino Fundamental aprovados no PNLD (2011 e 2014), além de alguns livros de edições anteriores (2005 e 2008).

A autora informa que, ao analisar os 12 exemplares selecionados dos livros de Geografia das editoras (Moderna, 2014, AJS, 2012, Escala Educacional, 2012, IBEP, 2012, Leya, 2012, Saraiva, 2012, FTD, 2012, SM, 2012, Positivo, 2012, Editora do Brasil, 2012, Scipione, 2012, Ática, 2012), foram detectadas algumas inconsistências que "continuaram

apresentando municípios e regiões fora de suas áreas corretas, quando o PNLD de 2014 permite a correção das chamadas falhas pontuais" (Maciel, 2015, p. 241).

Em suas palavras:

> [...] frente às questões que foram analisadas, conclui-se que não houve o fundamental – o empenho do MEC em destacar a diferenciação qualitativa entre as coleções, nas grandes ações: quando determinou que os livros seriam avaliados como coleção, e não por livros isolados, e quando retirou as categorias recomendado com distinção, recomendado e recomendado com ressalva; e nas pequenas ações: quando não estimulou ou permitiu que houvesse referências mais claras nos guias quanto à qualidade das obras, (Maciel, 2015, p. 239-240).

A autora complementa que a tríade livros didáticos–editoras–avaliações parece dar mostras dos limites alcançados pela avaliação e demonstra o poder de ação e a influência das editoras em relação a tomada de decisão por parte do MEC.

Conclui que a análise dos livros didáticos aprovados em 2011 e dos 12 livros do PNLD 2014 demonstrou a permanência de incorreções que se repetem há algumas edições – das editoras e da avaliação do PNLD. Considera-se improvável que nenhum avaliador tenha percebido e apontado os erros crassos de localização, por exemplo. Depreende que parece haver uma quantificação de erros "tolerados" nos LD de Geografia, erros que ferem os princípios da ciência geográfica, como o da localização/extensão, bem como contrariam os critérios de avaliação (Maciel, 2015).

Já a tese de Paulo Celso Costa Gonçalves, cujo título é "Políticas públicas de livro didático: elementos para compreensão da agenda de políticas públicas em educação no Brasil", defendida na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia, em 2017, apresenta como objetivo geral verificar como se construiu, no Brasil, a política do livro didático e, principalmente, quais foram os fatores que fizeram com que esse processo de implementação fosse desencadeado.

Para o alcance do objetivo, o autor utiliza o ciclo de políticas públicas com base nas seguintes etapas: formulação da agenda; tomada de decisões – elaboração de plano, previsão e programação das ações; implementação da política – a própria realização das ações previstas; avaliação da política pública. Para tanto, utilizou a contribuição das narrativas apresentada por Walter Benjamin (Gonçalves, 2017).

Direcionado à construção da agenda da política pública do livro didático o foco da pesquisa foi o trabalho de localização e identificação de elementos que se constituíram e

compuseram narrativas que evidenciaram a necessidade de um tratamento por parte do Estado do tema do livro didático.

A pesquisa utilizou como fontes os conteúdos publicados na imprensa. O ambiente de consulta das coleções disponíveis foi na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional em que foram destacadas a do Jornal do Brasil, o jornal O Estado de S. Paulo, no recorte temporal de 1930 até 2017, também foram consultadas, de forma pontual, as coleções dos jornais Correio Paulistano, O Paiz, Jornal de Notícias, Diário Carioca, entre outros.

Gonçalves (2017) considera que as políticas do livro didático poderiam ser como um testemunho representativo das diversas políticas públicas no campo da educação no país e que a sucessão de políticas do livro didático constitui-se num testemunho de ciclos de formulações de agenda, planejamentos e movimentos de implementação de políticas públicas.

Conclui que há no Brasil dificuldade de se formular e implementar uma política pública adequada ao quadro que se observa e, principalmente, que tenha um alcance e produza efeitos significativos na realidade social. Sendo um ir e vir a construção de uma política pública enfatiza que as soluções para problemas nem sempre estão disponíveis ou ao alcance, do mesmo modo, nem sempre a agenda é clara (Gonçalves, 2017).

A tese de Edimarcio Francisco da Rocha, com o título "O Programa Nacional do Livro Didático como Produto de Interesses Políticos, Econômicos e Pedagógicos: um estudo sobre os livros digitais de química", defendida na Universidade Federal de Mato Grosso, em 2018, teve como objetivo geral investigar as inter-relações existentes entre as políticas educacionais brasileiras e o mercado editorial e tecnológico que, nas determinações das políticas públicas do livro didático, incluíram a possibilidade de obras digitais no Programam Nacional do Livro Didático em 2015 (PNLD 2015).

Rocha (2018) explica que a abordagem qualitativa e o estudo de caso são justificados pelo tema que propõe desenvolver no problema da pesquisa, uma vez que, ao pesquisar a política do livro didático, não está operacionalizando variáveis estatísticas e sim a investigando, buscando compreendê-la "em toda a sua complexidade" e ao delimitar a investigação em um acontecimento que foi particular no âmbito do PNLD 2015. A pesquisa fundamenta-se na análise da política educacional do livro didático na perspectiva da abordagem conceitual do Ciclo de Políticas, o método é amparado em três contextos primários: o de influência, o de produção de texto e o de prática, inter-relacionados (Ball; Bowe; Gold,1992). Assim explica os ciclos:

> Contexto de influência, em geral, é onde a política pública é normalmente construída. É aqui que as partes interessadas se esforçam para influenciar na definição e efeitos sociais da educação. No contexto de produção de texto, as discussões ocorridas nas arenas de disputa política são transformadas em texto e nem sempre representam um consenso entre todos os grupos envolvidos.... As consequências reais do texto político serão verificadas em seu efetivo exercício no contexto de prática (Rocha, 2018, p. 68-69).

O autor identificou ambiguidades no discurso que se refere ao livro didático digital. Acentua que, no contexto da prática de produção dos livros digitais, os atores entrevistados relataram dúvidas sobre o que poderia, ou não, ser considerado livro digital.

Nos termos do autor:

> A partir da análise das narrativas dos sujeitos, apoiados pela interpretação dos documentos oficiais, da extensa literatura, a qual aponta que a educação, em todas as suas faces, vem sendo tratada como um negócio e, na conjuntura analítica, sob a ótica do Ciclo de Políticas, defendemos a tese de que a tipificação de obras multimídia no Edital 01/2013, coordenado pelo MEC, foi conduzida por uma trajetória de influências de proporções globais, marcadas pela participação de grupos empresariais associados ao segmento de tecnologia, e, de editoras de livros didáticos que já possuíam uma mercadoria digital e que tinham a expectativa de expandir a oferta de produtos ao governo (Rocha, 2018, p. 213-214).

Nessa trajetória de produção da política do PNLD 2015, segundo Rocha (2018), insere-se o entendimento de que, em um contexto de inclusão digital na educação escolar, fomentado por políticas anteriores e por pesquisas de conjuntura acadêmica, as tecnologias propostas como livros digitais poderiam melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos.

No entanto:

> Constatamos que o conhecimento dos professores entrevistados em relação ao PNLD é limitado à existência de um programa do governo que distribui livros e que foram previamente escolhidos pelo MEC. Os discursos da maioria indicaram que os mesmos não sabiam como o processo regulado pelo edital se desenvolve, quais são os fundamentos que cercam os procedimentos de avaliação dos livros didáticos, porque se avalia ou, ainda, a importância da utilização do Guia no momento da escolha. Alguns professores, apesar de saberem sobre o GLD, não o utilizaram (Rocha, 2018, p. 215).

O autor entende que a questão relativa ao conhecimento docente sobre o PNLD pode estar relacionada com a formação inicial dos professores. Explica que a situação exposta indica a desarticulação pedagógica na formação inicial dos professores quanto ao estudo sobre materiais didáticos, de como avaliá-los, escolhê-los e/ou produzi-los, o que é evidenciado quando os próprios professores afirmam terem escolhido os livros manuseando os mesmos e

não perceberam a indicação nas páginas dos livros impressos, de que havia a possibilidade dos recursos digitais (Rocha, 2018).

Para o autor, de certa maneira, as avaliações periódicas executadas pelo MEC interferem sobre os interesses neoliberais que vêm colonizando a educação brasileira, uma vez que as editoras passam a ter que cumprir o que se estabelece em documentos oficiais, produzidos em contextos nas quais as comunidades disciplinares influenciam.

Rocha (2018) apreende que a política do livro didático vem sendo contextualizada nas trajetórias que a reelaboram, sob o discurso de promover benfeitorias na qualidade da educação, mas que podem conter interesses ocultos diversos. Enfatiza que é preciso acompanharmos mais de perto como ocorrem as relações entre as editoras e o governo nas tratativas curriculares e, consequentemente, nos materiais derivados.

Conclui que, como professores, apesar da performatividade que nos atinge cada vez mais, de forma intensa, é preciso desenvolver práticas capazes de olhar criticamente as políticas educacionais, de perceber e de atuar no combate aos movimentos que, sorrateiramente, agem nos bastidores, criam problemas e vendem soluções e tecnologias para a 'resolução' destes mesmos problemas. Práticas neoliberais que visam manter-nos sempre à margem de uma educação libertadora (Rocha, 2018).

A tese de José Wilson dos Santos com o título "Relações saber-poder: discursos, tensões e estratégias que (re)orientam a constituição do livro didático de matemática", defendida na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em 2019, tem a seguinte questão de pesquisa: "Quais efeitos emergem das relações de poder que atravessam a produção e resultam na/da constituição do livro didático de Matemática?" A partir da questão proposta, definiu como objetivo geral analisar e descrever o modo como o livro didático de Matemática situa-se em um terreno árido de disputas constantes, onde as relações de poder que atravessam o campo da produção didática produzem normatizações e instituem práticas que o constituem.

Na metodologia, utilizou pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas em que buscou descrever a contingência do momento histórico, as relações saber-poder mobilizadas na produção de livros didáticos de Matemática, bem como as resistências (como forma de poder) que tensionam e reajustam as linhas de força, que (re)configuram ações, normalizam sujeitos, instituições e modos de produção do livro didático de Matemática.

Santos (2019) enfatiza que os dados produzidos apontam que à medida que o livro didático se torna um produto lucrativo, sua produção passa a ser regida não por aspectos

educacionais, mas por fatores econômicos. Ele explica que, nesse contexto, busca-se realizar uma leitura dos discursos pedagógicos e econômicos:

> [...] busca-se, por um lado, em documentos oficiais, diretrizes e, particularmente, nos editais do PNLD os conhecimentos colocados no jogo do 'verdadeiro' e do 'falso', do 'proibido' e do 'permitido', ditando o que deve ou não estar contido nos livros de Matemática. Em suma, trata-se, por um lado, de produzir os conhecimentos necessários para aprovação do livro no PNLD. Por outro, grupos editoriais buscam, por meio de diferentes estratégias – como a contratação de freelancers que atuam/atuaram em sala de aula, de profissionais da Educação Matemática, dos relatos dos divulgadores de livros, da realização de pesquisas focus group, entre outras – realizar uma seleção e apropriação de enunciados e enunciações de professores que evidenciem o tipo preferido de livros, visando o sucesso comercial da obra (Santos, 2019, p. 253).

Conforme Santos (2019), ao considerar o universo da produção de livros didáticos de Matemática, depara-se com uma dinâmica de inversões constantes na ordem de um poder que não possui forma determinada nem direção única, mas que flui de um campo a outro. Afirma que não há um poder único e determinável, mas relações de poder que atravessam empresas, autores, editores, avaliadores do PNLD e professores, entre outros sujeitos e instituições.

Conclui que, nesse ambiente corporativo, tentativas de centralização de poder levam editoras a investirem esforços na contratação de autores e editores de outras empresas com o propósito de fragilizar a concorrência, controlando, assim, o espaço da produção didática. Mas, diante de um poder que furtivamente parece centrar-se naqueles que investem dinheiro ou ideias para a produção do livro didático, tem um professor de Matemática que se recusa às tentativas de controle de sua conduta a partir do livro didático (Santos, 2019).

Entre os trabalhos acadêmicos levantados, encontra-se a tese da Ana Paula Perovano com o título "Perspectivas de professores sobre a escolha do livro didático de matemática", defendida no Instituto de Geociências e Ciências Exatas Câmpus de Rio Claro, na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", em 2022, com a seguinte questão de pesquisa: "O que se revela quando um grupo de professores discute sobre a escolha do livro didático de Matemática?". Definiu como objetivo geral analisar as perspectivas de professores evidenciadas quando um grupo de professores discute sobre a escolha do livro didático de Matemática, ou seja, analisar os conhecimentos, orientações de ensino, aspectos físicos e representacionais dessas obras que são percebidos e comunicados pelos professores quando se ocupam da escolha deste recurso.

A autora, ao demarcar os caminhos metodológicos, em uma abordagem qualitativa, utilizou a pesquisa bibliográfica, documental, o questionário e o oferecimento de um curso de extensão voltado à formação continuada de professores de Matemática em que estes foram convidados a discutir e avaliar livros didáticos de sua disciplina.

Perovano (2022) afirma que não se entende formação como um conjunto de procedimentos que leve ao domínio de conteúdos e de habilidades, mas que, buscou no curso criar um ambiente de ação e reflexão em cooperação com os professores para promover uma discussão a respeito das políticas do PNLD e sobre o processo de escolha do livro didático de Matemática pelos professores.

Os questionamentos e reflexões compartilhados dos dados das reuniões, obtidos por meio do WhatsApp, do Meet e do Classroom, agrupados, possibilitaram revelar as concepções e os entendimentos dos professores a respeito da escolha do livro didático de Matemática, relata a doutora.

Para subsidiar o estudo, buscou um diálogo teórico a respeito de alguns componentes significativos no processo de escolha do livro didático, como o conhecimento profissional docente e a formação profissional docente, sendo que o prazo destinado aos professores para o processo de seleção do livro didático é exíguo, afirma a autora em sua conclusão (Perovano, 2022).

Em sua conclusão afirma que:

> O livro didático auxilia o professor a personalizar as oportunidades e situações de aprendizagem de maneira a atender as singularidades de seus alunos. Por tratar-se de um objeto plural, ele também propicia oportunidades de aprendizagem para o professor, especialmente ao aduzir as inovações pedagógicas que neles são veiculadas [...]. O processo de escolha do livro didático merece, portanto, atenção mais aprofundada, visto que o uso deste recurso está intimamente relacionado com às atividades desenvolvidas em sala de aula, o que certamente tem impacto nas experiências de aprendizagem dos alunos sendo necessário mais incentivo, preparação e chamamento para que os professores possam participar destes processos (Perovano, 2022, p. 251).

Perovano (2022) constatou a falta de tempo na jornada de trabalho que permita ações sistematizadas para discussão dos elementos constitutivos do processo avaliativo realizado pelos professores na seleção do livro didático de Matemática disponibilizado pelo PNLD. Constatou também, que maioria dos participantes desconhecia as políticas públicas do livro didático e as fases significativas do PNLD, em especial o Guia do Livro Didático.

As teses analisadas contribuíram com esta pesquisa ao trazerem para o debate uma Política de Estado representada em um Programa, a dinâmica do Programa, seus elementos históricos, o mercado editorial no Brasil, a dimensão pedagógica e a percepção de professores sobre o livro didático de diversos componentes curriculares, auxiliando inclusive na delimitação do objeto e dos seus objetivos.

Esta tese diferencia-se das pesquisas relacionadas no levantamento bibliográfico ao buscar analisar o PNLD como política pública educacional, relacionar o nacional e o local, na medida em que a investigação centra-se no processo de constituição do Programa e de sua materialização em uma realidade específica, na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS).

Frente ao exposto, seu **objetivo** geral é analisar o processo de constituição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e sua materialização na Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande (MS) (REME/CG), no período de 2009 a 2022.

Para o alcance do objetivo geral foram definidos os **objetivos específicos** assim delineados: discutir o processo de constituição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) no contexto da política e da legislação educacional brasileira; examinar aspectos normativos e o mercado editorial no processo de materialização do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS); analisar o processo de escolha do livro didático nas escolas da mencionada Rede Municipal de Ensino no âmbito do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

A pesquisa parte do pressuposto que o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, como política de Estado de caráter universal, desenvolveu-se de forma ininterrupta ao longo do período analisado. Contudo, apresentou mudanças em sua abrangência no processo de materialização, expressas principalmente nas diferentes formas de escolha e distribuição de livros e materiais didáticos às etapas da Educação Básica e modalidades de ensino.

1.3. Lócus da pesquisa

Cabe esclarecer que a escolha do município de Campo Grande, como lócus da pesquisa, se deve ao fato de ser a capital do estado de Mato Grosso do Sul, localizado na região Centro-Oeste, com uma população de 898.100 pessoas em 2022, maior número de habitantes do estado e de estudantes matriculados nos anos finais Ensino do Fundamental na Rede Municipal de Ensino do estado (IBGE, 2023).

A área urbana do município de Campo Grande (MS) está dividida em 7 (sete) regiões, com as seguintes denominações: Região Urbana do Centro, Região Urbana do Segredo, Região Urbana do Prosa, Região Urbana do Bandeira, Região Urbana do Anhanduizinho, Região Urbana do Lagoa e a Região Urbana do Imbirussu (Campo Grande, 2019).

A tabela a seguir apresenta dados do Censo Escolar em 2021 e demonstra a posição de Campo Grande (MS) em relação às outras capitais do país, no que se refere ao número de estudantes matriculados nos anos finais do Ensino Fundamental em escolas da Rede Municipal.

Tabela 1 - Número de estudantes matriculados em escolas públicas municipais nos anos finais do Ensino Fundamental das capitais brasileiras - 2021

Capital	Matrículas	Posição Matrículas
São Paulo	196.582	1º
Rio De Janeiro	192.175	2º
Fortaleza	82.809	3º
Manaus	61.043	4º
Belo Horizonte	44.051	5º
São Luís	31.103	6º
Campo Grande	28.937	7º
Salvador	26.721	8º
Teresina	25.435	9º
João Pessoa	21.151	10º
Goiânia	20.335	11º
Porto Alegre	15.096	12º
Natal	14.779	13º
Belém	14.598	14º
Recife	13.534	15º

Continuação da tabela 1 - Número de estudantes matriculados em escolas públicas municipais nos anos finais do Ensino Fundamental das capitais brasileiras - 2021

Palmas	12.240	16º
Vitória	11.291	17º
Florianópolis	7.900	18º
Aracaju	7.061	19º
Maceió	6.633	20º
Cuiabá	5.123	21º
Curitiba	4.960	22º
Porto Velho	945	23º

Fonte: Elaboração do autor com dados do Censo Escolar IBGE (2023). Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/13/5908. Acesso em: 12 set. 2023.

Como se verifica na tabela anterior, a Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande tem o maior número de alunos matriculados nos anos finais do Ensino Fundamental em relação às capitais da região Centro-Oeste e se posiciona na sétima colocação em relação às capitais do Brasil.

Esses dados contribuem também para justificar a escolha do município que, além disso, tem Sistema e Conselho Municipal de Educação (Campo Grande, 2019).

Nota-se que os municípios de Boa Vista e de Rio Branco, de acordo com o IBGE (2023), não ofertavam os anos finais do Ensino Fundamental, nas redes municipais que estavam sob a responsabilidade da rede federal, estadual e privada nos respectivos estados. Na capital Macapá, a rede municipal também não ofertava os anos finais do Ensino Fundamental II que estava a cargo da rede estadual e privada de ensino (IBGE 2023).

O número de matrículas na REME de Campo Grande (MS) é de 108.353 (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio)[5], de acordo com os dados do Censo Escolar de 2022 (Campo Grande, 2022), distribuídas de acordo com o exposto na tabela seguinte.

[5]Trata-se da Escola Municipal Agrícola Governador Arnaldo Estevão de Figueiredo. Disponível em: https://www.campogrande.ms.gov.br/cgnoticias/galeria/escola-agricola-da-reme-garante-pratica-e-formacao-tecnica-para-estudantes/. Acesso em: 5 nov. 2025.

Tabela 2 - Número de unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) – 2022

Unidades	Polo/anexo	Urbana	Rural	Total
EMEIs	Polo	105	1	106
Escolas	Polo	91	8	99
	Anexo/Extensão	6	4	10
Total		202	13	215

Fonte: Elaboração do autor com os dados do Censo Escolar, Siger, Central de Matrícula. Campo Grande (MS). (2022).

Como se verifica, no mesmo ano, as unidades escolares da REME de Campo Grande correspondem ao universo de 215 (duzentos e quinze) unidades, compreendendo Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), de Ensino Fundamental, anexos, extensões e demais unidades escolares com um total de 108.353 matrículas (Campo Grande, 2022).

1.4. Aspectos teórico-metodológicos

No que se refere à metodologia, trata-se de pesquisa qualitativa que parte da revisão bibliográfica e utiliza documentos como fontes para a análise do objeto (Duarte, 2002).

De acordo com Gil (2008, p. 50) "A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos".

Evangelista e Shiroma (2019) acentuam que ao começar o estudo de uma determinada política procuramos nos cercar de documentos, pesquisas e dados que a informam. Esclarecem que:

> Analisamos documentos procurando decifrar, nos textos, os objetivos anunciados ou velados de determinada política, para entender como se articulam ou afrontam o projeto hegemônico burguês como impactam a luta de classes, como colaboram ou dificultam a construção de uma sociabilidade que supere o modo de produção capitalista (Evangelista; Shiroma, 2019, p. 85).

Os conteúdos presentes nos documentos oficiais "[...] fornecem pistas sobre como as instituições explicam a realidade e buscam legitimar suas atividades" (Shiroma *et al.*, 2005, p. 429).

Os documentos foram aferidos nos *sites* disponíveis do governo federal, principalmente do MEC e do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), no

que se refere ao PNLD. Foram selecionados de acordo com a temática em estudo e estão expostos no quadro 2.

Quadro 2 - Documentos em âmbito nacional referentes ao Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)

Documentos	Assunto	Data
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: Inciso VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	5 de outubro de 1988
Lei n. 5.692	Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências.	11 de agosto de 1971
Lei n. 9.394 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional,	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional	24 de dezembro de 1996
Lei n. 13.005	Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e dá outras providências.	25 de junho de 2014
Decreto-Lei n. 93	Cria o Instituto Nacional do Livro (INL).	21 de dezembro de 1937
Decreto-Lei n. 1006	Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático e institui a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD).	30 de dezembro de 1938
Decreto-Lei n. 8.460	Consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático.	26 de dezembro de 1945
Decreto, n. 59.355	Institui no Ministério da Educação e Cultura a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) e revoga o Decreto número 58.653-66.	4 de outubro de 1966
Decreto n. 68.728	Provê sobre a política do livro técnico e do livro didático e dá outras providências. Art. 3º. Fica revogado o Decreto número 59.355, de 4 de outubro de 1966,	9 de junho de 1971
Decreto n. 77.107	Dispõe sobre a edição e distribuição de livros textos e dá outras providências.	4 de fevereiro de 1976
Decreto n. 91.542	Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências.	19 de agosto de 1985
Decreto n. 7.084	Dispõe sobre os procedimentos para execução dos programas de material didático: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).	27 de janeiro de 2010
Decreto n. 9.099	Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Art. 29. Fica	18 de julho de 2017

	revogado o Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010.	
Emenda Constitucional n. 59	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.	11 de novembro de 2009
Resolução FNDE/MEC n. 38	Dispões sobre a execução do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio - PNLEM, no seu Projeto-Piloto (2005 - 2007).	15 de outubro de 2003
Resolução CD FNDE n. 18	Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA 2008.	24 de abril de 2007
Resolução CD FNDE n. 60	Dispõe sobre O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Art. 2º Para participar do PNLD, as escolas federais e as redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal deverão firmar um termo de adesão específico, a ser disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).	20 de novembro de 2009
Resolução CNE/CP n. 2	Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica.	22 de dezembro de 2017
Resolução n. 12	Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD. Art. 8º O atendimento com materiais didáticos e literários para as escolas da rede pública de ensino e para as instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público ocorrerá da seguinte forma: I – Primeira aquisição, de forma integral, quadrienal e subsequente à escolha, dos materiais consumíveis e reutilizáveis;	7 de outubro de 2020
Edital de Chamada Pública	Torna pública a chamada de candidaturas	21 de maio de 2020

MEC n. 25	de professores das redes públicas e privadas de ensino superior e da educação básica. Dentre seus objetivos, a seleção de profissionais habilitados a participar da equipe de avaliação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD.	
Edital de Convocação FNDE n.1.	Tem por objeto a convocação de editores para participar do processo de aquisição de obras didáticas. Empresas são orientadas a realizar a exposição de suas obras a serem credenciadas pelo processo de inscrição e avaliação de obras didáticas, literárias e recursos educacionais digitais, direcionados ao PNLD 2024-2027 dos Anos Finais do Ensino Fundamental.	29 de março de 2022
Portaria MEC n. 35	Dispõe sobre sistema de coedição de livros com as editoras nacionais, com recursos do Instituto Nacional do Livro (INL).	11 de março de 1970
Portaria MEC n. 1.130	Dispõe sobre a definição de critérios para avaliação dos livros didáticos: 1ª a 4ª séries.	5 de agosto de 1993
Portaria MEC n. 2.963	Dispõe sobre as normas de conduta para o processo de execução dos Programas do Livro.	29 de agosto de 2005

Fonte: Elaborado pelo autor com dados dos sites: Disponível em: http://portal.mec.gov.br e https://www.gov.br/fnde/pt-br. Acesso em: 12 ago. 2023.

Além dos documentos supracitados, foram utilizados outros obtidos na Secretaria Municipal da Educação de Campo Grande (SEMED/CG), que constam no quadro 3.

Quadro 3 - Documentos em âmbito municipal relacionados ao Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)

Documentos	Assunto	Data/Período
Resolução SEMED n. 228	Dispõe sobre o manejo com o livro didático nas unidades escolares da rede municipal de ensino.	20 de setembro de 2021
Resolução SEMED n. 226	Dispõe sobre o fim do ciclo de utilização do livro didático.	de 2016 a 2022
Termo de adesão ao PNLD	Dispõe sobre o município em aderir ao PNLD	de 2016 a 2022

Fonte: SEMED/CG (2021, 2022).

Cabe destacar que o projeto que deu origem a esta tese foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), sendo aprovado em 17 de agosto de 2024, sob o Processo n. 7.012.547.

A pesquisa utilizou também a entrevista semiestruturada (Apêndice A), que combina perguntas abertas e fechadas, em que o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o

tema proposto Quaresma; Boni, (2005). Portanto, a disciplina, ou rigor metodológico, começa no contexto do problema e na forma concreta de elaborar as perguntas Gamboa, (2014). Acrescenta-se que:

> De um modo geral, pesquisas de cunho qualitativo exigem a realização de entrevistas, quase sempre longas e semi-estruturadas. Nesses casos, a definição de critérios segundo os quais serão selecionados os sujeitos que vão compor o universo de investigação é algo primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado. A descrição e delimitação da população base, ou seja, dos sujeitos a serem entrevistados, assim como o seu grau de representatividade no grupo social em estudo, constituem um problema a ser imediatamente enfrentado, já que se trata do solo sobre o qual grande parte do trabalho de campo será assentado (Duarte, 2002, p. 141).

Estabeleceu-se, inicialmente, contato com a Secretaria Municipal da Educação (SEMED), mediante a entrega da carta de apresentação da coordenação do PPGE/UCDB e do pedido formal de autorização.

Uma das entrevistas foi realizada com um representante da SEMED/CG, responsável pelo acompanhamento do PNLD na REME. Para preservar a identidade dos participantes e considerando o anonimato, o entrevistado foi assim identificado: Técnico SEMED.

Além disso, foram entrevistados professores dos anos finais do Ensino Fundamental de três unidades escolares da REME. A seleção das escolas ocorreu conforme os seguintes critérios: a unidade escolar com o maior número de estudantes matriculados e localizada na região urbana com o maior número de habitantes do município; A segunda unidade escolar com maior número de estudantes matriculados independente da região urbana em que está localizada; e a escola com maior número de estudantes matriculados localizada na região rural.

O entrevistado de cada unidade escolar selecionada, correspondeu ao seguinte critério: integrar no momento da pesquisa o conselho escolar como titular, pelo fato de participar mais diretamente das tomadas de decisões sobre as ações da escola, junto com os demais integrantes do conselho.

Cabe esclarecer que, na Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande (MS), o conselho escolar constitui-se, conforme o Art. 3º da Resolução SEMED n. 247, de 14 de agosto de 2023:

> [...] em uma das instâncias da gestão escolar e desempenhará as funções deliberativa, fiscalizadora, consultiva e mobilizadora em relação aos assuntos inerentes à gestão pedagógico-administrativo-financeira das

> unidades escolares, resguardados os princípios constitucionais, as disposições legais e as diretrizes da política educacional da Secretaria Municipal de Educação/SEMED (Campo Grande, 2023, p. 1).

O Art. 5º da Resolução supracitada dispõe sobre a composição do conselho escolar, na REME de Campo Grande:

> [...] II - nas escolas municipais que oferecem, também, o ensino fundamental e médio:
> a) diretor escolar, que será membro nato;
> b) dois representantes da equipe técnico-pedagógica;
> c) dois representantes dos docentes;
> d) dois representantes dos servidores administrativos;
> e) três representantes de pais e/ou responsáveis dos alunos;
> f) três alunos com dez anos de idade ou mais, regularmente matriculados e frequentes, representantes dos discentes;
> g) dois representantes da comunidade local (Campo Grande, 2023, p.1).

As escolas foram identificadas como E1, E2 e E3 e os professores como: P1, P2 e P3. Outros entrevistados foram os responsáveis pela organização da dinâmica dos trabalhos sobre o PNLD nas três unidades escolares selecionadas. Esses representantes foram identificados como: R1, R2 e R3.

O critério de seleção desses entrevistados deve-se à Resolução SEMED n. 228, de 20 de setembro de 2021, que dispõe sobre o manejo do livro e do material didático nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino. Em seu "Art. 13, define que "compete a cada unidade escolar designar o(a) coordenador(a) pedagógico, supervisor escolar e/ou ao orientador educacional como responsáveis pelo manejo com o livro didático na escola" (Campo Grande, 2021).

Os documentos e dados necessários foram prontamente disponibilizados por setores estratégicos da SEMED, como a Central de Matrículas e a coordenação responsável pelo PNLD. A colaboração dos servidores locais foi fundamental para a consulta dos documentos e para a viabilização das entrevistas com o técnico da Secretaria, os responsáveis pelo manejo do livro didático e com os professores das três unidades escolares selecionadas.

As entrevistas (Apêndice A) foram realizadas entre os dias 27 de agosto e 27 de outubro de 2024 e gravadas em áudio. Entretanto, um participante solicitou que o registro de suas repostas não fosse gravado, sendo registrada de forma escrita. A transcrição foi realizada pelo autor da tese. Todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (Apêndice B).

As entrevistas foram transcritas e sistematizadas para identificação do conteúdo presente. Conforme Campos (2004, p. 613):

> […] a análise de conteúdo não deve ser extremamente vinculada ao texto ou a técnica, num formalismo excessivo, que prejudique a criatividade e a capacidade intuitiva do pesquisador, por conseguinte, nem tão subjetiva, levando-se a impor as suas próprias idéias ou valores, no qual o texto passe a funcionar meramente como confirmador dessas.

O autor enfatiza que uma das mais importantes decisões para o pesquisador na análise de conteúdo é a seleção das unidades de análise que orientarão a discussão das questões respondidas (Campos, 2004). Portanto, as unidades de análise foram definidas e abrangem as questões utilizadas nas entrevistas, da seguinte forma: Organização do PNLD na Rede Municipal de Ensino; divulgação e distribuição do Livro Didáticos pelas editoras; escolha e utilização do Livro Didático nas escolas; e desfazimento dos livros didáticos.

Para a discussão dos dados da pesquisa, o trabalho fundamenta-se em autores que em uma perspectiva crítico-dialética discutem a sociedade capitalista questionando as normas e os valores dominantes, buscando explicar as relações sociais e revelar as formas de dominação, para isso examinam as estruturas de poder, as desigualdades sociais, no contexto do capitalismo. Fundamenta-se na produção bibliográfica de autores que contribuem para o aprofundamento teórico do tema em questão: Adrião (2012), Cury (1985, 2002), Dourado (2010, 2017), Peroni; Caetano (2015) e Saviani (1996, 2012).

Compreende-se que o estudo da materialização de uma política, "[...] implica apreender que as imbricações entre a realidade social dinâmica e os atores sociais são permeadas por categorias analíticas (teórico-conceituais) e procedimentos políticos (fins visados)" (Dourado, 2017, p. 46).

De acordo com Cury (1985), as categorias analíticas auxiliam a compreensão do todo, cujos elementos são constituintes da realidade, incluindo os da educação e devem corresponder às condições concretas, no tempo e no espaço, pois possuem a função de intérpretes do real, ou seja:

> [...] não são formas puras que dão conta de toda e qualquer realidade para todo o sempre. Elas são relativas, ao mesmo tempo, ao real e ao pensamento, ou seja, a todo o movimento no real e no pensamento. Daí o fato de tanto pertencerem ao campo do conhecimento, quanto indicarem os aspectos objetivos do fenômeno. As categorias, pois, só se dão como tais no movimento e a partir de um movimento. Consideramos isoladamente, tornam-se abstratas. Presentes em todo fenômeno, isolá-las do movimento significa torná-las objetos de contemplação e negá-las como um ponto nodal

> que tenta expressar, pelo movimento do pensamento, o movimento do real. (Cury, 1985, p.22).

As categorias analíticas (teórico-conceituais) foram assim definidas: direito à educação escolar e direito ao livro didático.

É preciso esclarecer que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 define no Art. 6º o direito à educação, como o primeiro dos direitos sociais, cujo dever do Estado é provê-lo (Brasil, 1988). Desse modo, "a busca de tal efetivação abrange desde os princípios e regras da administração pública que passando por leis infraconstitucionais chega até as diretrizes que regem os currículos da educação escolar" (Cury, 2009, p. 121).

Compreende-se que a educação escolar, como afirma o autor, é uma dimensão fundante da cidadania, e tal princípio é indispensável para políticas que visam à participação de todos nos espaços sociais e políticos e, mesmo, para reinserção no mundo profissional.

Nesse sentido:

> [...] a ligação entre o direito à educação escolar e a democracia terá a legislação como um de seus suportes e invocará o Estado como provedor desse bem, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades. A intervenção tornar-se-á mais concreta quando da associação entre gratuidade e obrigatoriedade, já que a obrigatoriedade é um modo de sobrepor uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito civil (Cury, 2002a, p. 249).

Por isso a CRFB de 1988 assinala no Art. 4º o dever do Estado com a educação escolar pública que será efetivado mediante a garantia de: "Inciso VIII – 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" (Brasil, 1988).

Desse modo, o livro didático é considerado indispensável na materialização de conhecimentos e auxilia estudantes de diferentes contextos socioeconômicos. Trata-se de um material didático importante para o acompanhamento dos estudos e para propiciar maior segurança aos estudantes. "Ele não resume em si o conjunto de materiais didáticos, mas ele é indispensável na ação de apoio aos alunos" (Cury, 2009, p. 121).

Assim, representa uma importante e indispensável mediação para garantir um direito à cidadania: o direito à educação escolar, na medida em que é entendido como um elemento crucial para a prática pedagógica, com funções políticas e culturais, na formação de cidadãos críticos e na disseminação do conhecimento e, portanto, imprescindível na garantia do direito à educação.

Diante do exposto, esta tese está organizada em três capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais.

O primeiro capítulo intitulado "**Constituição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático no Contexto Brasileiro",** discute a Política Nacional do Livro e do Material Didático destacando sua trajetória histórica, seus fundamentos e os aspectos legais.

No segundo capítulo, com o título "**Materialização do Programa Nacional do Livro e do Material Didático na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS)"** apresenta as normativas e os mecanismos utilizados pela Secretaria Municipal da Educação de Campo Grande (MS) para a escolha do livro didático.

O terceiro capítulo denominado "**Materialização do Programa Nacional do Livro Didático no Contexto Escolar",** visa examinar o processo de escolha do Livro Didático nas escolas selecionadas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS).

E, nas Considerações Finais, são apresentadas as principais conclusões da tese respondendo aos objetivos propostos.

CAPÍTULO II

CONSTITUIÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO NO CONTEXTO BRASILEIRO

O objetivo do capítulo, organizado em cinco seções, é discutir a Política Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), destacando sua trajetória histórica, seus fundamentos e os aspectos legais no contexto brasileiro.

Este capítulo fundamenta-se no que afirma Saviani (1996, p. 33), para quem considerar um objeto de pesquisa resulta em situá-lo no cenário, político e social do país em que está inserido "[...] em cujo seio se desenvolve o fenômeno educativo que se quer compreender, uma vez que é esse processo de investigação que fará emergir a problemática educacional concreta".

2.1. Programa Nacional do Livro Didático: antecedentes históricos

Para a apreensão do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), como política pública educacional, apresenta-se, nesta seção, o movimento de constituição do Programa.

A produção, distribuição e circulação do livro didático às escolas públicas brasileiras iniciaram na década de 1930, na gestão do ministro da Educação Gustavo Capanema, durante o governo de Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945), à época, sem partido. Nesse período, o Decreto-Lei n. 93, de 21/12/1937, estabeleceu a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), órgão criado para legislar sobre as políticas do livro didático. Em seguida, o Decreto-Lei n. 1.006, de 30/12/1938 (Brasil, 1938), instituiu a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD).

Vale lembrar que, no governo de Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945), o processo de industrialização no Brasil foi intensificado e caracterizado por uma forte presença do Estado. Conforme destaca Britto (2011), o Estado desempenhou um papel decisivo nesse contexto, uma instituição social que buscava responder às demandas de seu tempo histórico, por meio da regulamentação e intervenção direta em diversos setores da economia e da sociedade. Essa atuação se manifestou na criação de órgãos oficiais, no suporte político e no incentivo a ações econômicas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional.

Entre as propostas nacionalistas, acrescenta a autora:

> [...] estava a defesa da industrialização, voltada para o desenvolvimento, o que significava aumentar a produção de bens de consumo, ampliar o mercado interno e, consequentemente, a renda nacional. Para tal, se fazia necessária a atuação do Estado, tanto para planejar os rumos da industrialização quanto das políticas subsidiárias, como transportes, modernização agrícola, siderúrgica, etc. (Britto, 2011, p. 210).

O Estado, de acordo com Britto (2011), foi favorável à consolidação do capitalismo no Brasil devido à expansão da indústria, bem como ao surgimento de um novo ideário no campo educacional, que considerava a escola um fator importante no processo de reconstrução da sociedade brasileira, tornando necessária, portanto, uma reorganização do sistema escolar.

Silva (2013) analisa que, no âmbito dos limites determinados pelo momento histórico:

> [...] foi desencadeado, pelo Estado, um esforço no sentido de desenvolver um projeto para a educação, com o propósito de implementar no Brasil um sistema nacional de educação. Para dar um novo reordenamento ao ensino brasileiro, os Ministros de Educação Francisco Campos e Gustavo Capanema, convocados por Getúlio Vargas, formularam e procuraram colocar em prática um conjunto de reformas voltadas para a organização do ensino primário, secundário, profissionalizante e superior em âmbito nacional (Silva, 2013, p. 71).

Com o impulso da industrialização e urbanização a partir da década de 1930, a escolarização das pessoas deveria seguir o ritmo de crescimento do país, embora os investimentos na educação não fossem compatíveis. “Assim, os investimentos federais em ensino passam de 2,1%, em 1932, para 2,5 em 1936; os estaduais se reduzem de 15,0% para 13,4% e os municipais se ampliam de 8,1% para 8,3% no mesmo período” (Ribeiro, 2003, p.117), apesar de a Constituição de 1934 ter determinado, em seu Art. 156, que “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.

Conforme mostra Saviani (2008), essa vinculação orçamentária foi retirada na Constituição de 1937, do Estado Novo, e foi retomada na Carta de 1946, que fixou em 20% a obrigação mínima dos estados e municípios e 10% da União. No entanto, em 1955 tínhamos os seguintes índices: União, 5,7%; estados, 13,7%; municípios, 11,4%.

Nesse cenário de vinculação de recursos para a educação, é que a produção, distribuição e circulação do livro didático às escolas públicas brasileiras teve início na década de 1930, quando o Decreto-Lei n. 93, de 21/12/1937 estabeleceu a criação do Instituto

Nacional do Livro (INL), órgão criado para legislar sobre políticas do livro didático e, em seguida, o Decreto-Lei n. 1.006, de 30/12/1938 (Brasil, 1938), criou a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), na gestão do ministro da Educação Gustavo Capanema no governo de Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945).

Essa Comissão tinha atribuições de legislar e controlar a produção e a circulação dos livros didáticos no país, destinados às séries escolares pré-primárias, primárias, normais, profissionais e secundárias. A partir de então, a função de avaliar e recomendar a adoção dos livros passava definitivamente para a esfera federal" (Maciel, 2015, p. 41). O Decreto-Lei n. 1.006 de 30/12/1938, em seu Art. 2º normatiza o entendimento sobre o livro didático:

> Art. 2º Para os efeitos da presente lei, são considerados livros didáticos os compêndios e os livros de leitura de classe.
> § 1º Compêndios são os livros que exponham, total ou parcialmente, a matéria das disciplinas constantes dos programas escolares.
> § 2º Livros de leitura de classe são os livros usados para leitura dos alunos em aula. (Brasil, 1938).

O governo federal, portanto, passou a direcionar as normativas sobre o livro didático, o que também constituía uma das atribuições do INL. O Art. 9º, § 2º do Decreto-Lei n. 1.006 de 30/12/1938 explicitava que os membros integrantes da Comissão não poderiam ter nenhum vínculo de caráter comercial com editoras nacionais ou do estrangeiras (Brasil, 1938).

Com sede no edifício da Biblioteca Nacional, o INL operava com a seguinte estrutura: serviços gerais de administração, três seções técnicas (Enciclopédias e Dicionário, Publicações e Bibliotecas) e um Conselho de Orientação (Silva, 2013). As funções do INL estavam assim definidas:

> [...] a) organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, revendo-lhes as sucessivas edições;
> b) editar toda sorte de obras raras ou preciosas, que sejam de grande interesse para a cultura nacional;
> c) promover as medidas necessárias para aumentar, melhorar e baratear a edição de livros no país bem como para facilitar a importação de livros estrangeiros; e,
> d) incentivar a organização e auxiliar a manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional (Brasil, 1937).

Em 29 de março de 1939, o Decreto-lei n. 1.177 alterou a organização e o funcionamento da CNLD, ampliando o número de membros de sete para doze. A influência que essa Comissão tinha sobre a produção e circulação do livro didático estava na proporção direta do controle que o próprio ministro exercia sobre a comissão (Freitag; Motta; Costa, 1997).

Conforme o Art. 20º do mencionado Decreto-lei, não seria autorizado o uso do livro didático:

> a) que atente, de qualquer forma, contra a unidade, a independência ou a honra nacional;
> b) que contenha, de modo explícito ou implícito, pregação ideológica ou indicação da violência contra o regime político adotado pela Nação;
> c) que envolva qualquer ofensa ao Chefe da Nação, ou às autoridades constituídas, ao Exército, à Marinha, ou às demais instituições nacionais;
> d) que despreze ou escureça as tradições nacionais, ou tente deslustrar as figuras dos que se bateram ou se sacrificaram pela pátria;
> e) que encerre qualquer afirmação ou sugestão, que induza o pessimismo quanto ao poder e ao destino da raça brasileira;
> f) que inspire o sentimento da superioridade ou inferioridade do homem de uma região do país com relação ao das demais regiões;
> g) que incite ódio contra as raças e as nações estrangeiras;
> h) que desperte ou alimente a oposição e a luta entre as classes sociais;
> i) que procure negar ou destruir o sentimento religioso ou envolva combate a qualquer confissão religiosa;
> j) que atente contra a família, ou pregue ou insinue contra a indissolubilidade dos vínculos conjugais;
> k) que inspire o desamor à virtude, induza o sentimento da inutilidade ou desnecessidade do esforço individual, ou combata as legítimas prerrogativas da personalidade humana (Brasil, 1938).

No entendimento de Silva (2013), alguns desses impedimentos estavam relacionados a questões político-ideológicas, enquanto outros se referiam aos fundamentos da própria didática. Essa discussão é complementada pela explicação de Costa (2011) a respeito do papel do livro didático e do posicionamento governamental naquele momento histórico:

> A padronização da língua e o centralismo do novo governo ampliava o mercado de livros didáticos, uma vez que um dos principais alvos do governo Vargas era a persistente manutenção do separatismo de determinadas comunidades de imigrantes, principalmente de origem alemã, que insistiam na manutenção de sua língua de origem. Por isso, a necessidade de consumo de livros em língua nacional, que a partir de 1938 tinham a sua produção orientada pela Comissão Nacional do Livro Didático (Costa, 2011, p. 5).

A política de controle e distribuição do livro didático marcava, para o governo, o início de um processo de padronização e construção da identidade linguística nacional contra influências externas. Sousa (2017) ressalta que a CNLD:

> [...] tinha o objetivo geral de regulamentar a padronizar os manuais didáticos utilizados nas escolas brasileiras. Em consonância com a política do Estado Novo, o CNLD impunha um projeto educacional, o que significava, por um lado, no zelo da ortografia oficial, e, por outro na implantação de orientações curriculares específicas (Sousa, 2017, p. 186).

Na análise de Filgueiras (2011, p. 92), a CNLD, "ao aprovar somente livros didáticos que estavam de acordo com os programas oficiais, impossibilitava a elaboração de manuais escolares diferenciados. Todos os compêndios tornavam-se iguais".

Os manuais escolares, portanto, não sofriam alterações substanciais em seu conteúdo e aspecto gráfico mesmo após a avaliação da Comissão. Como assinala Filgueiras (2011):

> Para verificar se os manuais escolares aprovados pela CNLD apresentaram alterações em seu conteúdo e aspecto gráfico, foi feita uma busca nos livros didáticos da BLD/USP. Na análise dos livros, foi possível observar pequenas mudanças nos manuais escolares nos anos 1950. Foram observados manuais publicados antes da avaliação e os mesmos manuais após receberem o registro da Comissão e do Ministério da Educação. A comparação desses manuais, das diferentes disciplinas escolares indicaram que as avaliações não modificaram substancialmente os livros didáticos. Foram encontrados livros que tiveram parte de seu conteúdo retirado após a avaliação da CNLD, contudo, a maioria dos manuais apenas se adequaram à reforma curricular de 1951 (Filgueiras, 2011, p. 88).

Maciel (2015) amplia a discussão ao detalhar a metodologia utilizada pela CNLD na emissão de pareceres de aprovação ou reprovação dos livros didáticos:

> O processo de avaliação dos livros didáticos pela CNLD se dava a partir da designação, pelo presidente da comissão, de um relator e dois revisores. Após as seções específicas a serem analisadas, o livro era encaminhado para análise da seção de redação. As decisões sobre as seções respeitavam maioria de votos. Após passarem pelo aval da comissão, os livros didáticos autorizados deveriam exibir em suas capas um número de registro e a frase "Livro de uso autorizado pelo Ministério da Educação" (Maciel, 2015, p. 41).

O governo de Getúlio Dornelles Vargas encerrou-se em 1945, assumindo a presidência da República José Linhares (de outubro de 1945 a janeiro de 1946), também sem filiação partidária à época. Nesse período, por meio do Decreto-Lei n. 8.460, de 26 de dezembro de 1945, o governo alterou o número de membros da Comissão, manteve o impedimento de vínculo com editoras nacionais e estrangeiras e redefiniu suas competências nos seguintes termos:

> Art. 11. A Comissão Nacional do Livro Didático compor-se-á de quinze membros, nomeados pelo Presidente da República, escolhidos dentre pessoas de notório preparo pedagógico e reconhecido valor moral.
> Parágrafo único. Os membros da Comissão Nacional do Livro Didático não poderão ter nenhuma ligação de caráter comercial com qualquer casa editora do país ou do estrangeiro.
> Art. 12. Compete à Comissão Nacional do Livro Didático:
> a) examinar os livros didáticos que lhe forem apresentados, e proferir julgamento favorável ou contrário a autorização de seu uso;
> b) estimular a produção e orientar a importação de livros didáticos;

> c) indicar os livros didáticos estrangeiros de notável valor, que mereçam ser traduzidos e editados pelos poderes públicos, bem como sugerir-lhes a abertura de concurso para a produção de determinadas espécies de livros didáticos de sensível necessidade e ainda não existentes no país (Brasil, 1945).

Um marco importante para a educação brasileira nesse período foi o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova[6]", um plano que recomendava a ordenação unificada da educação nacional como um todo. Posteriormente, a Constituição Federal promulgada em 18 de setembro de 1946 definiu como competência privativa da União "fixar as diretrizes e bases da educação nacional". Para atender a essa exigência, o ministro da Educação, Clemente Mariani, encaminhou ao Congresso Nacional um projeto que, após longa e tumultuada tramitação, resultou na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 20 de dezembro de 1961 (Saviani, 2004, p. 5-6).

A LDB, Lei n. 4024, de 20 dezembro de 1961, fixou as diretrizes e bases da educação nacional, definindo os fins da educação, os sistemas e a organização do ensino no país (Brasil, 1961).

2.2. Programa do Livro Didático na ditadura civil-militar (1964-1985)

Os anos de 1960 foram marcados pelo Golpe de Estado de 1964, que instaurou no Brasil a ditadura civil-militar (1964-1984), período caracterizado por medidas autoritárias, repressão política e ampla intervenção do Estado em diversas esferas da sociedade.

E importante mencionar, como assinala Germano (2011, p. 25), que o qualificativo "autoritário", devido à sua generalidade, é insuficiente para caracterizar o Estado pós-1964, uma vez que este se revestiu de um caráter marcadamente ditatorial. O autor explica:

[6]O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova almejava, como um dos pontos de partida, uma escola totalmente pública, que fosse essencialmente gratuita, mista, laica e obrigatória, em que se pudesse garantir uma educação comum para todos, colocando, assim, homens e mulheres frente a iguais possibilidades de aprendizagem e oportunidades sociais, abolindo os privilégios de gênero ou mesmo de classe social. Também, inspirados nas ideias do filósofo e educador norte-americano John Dewey, o Manifesto da Educação Nova defendia o estabelecimento de uma relação intrínseca entre a escola, o trabalho e a vida, isto é, entre a teoria e a prática, em favor da reconstrução nacional. Entre os vinte e cinco signatários do Manifesto da Educação Nova figuram nomes de proeminentes educadores, cientistas e intelectuais, envolvidos com movimentos de modernização educacional e cultural do Brasil, como Anísio Teixeira, Cecília Meireles, Roquette Pinto entre outros. Disponível em: http://inep80anos.inep.gov.br/inep80anos/passado/manisfesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova-1932/143. Acesso em: 28 jul. 2024.

> Não nos referimos à ditadura no sentido abrangente da dominação de uma classe sobre outra ou de um conjunto de classes sobre outras, mas à forma pela qual essa dominação ocorre na esfera da sociedade política – ou Estado em sentido estrito -, ou seja, à ditadura como forma de governo ou regime político contraposto à democracia (Germano, 2011, p. 25).

Ianni (1986, p. 264) observa que, nesse contexto:

> A política econômica governamental e as tendências de expansão da empresa multinacional combinaram-se positivamente. Assim, as relações entre o Estado e a Economia surgem sob uma nova perspectiva. À medida que o poder público foi levado a manipular as condições da vida econômica, de modo cada vez mais amplo e profundo, criaram-se novas perspectivas para o funcionamento e a expansão da empresa privada, nacional ou estrangeira.

O autor esclarece que a intervenção crescente do Estado na economia ocorreu, principalmente, para aperfeiçoar as condições propícias aos investimentos e negócios privados e detalha:

> Por um lado, o poder público reelaborou e aperfeiçoou as garantias políticas, para que os investidores estrangeiros pudessem sentir os seus interesses assegurados. [...]. Por outro lado, o poder público também reelaborou e aperfeiçoou as condições indispensáveis ao funcionamento adequado (do ponto de vista da empresa privada) dos mercados de capitais e força de trabalho. Nesse sentido, também, é que o intervencionismo estatal fazia parte necessária do sistema de garantias para o funcionamento e o florescimento da empresa privada, nacional e internacional (Ianni, 1986, p. 274).

Nesse cenário de crescente intervenção estatal na economia, os governos militares também reforçaram o controle político por meio de um conjunto de Atos Institucionais (AI) e de emendas constitucionais. Silva (2013) destaca, entre eles, o Ato Institucional n. 5 (AI-5), instituído em 1968, como o instrumento que concentrou amplos poderes nas mãos do chefe do Executivo. Segundo a autora:

> [...] o mais emblemático desse aparato legal, assinado pelo General Costa e Silva, em 1968, o 'Estado de Segurança Nacional assume a sua forma mais acabada'. Ou seja, cabia ao Poder Executivo legislar sobre todas as matérias; censurar os meios de comunicação; decretar o recesso do Congresso Nacional; decretar intervenção nos Estados e Municípios; suspender direitos políticos e cassar mandatos de cidadãos eleitos (Silva, 2013, p. 93-94).

Conforme aponta Sanfelice (2010), de forma semelhante ao que ocorreu na esfera econômica, a área educacional foi alvo de forte intervenção estatal e de participação externa, especialmente por meio dos chamados acordos MEC-USAID, firmados entre o Ministério da

Educação (MEC) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID)[7]. Tais acordos tiveram implicações políticas e ideológicas significativas e resultaram, entre outras ações, na criação da Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED).

Essa Comissão, criada em 1966 e operacionalizada sob as diretrizes da USAID, estabeleceu um modelo técnico direcionado ao livro didático. Conforme o seu Art. 1º:

> Fica instituída, diretamente subordinada ao Ministro de Estado, a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED), com a finalidade de incentivar, orientar, coordenar e executar as atividades do Ministério da Educação e Cultura relacionados com a produção, a edição o aprimoramento e a distribuição de livros técnicos e de livros didáticos (Brasil, p. 1, 1966).

Romanelli (1996) analisa as modificações propostas por decretos decorrentes do acordo MEC-USAID, entre as quais se destaca o Decreto-Lei n. 55.551 de 1965, que estendeu a obrigatoriedade do salário-educação a todos os empregados públicos e privados, ampliando substancialmente as fontes de recursos que, posteriormente, custearia o Programa do livro didático.

De acordo com Silva (2012), para que um livro didático fosse aprovado, era necessário atender a padrões rígidos estipulados pelo Decreto n. 59.355, de 4 de outubro de 1966, assinado pelo presidente Humberto de Alencar Castelo Banco (1964-1967), do partido Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e pelo ministro da Educação e Cultura, Raymundo Moniz de Aragão. A COLTED era responsável por enviar ao MEC listas de livros técnicos e didáticos previamente aprovados por entidades especializadas, além de solicitar novos títulos

[7]Série de acordos produzidos, nos anos 1960, entre o Ministério da Educação brasileiro (MEC) e a United States Agency for International Development (USAID). Visavam estabelecer convênios de assistência técnica e cooperação financeira à educação brasileira. Entre junho de 1964 e janeiro de 1968, período de maior intensidade nos acordos, foram firmados 12, abrangendo desde a educação primária (atual ensino fundamental) ao ensino superior. O último dos acordos firmados foi no ano de 1976. Os MEC-USAID inseriam-se num contexto histórico fortemente marcado pelo tecnicismo educacional da teoria do capital humano, isto é, pela concepção de educação como pressuposto do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, a "ajuda externa" para a educação tinha por objetivo fornecer as diretrizes políticas e técnicas para uma reorientação do sistema educacional brasileiro, à luz das necessidades do desenvolvimento capitalista internacional. Os técnicos norte-americanos que aqui desembarcaram, muito mais do que preocupados com a educação brasileira, estavam ocupados em garantir a adequação de tal sistema de ensino aos desígnios da economia internacional, sobretudo aos interesses das grandes corporações norte-americanas. Na prática, os MEC-USAID não significaram mudanças diretas na política educacional, mas tiveram influência decisiva nas formulações e orientações que, posteriormente, conduziram o processo de reforma da educação brasileira na Ditadura Militar. Destacam-se a Comissão Meira Mattos, criada em 1967, e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), de 1968, ambos decisivos na reforma universitária (Lei nº 5.540/1968) e na reforma do ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/1971). Disponível em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/mec-usaid. Acesso em: 13 de maio de 2025.

e indicar autores e editoras responsáveis por sua produção. Os livros aprovados eram adquiridos e distribuídos às bibliotecas escolares. “Para as editoras este era um grande negócio” (Silva, 2012, p. 809).

A relação entre os setores público e privado na edição de livros didáticos estreitou-se a partir da criação dessa Comissão. O mencionado Decreto estabelecia que a COLTED, para realizar os seus objetivos, contaria com recursos provenientes do Orçamento da União, dos suprimentos advindos dos demais poderes públicos ou de instituições nacionais e recursos transferidos por entidades ou agências nacionais e internacionais (Brasil, 1970).

Cabe registrar que Elza Nascimento Alves, assessora do MEC à época, relata que o convênio firmado em 6 de janeiro de 1967 entre o MEC, o Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL) e a USAID previa a disponibilização gratuita de cerca de 51 milhões de livros didáticos a estudantes brasileiros no prazo de três anos. O plano da COLTED também incluía a instalação de bibliotecas e a formação de professores e instrutores, do nível federal ao municipal (cf. MEC/COLTED, 1969). Entretanto, “o que os funcionários e assessores do MEC descreviam como ajuda da USAID era denunciado por críticos da educação brasileira como um controle americano do mercado livreiro, especialmente do mercado do livro didático”, conforme analisam Freitag; Motta; Costa (1987, p. 7).

A intenção do governo brasileiro era incentivar a expansão da indústria editorial de livros técnicos e didáticos por meio do Programa a ser executado pela COLTED, que tinha como atribuições:

> A primeira trata da distribuição de livros para as bibliotecas escolares do ensino primário, médio e superior, com os objetivos de implantar novos núcleos de bibliotecas escolares ou aprimorar as já existentes e submeter à avaliação dos professores do país os livros selecionados pelas equipes de especialistas. A segunda ação refere-se ao processo de aquisição e distribuição de livros didáticos para os alunos das escolas primárias localizadas nos municípios das capitais e, posteriormente, estendido para os municípios do interior do Brasil (Silva, 2013, p. 107).

A autora acrescenta que a COLTED propôs cursos de treinamento para professores das escolas primárias (terminologia da época), com a finalidade de orientá-los sobre a “boa” utilização do livro didático em sala de aula e debater sobre os critérios a serem adotados na escolha das obras didáticas. Com isso, ao procurar abranger contingentes significativos de professores, o Ministério da Educação:

> [...] pretendia realmente criar uma “nova mentalidade” a respeito do livro didático. Ou seja, baseado no princípio de que o livro didático é um

> importante instrumento do trabalho docente, o governo brasileiro pressupunha que bastava uma boa escolha e um bom uso desse material em sala de aula para conseguir elevar o padrão de rendimento do ensino da nação brasileira, que nessa época apresentava resultados pífios (Silva, 2013, p. 107).

Nesse contexto, a expansão da indústria editorial e as ações da COLTED perpassavam por uma iniciativa multifacetada que buscava não apenas disponibilizar o material didático, mas também qualificar seu uso por meio de treinamento aos docentes.

Raposo (2005) descreve que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 manteve a estrutura organizacional da educação, mas acabou por prejudicar o ensino público ao fortalecer o segmento particular. Enquanto alunos de baixa renda dependiam de concessões de bolsas em instituições privadas (mediante desempenho), o ensino superior enfrentava um cenário diferente: a liberdade era cerceada por receios do que o governo autoritário da ditadura civil-militar entendia por subversão e havia cortes nos recursos da educação pública.

Ainda durante os governos da ditadura civil-militar, Centros de Ciências foram criados pelo país com o objetivo de "coordenar projetos de formação e atualização de professores, no bojo da tradução e implantação de projetos de ensino estrangeiros" (Mortimer; Santos, 2012, p. 87).

A situação econômica e política fazia com que as ciências da natureza na década de 1970, fossem entendidas:

> [...] como uma das possibilidades de consolidação industrial do País. Isso de certa forma, levou a um ensino mais cientificista, apoiado numa concepção de ciência predominantemente empirista e num ensino muito centrado na memorização de nomes e fórmulas, com expectativas de aprendizagens mecânicas (Brasil, 2014, p. 9).

Esse entendimento resultou na simplificação da abordagem dos conteúdos, priorizando uma carga de ilustrações em detrimento da densidade dos textos (Mortimer, 1988).

Ainda na década de 1970, mediante a Portaria n. 35, de 11/03/1970, o MEC implementou o sistema de coedição de livros com as editoras nacionais, utilizando recursos do Instituto Nacional do Livro (INL) (Brasil, 2021). O sistema de coedição consistia basicamente em: 1) com o aumento da tiragem e do mercado, os custos de edição são sensivelmente reduzidos; 2) o Governo participa diretamente dos custos de produção da obra editada (Oliveira, 1984).

Por meio da Comissão de Análise e Seleção de Livro-Texto (CASLT), o governo brasileiro buscava centralizar e controlar a produção e o conteúdo dos livros didáticos. Essa

avaliação determinava quais obras seriam "aprovadas" para uso nas escolas brasileiras. Esse processo tinha um impacto significativo na indústria editorial, pois a aprovação garantia o acesso a um mercado vasto e financiado pelo governo.

Dessa forma, a escola brasileira passou, nessa década, a ter uma nova função de preparar trabalhadores para impulsionar o desenvolvimento econômico nacional (Lopes,1990). Essa medida foi formalizada pela Lei n. 5.692 de 1971, que estabeleceu as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (Brasil, 1971).

Na análise de Saviani (2007, p. 342), a educação passou a ser entendida como "[...] formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico dentro dos parâmetros da ordem capitalista, palavras como racionalidade, eficiência, produtividade se tornam chave no processo, em certa medida, agora mecanizado".

Com o término do acordo entre MEC/USAID durante o governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), filiado à ARENA, foi instituída a Portaria n. 178 do Ministério da Educação, que "indicava a preocupação do governo em reduzir e controlar os órgãos responsáveis pela política do livro didático". A COLTED foi extinta em 9 de junho de 1971, por meio do Decreto n. 68.728, e suas funções foram incorporadas pelo INL (Filgueiras, 2011, p. 198). Nesse período, estava à frente do Ministério da Educação Jarbas Gonçalves Passarinho.

Conforme Maciel (2015), o Conselho Federal de Educação elaborou, executou e fiscalizou a reforma do ensino no Brasil. Com a ampliação da obrigatoriedade escolar para crianças entre sete e quatorze anos, a necessidade de distribuição de livros didáticos multiplicou-se.

A partir de 1972, o INL criou o Programa do Livro Didático (PLID), em conjunto com as editoras, visando promover e agilizar a coedição de obras didáticas para os diferentes níveis de ensino, afirma Höfling (2000).

A tiragem dos livros pertencentes ao INL era distribuída nas escolas, nos bancos de livros, nos núcleos de ensino e nas bibliotecas conveniadas, e a tiragem da editora comercializada nas livrarias. Para garantir que estudantes carentes tivessem acesso aos livros didáticos, foram firmados convênios com os estados para que os repasses dos recursos ocorressem em coedição entre os entes federados, explanam Vahl e Peres (2017).

O argumento fundamental para justificar essa forma de participação estatal era o barateamento do preço do livro, garantido pelas tiragens elevadas. Porém, a coedição

representava na prática da produção editorial a entrada de recursos (capital de giro) para o funcionamento das empresas (Oliveira, 1984).

As editoras remetiam exemplares dos livros didáticos para o INL, com vistas à coedição. Por intermédio do Instituto, esse material era encaminhado ao Departamento do Ensino Fundamental do MEC, que avaliava e deliberava sobre a aprovação ou não dos livros. (Vahl; Peres, 2017).

Na sequência, o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), também da ARENA, assumiu a compra de boa parcela dos livros para distribuí-los a parte das escolas e das unidades federadas. O Decreto n. 77.107, de 4 de fevereiro de 1976, definiu que:

> Art. 1º. As atividades relativas a edição e distribuição de livros textos, atualmente sob a responsabilidade do Instituto Nacional do Livro, passam à competência da Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME).
> Art. 2º. Os recursos financeiros destinados ao Programa de Colaboração Financeira para Edição de Livros Textos serão transferidos para a Fundação Nacional do Material Escolar, a quem competirá movimenta-los, atendidas as diretrizes fixadas pelo Ministério da Educação e Cultura (Brasil, 1976).

Freitag, Motta e Costa (1987, p. 37), analisam que, nesse período, "o Estado interfere no processo de produção do livro didático na entrada, ou seja, na fase de planejamento da mercadoria livro, determinando seu conteúdo, e na saída, isto é, no final do processo produtivo, transformando-se em comprador".

Em decorrência, o processo de escolha do livro didático não tinha a participação do professor, todas as tomadas de decisões eram realizadas pelas entidades envolvidas, e as editoras já possuíam um comprador garantido, ou seja, o governo, como assinalam Siman e Silva (2009).

Com a extinção do INL, a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME)[8] tornou-se responsável pela execução do Programa do Livro Didático (Brasil, 2021).

À frente do Programa, a FENAME, entre 1976 e 1977:

> [...] executou o PLIDEF com as mesmas normas utilizadas pelo INL: pagamento de taxa de avaliação, análise dos manuais pelo DEF/MEC, lista dos livros aprovados encaminhada aos estados para estudo e reenvio de lista para a FENAME com a relação das obras para coedição. Entre 1978 e 1980, os critérios foram um pouco modificados quanto à pontuação atribuída aos livros e ao manual do professor (Maciel, 2015, p. 56).

[8]A FENAME, órgão público ligado ao Ministério de Educação e Cultura, foi instituída pelo Presidente da República Arthur de Costa e Silva. BRASIL. BRASIL. Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967. Disponível em http://www.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969. Acesso em: 2 de out. de 2024.

Höfling (2000) explica que, em 1976, a FENAME sofreu modificações em sua estrutura, conforme o Decreto n. 77.107/1976, e a ela delegou-se a responsabilidade de desenvolver as atividades dos Programas de coedição de obras didáticas, o que levou ao aumento da tiragem dos livros e à criação de um mercado seguro para as editoras. Por meio do sistema de coedição, o Estado era o censor oficial e financiador oficialmente os livros didáticos usados nas escolas brasileiras. Nas palavras da autora:

> No processo decisório relativo a essa política pública, o Estado tem como parceiros representantes do setor privado, inserindo nessas esferas de decisão mecanismos de mercado no mínimo discutíveis quando da definição de gastos de recursos públicos. É impossível supor a ausência de tais grupos editoriais nos rumos do PNLD, uma vez que o MEC não é produtor de obras didáticas. Mas o que é significativo para a discussão é a compra de milhões de livros didáticos, pelo Estado, de um número reduzido de editores, situação que vem se confirmando por um longo período (Höfling, 2000, p. 164).

Com o fim do sistema de coedição, em 1984, o MEC tornou-se o comprador dos livros produzidos pelas editoras participantes do Programa do Livro Didático (PLID) (Höfling, (2000). A autora mostra a presença de setores privados – no caso, os grupos editoriais – na arena de decisão da política pública para o livro didático.

No início dos anos 1980, a política do livro didático tornou-se marcada pela forte centralização de decisões sobre a sua escolha, financiamento e distribuição (Freitag; Motta; Costa, 1997). Conforme Oliveira *et al.* (1984, p. 47), "Fala-se de 'comercialização da educação', da 'industrialização da pedagogia'; do 'truste dos livros didáticos' e do abuso na exploração daqueles que procuram a educação".

Ao analisar esse período, Neves (1999) esclarece que as estratégias de "modernização conservadora" implementadas pelos governos militares, sob o patrocínio do capital internacional geraram um processo de crescimento da dívida externa, acarretando diminuição nos investimentos principalmente nas áreas da economia e social. Acrescenta que:

> As altas taxas de inflação que já vinham se constituindo numa preocupação há muito tempo, bem como o aumento significativo do número de trabalhadores desempregados contribuíram para o agravamento da situação do país nos anos de 1980, considerados por muitos como os "anos perdidos" para a economia. "A dívida externa brasileira expandiu-se aceleradamente, saltando de 10% do PIB, em 1967, para 50%, em 1984" (Neves, 1999, p. 31).

Como reflexo dessa crise, Maciel (2015) relata que a avaliação dos livros didáticos foi interrompida. Com a extinção da avaliação federal dos livros didáticos em junho de 1980, por

meio da Portaria n. 409, do então Ministro da Educação Eduardo Portella, a responsabilidade passou a ser dos estados, com a justificativa de que seriam elaborados critérios que melhor atenderiam as especialistas locais e regionais (Oliveira *et al.,* 1984, p. 65).

Dois anos depois, a Portaria n. 2, emitida pelo ministro da Educação Rubem Ludwig no governo de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), determinou que as Secretarias de Educação das unidades federadas avaliassem e indicassem os livros didáticos para o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) (Maciel 2015).

Dessa forma, do Estado Novo (1937-1945) ao término da ditadura civil-militar (1964-1985), a política do livro didático no Brasil ficou restrita a uma sequência de decretos, leis e medidas governamentais que foram sendo elaborados de maneira desordenada e com pouca participação de outros setores da sociedade (Oliveira, 2014). Além disso, era praticamente nula a participação dos professores na escolha dos livros didáticos (Freitag, Costa; Motta, 1997).

É importante ressaltar que, ao longo dos anos 1980, durante o processo de distensão e a transição "pelo alto" (Silva, 2013), segmentos representativos da sociedade civil articulavam-se pela redemocratização da sociedade brasileira. Esse movimento de contestação contou com ampla participação popular, no qual os professores estiveram presentes e foi um fator determinante no enfraquecimento de sua estrutura e de seus comandos autoritários de mandamentos legais que se baseavam "mais no direito da força do que na força do direito" (Cury, 2002b, p. 166).

Na sequência, discute-se o processo de constituição do Programa Nacional do Livro Didático no período de abertura política no país.

2.3. Programa Nacional do Livro Didático no processo de abertura democrática

No Brasil, três eventos marcaram a reconstrução democrática no país, conforme destacado por Cunha (1995): a eleição indireta de Tancredo Neves, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), para Presidente da República, em janeiro de 1985; a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em março de 1987; e as eleições presidenciais de 1989.

No contexto de abertura política no país, José Sarney de Araújo Costa (1985-1990), também do PMDB, foi o primeiro governo civil após o período da ditadura civil-militar (1964-1985), assumindo o cargo em decorrência do falecimento de Tancredo Neves[9], antes de sua posse.

Nesse período, o Estado buscou colocar em execução uma sucessão de planos relacionados diretamente ao setor econômico (Cruzado, Bresser, Verão) que buscavam estabilizar a economia, mas tiveram resultados limitados. O primeiro deles, o Plano Cruzado (1986), compartilhou do mesmo propósito de tentar estabilizar a economia nacional.

Pochmann (2006) esclarece as razões de tais limites:

> O Plano Cruzado, em 1986 – o mais bem elaborado plano de estabilização da década -, ruiu diante do esvaziamento das reservas internacionais e do forte poder dos exportadores brasileiros. Os planos de estabilização que o seguiram terminaram canalizando esforços orientados pelo atendimento dos interesses de banqueiros internacionais e, por consequência, dos exportadores e especuladores nacionais, o que contribuiu ainda mais para levar água ao moinho da hiperinflação (Pochmann, 2006, p. 115).

No mesmo governo, por meio do Decreto n. 91.542, de 19 de agosto de 1985, instituiu-se formalmente o Programa Nacional do Livro Didático, dispondo sobre sua execução e dando outras providências.

De acordo com o Decreto:

---

[9]Nasceu em 4 de março de 1910, em São João Del Rei, Minas Gerais. Advogado, industrial e administrador. fundou o Partido Popular (PP) em 1980, tornando-se seu Presidente. Em 1982, foi eleito Governador de Minas Gerais pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao qual o PP se fundira. Renunciou ao Governo estadual em agosto de 1984 para disputar a Presidência da República pelo Colégio Eleitoral, em janeiro de 1985. Venceu a eleição, a primeira realizada democraticamente após 21 anos de regime militar, mas adoeceu gravemente na véspera da posse, e sua agonia e morte, esta ocorrida em 21 de abril de 1985, causaram comoção nacional. Mesmo sem nunca ter tomado posse, é oficialmente reconhecido (Lei no 7.465, de 21 de abril de 1986) como um dos ex-Presidentes do Brasil. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/discursos-em-destaque/serie-brasileira/decada-1970-79/biografia-tancredo-neves. Acesso em: 11 jul. 2025

> O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição, e Considerando os propósitos de universalização e melhoria do ensino de 1º grau, contidos no Programa "Educação para Todos";
> Considerando a necessidade de promover-se a valorização do professor na indicação do livro didático;
> Considerando, finalmente, o objetivo de reduzir gastos da família com educação
> Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional do Livro Didático, com a finalidade de distribuir livros escolares aos estudantes matriculados nas escolas públicas de 1º grau.
> Art. 2º O Programa Nacional do Livro Didático será desenvolvido com a participação dos professores do ensino de 1º Grau, mediante análise e indicação dos títulos dos livros a serem adotados.
> § 1º A seleção far-se-á por escola, série e componente curricular, devendo atender às peculiaridades regionais do País.
> §2° Os professores procederão a permanentes avaliações dos livros adotados, de modo a aprimorar o processo de seleção.
> Art. 3º Constitui requisito para o desenvolvimento do Programa, de que trata este Decreto, a adoção de livros reutilizáveis.
> § 1º Para os efeitos deste artigo, deverá ser considerada a possibilidade da utilização dos livros nos anos subsequentes à sua distribuição, bem como a qualidade técnica do material empregado e seu acabamento.
> §2° A reutilização deverá permitir a progressiva constituição de bancos de livros didáticos, estimulando-se seu uso e conservação.
> Art. 4º A execução do Programa Nacional do Livro Didático competirá ao Ministério da Educação, através da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, que deverá atuar em articulação com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, e com órgãos municipais de ensino, além de associações comunitárias.
> Parágrafo Único - A execução prevista neste artigo compreenderá a seleção final, a aquisição e a distribuição do livro didático às escolas da rede pública de ensino de I" grau, bem como atividades do acompanhamento e controle do Programa.
> Art. 5º A Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus - SEPS, do Ministério da Educação, assistirá a FAE na execução do Programa Nacional do Livro Didático, participando, também, de sua supervisão e avaliação.
> Art. 6º O Programa Nacional do Livro Didático instituído por este Decreto entrará em vigor no ano letivo de 1986.
> Art. 7º O Ministro de Estado da Educação expedirá as normas que se fizerem necessárias à execução deste Decreto. (Brasil, 1994, p. 108).

Como se verifica, o referido decreto visava garantir o acesso ao material didático pedagógico aos estudantes e professores do ensino de 1º grau da rede pública, otimizar os recursos orçamentários por meio do princípio da reutilização e definir que a sua execução caberia ao Ministro de Estado de Educação.

Embora o Programa fosse direcionado designadamente aos estudantes de 1º grau (7 aos 14 anos), conforme a legislação do período, Lei n. 5.692 de 1971 (Brasil, 1971), a institucionalização de um Programa de caráter nacional, expressa na alteração de sua

terminologia, permitia o alcance desse recurso didático a um maior número de estudantes. Ao mesmo tempo, o Programa buscava reinserir os professores no processo de avaliação dos livros didáticos. É possível afirmar que tais diretrizes constituem marcos significativos, que devem ser compreendidos dentro da conjuntura de transição democrática do país.

O mesmo Decreto extinguiu a contrapartida financeira exigida das unidades federadas, eliminando a obrigatoriedade de pagamento para a participação no Programa. Nesse período, Maciel (2015) explica que, em 1985:

> [...] o então ministro da Educação, Marco Maciel assinou o documento intitulado "Educação para todos: caminho para a mudança" que registrou os fundamentos sobre os quais o novo programa de livros didáticos estava sendo implantado. Com base nesse documento, três grandes desafios da Educação passaram a ser meta do governo: a universalização do ensino de 1o Grau; o combate ao analfabetismo; e o oferecimento de uma educação de qualidade (Maciel, p. 62, 2015).

Em 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, resultado de uma ampla mobilização social, capaz de derrubar a ordem autoritária e de criar um novo ordenamento jurídico nacional em bases democráticas (Cury, 2002a, p. 166).

É importante assinalar que, entre as conquistas, a CRFB estabelece a educação como direito social (Brasil, 1988), segundo Cury (2008), declarada no ordenamento jurídico maior, como direito do cidadão – dever do Estado.

Como assinala o autor, do dever do Estado nascem obrigações que devem ser respeitadas tanto da parte de quem tem a responsabilidade de efetivá-las, como os poderes constituídos, quanto da colaboração vinda da parte de outros sujeitos implicados nessas obrigações (Cury, 2002a).

Posteriormente, em 1989, nas primeiras eleições presidenciais diretas desde o golpe militar, Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), foi eleito para a chefia do Executivo, iniciando seu mandato no ano de 1990.

2.4. Programa Nacional do Livro Didático nos anos 1990

Ao assumir o governo (janeiro de 1990 a setembro de 1992), as medidas neoliberais foram se articulando no breve período em que Fernando Afonso Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), foi presidente. Em função do seu *impeachment*, ele foi substituído pelo vice-presidente Itamar Franco (1992-1995), filiado à época ao Partido Liberal (PL).

É preciso esclarecer que, em sua expressão econômica, o neoliberalismo, representado pelos governos Reagan (EUA) e Thatcher (Reino Unido) na década de 1980 e, posteriormente, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, na década de 1990, baseia-se na abertura dos mercados, no fim do incentivo à industrial nacional, na redução do papel do Estado e nas privatizações (Silva; Silva, 2009).

As autoras definem o neoliberalismo como sendo:

> [...] a retomada do liberalismo do século XIX, que defende sobretudo a tese do Estado mínimo, ou seja, a menor intromissão do Estado no mercado e na economia. Os neoliberais acreditam na hegemonia do setor privado e na desigualdade social como algo positivo para desenvolver a concorrência, selecionando competitivamente os mais aptos (Silva; Silva, 2009, p. 171).

Nesse período, no campo educacional, ocorreu a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien[10], que resultou em um acordo internacional assinado ainda no governo de Fernando Afonso Collor de Melo (1990-1992).

Ao término do evento, foi redigido um documento que orientava medidas aos países para reduzir as desigualdades. Dentre essas medidas, o acesso universal à educação e o combate ao analfabetismo foram definidos como prioridades para os dez anos seguintes. De acordo com Oliveira (2014), o Banco Mundial, um dos organizadores do evento:

[10]Este Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem deriva da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, adotada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, da qual participaram representantes de governos, organismos internacionais e bilaterais de desenvolvimento, e organizações não-governamentais. Fundamentado no conhecimento coletivo e no compromisso dos participantes, o Plano de Ação foi concebido como uma referência e um guia para governos, organismos internacionais, instituições de cooperação bilateral, organizações não-governamentais (ONGs), e todos aqueles comprometidos com a meta da educação para todos. Este plano compreende três grandes níveis de ação conjunta (i) ação direta em cada país; (ii) cooperação entre grupos de países que compartilhem certas características e interesses; e (iii) cooperação multilateral e bilateral na comunidade mundial" (Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990. Acesso em: 30 abril 2024).

> Acredita que a qualidade educativa seria o resultado da presença de certos 'insumos' que intervêm na escolaridade, são eles: bibliotecas, tempo de instrução, tarefas de casa, livros didáticos, conhecimento do professor, experiência do professor, laboratórios, salário do professor e tamanho da classe, nesta ordem de prioridades. Entretanto, o BM desestimula os países a investir nos três últimos (laboratórios, salários e redução do tamanho da classe) e aconselha a alocação de recursos em três deles, a saber: tempo de instrução (através do prolongamento do ano escolar), conhecimento do professor (privilegiando a capacitação em serviço na modalidade a distância) e livro didático (Oliveira, 2014, p. 32-33).

Ao se referir ao livro didático, o Banco Mundial indica a entrada do setor privado nas atividades públicas como um meio de sanar problemas de elaboração de materiais e orienta que se deve:

> Proporcionar livros didáticos, vistos como a expressão operativa do currículo e contando com eles como compensadores dos baixos níveis de formação docente. Recomenda aos países que deixem a produção e a distribuição dos livros didáticos **em mãos do setor privado**, que capacitem os professores na sua utilização, além de elaborar guias didáticos para estes últimos (Torres, 2007, p. 135, grifo nosso).

A recomendação do Banco Mundial corrobora o que afirma Caetano e Peroni (2022), que o privado não é uma abstração, mas é formado por sujeitos individuais e coletivos que disputam e direcionam seu conteúdo para o interior da escola via gestão, formação de professores, materiais didáticos. No caso, o mercado editorial.

Em decorrência dessas diretrizes, foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos (Brasil, 1993), um documento que se referiu à importância do livro didático em um dos oito pontos entendidos como essenciais ao desenvolvimento da educação no país.

O ponto 4 destaca que:

> O livro didático constitui um dos principais insumos da instituição escolar. Os aspectos referentes à sua política, economia, gerência e pedagogia são indissociáveis das demais características da questão educacional brasileira. Embora existam no mercado editorial livros de inegável qualidade, o País ainda não conseguiu formular uma política consistente para o livro didático que enfatize o aspecto qualitativo. O princípio da livre escolha pelo professor esbarra em sua insuficiente habilitação para avaliar e selecionar.
> A eficiência dos programas é comprometida pelo processo de aquisição, o que tem impedido que o livro esteja disponível na escola no início do ano escolar.
> Uma nova política do livro começa a ser formulada, a partir da definição de padrões básicos de aprendizagem que devem ser alcançados na educação fundamental. Além dos aspectos físicos do livro, passarão a ser asseguradas a qualidade do seu conteúdo (fundamentação psicopedagógica, atualidade da informação em face do avanço do conhecimento na área, adequação ao destinatário, elementos ideológicos implícitos e explícitos) e sua capacidade

> de ajustamento a diferentes estratégias de ensino adotadas pelos professores (Brasil, 1993, p. 25).

Em 5 de agosto de 1993, foi apresentada a Portaria n. 1.130, no governo de Itamar Franco (1992-1995), sem partido político nessa data. O texto legal estabelecia:

> O Ministro de Estado da Educação e do Desporto, no uso de suas atribuições e, considerando a relevância do livro-texto no processo ensino-aprendizagem, a necessidade de aperfeiçoamento da seleção de obras didáticas, executada pelo Programa Nacional do Livro Didático, da Fundação de Assistência ao Estudante, e a imprescindibilidade da participação dos sistemas estaduais e municipais de ensino, nessa escolha, resolve:
> Art. 1° Instituir Grupo de Trabalho com o objetivo de analisar a qualidade dos conteúdos programáticos e os aspectos pedagógico-metodológicos de livros adequados às séries iniciais do 1º grau, usualmente adotados no ensino de Português. Matemática, Estudos Sociais e Ciências.
> Art. 2º O Grupo de Trabalho, a que se refere o artigo anterior, será composto por 20 (vinte) membros, indicados, paritariamente, pela Secretaria de Ensino Fundamental - SEF, Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd.
> Parágrafo Único - Os 20 (vinte) representantes constituirão 04 (quatro) subgrupos de trabalho, compostos, equitativamente, cada um dos quais incumbido de analisar livros de uma determinada matéria do currículo básico.
> Art. 3º O Grupo de Trabalho atuará sob a coordenação da FAE, que se responsabilizará pela instalação dos trabalhos, consultadas as entidades representadas, assegurando-lhes o apoio técnico-administrativa para a consecução dos objetivos propostos.
> Art. 4º Fica estabelecido o prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da ata da instalação do Grupo de Trabalho, para a conclusão dos trabalhos e a apresentação do relatório final.
> Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação (Brasil, 1993, p. 107).

Observa-se que, por meio desse Portaria, o governo detalhou os mecanismos que deveriam ser utilizados para aprimorar os livros didáticos utilizados nas séries iniciais do ensino de 1º Grau (terminologia à época). O documento estabeleceu a criação de um grupo de trabalho específico para essa finalidade, composto por membros com experiência comprovada na área da educação (Brasil, 1994).

Em 1993, o MEC instituiu uma comissão formada por especialistas (professores das universidades brasileiras de diferentes áreas do conhecimento), que foi encarregada de duas tarefas principais: "avaliar a qualidade dos livros mais solicitados ao Ministério e estabelecer critérios gerais para a avaliação das novas aquisições" (Batista, 2003, p. 29).

O Governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), por meio da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), organizou o Guia do Livro Didático de 1997. Os livros foram avaliados pelo MEC conforme critérios previamente discutidos, divididos em dois grupos: Critérios Eliminatórios, referentes à correção dos conceitos e informações, pertinência metodológica e contribuição para a construção da cidadania; e Critérios Classificatórios, relativos à estrutura editorial, a aspectos visuais, ilustrações e ao Manual do Professor (Brasil, 1997).

Segundo Cury (2009, p. 128), em 1996, iniciou-se o processo de avaliação pedagógica dos livros inscritos para o PNLD/1997. O autor enfatiza que esse procedimento foi aperfeiçoado e continuou a ser aplicado, de modo que "Os livros desatualizados, que apresentam erros conceituais, induzem a erros, a preconceito ou discriminação de qualquer tipo são excluídos do Guia do Livro Didático".

As análises eram feitas por especialistas contratados pelo MEC, em geral professores e pesquisadores de universidades públicas.

Como afirma Gonçalves (2017), a produção do livro didático tem a finalidade:

> [...] de ser utilizado nas escolas por estudantes no processo de ensino e aprendizagem. Essa função determina usos específicos do livro didático: auxiliar no processo de ensino e aprendizagem – leitura, informação, realização de atividade, propostas, complementação, orientação do estudo –; auxiliar orientar o trabalho docente (preparação e desenvolvimento do ensino) (Gonçalves, 2017, p. 63).

No período de 1995 a 2002, foi implantado no país um conjunto de ações que visavam reorganizar a configuração do Estado, expresso no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE). Segundo Maciel (2015), em linhas gerais, os pressupostos, o diagnóstico, os objetivos e as diretrizes que orientaram a reforma da administração pública brasileira têm fundamento no pensamento neoliberal.

Ao analisar as decorrências do neoliberalismo no período, Costa (2019, p. 171) assinala que:

> A reforma educacional materializada com e a partir da LDB (Lei n. 9394/96) abriu possibilidades para criação de complexos arranjos entre setores público e privado, da elaboração à execução de políticas; abertura para competição e criação de quase-mercados no interior dos sistemas públicos de ensino; aquisição de material didático/apostilado pelo poder público; indústria de avaliações; e contratos de gestão com Organizações Sociais (OS), entre outras (Costa, 2019 p. 171).

A reforma educacional resultou em maior participação do setor privado na educação pública, com crescente privatização ou "mercantilização" da educação pública no Brasil (Freitas, 2018).

Ainda nesse governo, em 1997, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) finalizou suas ações, e a execução do PNLD foi transferida para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)[11], que reestruturou o atendimento do Ensino Fundamental ao livro didático (Brasil, 2021).

A década de 1990 foi marcada pelo pensamento neoliberal no Brasil, iniciado no breve governo de Fernando Collor de Mello (1990 – 1992) e que teve continuidade no governo de Itamar Franco (1992-1994). Salienta-se, porém, que foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) que se efetivaram os ideários neoliberais nas políticas sociais, dentre elas, particularmente na educação (Lima, 2011).

Na sequência, assumiu o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

[11]O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto–Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Para alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos, em especial a educação básica da rede pública, o FNDE se tornou o maior parceiro dos 26 estados, dos 5.565 municípios e do Distrito Federal. Neste contexto, os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios). Além de inovar o modelo de compras governamentais, os diversos projetos e programas em execução – Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Biblioteca da Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – fazem do FNDE uma instituição de referência na Educação Brasileira. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/biografia. Acesso em: 11 jul. 2025

2.5. Programa Nacional do Livro Didático nos anos 2000

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), a distribuição dos livros didáticos passou a ocorrer no final de cada ano. O objetivo era garantir que os estudantes tivessem o material didático completo para o início do ano letivo, utilizando como referência os dados do Censo Escolar[12]. Nesse cenário, a Resolução do FNDE/MEC n. 38, de 15 de outubro de 2003, universalizou a distribuição de livros didáticos para os estudantes do Ensino Médio.

A referida Resolução normatizou o processo da seguinte forma:

> Art. 1º Prover as escolas do ensino médio das redes estadual, do Distrito Federal e municipal de livros didáticos de qualidade, para uso dos alunos, abrangendo os componentes curriculares de Português e Matemática por meio do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio – PNLEM
> Art. 2º - A execução do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio – PNLEM no seu Projeto-Piloto (2005 – 2007) obedecerá aos seguintes critérios:
> o atendimento será realizado de forma progressiva aos alunos de 1ª, 2ª e 3ª séries, matriculados em escolas públicas, onde será implantada a escola básica ideal, além dessas, naquelas localizadas nas regiões norte e nordeste, prioritariamente.
> as escolas que integram os sistemas de educação estadual e municipal mencionadas no inciso I deverão estar cadastradas no Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP.
> Art. 3º – A definição do quantitativo de exemplares a ser adquirido será feita com base nas projeções de crescimento das matrículas, previstas para o ano letivo objeto de atendimento, elaboradas pelo INEP.
> Parágrafo Único - o quantitativo de exemplares de que trata este artigo poderá ser acrescido de 3% destinado a reserva técnica (Brasil, 2003).

A Resolução buscou garantir, por meio do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM), a distribuição de livros didáticos para os estudantes dessa etapa na rede pública do Brasil, uma medida que não estivera em pauta em governos anteriores.

---

[12]O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. A pesquisa estatística abrange as diferentes etapas e modalidades da educação básica e profissional: Ensino regular (educação infantil, ensino fundamental e médio); Educação especial – escolas e classes especiais; Educação de Jovens e Adultos (EJA); Educação profissional e tecnológica (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional). Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar. Acesso em: 28 jul. 2022.

Como ato normativo, a Resolução estabeleceu o lançamento, o objetivo e os critérios de execução do PNLEM, visando democratizar o acesso aos livros didáticos no ensino médio público brasileiro. Tratava-se de um Programa piloto em que os estudantes da 1ª série do Ensino Médio foram atendidos e, gradativamente, seriam atendidos os estudantes das 2ª e 3ª séries. As primeiras regiões atendidas foram o Norte e o Nordeste, (Brasil, 2003).

Silva (2013) explica que o PNLEM é descrito nos relatórios do FNDE referentes ao exercício de 2004 a 2011 como uma ação que, na estrutura orçamentária da autarquia, corresponde à "Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Médio" (código 6322), cuja finalidade era:

> Prover de livros e materiais didáticos e de referência de qualidade, prioritariamente as escolas públicas do ensino médio das redes federal, estadual, distrital e municipal, visando garantir a equidade nas condições de acesso e a qualidade do ensino público brasileiro e, quando possível, distribuí-los aos alunos matriculados e professores de escolas na modalidade plurilíngue, no exterior, que cursem ou lecionem a língua portuguesa como língua estrangeira, prioritariamente, nos países do Mercosul, (Brasil, 2007, p. 240).

Sobre esse mesmo Programa, Souza (2010) esclarece o impacto dos investimentos efetuados pelo governo brasileiro:

> O exame do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM/MEC) aponta para dados quantitativos que evidenciam um movimento significativo das políticas de aquisição de manuais didáticos pelo MEC para distribuição às escolas. Essas políticas, necessariamente, revertem em expressivos lucros das editoras envolvidas. Outra inferência dada pelo quantitativo de manuais distribuídos anualmente às escolas do país é que essa indústria livreira detém o controle monopólico do que entra na escola, em termos desse material, o que, certamente, gera megaoperações financeiras, anualmente, entre o MEC e as editoras, (Souza 2010, p. 128).

A mesma Resolução de 2003 detalhou a origem dos recursos financeiros e as competências institucionais nos seguintes termos:

> Art. 4º - O Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio – Projeto Piloto - será financiado com recursos provenientes de dotações consignadas na Lei Orçamentária da União e de contratos de empréstimos internacionais.
> Art. 5º - A execução do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio ficará a cargo do FNDE e da Secretaria de Educação Média e Tecnológica - SEMTEC e contará com a participação das seguintes instituições:
> Secretarias Estaduais de Educação – SEDUC e; Secretarias ou Órgãos Municipais de Educação.
> Parágrafo Único - as instituições de que trata o caput deste artigo terão as seguintes atribuições:

> FNDE: firmatura de convênios visando estabelecer vínculos de cooperação técnico financeira; inscrição e triagem dos livros didáticos; contratação da produção gráfica e distribuição do catálogo de escolha dos livros e formulários de escolha; processamento dos dados contidos nos formulários; aquisição e distribuição dos livros didáticos e coordenação das atividades de distribuição;
> SEMTEC/MEC: pré-análise e avaliação pedagógica dos livros didáticos; elaboração do catálogo de escolha dos livros selecionados na avaliação; monitoramento do processo de escolha dos livros; avaliação do uso do livro e do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio - PNLEM;
> SEDUC e Secretarias ou Órgãos Municipais de Educação: acompanhamento da distribuição do catálogo e da escolha dos títulos pelos professores; acompanhamento da devolução dos formulários e monitoramento da distribuição dos livros didáticos (Brasil, 2003).

Dessa forma, o financiamento para os livros didáticos do Ensino Médio passou a ter previsão legal e oficial dentro do ciclo orçamentário do MEC. Isso conferiu à política uma estabilidade institucional, deixando de ser um financiamento esporádico para se tornar uma rubrica específica do Tesouro Nacional (Brasil, 2003).

Cabe destacar a dinâmica de negociação para a compra dos livros didáticos entre o FNDE, responsável pela execução do Programa e as editoras. Conforme explica Britto (2011, p. 8), ocorre da seguinte forma:

> [...] o FNDE firma um contrato com cada editora, com quantitativos baseados em projeções do número de alunos nas escolas, calculadas a partir do censo escolar mais atualizado. Não havendo acordo entre as partes em relação ao preço, o regulamento permite que o FNDE, em respeito ao princípio da economicidade, contrate a aquisição de obras escolhidas em segunda opção. Na eventualidade de novo impasse, o Fundo pode negociar a aquisição da obra mais escolhida na região da escola.

A Resolução definiu, também, as responsabilidades e atribuições de cada instituição envolvida na execução do PNLEM, assim como o período de utilização do livro didático, isto é:

> Art. 6º - Os livros didáticos de Português e Matemática adquiridos para o PNLEM terão a duração de no mínimo três anos, a partir do processo de escolha, conforme Anexo I.
> Art. 7º – O processo de avaliação e escolha de livros ocorrerá a cada três anos.
> Parágrafo Único - Excepcionalmente no caso de Português, haverá novo processo em 2005 (Brasil, 2003).

A execução do PNLEM deveria seguir a mesma sistemática que vinha sendo consolidada no PNLD:

> Art. 8º- A execução do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio obedecerá às seguintes etapas:
> Inscrição dos livros didáticos: realizar-se-á pelos titulares de direitos autorais conforme critérios estabelecidos no Edital de Convocação a ser publicado no Diário Oficial da União, visando conferir-lhe publicidade e garantir a ampla participação dos interessados no processo;
> Triagem dos livros: consistirá na verificação da conformidade das obras aos critérios definidos no Edital, as quais, se consideradas aprovadas, serão encaminhadas à SEMTEC/MEC para avaliação pedagógica;
> Pré-Análise –consistirá na verificação das obras que atenderem as especificações mínimas definidas no edital.
> Avaliação Pedagógica: obedecerá aos critérios constantes de Edital, resultando na elaboração do catálogo pela SEMTEC;
> Produção Gráfica do Catálogo de Escolha: consistirá na contratação dos serviços para produção gráfica do catálogo e dos demais instrumentos para escolha e distribuição dos livros didáticos às escolas;
> Escolha dos Livros: consistirá no processo de escolha dos livros pelos professores, no âmbito das escolas.
> Processamento dos Dados: processar-se-á as informações contidas nos formulários devolvidos pelas escolas para que se estabeleça a quantidade de livros didáticos a serem adquiridos;
> Habilitação: consistirá na análise da documentação apresentada pelo(s) Titular(es) de Direitos Autoral;
> Aquisição: dar-se-á, por intermédio de negociação direta com o(s) Titular(es) de Direito Autoral, com base no caput do artigo 25 da Lei nº 8.666/93;
> Distribuição: consistirá na contratação de empresa especializada para a entrega dos livros didáticos às escolas beneficiadas pelo PNLEM;
> Monitoramento: realizar-se-á em duas etapas: a primeira, nas editoras, compreenderá a supervisão da produção, mixagem e expedição dos livros e a segunda, nos estados, representará o acompanhamento do processo de recebimento dos livros, em parceria com as Secretarias de Estaduais e os Órgãos Municipais de Educação.
> Parágrafo Único: O detalhamento das etapas previstas nos incisos deste artigo é o constante do Anexo II a esta Resolução, (Brasil, 2003).

Como se verifica, o Art. 8º da Resolução normatiza de forma objetiva e organizada o ciclo de concretização do livro didático no âmbito do Programa para a execução do PNLEM.

Destaca-se que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT foi eleito para um segundo mandato (2007-2010). Nesse governo, a Resolução CD FNDE n. 18, de 24/4/2007, regulamentou o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA):

> Art. 1º Regulamentar a execução do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA 2008, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado, para distribuição, a título de doação, de obras didáticas às entidades parceiras, com vistas à alfabetização e à escolarização de pessoas com idade de 15 anos ou mais.
> § 1º São consideradas entidades parceiras aquelas que estabelecem parceria com o Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação

> Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD/MEC, na execução das ações do Programa Brasil Alfabetizado, quais sejam: Estados, Distrito Federal, Municípios, entidades da sociedade civil organizada e instituições de ensino superior.
> § 2º As entidades parceiras beneficiárias do PNLA 2008 deverão obedecer ao cadastramento dos alfabetizandos, das turmas e, se houver, dos coordenadores de turmas do Programa, informados em meio eletrônico no endereço: www.mec.gov.br/secad (Brasil, 2007).

Ressalta-se a importância dessa Resolução ao formalizar as orientações para garantir que o Programa de distribuição de livros didáticos atendesse a Alfabetização de Jovens e Adultos àqueles que não tiveram acesso na idade certa e, portanto, foram excluídos da educação escolar.

Outro ponto a considerar é que o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) estabelece que o Estado deve fornecer obras específicas e adequadas à faixa etária (15 anos ou mais), reconhecendo que o processo de aprendizagem do adulto exige uma abordagem pedagógica distinta da alfabetização infantil (Brasil, 2007).

É preciso mencionar que o dever constitucional do Estado em relação à educação de acordo com a Emenda Constitucional n. 59, de 2009, foi expandido no que concerne ao lapso temporal do ensino obrigatório, dos quatro aos dezessete anos. Destaca-se que esse dever por meio do atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, deverá ser efetivado, entre outros, por meio de **Programas suplementares de material didático-escolar**, transporte, alimentação e assistência à saúde (Brasil, 2009, grifo nosso).

Acompanhando essa expansão, o Conselho Deliberativo (CD) do FNDE editou a Resolução n. 60, de 20/11/2009, que define:

> A partir de 2010, as redes públicas de ensino e as escolas federais devem aderir ao programa para receber os livros didáticos. A resolução 60 inclui ainda as escolas de ensino médio no âmbito de atendimento do PNLD, além de adicionar a língua estrangeira (com livros de inglês ou de espanhol) aos componentes curriculares distribuídos aos alunos de 6º ao 9º ano. Para o ensino médio, também foi adicionado o componente curricular língua estrangeira (com livros de inglês e de espanhol), além dos livros de filosofia e sociologia (em volume único e consumível) (Brasil, 2021).

A alteração no PNLD, conforme o Art. 2º da mencionada Resolução, é que, para participar do PNLD, as escolas federais e as redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal firmassem um Termo de Adesão específico, a ser disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Descreve que:

> § 1º O termo de adesão deverá ser encaminhado uma única vez, ficando a partir de então os beneficiários que não desejarem mais participar do PNLD obrigados a solicitar a suspensão das remessas de material ou a sua exclusão do Programa, mediante ofício ao FNDE.
> § 2º Os documentos devem ser assinados pelo titular da escola federal, secretaria estadual ou distrital de educação ou prefeito municipal, acompanhados de cópia da carteira de identidade do signatário, permanecendo sob a guarda do FNDE.
> § 3º As adesões que forem protocoladas após o término do mês de maio de cada ano ficam sujeitas a não serem consideradas para fins de atendimento no próximo período letivo, conforme as condições operacionais vigentes, podendo ser contempladas somente a partir do período letivo seguinte (Brasil, 2009).

Ao instituir o Termo de Adesão, o governo federal propõe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, se não tiverem mais interesse em participar do PNLD, devem formalizar sua escolha. Caso não participem do Programa, deverão suprir a demanda de material didático, por meio de outro Programa próprio, o que implica a compra de materiais de empresas particulares e, portanto, os recursos públicos serão transferidos para a iniciativa privada.

Em 2010, o Decreto n. 7.084, de 27/1/2010, dispõe sobre os procedimentos para execução dos Programas de material didático: o PNLD e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), com as seguintes especificações para o PNLD:

> Art. 6º O Programa Nacional do Livro Didático - PNLD tem por objetivo prover as escolas públicas de livros didáticos, dicionários e outros materiais de apoio à prática educativa.
> § 1º Os livros didáticos serão escolhidos pelas escolas, de acordo com os procedimentos estabelecidos neste Decreto e em resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, enquanto os dicionários e materiais de apoio à prática educativa serão selecionados pelo Ministério da Educação.
> § 2º O processo de avaliação, escolha e aquisição das obras dar-se-á de forma periódica, de modo a garantir ciclos regulares trienais alternados, intercalando o atendimento aos seguintes níveis de ensino:
> I - 1º ao 5º ano do ensino fundamental;
> II - 6º ao 9º ano do ensino fundamental; e
> III - ensino médio.
> § 3º O quantitativo dos exemplares de livros didáticos para os alunos e professores e dos acervos de materiais complementares e dicionários para as salas de aula será definido com base nas projeções de matrículas das escolas participantes.
> § 4º O Ministério da Educação poderá encaminhar reserva técnica de livros didáticos e outros materiais às secretarias de educação das capitais, do Distrito Federal e dos Estados, inclusive às unidades regionais destas últimas, para atendimento das matrículas adicionais ou não computadas nas projeções.

> § 5º Fica o FNDE autorizado a realizar aquisições adicionais de livros didáticos habilitados, mediante novas negociações, para a complementação de atendimento às novas matrículas, à reposição de obras reutilizáveis danificadas ou não-devolvidas, bem como de obras consumíveis.
> § 6º As escolas federais e os sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal que não desejarem receber livros didáticos, inclusive aqueles que optarem pela utilização de material didático apostilado ou similar, deverão informar esta condição ao Ministério da Educação, na forma e prazo definidos em ato próprio, para exclusão do cadastro de atendimento do PNLD (Brasil, 2010).

Para o PNBE, o Decreto estabeleceu os seguintes parâmetros:

> Art. 8º O Programa Nacional Biblioteca na Escola - PNBE tem como objetivo prover as escolas públicas de acervos formados por obras de referência, de literatura e de pesquisa, bem como de outros materiais de apoio à prática educativa.
> § 1º As obras de que trata este artigo serão avaliadas e selecionadas de acordo com as diretrizes e procedimentos estabelecidos neste Decreto e em ato próprio.
> § 2º O processo de avaliação, seleção e aquisição das obras dar-se-á de forma periódica, visando a garantir ciclos regulares bienais alternados, intercalando o atendimento aos seguintes níveis e modalidades da educação básica:
> I - educação infantil, 1º ao 5º ano do ensino fundamental e educação de jovens e adultos;
> II - 6º ao 9º ano do ensino fundamental e ensino médio (Brasil, 2010).

Ambos os Programas tinham como objetivos prover aos estudantes das escolas de educação básica pública das redes federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal obras didáticas, pedagógicas e literárias, bem como outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita.

Quanto à avaliação e validação das obras didáticas inscritas, o Decreto determinou:

> Art. 14 A avaliação pedagógica das obras será realizada por instituições de educação superior públicas, de acordo com as orientações e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação, a partir das especificações e critérios fixados no edital correspondente.
> § 1º Para realizar a avaliação pedagógica, as instituições de educação superior públicas constituirão equipes formadas por professores do seu quadro funcional, professores convidados de outras instituições de ensino superior e professores da rede pública de ensino.
> § 2º Os integrantes das equipes avaliadoras firmarão termo declarando não prestarem pessoalmente serviço ou consultoria e, ainda, não possuírem cônjuge ou parente até o terceiro grau entre os titulares de direito autoral ou de edição inscritos no processo, ou qualquer outra situação que configure impedimento ou conflito de interesse (Brasil, 2010).

Diante do exposto, nota-se que, no período de 1996 a 2010, prevaleceu um modelo em que o MEC supervisionava, indicava a Comissão Técnica e esta escolhia a Instituição e, em decorrência, o Coordenador Institucional e o Coordenador Pedagógico do PNLD.

A partir do Decreto n. 7.084, de 27/1/2010, no segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), do PT, passou a ser validado por universidades públicas confirmando o compromisso ético e político do Estado brasileiro com a educação pública e o direito à escolarização e não mais como uma ação de governo.

Como analisam Oliveira e Caimi (2018, p. 12):

> Os envolvidos na elaboração do estudo realizado em 2001 e os participantes do texto do decreto promulgado em 2010 apresentavam ciência sobre o significado e a importância de um processo com as características do PNLD, que movimenta bilhões de reais no mercado editorial, estar sob o selo de validação de uma universidade pública e com pesquisadores atuantes no campo da História e do Ensino de História

Silva (2012) explica o fluxo do processo de escolha dos livros do PNLD, desde a avaliação técnica por especialistas até a seleção e distribuição gratuita nas escolas, destacando o papel central dos professores/pesquisadores de diversas universidades públicas brasileiras e a incorporação de professores da educação básica. Sob essa sistemática, "os livros didáticos passaram a ser escritos, via de regra, por professores com formação nas áreas, sobre as quais escreviam e, de um modo geral, em exercício nas séries para as quais seus livros eram destinados" (Silva, 2012, p. 809).

Em suas palavras:

> Uma equipe de pareceristas formada por professores/pesquisadores de diversas universidades públicas brasileiras e que, mais recentemente, incorporou alguns professores do ensino básico, produz um catálogo com uma resenha de cada uma das coleções aprovadas pela equipe para participar das edições trienais do programa. Por meio do Guia do Livro Didático e/ou de folders publicitários e/ou da análise direta dos livros, os professores de cada escola pública escolhem o livro com o qual trabalharão com seus alunos durante os três anos seguintes. Os livros solicitados em cada escola são encomendados junto às editoras e distribuídos gratuitamente aos estudantes (Silva, 2012, p. 811).

Após a escolha técnica e a decisão dos professores, o material didático chegava de forma gratuita às mãos de todos os estudantes, assegurando um recurso básico para o processo de ensino-aprendizagem para um ciclo de três anos.

Ao término do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), foi eleita Dilma Vana Rousseff (2011- 2014), também do PT. Quanto ao PNLD, nesse período,

destaca-se a abertura para que as editoras inscrevessem objetos educacionais digitais complementares aos livros impressos:

> Esse novo material multimídia, que inclui jogos educativos, simuladores e infográficos animados, será enviado para as escolas em DVD para utilização pelos alunos dos anos finais do ensino fundamental no ano letivo de 2014. O DVD é um recurso adicional para as escolas que ainda não têm internet. Os novos livros didáticos trarão também endereços on-line para que os estudantes tenham acesso ao material multimídia, complemente o assunto estudado, além de tornar as aulas mais modernas e interessantes (Brasil, 2014).

Conforme o Guia de Livros Didáticos de 2014, a intenção estava voltada a promoção da inclusão digital (utilização de instrumentos eletrônicos em sala de aula orientada pelo professor) aos estudantes.

Embora a presidenta Dilma Rousseff tenha sido reeleita para o mandato de 2015 a 2018, ela sofreu um processo de *impeachment* em 2016, caracterizado por setores da historiografia e das ciências sociais como um golpe parlamentar. Como explicam Oliveira e Caimi (2018):

> [...] em um momento delicado de transformações pelas quais passam as políticas públicas brasileiras relacionadas à Educação, com os desdobramentos do golpe parlamentar impetrado à democracia no ano de 2016, que resultou no impeachment da Presidente da República que fora legitimamente eleita no pleito de 2014, com mais de 54,5 milhões de votos (Oliveira; Caimi, 2018, p. 5-6).

Zanelatto e Magnus (2023) caracterizam o golpe de 2016 por uma ofensiva neoliberal que atacou os governos (Lula e Dilma), que apresentaram uma pauta progressista quanto aos avanços sociais. Segundo Bastos (2017), a ascensão de Lula, nas eleições de 2002, se concretizou, dentre outros motivos, pelo enfraquecimento das políticas econômicas apresentadas nos governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso, que giravam em torno da ideia de abertura comercial, de privatização e de flexibilização de contratos de trabalhos.

O vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, do MDB, assumiu o governo em 12 de maio de 2016. No que concerne ao PNLD, foi publicado, nesse governo, o Decreto n. 9.099, de 18 de julho de 2017 que reordenou o Programa nos seguintes termos:

> Art. 1º O Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD, executado no âmbito do Ministério da Educação, será destinado a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita, às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais

> e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.
> § 1º O PNLD abrange a avaliação e a disponibilização de obras didáticas e literárias, de uso individual ou coletivo, acervos para bibliotecas, obras pedagógicas, softwares e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros materiais de apoio à prática educativa, incluídas ações de qualificação de materiais para a aquisição descentralizada pelos entes federativos.
> § 2º As ações do PNLD serão destinadas aos estudantes, aos professores e aos gestores das instituições a que se refere o caput, as quais garantirão o acesso aos materiais didáticos distribuídos, inclusive fora do ambiente escolar, no caso dos materiais didáticos de uso individual.
> § 3º O PNLD garantirá o atendimento aos estudantes, aos professores e aos gestores das escolas beneficiadas, previamente cadastradas no Censo Escolar da Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.
> § 4º A opção entre os diferentes tipos de materiais didáticos a que se refere o § 1º será realizada pelo responsável pela rede.
> § 5º O PNLD disponibilizará obras e materiais didáticos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público, desde que observem o disposto no § 1º do art. 8º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Brasil, 2017).

O referido Decreto manteve a estrutura básica do PNLD em alguns pontos como a disponibilidade de materiais didáticos de forma gratuita, regular e sistemática para escolas públicas de educação básica, a distribuição de obras didáticas literárias, *softwares* e jogos educativos, para professores, gestores e estudantes, que estiverem cadastrados no Censo Escolar da Educação Básica do INEP.

Nota-se que o Decreto supracitado centralizou as atuações em um único Programa, administrados pelo MEC e financiados pelo FNDE, que passou a ter outra denominação, ou seja, Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD):

> Unificou as ações de aquisição e distribuição de livros didáticos e literários, anteriormente contempladas pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Com nova nomenclatura, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD também teve seu escopo ampliado com a possibilidade de inclusão de outros materiais de apoio à prática educativa para além das obras didáticas e literárias: obras pedagógicas, softwares e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros de apoio à prática educativa, incluídas ações de qualificação de materiais para a aquisição descentralizada pelos entes federativos (Brasil, 2017).

Com a publicação do Decreto citado, o PNLD passou a abranger não exclusivamente os livros didáticos, mas um conjunto diversificado de materiais didáticos de apoio para a educação básica, ampliando os recursos para escolas das redes de ensino em todo o Brasil.

De acordo com o seu Art. 2º, os objetivos estratégicos do PNLD passaram a ser:

> I - aprimorar o processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas de educação básica, com a consequente melhoria da qualidade da educação;
> II - garantir o padrão de qualidade do material de apoio à prática educativa utilizado nas escolas públicas de educação básica;
> III - democratizar o acesso às fontes de informação e cultura;
> IV - fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos estudantes;
> V - apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional do professor;
> VI - apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2017).

Cabe esclarecer que o Decreto n. 9.099, de 18 de julho de 2017, refere-se à implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), legitimada pelo MEC, designa os conhecimentos, competências e habilidades essenciais que todos os estudantes brasileiros devem desenvolver na educação básica (Brasil, 2017).

Vale registrar que o processo de elaboração da BNCC fundamenta-se na CRFB de 1988. Em seu Art. 210, o texto constitucional prevê a fixação de conteúdos mínimos para o Ensino Fundamental, articulando-se ao Art. 214, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência decenal.

Esse dispositivo foi ampliado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que define no Art. 26:

> Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (Brasil, 1996, p. 9).

Resgatando a cronologia de sua elaboração, Krützmann, Alves e Silva (2023) explicam que:

> A primeira versão foi publicada em setembro de 2015; a segunda, em abril de 2016 e, no ano seguinte, foram publicadas duas versões: uma em abril, outra em dezembro, sendo essa última o documento final homologado para as etapas da educação infantil e do ensino fundamental. Em 2018, homologou-se a versão final do documento, incluindo a etapa do ensino médio (Krützmann; Alves; Silva, 2023, p. 3).

A BNCC foca nas competências definidas no documento como a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e

socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalho. Ainda, institui os conteúdos essenciais a serem apreendidos por estudantes na educação básica brasileira (Brasil, 2020). Todavia, essa centralidade curricular baseada em competências e metas de desempenho gerou amplas controvérsias e debates no campo crítico da pesquisa educacional.

Conforme Saviani (2016), a padronização curricular cumpre funções regulatórias específicas:

> Considerando a centralidade que assumiu a questão da avaliação aferida por meio de testes globais padronizados na organização da educação nacional e tendo em vista a menção a outros países, com destaque para os Estados Unidos tomados como referência para essa iniciativa de elaborar a "base comum nacional curricular" no Brasil, tudo indica que a função dessa nova norma é ajustar o funcionamento da educação brasileira aos parâmetros das avaliações gerais padronizadas (Saviani, 2016, p. 75).

Ainda, o mesmo Decreto estabelece normas de conduta aos participantes do PNLD. Conforme o Art. 4º da normativa estipulou:

> 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; e
> 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.
> § 2º O FNDE regulamentará a forma da divulgação e da apresentação das obras didáticas, pedagógicas e literárias nas escolas participantes (Brasil, 2017).

As normas indicam princípios éticos que devem ser observados na execução do PNLD, conforme estabelecidos na CFRB de 1988, no sentido de evitar manipulação ou influência indevida.

Em relação à avaliação pedagógica dos livros e do material didático, o referido Decreto, em seu Art. 11:

> A etapa de avaliação pedagógica contará com comissão técnica específica, integrada por especialistas das diferentes áreas do conhecimento correlatas, cuja vigência corresponderá ao ciclo a que se referir o processo de avaliação, a qual terá as seguintes atribuições:
> I - subsidiar a elaboração do edital de convocação, inclusive quanto à definição dos critérios para a avaliação pedagógica e a seleção das obras;
> II - orientar e supervisionar a etapa de avaliação pedagógica;
> III - validar os resultados da etapa de avaliação pedagógica; e
> IV - assessorar o Ministério da Educação nos temas afetos ao PNLD (Brasil, 2017).

Portanto, o Art. 11 estabelece a criação e as funções de uma comissão técnica específica para a avaliação pedagógica de obras didáticas, com a participação de especialistas pra garantir um processo avaliação técnica.

Nesse contexto, a parceria firmada entre o Ministério da Educação (MEC) e as instituições de educação superior públicas, instituída pelo Decreto n. 7.084, de 27/1/2010, no segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) do PT, foi suprimida pelo Decreto n. 9.099, de 18 de julho de 2017, do governo Michel Temer (2016-2019) do MDB).

Conforme o Art. 12 do referido documento:

> A escolha dos integrantes de cada comissão técnica **será feita pelo Ministro de Estado da Educação**, a partir da indicação das seguintes instituições:
> I - Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação;
> II - Conselho Nacional de Secretários de Educação;
> III - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação;
> IV - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação;
> V - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação;
> VI - Conselho Nacional de Educação;
> VII - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior;
> VIII - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; e
> IX - entidades da sociedade civil escolhidas pelo Ministério da Educação para elaboração das listas tríplices do Conselho Nacional de Educação, conforme o disposto no Decreto nº 3.295, de 15 de dezembro de 1999.
> § 1º O Ministro de Estado da Educação poderá solicitar indicações de outras instituições para a escolha dos integrantes de que trata o caput.
> § 2º Os integrantes da comissão técnica firmarão termo no qual declararão:

> I - não prestar pessoalmente serviço ou consultoria aos titulares de direito autoral inscritos no processo;
> II - não possuir cônjuge ou parente até o terceiro grau, em linha reta ou colateral, entre os titulares de direito autoral inscritos no processo; e
> III - não estar em situação que configure impedimento ou conflito de interesse (Brasil, 2017, grifo nosso).

Oliveira e Caimi, (2018, p. 13), analisam o texto do decreto e afirmam que, "apesar de indicar uma possível ampliação quanto à escolha da Comissão Técnica que conduzirá o processo – pois tal escolha se efetuará a partir de indicações de nove organizações –, o que se efetiva na prática é o total afastamento das instituições de ensino superior".

Além disso, o Ministro da Educação centraliza a escolha das instituições indicadas, o que pode comprometer o processo de gestão democrática, que implica a livre escolha e tomada de decisão pelos sujeitos (Lima, 2024).

Como enfatiza o autor, o projeto de uma educação democrática compreende necessariamente:

> [...] a educação como direito praticado, a democratização dos conteúdos e dos processos pedagógicos, das formas de organização e gestão, de deliberação, dos processos de avaliação, da autonomia profissional de professores e educadoras, entre outros elementos, representa um objetivo central de uma sociedade mais democrática (Lima, 2024, p. 6).

Já o Art. 18 do Decreto n. 9.099, de 18 de julho de 2017, define que:

> 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.
> § 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).

O Decreto apresenta diferentes modelos de escolha para o livro didático, como: cada escola selecionar seu livro didático, um conjunto de escolas realizar a mesma escolha e a rede de ensino escolher o livro didático para todas as escolas. Embora sejam formatos distintos, a efetiva participação e autonomia do professor não estão claramente salvaguardadas em todos eles. Na opção em que a Rede de Ensino, seleciona um único exemplar para cada componente curricular, por exemplo, o direito de escolha individual do professor e as especificidades de sua escola podem ser secundarizados.

A Portaria n. 1.321, de 17 de outubro de 2017 do MEC, cuja pasta era ocupada por Mendonça Filho, no governo de Michel Temer (2016-2019), divulgou a relação de instituições e entidades da sociedade civil responsáveis pela indicação de especialistas para compor as comissões técnicas das edições de 2019 e 2020 do PNLD, além de regulamentar sua formação nos seguintes termos:

> Art. 2º A comissão técnica do PNLD 2019 será composta por vinte e sete membros, sendo três para educação infantil, três para cada um dos componentes curriculares dos anos iniciais do ensino fundamental (Arte, Ciências, Educação Física, Geografia, História, Língua Portuguesa e Matemática) e três para Projetos Integradores.
> Art. 3º A Comissão Técnica do PNLD 2020 será composta por vinte e sete membros, sendo três para cada um dos componentes curriculares dos anos finais do ensino fundamental (Arte, Ciências, Educação Física, Geografia, História, Língua Inglesa, Língua Portuguesa e Matemática) e três para Projetos Integradores.
> Art. 4º As entidades relacionadas deverão protocolizar, junto à Secretaria de Educação Básica - SEB, até o dia 6 de novembro de 2017, as indicações de que trata o art. 12 do Decreto no 9.099, de 2017, com a especificação das etapas de ensino e áreas do conhecimento correspondentes aos especialistas indicados.
> Parágrafo único. A indicação deverá vir acompanhada das seguintes informações:
> I - currículo resumido dos indicados, com ênfase na especialidade objeto da indicação;
> II - declaração de não prestar pessoalmente serviço ou consultoria aos titulares de direito autoral inscritos no processo;
> III - declaração de não possuir cônjuge ou parente até o terceiro grau, em linha reta ou colateral, entre os titulares de direito autoral inscritos no processo; e
> IV - declaração de não estar em situação que configure impedimento ou conflito de interesse (Brasil, 2017).

No quadro a seguir, constam as instituições que passaram a integrar a comissão do PNLD para as edições de 2019 e 2020:

Quadro 4 - Instituições que integram a comissão técnica do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) - 2019 e 2020

Nº	Instituição / Órgão	Sigla
1	Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação	SEB/MEC
2	Conselho Nacional de Secretários de Educação	CONSED
3	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	UNDIME
4	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME
5	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação	FNCEE
6	Conselho Nacional de Educação	CNE
7	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior	ANDIFES
8	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	CONIF
9	Academia Brasileira de Ciências	ABC
10	Academia Brasileira de Educação	ABE
11	Academia Brasileira de Letras	ABL
12	Associação Brasileira de Avaliação Educacional	ABAVE
13	Associação Brasileira de Educação a Distância	ABED
14	Associação Brasileira de Ensino de Biologia	SBEnBio
15	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias	ABRUC
16	Associação dos Geógrafos Brasileiros	AGB
17	Associação Nacional de História	ANPUH
18	Associação Nacional de Política e Administração da Educação	ANPAE
19	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação	ANPED
20	Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Ciências Sociais	ANPOCS
21	Associação Nacional de Pós-Graduandos	ANPG
22	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação	ANFOPE
23	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	CNTE
24	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino	CONTEE
25	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras	CRUB
26	Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular	—
27	Sociedade Brasileira de Física	SBF
28	Sociedade Brasileira de Matemática	SBM
29	Sociedade Brasileira de Química	SBQ
30	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	SBPC
31	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	UBES
32	União Nacional dos Estudantes	UNE
33	Instituto da Matemática Pura e Aplicada	IMPA
34	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino	CONFENEN
36	Movimento Nacional Inter fóruns de Educação Infantil	MIEIB
37	Rede Nacional Primeira Infância	RNPI
38	Instituto da Infância	IFAN

Nº	Instituição / Órgão	Sigla
39	Educação e Mobilização Social	AVANTE
40	Cidade Escola Aprendiz	—
41	Associação Brasileira de Pesquisadores Negros	ABPN
42	Instituto Chapada de Educação e Pesquisa	ICEP
43	Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal	FMCSV
44	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária	CENPEC
45	Comunidade Educativa CEDAC	CE-CEDAC
46	Todos Pela Educação	TPE

Fonte: BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Portaria nº 1.321, de 17 de outubro de 2017. Adaptada pelo autor. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb/pdf/pnld/portaria_dou_no_1-321_de_17_de-outubro-de-2017.pdf. Acesso em: 28 maio 2024.

No governo subsequente, de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), filiado ao Partido Liberal (PL), a Resolução n. 12, de 7 de outubro de 2020, do FNDE, em seu Art. 8º, orientou o atendimento com materiais didáticos e literários da seguinte forma:

> I – primeira aquisição, de forma integral, quadrienal e subsequente à escolha, dos materiais consumíveis e reutilizáveis;
> II – reposição anual, de forma integral, dos materiais consumíveis;
> III – reposição anual, de forma parcial, dos materiais reutilizáveis, para substituir aqueles porventura danificados ou não devolvidos;
> IV – complementação anual, de forma parcial, dos materiais reutilizáveis, para cobrir eventuais acréscimos de matrícula;
> V – reserva técnica, para atendimento de novos estudantes e professores das escolas cujas redes já estejam sendo atendidas pelo Programa no respectivo ciclo de atendimento.
> Parágrafo único. Será admitido, para efeito da distribuição dos materiais previstos no caput deste artigo, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público, o cômputo das matrículas efetivadas, conforme a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014:
> I – na educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos; e
> II – na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento (Brasil, 2020).

O Art. 8º da referida Resolução normatiza os ciclos de distribuição e reposição das obras, estabelecendo o tempo de permanência e de uso do mesmo livro didático pelos estudantes. Na mencionada Resolução, o Art. 13 detalha os responsáveis, os procedimentos e o processo de escolha dos materiais didáticos a serem disponibilizados por meio do Guia do PNLD:

> 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.
> § 2º Para a rede de ensino que não optar por um dos modelos de escolha, será considerado o registro de escolha para cada escola, parâmetro previsto no inciso I.
> § 3º As escolas participantes realizarão escolha conforme a opção registrada por sua rede de ensino no sistema disponibilizado pelo FNDE.
> § 4º As escolas participantes que não acessarem ou não gravarem alguma escolha no sistema receberão um dos títulos aprovados constantes no Guia do PNLD, de acordo com os seguintes critérios:
> I – quotas residuais definidas para cada fornecedor por componente curricular e de acordo com as características e quantidades da demanda;
> II – materiais mais distribuídos na respectiva região ou na unidade da federação; e
> III – priorização de localidades com menor alunado remanescente.
> § 5º A escolha dos materiais será registrada por meio de sistema disponibilizado pelo FNDE para as escolas cuja rede tenha realizado a adesão no prazo definido no § 5º do art. 7º desta Resolução.
> § 6º O acesso ao sistema é restrito aos diretores das escolas participantes do Programa por meio de CPF e de senha pessoal e intransferível.
> § 7º O MEC poderá selecionar materiais, sem previsão de escolha pelas escolas participantes, conforme regras estipuladas em edital específico.
> § 8º É vedado ao responsável pela rede de ensino tratar quaisquer questões, seja sobre o modelo de escolha, seja sobre a escolha propriamente, com representantes das editoras (Brasil, 2020).

Esse modelo de escolha do livro didático pode restringir a participação direta das escolas e dos docentes, uma vez que o § 7º prevê que o MEC poderá selecionar os materiais didáticos, o que compromete a autonomia da escola e o direito do professor de escolher o livro didático para os estudantes.

O MEC lançou, em 2022, o Edital de Convocação n. 01/2022 para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas, literárias e recursos educacionais digitais direcionados ao PNLD 2024-2027. O documento objetivava convocar interessados em participar do processo de aquisição de obras didáticas, recursos educacionais digitais e obras literárias destinados aos estudantes e professores dos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) da educação básica pública das redes federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, conforme condições e especificações constantes neste edital e seus anexos (Brasil, 2022).

Nesse Edital de convocação, as empresas são orientadas a realizar a exposição de suas obras a serem credenciadas por uma equipe (Brasil, 2020).

Os profissionais selecionados no Edital n. 25/2020, são credenciados a realizar a análise dos materiais didáticos pedagógicos fornecidos pelos participantes do PNLD. Em seguida, faz-se a elaboração de um guia do livro didático para que os professores e

profissionais da educação possam ter acesso ao material para estudo e compreensão (Brasil, 2020).

No Guia do ano de 2020, o processo de escolha apresentou alterações possibilitando à rede de ensino formas alternativas de escolha:

> Agora as redes de ensino têm três modelos possíveis de escolha e devem decidir qual pretendem adotar. A rede de ensino deve informar se deseja que cada escola receba o material registrado no sistema, se deseja criar grupos de escolas que receberão o mesmo material ou ainda se deseja adotar o mesmo material para todas as escolas da rede de ensino. É importante observar que, mesmo no caso da criação de grupos de escolas ou de adoção de material único para toda rede de ensino, os professores continuarão participando da escolha e o material a ser distribuído será o mais escolhido pelas escolas. Atenção! Para a rede de ensino que não optar por um dos modelos de escolha, será considerado o registro de escolha realizado por cada escola individualmente (Brasil, 2020).

A escolha do livro didático com base nesse Guia ocorre em dois momentos principais, cabendo à rede de ensino definir a opção que melhor se adequa à sua realidade local, embora o texto reitere a previsão de participação docente. O primeiro momento ocorre no âmbito escolar:

> Primeiramente, cada escola deve realizar reuniões com a participação de todos os professores para análise e definição conjunta das obras a serem adotadas. É a participação efetiva e o direito a voz das professoras e professores na escolha do livro didático que garante aos estudantes brasileiros o acesso a materiais adequados à sua realidade e às propostas pedagógicas da sua escola. Participem! Garantindo assim que a escolha dos livros a serem usados nos próximos 4 anos seja um processo democrático e transparente. Por essa razão, não esqueçam: as reuniões devem ser registradas em ata, que deverá ser inserida no sistema PDDE interativo/SIMEC (Brasil, 2020).

Nesta etapa, professores e a equipe pedagógica devem examinar as resenhas das coleções disponíveis para selecionar as que melhor atendem ao projeto pedagógico da escola (PPP), aos estudantes, aos professores e à realidade sociocultural da unidade escolar.

O segundo momento da escolha do livro didático, conforme orientações do Guia Programa:

> [...] é o registro das obras escolhidas no sistema PDDE Interativo/SIMEC. O acesso ao sistema é feito por meio de senha pessoal e intransferível do diretor ou diretora da sua escola. Ao acessar o sistema, será gerada a chave de acesso da escola, que possibilitará visualizar cada obra aprovada na integra. Dessa forma, sua escola tem ferramentas para realizar uma escolha consciente. Apenas os diretores da escola terão acesso ao código para visualização das obras na íntegra. Atenção: As redes e os diretores poderão repassá-lo aos professores da sua escola. Para acessar o conteúdo completo

> dos Manuais do Professor das obras aprovadas, o professor deverá inserir a chave de acesso, única e exclusiva para cada escola. O registro das obras deve ser realizado com muita atenção e a escolha deve ser finalizada para garantir a segurança do registro. Quando a escolha é finalizada, nenhuma alteração poderá ser realizada. Além disso, só as escolas com escolha finalizada receberão os materiais indicados no sistema. As demais receberão algum dos materiais deste guia, aleatoriamente, para cada componente curricular (Brasil, 2020).

A confecção dos livros pelas editoras incide na penúltima fase do processo: após a compilação dos dados impressos e feitos pela internet, o FNDE inicia o procedimento de negociação com as editoras. Essa aquisição é realizada por inexigibilidade de licitação, prevista na Lei n. 8.666/93, tendo em vista que as escolhas dos livros são efetivadas pelos professores (Brasil, 2020).

Contudo, de acordo com o Art. 8º da Resolução n. 12, de 7 de outubro de 2020 do FNDE, se a opção for pela rede de ensino, a escolha pelo professor poderá não ser efetivada, já que nesse formato é a maioria que escolherá o livro didático para o quadriênio em utilização.

Além disso, o Guia do PNLD 2020 explica que:

> Para cada componente curricular, deverão ser escolhidas duas opções, 1ª e 2ª, de editoras diferentes. Depois que a 1ª opção for indicada, obrigatoriamente o diretor deverá indicar a coleção que deseja receber em 2ª opção. Caso não seja possível ao FNDE a contratação da editora da 1ª opção, serão distribuídos os livros indicados da 2ª opção. Por esse motivo, a escolha da 2ª opção precisa ser tão cuidadosa quanto à da 1ª (Brasil, 2020).

Essa decisão mostra, de alguma forma, a limitação das escolhas do livro didático pelos professores em suas unidades escolares.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a política nacional do livro didático transcorreu de forma contínua nas diferentes conjunturas, estabelecendo-se como uma política de Estado (Gebrin, 2002), uma vez que permaneceu ao longo dos diferentes governos, constituindo-se no PNLD, observando-se, no entanto, mudanças na gestão dos Programas e na forma de sua execução.

No capítulo seguinte, busca-se discutir as normativas e orientações da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (MS) às unidades de ensino para a escolha do livro didático, no âmbito do PNLD.

CAPÍTULO III

MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE (MS)

Este capítulo, em três seções, examina os aspectos normativos e o mercado editorial no processo de materialização do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS). Apresenta-se, inicialmente, a caracterização do município de Campo Grande, de modo a situar o *locus* da pesquisa.

3.1. Caracterização do Município de Campo Grande (MS)

De acordo com os dados obtidos na página eletrônica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o distrito de Campo Grande foi criado pela Lei n. 792, de 23 de novembro de 1889, subordinado ao município de Nioac, (IBGE, 2023).

Com a Resolução Estadual n. 225, de 26 de agosto de 1899, Campo Grande foi elevada à categoria de vila, desmembrando-se do referido município. Em 1911, a divisão administrativa registrava a vila constituída apenas pelo distrito sede (IBGE, 2023). Posteriormente, por meio da Lei Estadual n. 772, de 16 de julho de 1918, durante o governo do presidente Venceslau Brás Pereira Gomes (PRM, 1914-1918), Campo Grande ascendeu à condição de cidade (IBGE, 2023).

O município faz divisa com Jaraguari, Rochedo, Nova Alvorada do Sul, Ribas do Rio Pardo, Sidrolândia e Terenos e está dividido em sete regiões: Anhanduizinho, Bandeira, Centro, Imbirussu, Lagoa, Prosa e Segredo (Campo Grande, 2015).

Atualmente, Campo Grande é a capital de Mato Grosso do Sul, estado criado em 1977 a partir da divisão do estado de Mato Grosso, no governo de Ernesto Geisel (1974-1979), por meio da Lei Complementar n. 31, de 11 de outubro de 1977. A instalação do Governo Estadual ocorreu em 1º de janeiro de 1979. O estado de Mato Grosso do Sul é formado por 79 municípios, apresenta densidade demográfica de 7,72 hab/km² e população de 2.757.013 pessoas, conforme o Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2023).

Limita-se ao norte com o estado de Mato Grosso, ao leste com Minas Gerais, ao sul com o Paraná e São Paulo e ao nordeste com Goiás. Além disso, o estado faz fronteira com o Paraguai, a oeste e ao sul, e com a Bolívia, a noroeste (IBGE, 2023).

Campo Grande é o município mais populoso no conjunto dos 79 municípios do estado. Em relação às demais cidades do país, ocupa a 17ª posição, considerando um total de 5.570 municípios. Sua área de 8.082,978 km² o coloca na 7ª posição no estado e na 175ª posição entre todos os municípios do Brasil (IBGE, 2022). Apresenta-se no quadro a seguir, a relação dos chefes do Executivo do município de Campo Grande (MS) desde o final da década de 1980, após o período da ditadura civil-militar (1964-1985).

Quadro 5 – Prefeitos eleitos de Campo Grande (MS)

Prefeito	**Mandato**	**Partido**
Juvêncio César da Fonseca	1º/1/1986 a 31/12/1988	PMDB
Lúdio Martins Coelho	1º/1/1989 a 31/12/1992	PTB
Marilú Guimarães	9/1/1990 a 19/1/1990	PMDB
Juvêncio César da Fonseca	1º/1/1993 a 31/12/1996	PMDB
André Puccinelli	1º/1/1997 a 31/12/2004	PMDB
Nelson Trad Filho	1º/1/2005 a 31/12/2012	PMDB
Alcides Jesus Peralta Bernal	1º/1/2013 a 12/3/2014	PP[13]
Gilmar Antunes Olarte	3/3/2014 a 25/8/2015	PP
Alcides Jesus Peralta Bernal	25/8/2015 a 31/12/2016	PP
Marcos Marcello Trad	1º/1/2017 a 31/12/2020 1º/1/2021 a 2022	PSD

Fonte: Conde (2021, p. 97).

Conde (2021, p. 97) destaca a predominância consecutiva do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), cuja sigla foi alterada em 2017 para Movimento Democrático Brasileiro (MDB), "que se manteve, por meio de êxito nas eleições municipais, por 23 anos na chefia do Poder Executivo Municipal".

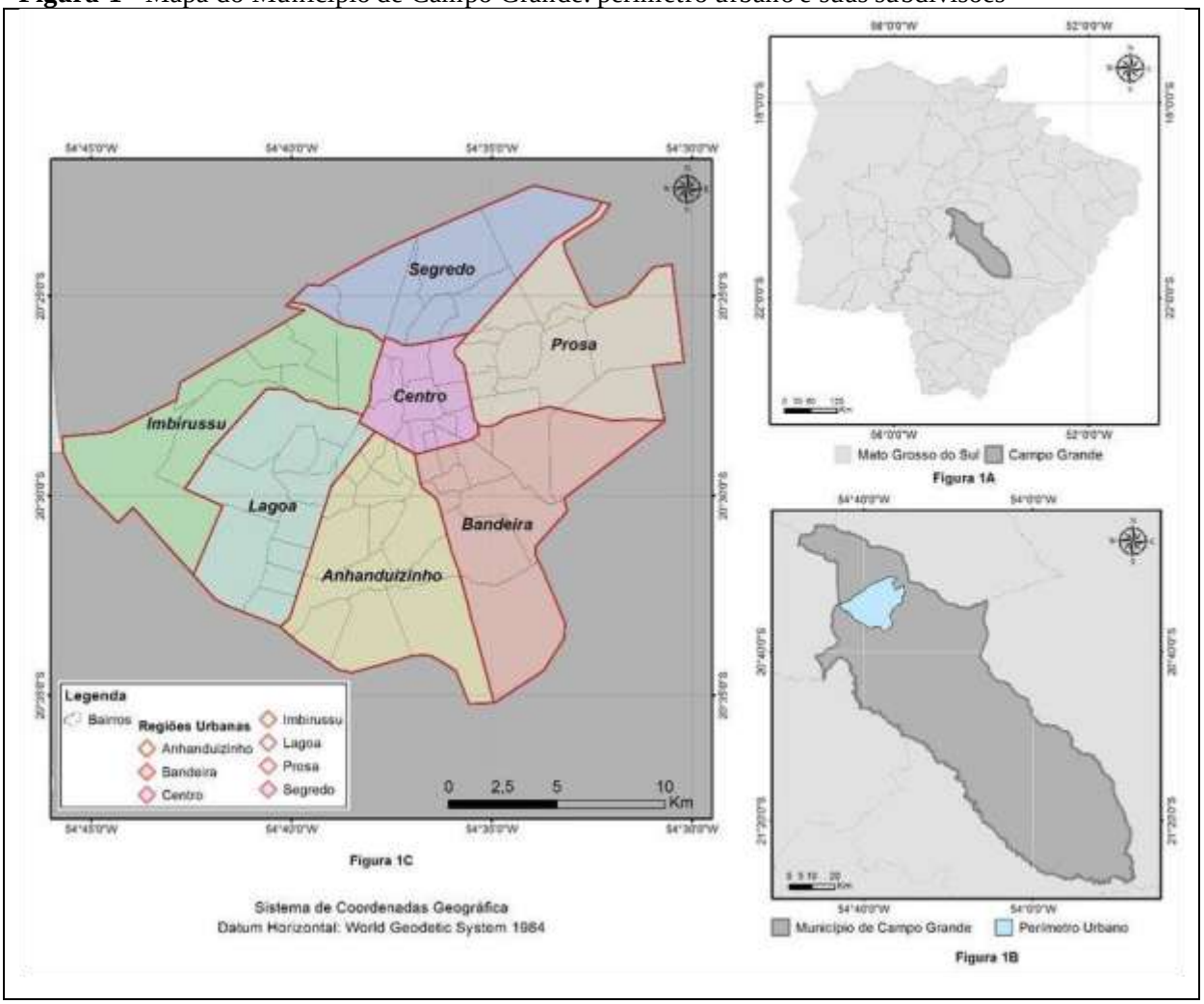
Em 2022, com a renúncia do prefeito Marcos Marcello Trad (2021-2022) para concorrer ao governo do estado de Mato Grosso do Sul, assumiu a vice-prefeita Adriane Barbosa Nogueira Lopes, do Partido Progressistas (PP), que cumpriu o mandato até 31 de

[13]Registra-se, conforme mostra Conde (2021, p. 97), "que os mandatos do Partido Progressista (PP) na chefia do executivo municipal são identificados em três momentos distintos, em sequência cronológica: Alcides Jesus Peralta Bernal (2013-2014), eleito pelo voto popular nas eleições municipais de 2012, teve o governo interrompido em virtude da cassação do seu mandato, depois do acolhimento pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJ-MS) de nove denúncias contra o então prefeito, envolvendo contratos emergenciais em áreas como fornecimento de merenda escolar e combustíveis; Gilmar Antunes Olarte (2014-2015), diante da cassação do então prefeito Alcides Jesus Peralta Bernal, o vice-prefeito assumiu o governo municipal; Alcides Jesus Peralta Bernal (2015-2016), novamente no governo, foi reconduzido ao cargo por decisão judicial (Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, 2015)". Disponível em: https://tj-ms.jusbrasil.com.br/noticias/223934957/tj-mantem-decisao-que-suspendeu-cassacao-de-alcides-bernal . Acesso em: 18 nov. 2023.

dezembro de 2024. Nas eleições de 2024, foi reeleita para cumprir o mandato a partir de 1º de janeiro de 2025 (Conde, 2021).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande (PDDUA), instituído pela Lei Complementar n. 341, de 4 de dezembro de 2018, define o perímetro urbano de Campo Grande (Campo Grande, 2019).

Figura 1 - Mapa do Município de Campo Grande: perímetro urbano e suas subdivisões

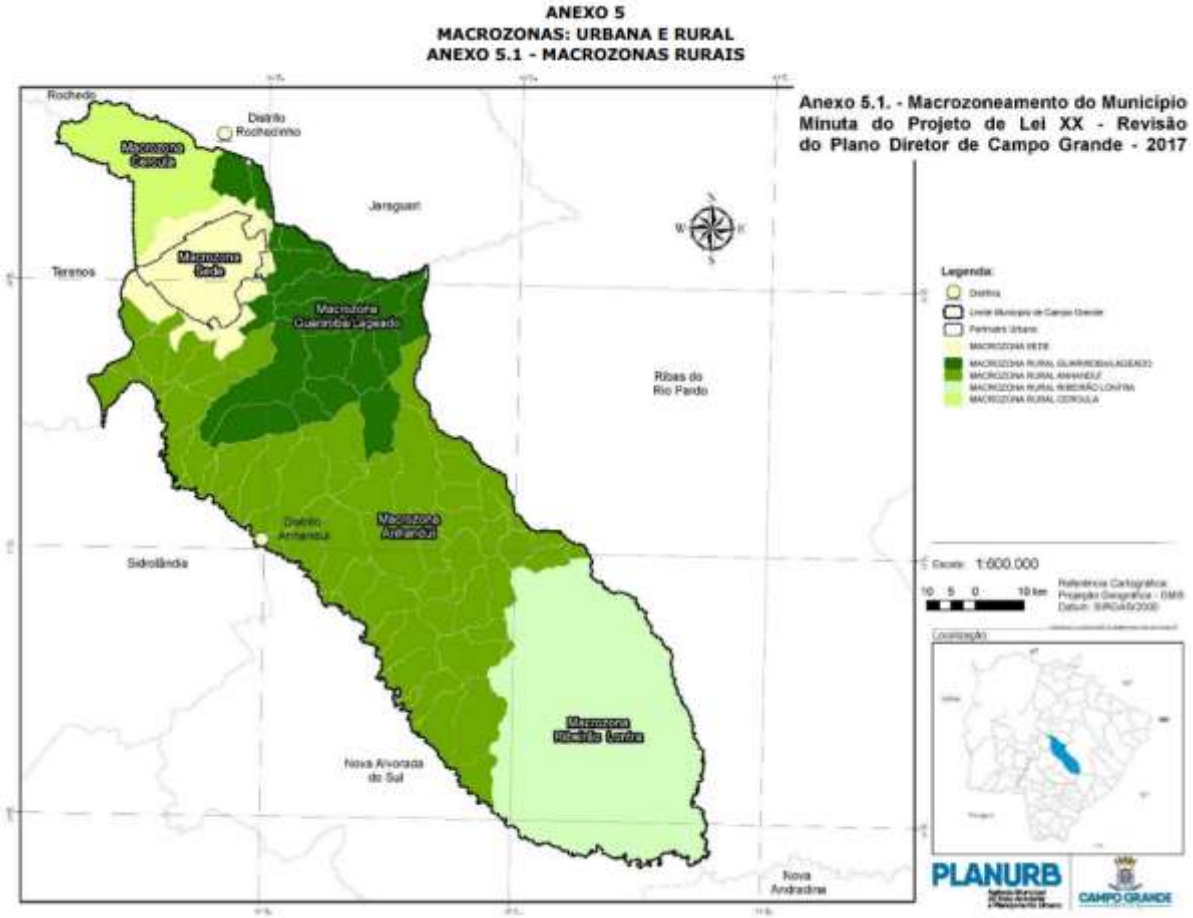


Fonte: Sistema de Coordenadas Geográficas Disponível em: https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-de-localizacao-da-area-de-estudo-A-Localizacao-do-municipio-de-Campo_fig1_288666980. Acesso em: 27 out. 2025.

Conforme estabelece a mencionada Lei Complementar, a execução da política de desenvolvimento urbano ambiental de Campo Grande (MS) cabe ao Poder Público Municipal. Esse processo é coordenado de forma conjunta pela Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano (PLANURB) e pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Gestão Urbana (SEMADUR), contando com a participação integrada e permanente de todos os

órgãos e entidades municipais (Campo Grande, 2019). A Lei supracitada informa que a área urbana da sede do município de Campo Grande (MS) está dividida em 7 (sete) Regiões Urbanas.

Figura 2 - Mapa do Município de Campo Grande: perímetro urbano e rural



Fonte: Leis complementares do Plano Diretor do Município de Campo Grande. Disponível em: https://cdn.campogrande.ms.gov.br/portal/prod/uploads/sites/18/2017/09/ANEXO-FINAL-PUBLICACAO.pdf. Acesso em: 12 set. 2026.

O município de Campo Grande (MS) possuí os distritos rurais: Anhanduí, localizado ao sul, a cerca de 60 km do centro e cortado pela BR-163; e Rochedinho, situado ao norte, a cerca de 24 km da área urbana, com acesso pela MS-010 (Campo Grande, 2024).

Campo Grande, o maior município de Mato Grosso do Sul em número de estudantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, oferta o Ensino Médio na Rede Municipal de Ensino (REME) exclusivamente na Escola Municipal Agrícola Governador Arnaldo Estevão de Figueiredo. Conta, ainda, com um Sistema Municipal de Ensino (SME) e um Conselho Municipal de Educação (CME) já estabelecidos (Campo Grande, 2007).

Cabe recordar que, em 1948, foi criado o primeiro setor da Prefeitura Municipal para tratar dos assuntos referentes à educação, denominado Seção de Educação e Assistência Educacional de Campo Grande (MS).

No ano de 1959, instituiu-se a Secretaria Municipal de Educação e Saúde do município, à qual competia planejar e executar os serviços municipais de educação e cultura, saúde e assistência social, conforme a Lei n. 663/1959 (Neres; Corrêa, 2009).

Em 1964, a Lei n. 896 alterou a Lei n. 663/1959 e definiu as atribuições da Secretaria da Educação e Cultura (SEMEC), que tinha como competência a coordenação da Rede Escolar mediante a lotação de funcionários e a assistência material às escolas. Em 1973, após a elaboração do primeiro regimento interno unificado, as escolas municipais passam a ser denominadas de Rede Municipal de Ensino (REME), (Neres; Corrêa, 2009). Em 1985, Campo Grande, já como capital de Mato Grosso do Sul, por meio dos Decretos n. 5192 e n. 5193, de 4/6/1985 desmembrou a Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Neres; Corrêa, 2009).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 1996, em seu Art. 11, define que os Municípios incumbir-se-ão de:

> I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
> II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
> III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
> IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
> V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino;
> VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal;
> VII – instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares.
> Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (Brasil, 1996).

No que se refere ao Sistema Municipal de Ensino (SME), do ponto de vista administrativo, conforme Saviani (1999), pode ser classificado em federal, estadual, municipal, e é compreendido como:

> [...] um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas

> segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes) (Saviani, 1999, p. 121).

O autor explica que a "definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da LDB e não da Constituição Federal" e reforça o que a legislação afirma, isto é, cabe a cada município decidir entre as três possibilidades, a saber: a) instituir o próprio sistema de ensino; b) integrar-se ao sistema estadual de ensino; c) compor com o estado, no âmbito de seu território, um sistema único de educação básica" (Saviani, 1999, p. 124).

No governo de André Puccinelli (1997-2000), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi instituído o SME no município, por meio da Lei n. 3.404, de 1º de dezembro de 1997. Posteriormente, no governo de Nelson Trad Filho (2005-2008), também do referido partido, essa legislação foi alterada pela Lei n. 4.507, de 17 de agosto de 2007 (Campo Grande, 2007), definindo a seguinte composição em seu Art. 2º:

> I - Órgão Central:
> a) Secretaria Municipal de Educação;
> II - Órgão Colegiado:
> a) Conselho Municipal de Educação;
> b) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério;
> III - as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal;
> IV - as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
> V - outros órgãos e serviços municipais da área educacional de caráter administrativo e de apoio técnico (Campo Grande, 2007).

Essa decisão remete à análise de Werle, Thum e Andrade (2008), para os quais, ao estruturar o SME, o município demonstra sua intenção de assumir a educação local com responsabilidade nas esferas pedagógica, administrativa e política, uma vez que:

> O Sistema Municipal de Ensino não está originalmente formatado e definido por lei geral e nem por outras instâncias do estado como espaço de escolha, de inclusões e de omissões, de decisão, de preferências, está articulado à dimensão formativa decorrente do exercício de concepção, estruturação e implantação de uma proposta educativa organizada em forma de SME (Werle; Thum; Andrade, 2008, p. 102).

A organização administrativa do Poder Executivo do município de Campo Grande foi alterada pela Lei n. 5.793, de 3 de janeiro de 2017. Em seu Art. 20, define-se que compete à Secretaria Municipal da Educação:

> I - a formulação da política educacional do Município e a elaboração do Plano Municipal de Educação, em consonância com as diretrizes emanadas dos órgãos integrantes dos sistemas de ensino federal e estadual e em articulação com segmentos representativos da sociedade e da comunidade escolar;
> II - a formulação e a elaboração de programas, projetos e eventos educacionais com vistas à atuação prioritária nas atividades voltadas para o ensino fundamental e na educação infantil;
> III - a administração e a execução das atividades de educação especial, infantil, fundamental e ensino médio, educação profissional de nível médio, educação de jovens e adultos, por intermédio das unidades integrantes da Rede Municipal de Ensino;
> IV - a integração das ações do Município visando a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade do ensino e a valorização dos profissionais do ensino;
> V - o acompanhamento e o controle da aplicação dos recursos financeiros de custeio e investimento no processo educacional do Município, para fins de a avaliação e verificação do cumprimento das obrigações constitucionais;
> VI - o diagnóstico permanente, quantitativo e qualitativo, das características e qualificações do magistério, da população estudantil e da atuação das unidades escolares e sua compatibilidade com as demandas identificadas;
> VII - a coordenação, a supervisão e o controle das ações do Município relativas ao cumprimento das determinações constitucionais referentes à educação, objetivando a preservação dos valores regionais e locais;
> VIII - a proposição de ações educacionais, fundamentadas nos objetivos de desenvolvimento político e social das comunidades e na concretização do processo educacional, de forma democrática e participativa, destacando a função social da escola na formação e transformação do cidadão;
> IX - a promoção e o incentivo à qualificação e à capacitação dos profissionais de educação e aqueles que atuam nos ambientes educativos do Município (Campo Grande, 2017).

A Secretaria Municipal de Educação (SEMED)[14], portanto, é o órgão responsável pela formulação e materialização de políticas educacionais em âmbito local, em conformidade com a LDB, Lei n. 9.394/96 (Brasil, 1996).

[14]Lei Complementar n. 220, de 31 de outubro de 2025. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração.
CAPÍTULO I
Art. 1º Esta Lei Complementar institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do parágrafo único do art. 193 e dos arts. 211 e 214, todos da Constituição Federal.

Após a caracterização do município de Campo Grande (lócus da pesquisa) e considerando que os livros didáticos se constituem como recursos de apoio ao aprendizado de estudantes que a sua produção é atribuição das empresas que concorrem ao Edital publicado pelo FNDE e adquirida pelo Ministério da Educação no âmbito do PNLD (objeto da pesquisa), busca-se, na próxima seção, situar as principais editoras selecionadas em âmbito nacional para, em seguida, examinar como se apresentam no âmbito da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande.

3.2. O mercado editorial do Livro Didático

A prerrogativa do fornecimento de material didático já está prevista, cabe reforçar, na Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB) de 1988. O Art. 208, inciso VII, da CRFB estabelece que é dever do Estado garantir aos alunos do ensino fundamental das escolas públicas "Programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (Brasil, 1988). Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, estendeu essas prerrogativas a todos os estudantes da educação básica.

Em consonância com a CRFB de 1988, a LDB também determina, em seu Art. 4º, inciso VII, a obrigatoriedade do poder público na distribuição gratuita de materiais escolares aos alunos das escolas públicas (Brasil, 1996).

Para tanto, há necessidade de investimentos públicos para a compra de livros das editoras, que variam conforme os critérios de atendimento do PNLD.

Na tabela seguinte, apresentam-se dados sobre o atendimento do Programa em nível nacional para os anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º anos).

Art. 2º O SNE consiste no conjunto de relações que promovem a articulação dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a integração de suas ações relativas às políticas educacionais, em regime de colaboração, de acordo com as normas de cooperação de que tratam esta Lei Complementar, o Plano Nacional de Educação (PNE) e as demais normas da legislação educacional, respeitada a organização federativa da educação nacional.
Parágrafo único. Os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são instituídos por lei específica de cada ente federado, assegurado ao Município o direito de optar por se integrar ao sistema estadual de ensino. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp220.htm. Acesso em: 10 jul. 2026.

Tabela 3 - Atendimento do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental - 2011 a 2020 - Brasil

Ano		**Alunos Beneficiados**	**Escolas Beneficiadas**	**Total de Exemplares**	**Valor de Aquisição**
Ano de aquisição	Ano de vigência				
2010	2011	29.445.304	129.763	120.531.766	R$ 826.598.973,00*
2013	2014	11.818.117	50.619	75.657.959	R$ 571.265.078,86
2016	2017	10.238.539	49.702	79.216.538	R$ 639.501.256,49
2019	2020	10.067.286	48.213	80.528.321	R$ 696.671.408,86

Fonte: Sítio do FNDE. Relatórios de Atividades do FNDE (2010 a 2020). Dados Estatísticos PNLD - Anos Anteriores 2021. Adaptado pelo autor. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos-pnld-anos-anteriores. Acesso em: 10 ago. 2024.

* Conforme a página eletrônica do FNDE, os dados do PNLD 2011 correspondem ao Ensino Fundamental (1º ao 9º anos). Nos anos de 2014, 2017 e 2020, a distribuição de livros refere-se, especificamente aos alunos do 6º ao 9º anos do ensino fundamental. Houve, ainda, aquisição de obras complementares, por isso os dados não são equiparados aos dos outros anos.

Nos anos de 2011 e 2014, sob o governo de Dilma Vana Rousseff, do PT, o *site* do Governo Federal[15] informava o valor de aquisição, isto é, o valor pago por livro adquirido, o que pode indicar maior transparência na prestação de contas dos investimentos públicos.

Em contrapartida, entre os anos de 2017 e 2020 no governo de Michel Miguel Elias Temer Lulia (2017-2019) do MDB e no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), do PL, o *site*[16] informava o valor da média por exemplar, portanto, não pode ser entendido como valor pago por unidade de livro adquirido.

As editoras que receberam recursos do Governo Federal estão relacionadas na próxima tabela.

[15]Dados Estatísticos PNLD - Anos Anteriores. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos-pnld-anos-anteriores. Acesso em: 10 ago. 2024.

[16]Dados Estatísticos. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos. Acesso em: 10 ago. 2024.

Tabela 4 - Relação das editoras selecionadas pelo PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental e os valores de aquisição – 2011 a 2020 - Brasil

Ano	Editoras	Valor de Aquisição
2011	EDITORA MODERNA LTDA	R$ 103.165.113,07
	EDITORA FTD SA	R$ 92.253.344,00
	EDITORA ATICA S/A	R$ 90.579.897,28
	EDITORA SCIPIONE S/A	R$ 87.105.323,09
	SARAIVA SA LIVREIROS EDITORES	R$ 78.194.584,02
	EDIÇOES SM LTDA	R$ 26.172.855,88
	EDITORA AJS LTDA	R$ 10.011.524,51
	EDITORA DO BRASIL SA	R$ 9.981.045,25
	EDITORA POSITIVO LTDA	R$ 5.716.126,46
	EDICOES ESCALA EDUCACIONAL SA	R$ 3.823.351,49
	IBEP INSTITUTO BRASILEIRO DE EDIÇÕES PEDAGÓGICAS LTDA	R$ 3.584.967,77
	CASA PUBLICADORA BRASILEIRA	R$ 958.147,23
TOTAL		R$ 511.546.280,05
2014	EDITORA FTD SA	R$ 115.390.495,05
	EDITORA MODERNA LTDA	R$ 113.805.425,98
	EDITORA ATICA S/A	R$ 75.692.512,36
	SARAIVA SA LIVREIROS EDITORES	R$ 74.651.813,14
	EDITORA DO BRASIL SA	R$ 35.734.697,43
	EDIÇOES SM LTDA	R$ 34.306.615,92
	IBEP INSTITUTO BRASILEIRO DE EDIÇÕES PEDAGÓGICAS LTDA	R$ 28.486.087,78
	TEXTO EDITORES LTDA	R$ 24.044.987,15
	EDITORA SCIPIONE S/A	R$ 20.605.004,62
	EDITORA UDP LTDA	R$ 19.614.250,14
	EDITORA POSITIVO LTDA	R$ 13.801.903,85
	EDICOES ESCALA EDUCACIONAL LTDA	R$ 6.157.354,38
	BASE EDITORIAL LTDA	R$ 5.826.730,46
	EDITORA AJS LTDA	R$ 2.485.934,41
	TERRA SUL EDITORA LTDA	R$ 661.221,16
TOTAL		R$ 571.265.033,83
2017		Valor média por exemplar
	FTD	R$ 124.472.990,60
	SARAIVA	R$ 117.591.013,56
	MODERNA	R$ 104.505.509,00
	ÁTICA	R$ 87.432.618,37
	SCIPIONE	R$ 48.378.405,15
	SM	R$ 47.169.254,32
	DO BRASIL	R$ 44.543.290,26
	IBEP	R$ 15.924.680,56
	LEYA	R$ 14.283.570,00
	MACMILLAN	R$ 13.345.531,00
	DIMENSÃO	R$ 5.168.642,51
	POSITIVO	R$ 4.954.036,73

Continuação da tabela 4 - Relação das editoras selecionadas pelo PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental e os valores de aquisição – 2011 a 2020 – Brasil

	QUINTETO	R$ 3.786.049,44
	AJS	R$ 2.019.372,92
TOTAL		R$ 633.574.964,42
2020		
	EDITORA FTD S A	R$ 186.967.754,28
	EDITORA MODERNA LTDA	R$ 168.600.150,30
	EDITORA ATICA S.A.	R$ 130.500.896,40
	IBEP - INSTITUTO BRASILEIRO DE EDICOES PEDAGOGICAS LTDA	R$ 79.874.388,96
	SARAIVA EDUCACAO S.A.	R$ 62.257.963,68
	EDICOES SM LTDA	R$ 47.385.064,22
	EDITORA DO BRASIL SA	R$ 45.296.961,71
	RICHMOND EDUCACAO LTDA.	R$ 31.601.003,20
	QUINTETO EDITORIAL LTDA	R$ 24.192.347,40
	EDITORA SCIPIONE S.A.	R$ 20.979.796,75
	TERRA SUL EDITORA EIRELI	R$ 948.737,45
TOTAL		794.605.064,35

Fonte: Sítio do FNDE. Relatórios de Atividades do FNDE (2011 a 2020). Dados Estatísticos PNLD – Anos Anteriores 2021. Adaptado pelo autor. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos; https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos-pnld-anos-anteriores. Acessado em: 10 ago. 2024.

A partir dos dados expostos, observa-se o destaque de três grupos editoriais: a Editora Moderna Ltda., Editora FTD S/A e Editora Ática S/A se destacam, uma vez que a esses seletos grupos editoriais foram destinados, no período de 2011 a 2020, uma soma significativa de R$ 1.107.368.352,34 bilhões, o que corresponde a um percentual de 44,1% do total de recursos gastos na aquisição do PNLD dos anos finais do Ensino Fundamental.

Como as aquisições trienais de livros novos coincidem com reposições de livros comprados nos anos anteriores, é possível inferir que "há uma compensação nas vendas maiores e menores das empresas, de modo que o giro no volume de compras se mantenha sempre alto", conforme assinala Santos (2019, p. 103).

Nesse sentido, Höfling (2006) analisa que a presença de grupos editoriais, apesar de mudarem um pouco de posição, "têm participado das decisões quanto à aquisição pelo Ministério de Educação de significativa parcela de sua produção editorial didática" (Höfling, 2006, p. 28-29).

Como também observa Silva (2013) há uma tendência de concentração de editoras em um número paulatinamente mais reduzido que vendem livros didáticos para o Governo

Federal, conforme os dados disponibilizados nos Relatórios de Atividades e de Gestão divulgados ao final de cada exercício pelo FNDE/MEC.

Assim, conforme o autor, a educação tornou-se uma área imensamente lucrativa de acumulação do capital para muitos ramos da indústria que têm a possibilidade concreta de vender seus produtos, para uma multidão crescente de consumidores que constituem o universo das instituições educacionais (Silva, 2013).

3.3. O mercado editorial do Livro Didático na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS)

Como já mencionado, a SEMED de Campo Grande atua na formulação e na elaboração de Programas, projetos e eventos educacionais. Sua prioridade concentra-se no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, conforme a legislação, e oferece também uma escola de ensino médio, abrangendo a administração e execução das modalidades de Educação Especial e de Educação de Jovens e Adultos (EJA), nas unidades da Rede Municipal de Ensino (REME).

Nesse contexto, em relação ao PNLD, em 2011, os componentes curriculares assistidos pela REME foram: Língua Portuguesa, Matemática, Geografia, História, Ciências, Língua Estrangeira Moderna – Inglês ou Língua Estrangeira Moderna – Espanhol.

No que se refere ao componente curricular língua estrangeira, os professores poderiam optar por: receber a coleção de Inglês, receber a coleção de Espanhol, receber 50% da coleção de Inglês e 50% da coleção de Espanhol (Brasil, 2021).

De posse desses dados, foram produzidas as tabelas 5, 6, 7 e 8, que informam as editoras selecionadas e seus respectivos valores de aquisição.

Cabe esclarecer que o cálculo dos valores de aquisição de cada editora apresentado nas tabelas foi obtido por meio de consulta à página eletrônica do FNDE, e acesso aos Programas, consultas aos editais e à distribuição de livros das escolas. Verificou-se o quantitativo de livros recebidos nos anos de 2011, 2014, 2017 e 2020 por cada escola que oferta os anos finais do Ensino Fundamental (6° ao 9° anos), na REME de Campo Grande para, assim, chegar aos valores correspondentes a cada editora para os livros impressos.

A tabela seguinte apresenta as editoras selecionadas no âmbito do PNLD para a aquisição dos livros didáticos dos anos finais do Ensino Fundamental (6° ao 9° anos), em 2011, na REME de Campo Grande.

Tabela 5 - Atendimento do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) – 2011.

Ano	Editoras	Valor de Aquisição
2011		
	EDITORA MODERNA LTDA	R$ 265.805,24
	EDITORA ATICA S/A	R$ 192.892,06
	EDITORA SCIPIONE S/A	R$ 179.133,85
	EDITORA FTD SA	R$ 138.323,40
	EDIÇOES SM LTDA	R$ 132.902,16
	SARAIVA SA LIVREIROS EDITORES	R$ 127.322,88
	EDITORA AJS	R$ 8.022,21
	EDITORA POSITIVO LTDA	R$ 1.260,26
TOTAL		R$ 1.045.661,61

Fonte: Brasil, Dados Estatísticos PNLD – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2020. Adaptado pelo autor. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/distribuicaosimadnet/filtroDistribuicao. Acesso em: 27 jul. 2025.

Cabe ressaltar que a editora Moderna Ltda concorreu com duas coleções no componente curricular de geografia; a Editora Ática S/A concorreu com três coleções no componente curricular de história; e a Editora FTD S/A, concorreu com quatro coleções no componente curricular de história, todos aprovados pelo Programa (Brasil, 2020). Observa-se, em âmbito local, a concentração de compras dos livros didáticos nos grupos editoriais mencionados, acompanhando a tendência em âmbito nacional.

A partir do Guia de Livros Didáticos PNLD 2014, o MEC passou a distribuir, além das coleções didáticas impressas, conteúdos multimídia complementares aos livros. Assim, ao escolher coleções acompanhadas de conteúdo multimídia, a escola receberia, além dos livros didáticos impressos, os DVDs correspondentes às obras com seus respectivos conteúdos multimídia. Esses conteúdos poderão ser reproduzidos livremente para todos os estudantes (Brasil, 2014).

Chama-se a atenção para o fato de que a responsabilidade de reproduzir esses conteúdos aos estudantes recaiu sobre a escola, o que pode se constituir como uma limitação para instituições que não dispõem de recursos tecnológicos ou financeiros suficientes. De todo modo, entende-se que, por mais estruturada que a escola seja, não cabe a ela reproduzir materiais didáticos disponibilizados pelo MEC, sendo dever do Estado a oferta dos materiais de modo a garantir o direito dos estudantes de se escolarizar. Essa distribuição é "um investimento necessário à qualidade da escolarização e imprescindível na efetivação do direito à educação da maioria da população estudantil", como afirma Cury (2009, p. 119).

O PNLD 2014 indica que poderiam ser oferecidas: coleções do Tipo 1 - conjunto de livros impressos - que já são familiares aos professores; coleções do Tipo 2 - conjunto de livros impressos e conteúdos multimídia (Brasil, 2014). Nesse ano, os componentes curriculares assistidos no município foram: Língua Portuguesa, Matemática, Geografia, História, Ciências, Língua Estrangeira Moderna – Inglês ou Língua Estrangeira Moderna – Espanhol.

Ainda, com relação às obras de Língua Estrangeira Moderna: se a escola escolher só Inglês, receberá 100% de coleções dessa disciplina; se escolher só Espanhol, receberá 100% de Espanhol; se escolher as duas, receberá 75% de Inglês e 25% de Espanhol; se não acessar o sistema ou não registrar nenhuma escolha receberá 37,5% de obras de Inglês e 12,5% de Espanhol (Brasil, 2014).

Ressalta-se que o FNDE não esclarece os critérios ou os motivos técnicos para a definição desses percentuais de distribuição. Os demais procedimentos que abrangem: termo de adesão, beneficiários, prazo, senha, responsável pela escolha, código de segurança, escolha, registro da reunião de escolha e transparência do processo, normas de conduta, recebendo livros, reserva técnica, conservação e devolução dos livros, remanejamento, foram similares em 2011 e 2014. Quanto ao desfazimento[17] dos livros, em 2011, foi divulgada a seguinte orientação: "Após o término do prazo de utilização dos títulos, os livros doados passarão a integrar o patrimônio da escola, e o desfazimento desses bens deverá observar a legislação vigente" (Brasil, 2011). Em 2014, a orientação para o desfazimento ocorreu da seguinte forma:

> Após o término do prazo trienal de utilização dos livros, o material doado passa a integrar, definitivamente, o patrimônio da escola ou da rede de

[17]São materiais didáticos e/ou de apoio que são considerados desatualizados, irrecuperáveis/antieconômicos, inservíveis e os ociosos. O FNDE recomenda que as redes de ensino definam critérios e, se possível, elaborem legislação específica para desfazimento dos livros vencidos ou inservíveis, levando em consideração a sustentabilidade ambiental e social. Desse modo, orienta-se que sejam desenvolvidas ações de reciclagem para reaproveitamento dos livros, doação a entidades filantrópicas ou descarte do material impossível de ser reutilizado, tomando sempre o cuidado de realizar o desfazimento de forma responsável. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/desfazimento-de-livros;
https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/edicoes/?palavra=&numero=&de=01%2F09%2F2021&ate=30%2F09%2F2021. Acesso em: 5 nov. 2025.

> ensino, e, conforme Resolução CD FNDE n. 42/2012, é facultada a essas entidades a opção de conservação ou de descarte do material.
> Caso a opção seja o desfazimento dos livros, este deverá ser feito de forma transparente e amparada em legislação vigente.
> A recomendação prioritária é o envio dos materiais para reciclagem, desde que não existam outros públicos que possam fazer bom uso dos livros (Brasil, 2014).

Como se verifica, as normas estabelecidas pelo Guia de 2014 regem a destinação dos livros didáticos ao término de seu prazo trienal de utilização, abrangendo tanto a incorporação desses bens ao patrimônio da escola/Rede, quanto os procedimentos para seu descarte final, com prioridade para a reciclagem (Brasil, 2014). Em 2014, as editoras selecionadas na REME de Campo Grande no âmbito do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental (6° ao 9° anos) constam na tabela a seguir.

Tabela 6 - Atendimento do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) - 2014

Ano	**Editoras**	**Valor de Aquisição**
2014		
	EDITORA MODERNA LTDA	R$ 606.741,73
	EDITORA FTD SA	R$ 350.287,10
	EDITORA DO BRASIL SA	R$ 134.945,45
	EDITORA ATICA S/A	R$ 71.205,35
	SARAIVA SA LIVREIROS EDITORES	R$ 66.888,68
	EDIÇOES SM LTDA	R$ 35.158,91
	EDITORA SCIPIONE S/A	R$ 28.604,70
	EDITORA UDP LTDA	R$ 10.330,14
	IBEP INSTITUTO BRASILEIRO DE EDIÇÕES PEDAGÓGICAS LTDA	R$ 4.302,56
	BASE EDITORIAL LTDA	R$ 2.111,83
TOTAL		R$ 1.310.576,45

Fonte: BRASIL, Dados Estatísticos PNLD - Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2020. Adaptado pelo autor. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/distribuicaosimadnet/filtroDistribuicao. Acesso em: 27 jul. 2025.

Assim como em 2011, algumas editoras obtiveram a aprovação de mais de uma coleção no PNLD de 2014. A Editora Ática S/A concorreu com duas coleções no componente curricular de ciências; a Editora Moderna Ltda, concorreu com três coleções no componente curricular de ciências; a Editora FTD S/A, participou com três coleções no componente curricular de ciências, e a Saraiva S/A Livreiros Editores concorreu com quaro coleções, no componente curricular de ciências (Brasil, 2021).

Observa-se, apesar de algumas alternâncias, a continuidade das aquisições por parte das grandes editoras. Aos grupos pequenos, conforme Santos (2019, p. 122), a tendência é:

> [...] aliar-se aos grandes grupos, vendendo-lhes saberes e tecnologias antes pertencentes a indivíduos ou empresas. Dito de outro modo, ou vende-se ao grupo as editoras, ou passa-se a trabalhar para eles, ou estabelece-se um eficiente sistema de vigilância que permita selecionar, compreender e reproduzir os discursos e materiais por eles produzidos, de modo a não distanciar-se daquilo que está na ordem do tempo, uma vez que tal medida pode assegurar-lhe a vida.

A partir do Guia de Livros Didáticos PNLD 2017, ocorreu a inclusão do componente curricular de Arte que incluiu as modalidades (artes audiovisuais e visuais, dança, música e teatro), dentre os componentes anteriormente pelo Programa (Brasil, 2017).

Para o componente curricular de Arte, somente duas editoras foram selecionadas de acordo com os avaliadores do MEC, com uma única coleção em cada: Editora Scipione e a Editora FTD (Brasil, 2017).

O FNDE, nas edições do PNLD de 2011, 2014 e 2017, enfatizou a importância da formação geral do estudante. Assim, conforme consta no documento orientador:

> De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, para se cumprir o preceito Constitucional de uma Educação Básica de qualidade, esta deve proporcionar uma formação escolar plena para o exercício da cidadania, dos direitos sociais, econômicos, civis e políticos. Nesse sentido, o PNLD busca constantes aprimoramentos no processo de avaliação e seleção de obras didáticas disponibilizadas às escolas públicas do país.
> A partir deste contexto, agora é o momento em que você, professor(a) das escolas públicas dos anos finais do ensino fundamental de todo o País, começa a decidir, no âmbito do PNLD 2017, quais livros didáticos vai adotar para o triênio 2017/2018/2019 (Brasil, 2017).

Evidencia-se no Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017 a importância da participação dos professores na escolha, nos seguintes termos:

> Conforme a Resolução CD FNDE nº 42/2012, compete às escolas e às secretarias de educação garantir que o corpo docente da escola participe do processo de escolha de modo democrático. Para registrar a participação dos professores na escolha e dar transparência ao processo, sugerimos que a decisão sobre a escolha das coleções seja documentada por meio da Ata de Escolha de Livros Didáticos (Brasil, 2017).

O Guia de 2017 faz referência à Resolução CD FNDE n. 42/2012, que estabelece a responsabilidade do professor na escolha democrática e transparente de livros didáticos no governo de Dilma Vana Rousseff (2011- 2014). A Resolução visa assegurar e legitimar o direito do professor no processo de escolha.

Acrescenta-se, de acordo com Alves *et al* (2024, p. 13) que, durante esse governo, levando em consideração o período até 2013, uma vez que o mandato da presidenta foi

interrompido, que a disponibilização somente do guia do livro didático era insuficiente para que os professores pudessem realizar a escolha dos materiais. Explicam que "No edital do PNLD de 2013, os professores contaram com um *hiperlink* de acesso a cada obra na sua totalidade ou parcialidade, a fim de complementar as disposições das informações que se encontravam no Guia". Analisam, contudo, que equipes pedagógicas e docentes de diversas instituições escolares desconheciam essa ferramenta digital, que acabou não sendo levada em consideração no momento da escolha.

Ainda em 2017, o Guia divulgou as universidades, instituições responsáveis por planejar, organizar e executar o processo avaliativo pedagógico, sendo as seguintes:

> Arte: Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS;
> Ciências: Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM;
> Geografia: Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS;
> História: Universidade Estadual de Londrina – UEL;
> Língua Estrangeira Moderna: Universidade Federal da Bahia – UFBA;
> Língua Portuguesa: Universidade Federal de Pernambuco – UFPE;
> Matemática: Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (Brasil, 2017).

Em 2017, na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, os componentes curriculares foram: Língua Portuguesa, Matemática, Geografia, História, Ciências, Arte, Língua Estrangeira Moderna – Inglês ou Língua Estrangeira Moderna – Espanhol (Brasil, 2017).

Os livros didáticos de Língua Estrangeira Moderna – Inglês ou Língua Estrangeira Moderna – Espanhol são os únicos consumíveis permitem que o estudante escreva e registre atividades diretamente no material, nos anos finais do Ensino Fundamental (6° ao 9° anos).

Para tanto, no PNLD de 2017, foram selecionadas as editoras conforme constam na tabela a seguir.

Tabela 7 - Atendimento do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) - 2017

Ano	Editoras	Valor de Aquisição
2017		
	SARAIVA EDUCAÇÃO	R$ 523.312,14
	FTD	R$ 410.008,20
	EDITORA ATICA S/A	R$ 378.854,70
	MODERNA	R$ 250.547,92
	EDITORA DO BRASIL	R$ 211.603,56
	EDITORA SCIPIONE S/A	R$ 57.627,09
	SM	R$ 37.305,36
	MACMILLAN EDUCATION	R$ 9.792,35
	QUINTETO	R$ 2.999,04
TOTAL		R$ 1.882.050,45

Fonte: BRASIL, Dados Estatísticos PNLD - Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2020. Adaptado pelo autor. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/distribuicaosimadnet/filtroDistribuicao. Acesso em: 20 jul. 2025.

Observa-se que as editoras Saraiva, FTD, Ática e Moderna são as que obtiveram maiores valores de aquisição. Essas editoras pertencem a empresas educacionais que ofertam Sistemas Privados de Ensino.

Como assinala Souza (2025, p. 170), apesar de se reconhecer, por um lado, que o Programa constitui uma ferramenta essencial para o processo de ensino-aprendizagem, por outro, "concentra grandes grupos editoriais, os quais especulam no mercado financeiro e passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público", tanto no PNLD, como na oferta do Sistema Privado de Ensino (SPE)[18] ao ensino público, esse Sistema constitui:

> […] uma forma peculiar de privatização da educação pública, visto que, mesmo o Estado sendo o responsável pelo maior número de matrículas, o conteúdo ensinado na escola é cada vez mais determinado por instituições que introduzem a lógica mercantil e conservadora. Isso se dá sob a justificativa de que, ao agirem assim, estão contribuindo para a qualidade da escola pública (Souza, 2025, p. 180).

Nesse sentido, Peroni (2015) analisa que a oferta educacional se ampliou para quem historicamente não teve acesso, e essa ampliação ocorreu na escola pública no Ensino Fundamental e Médio e permanece sendo majoritariamente pública. No entanto, afirma que a privatização ocorreu no que denomina de "conteúdo da proposta", com a lógica mercantil

[18]A autora explica que "Os SPE constituem um pacote pedagógico composto por materiais didáticos, plataforma digital, cursos e orientação pedagógica fornecidos aos alunos, professores e às secretarias de educação das escolas públicas. Esses sistemas são adquiridos com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e até com recursos ordinários livres pelos municípios […]" (Souza, 2025, p. 172).

influenciando no processo pedagógico e na organização da escola pública. “Nesse caso, o privado assume a direção das políticas educativas e define a produção e apropriação do conhecimento” (Peroni, 2015, p. 339-340).

De acordo com Santos (2019), o grupo Somos Educação comanda as seguintes editoras: Ática, Scipione, Saraiva, Atual e Abril Educação. O grupo Santilhana, comanda as editoras: Moderna e Richimond. E o grupo FTD comanda as editoras FTD e Quinteto.

Esses grupos editoriais participaram da seleção de materiais didáticos no PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental nas edições de 2011, 2014 e 2017. Sua atuação expressiva representou, no total acumulado dos três anos, o montante de R$ 3.650.554,08, o que equivale a 86% de todos os recursos federais destinados ao município no período.

Assim como em 2011 e 2014, no PNLD de 2017 as editoras Moderna e Ática S/A concorreram com duas coleções no componente curricular de Ciências, a editora Saraiva Educação concorreu com três coleções no componente curricular de Ciências, destacando-se que as Editoras Ática e Saraiva, fazem parte do mesmo grupo privado (Brasil, 2021).

Nas edições de 2011 e 2014 os valores dos livros dos estudantes e professores apareceram discriminados, pois havia uma diferença de valores entre eles e uma diferença também entre os livros didáticos do 6º ao 9º anos. Já na edição de 2017, o *site* do FNDE informou um valor único por caderno sem distinção de ano, de estudante e de professor (Brasil, 2021).

Em 2020, os componentes curriculares assistidos na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) foram: Língua Portuguesa, Matemática, Geografia, História, Ciências, Artes, Educação Física, Projetos Integradores, Língua Estrangeira Moderna – Inglês ou Língua Estrangeira Moderna – Espanhol.

Tabela 8 - Atendimento do PNLD para os anos finais do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS) - 2020

Ano	Editoras	Valor de Aquisição
2020		
	EDITORA MODERNA LTDA	R$ 609.345,72
	EDITORA FTD S A	R$ 446.795,33
	EDITORA ATICA S.A.	R$ 336.539,04
	EDICOES SM LTDA	R$ 301.761,55
TOTAL		R$ 1.694.441,64

Fonte: BRASIL. Dados Estatísticos PNLD – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2020. Adaptado pelo autor. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/distribuicaosimadnet/filtroDistribuicao. Acesso em: 20 jul. 2025.

A redução de editoras selecionadas no PNLD 2020 na REME de Campo Grande evidencia a concentração de recursos públicos em alguns grupos editorias, pois a Editora Moderna LTDA foi selecionada em três componentes curriculares, Geografia, História, Ciências, enquanto a Editora Ática S/A em dois componentes curriculares, Língua Estrangeira Moderna, Inglês e Projetos Integradores, e a Editora FTD S/A também atendeu a dois componentes curriculares, Matemática e Artes.

Vale reforçar que o Decreto n. 9.099, de 18 de julho de 2017, do governo de Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2019), do PMDB, conforme o Art. 18, altera a opção do processo de escolha do Livro Didático, podendo ser: para cada escola (I), para cada grupo de escolas (II), ou mesmo para todas as escolas da rede de ensino (III). Essa decisão foi ratificada, segundo o Art. 13, pela Resolução n. 12, de 7 de outubro de 2020, do governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), do PL.

Como discutem Esposito *et al*., (2022, p. 1047) "o Programa sofreu mudanças significativas, com impactos na restrição da liberdade docente de escolha do material didático, na centralização dos processos avaliativo dos livros, na mercantilização dos materiais didáticos e na transformação do livro em "currículo prescrito". Com isso, busca subsidiar avaliações em larga escala, por exemplo, o Exame Nacional do Ensino Médio. Acentuam que:

> Não adotar o livro pode significar uma queda nos rankings das escolas, muitas das quais com metas e orçamento vinculados. Há aqui um círculo reducionista, pois o livro didático reflete o currículo escolar, que expressa as competências e habilidades das provas sistêmicas, as quais simplificam a nota da escola e determinam o grau de eficiência escolar (Esposito et al., 2022, p. 1047).

Na REME de Campo Grande, o processo de escolha no PNLD de 2020 foi unificado. Portanto, cada componente curricular só será assistido por um único livro didático, por exemplo, o livro didático de português selecionado em maior quantidade no PNLD será utilizado em todas as escolas da REME de Campo Grande (MS), que tenham do 6º ao 9º anos dos anos finais do Ensino Fundamental.

Essa discussão será realizada no próximo capítulo que busca examinar o processo de escolha do Livro Didático nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande.

CAPÍTULO IV

MATERIALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO NO CONTEXTO ESCOLAR

Este capítulo tem como objetivo analisar o processo de escolha do Livro Didático nas escolas da Rede Municipal de Ensino (REME/CG), ou seja, a etapa em que as escolas discutem quais livros farão parte de seu material pedagógico para o ciclo de quatro anos, com foco nas entrevistas realizadas. Para tanto, apresenta-se, inicialmente, a identificação dos entrevistados.

4.1. Identificação dos entrevistados

As entrevistas foram realizadas com um representante da Secretaria Municipal de Educação, três responsáveis pelo PNLD, sendo um de cada escola selecionada para o estudo e três professores dos anos finais do Ensino Fundamental das mesmas escolas da REME de Campo Grande (MS), conforme os critérios definidos, cuja identificação encontra-se no quadro a seguir.

Quadro 6 - Identificação de Professores e Técnicos entrevistados

Entrevistados	Identificação	Secretaria/Escola
Responsável pelo PNLD na Secretaria Municipal de Educação	Técnico SEMED	Secretaria Municipal de Educação
Professor(a)	P1	Escola 1 (E1)
Professor(a)	P2	Escola 2 (E2)
Professor(a)	P3	Escola 3 (E3)
Responsável pelo PNLD na Escola	R1	Escola 1 (E1)
Responsável pelo PNLD na Escola	R2	Escola 2 (E2)
Responsável pelo PNLD na Escola	R3	Escola 3 (E3)

Fonte: Elaborado pelo autor com base na seleção dos entrevistados.

Para o desenvolvimento das análises, foram escolhidas as unidades que estarão orientando, sobretudo, a discussão das questões respondidas pelos entrevistados, de modo a

atender ao objetivo do capítulo: Organização do PNLD na Rede Municipal de Ensino; divulgação e distribuição do Livro Didáticos pelas editoras; escolha e utilização do Livro Didático nas escolas; e desfazimento dos livros didáticos.

Cabe reafirmar que o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), define uma sequência de procedimentos direcionados à aquisição e à distribuição gratuita de obras didáticas, pedagógicas e literárias para todas as escolas públicas municipais, estaduais, distritais e federais de Educação Básica do Brasil, incluindo também instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.

O Ministério da Educação (MEC), por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), define os critérios para a admissão de um livro didático, sendo que a cada ano é lançado um edital do PNLD para a aquisição de obras destinadas à Educação Básica.

Como o PNLD se materializa nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS é o que se busca discutir nas próximas seções.

4.2. Organização do PNLD na Rede Municipal de Ensino

Em consonância com as orientações nacionais, a Resolução SEMED n. 228, de 20 de setembro de 2021, vigente no período em estudo, dispõe sobre o manejo do livro e do material didático do PNLD para a REME de Campo Grande (MS), e dá outras providências (Campo Grande, 2021, p. 5). Conforme o Art. 11, são competências da SEMED de Campo Grande (MS):

> a) cumprir e fazer cumprir as normas estabelecidas nesta Resolução Normativa;
> b) dispor de infraestrutura e equipes técnico-pedagógicas adequadas para executar o Programa na respectiva área de abrangência;
> c) orientar e monitorar o processo de escolha pelas escolas, com vistas a garantir a participação dos professores, no prazo e na forma definidos pelo Ministério da Educação, e acompanhar a divulgação do guia de livros didáticos;
> d**) apoiar e monitorar a distribuição das obras até a chegada efetiva na escola e garantir acesso de alunos e professores aos materiais;**
> e) orientar as escolas a zelarem para que não ocorra retenção de obras excedentes não utilizadas;
> f) receber e entregar as correspondências e os materiais destinados às escolas, onde não seja possível efetuar as remessas diretamente pelos Correios;

> g) orientar as escolas para que registrem, em formulário próprio estabelecido pela Secretaria Municipal de Educação/SEMED de Campo Grande - MS, os dados referentes ao número de alunos matriculados, no ano em curso, e à quantidade de livros devolvidos, no ano anterior, e aos remanejamentos realizados;
> h) monitorar, no sistema específico, as informações sobre remanejamento, e registrar, quando for o caso, os dados sobre as demandas da reserva técnica;
> i) analisar e validar, nas condições vigentes, os pedidos referentes à reserva técnica oriundos das escolas, e solicitar, se for o caso, nos termos e prazos vigentes, livros didáticos adicionais, para atendimento a situações excepcionais, devidamente justificadas;
> j) apurar as denúncias de eventuais irregularidades referentes aos materiais distribuídos na Rede Municipal de Ensino/REME de Campo Grande - MS;
> k) definir e acompanhar procedimentos eficazes a serem observados por escolas e alunos, para promover a conservação e devolução dos livros e materiais didáticos reutilizáveis, com vistas ao aproveitamento no ano letivo seguinte;
> l) acompanhar, nas escolas, o cumprimento dos procedimentos, para garantir a devolução dos livros reutilizáveis;
> m) orientar e acompanhar o adequado processo de desfazimento de livros, depois de decorrido o prazo de utilização, de acordo com a normatização em resolução vigente;
> n) propor, implantar e implementar ações que contribuam para a melhoria da execução do Programa.
> o) designar, por meio de resolução de pessoal, publicada em Diogrande, os responsáveis pelo manejo do livro e do material didático, por escola da REME, conforme informação da direção escolar e padronização desta Resolução Normativa (Campo Grande, 2021, p. 6, grifo nosso).

Compreende-se que a SEMED, como órgão coordenador das políticas educacionais em âmbito local e com competências específicas, descritas o Art. 11 da Resolução supracitada, é a responsável pela materialização do PNLD em âmbito local.

Considerando a importância do livro didático na mediação do conhecimento, como um material de apoio indispensável à materialização dos conhecimentos escolares e como elemento fundamental à escolarização dos estudantes, como afirma Cury (2009), perguntou-se ao representante da Secretaria Municipal de Educação como o processo de escolha do Livro Didático na Rede Municipal de Ensino é organizado pela SEMED. O entrevistado esclareceu, incialmente, que todas as unidades escolares são assistidas pelo PNLD, conforme seu relato:

> Sim, porque a Secretaria ela optou por participar do Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Então, a partir do momento que a Secretaria, quaisquer que seja, opta por isso, só se ela não quiser mais participar ela vai lá e clica "não quero mais", mas a gente funciona desde a educação infantil até o ensino médio. Nós temos uma escola com ensino médio, então a gente fez essa adesão, agora a escola ela pode na hora de escolher. ela pode dizer "não desejo receber". Já aconteceu por acidente, a escola colocou a ata porque tem que anexar a ata da escolha, é assinada por todos os professores e depois o diretor vai lá e clica no nome do livro "né", tudo assim na internet.

> Só que o diretor achou que porque tinha anexado a ata já tinha feito a escolha e daí saiu dizendo "não desejo receber" e ele não recebeu. Por sorte não recebeu só no primeiro ano, porque nós mandamos um ofício explicamos a situação toda, e no ano seguinte, no segundo ano do quadriênio, eles passaram a receber. Mas em princípio se diz que "não quero receber artes", não vai receber por quatro anos os livros de artes.
> Só para esclarecer um ponto. Apesar de ser **uma escolha unificada** em toda a Rede, cada escola tem que oficializar o seu pedido. Tem que oficializar, se não, tem outra situação, se não entrar. É porque existem duas situações: essa de que o diretor entrou e disse que não queria receber e existe a situação do que não entra, mas vai receber porque a Rede fez adesão. O problema é que, necessariamente, não vai receber o que o restante das escolas da Rede vai. Eles vão receber o que sobrar no FNDE, não é nem a reserva técnica, não, é o que sobrar, não é o que sobrar em quantidade, o título que sobrar mais no país inteiro. Então, se eles escolheram, por exemplo livro de matemática Ápis e se tiver aquele livro em quantidade, ele recebe o mesmo que a Rede recebeu. Se não tiver, o FNDE manda qualquer um só para seguir, é o protocolo de que a Secretaria fez a adesão, então a escola recebe, mas se ele não entrou pra escolher recebe um título de **forma aleatória** (Técnico, SEMED, 2024, grifo nosso).

Conforme mostra o entrevistado, a SEMED possui uma organização a ser seguida quanto aos aspectos burocráticos, no que se refere ao preenchimento dos formulários específicos. Esses procedimentos devem ser atentamente observados pelos diretores escolares. Um eventual preenchimento incorreto pode trazer prejuízos à escolha do livro didático, pois, como afirma Lajolo (1996), o livro didático é um recurso didático que pode determinar decisivamente e, talvez de forma excessiva, os conteúdos e estratégias de ensino.

Na sequência informou que:

> Na realidade é assim, a única coisa que a gente orienta é sobre o modelo de escolha, porque existe uma resolução do FNDE, que estabelece que a Rede pode ter uma escolha única, ter uma escolha por escolas ou ter uma escolha por grupos de escolas, então todo ano que tem escolha, a gente faz uma enquete, a gente começou a fazer enquete com a pandemia[19] "né", mas em princípio seria a reunião com diretores para definir qual o modelo de escolha, e o modelo de escolha atual da Rede é o único para toda a Rede. A equipe pedagógica se reúne na escola para escolher, escolhe o que quer, mas vem para toda a Rede o livro que for o mais escolhido pela Rede, então depois que a gente faz essa reunião com os diretores, que eles conversam com os professores, que eles escolhem o livro, eles fazem a sua escolha individual, mas estão cientes que vão vir aqueles que foram os mais

[19]A pandemia está relacionada a Covid-19 que é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado bronco alveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019. Pertence ao subgênero Sarbecovírus da família Coronaviridae e é o sétimo coronavírus conhecido a infectar seres humanos. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/covid-19. Acesso em: 7 dez. 2024.

> escolhidos. Então é nesse ponto que a Secretaria de Educação, direciona ou interfere, porque não existe uma interferência no sentido de dizer, tem que ser a escolha única, não existe isso, os diretores que conversam com os professores e definem o modelo, então algumas escolas obviamente, alguns colegas professores, alguns diretores acham que não deveria ser o único porque cada escola tem uma realidade só que, a gente esbarra na questão logística quando por exemplo, faltam livros em uma escola tem em outras, mas não é o mesmo título, aí por causa disso a maioria dos diretores, segundo eles, depois de conversarem com suas equipes técnico-pedagógicas e seus professores acham melhor o livro ser o único pra toda a Rede. Nossa, em específico não, a gente tem uma Resolução 228/2021 que é sobre o manejo do livro na escola, sobre as atribuições de cada um que é responsável pelo manejo, mas não assim, de dizer, quando a gente se reporta à questão do modelo de escolha a gente usa a resolução do FNDE tá certo (Técnico SEMED, 2024).

O entrevistado indica que a decisão tomada pela SEMED segue as orientações normativas do FNDE, referentes ao Decreto Federal n. 9.099 de 18 de julho de 2017, e à Resolução interna n. 12, de 7 de outubro de 2020, que informa em seu conteúdo a opção de escolha unificada para a rede de ensino, ou seja, um único livro didático para cada componente curricular nas escolas de toda a REME, apesar de alguns diretores escolares entenderem que não deveria ser essa a opção.

Como se verifica trata-se de uma decisão unilateral e não uma decisão coletiva, resultado de reflexão e debate, no âmbito da REME, o que implica a perda da autonomia dos professores em relação à avaliação e ao processo de classificação dos livros didáticos, como afirmam Esposito *et al*. (2022). Essa decisão coloca em risco a democratização do conhecimento e a liberdade didático-científica de docentes.

Outra questão apresentada foi em relação ao conhecimento das normativas (nacionais e municipais) e à organização e às orientações encaminhadas pela SEMED no processo de escolha do livro didático. Os responsáveis pelo manejo dos livros nas unidades escolares, assim mencionaram:

> Sim [conheço] as leis, normativas da SEMED, que são encaminhadas para a escola (R1, E1, 2024).

> Sim, com certeza, então eu sou a pessoa que acompanho todo o processo de escolha de todos os anos tanto dos literários quanto dos livros didáticos, então eu conheço as normativas que regem, ela sempre informa o período que pode entrar aos representantes na escola para entregar o material, todas as normativas, então a gente está sempre ao par, e isso é também informado pelo MEC, então eles mandam informativos direto no e-mail da escola, a SEMED também, "olha agora já não é mais o período de visitas, agora é o período de escolha, agora é o período de lançamento da escolha, agora é o período de finalizar a escolha", então a gente acompanha por aí [...]. É assim,

> as normativas elas sempre vem do MEC, então assim, essa normativa de escolha é do MEC, a inferência que a Secretaria faz nesse sentido é de por exemplo, é de lembrar das datas, dos períodos, da escolha, postar novamente os mesmos informativos do MEC, é nesse sentido entendeu? Então, as orientações são nesse sentido, são encaminhadas para a escola, isso é por exemplo, quando é final da escolha, quando o sistema para a escolha está aberto, de que período a período. Se deu algum problema no sistema, a gente liga direto na Secretaria daqui de Campo Grande, na SEMED, para gente ver qual que é o problema, se está resolvendo, nesse sentido (R2, E2, 2024).

> Eu tenho acesso também só aos informativos que vem da SEMED e do FNDE, então a gente recebe no e-mail da escola toda a orientação do processo, da escolha, das editoras, quando é liberado. Quando não é liberado? Então, isso vem tanto da SEMED quanto do FNDE para o e-mail institucional da escola, são essas as normativas, são essas informações que a gente recebe. Sim, eu tenho conhecimento, sou eu que faço todo esse trâmite junto ao setor do livro didático da SEMED, então todas as orientações, prazo, data, Ata, tudo eu fico sendo informada e eu repasso para os professores (R3, E3, 2024).

Os depoimentos colhidos evidenciam que os entrevistados cumprem suas atribuições em estrita observância às normas do FNDE/MEC e à Resolução SEMED n. 228/2021. Os entrevistados explicam por quais canais e de que forma essas orientações chegam até à escola, ou seja, a normativa geral provém do MEC, cabendo à SEMED fornecer o suporte, mediar e monitorar a sua execução. A escolas, por sua vez, recebem e cumprem as orientações legais e os calendários do processo de escolha dos livros.

Observa-se que o conhecimento consolidado das normativas evita a improvisação e propicia estabelecer melhor planejamento no desenvolvimento das ações dos responsáveis pelos manejos dos livros didáticos no âmbito das escolas.

Os entrevistados demonstram cumprir as suas atribuições conforme define o Art. 22 mesma Resolução, sobre as competências dos servidores responsáveis pelo manejo do livro didático, na escola, e dos técnicos do serviço do livro didático, na Secretaria Municipal de Educação:

> a) arquivar os termos de doação e de descarte, pelo período de quatro anos, conforme normatizado por legislação vigente;
> b) registrar, em livro de ata, todos os procedimentos de doação e de descartes, com assinatura, também, da chefia imediata;
> c) registrar em formulário próprio e arquivar, conforme estabelecido pelo serviço do livro didático da Secretaria Municipal de Educação/SEMED, todos os trâmites de remanejamento feito entre as escolas e/ou secretaria, quando se tratar de remanejamento feito sem acesso à página do PDDE Interativo, consoante à alínea g) e ao parágrafo único do art. 12 desta Resolução (Campo Grande, 2021).

A regularização administrativa sobre o ciclo do livro didático, prevista na Resolução supracitada, indica critérios específicos que podem evitar o desperdício de recursos públicos e a falta de livros nas unidades escolares.

Sobre as normativas em relação ao PNLD, os professores, por sua vez, responderam da seguinte forma:

> Agora, a normativa é o quê? Que atenda no máximo a BNCC [Base Nacional Comum Curricular], e tem todo aquele processo da BNCC, tanto nacional quanto a municipal, no livro do professor sim, que lá tem as habilidades, lá estão descritas as habilidades, agora do aluno não. Orientações foi aquilo que falei da BNCC, das habilidades, se atende às principais habilidades, porque um livro às vezes pode não atender todas as habilidades durante o ano todo, então o que atenda a maioria das habilidades de português, matemática, histórias, geografia, não, é critério da direção, porque eles não mandam, assim aquela orientação geral para toda a Rede (P1, E1, 2024).

> Sim, essas normativas são passadas para nós com antecedência, antes da escolha do livro didático são passadas via C.I. E a gente faz a leitura, um tipo de reciclagem de como está funcionando, e a gente tem o conhecimento de como funcionam essas normativas e sempre estão relembrando a cada escolha, a cada ciclo do livro didático são passadas primeiro pra nós, como vai ser feito, como que funciona, coisa e tal, até para relembrar, e aí posteriormente a gente faz a escolha propriamente dita do livro didático. C.I. é uma comunicação interna que vem da SEMED, é passada para todas as escolas e aí a direção passa ao conhecimento de todos os professores antes da escolha do livro didático.
> Sim, [as orientações] são passadas para nós, anteriormente é comunicada a data que vai ser feita a escolha do livro didático, aí normalmente dois ou três meses antes da escolha são passados os procedimentos de como vai ser feita a escolha, coisa e tal, mas a gente já tá até acostumada, que já vem de um certo tempo, a mesma normativa das opções da votação. Normalmente na escola, nesse dia, é feita uma parada para a gente fazer essa escolha do livro didático, então a gente fica focado naquilo ali, tem um dia específico, para você escolher e ter a opção do livro didático (P2, E2, 2024).

O entrevistado complementa que:

> [...] mudou muito com essa questão da BNCC, a questão da contextualização cresceu muito e agora dificilmente você tem um exercício puramente ali prático, tudo contextualizado, e essa, por incrível que pareça é a grande dificuldade dos alunos, então com essa mudança com a BNCC, teve até um procedimento inverso, o objetivo era facilitado até o entendimento dos alunos, a compreensão, mas eles têm uma certa dificuldade, o exercício contextualizado para eles é mais difícil (P2, E2, 2024).

> Não, eu não tenho conhecimento dessas orientações e se elas são encaminhadas à unidade, a equipe técnica nos passa como fazer a escolha, mas não sobre essas orientações, no caso a equipe técnica da escola (P3, E3, 2024).

Os professores explicam os critérios pedagógicos de escolha e a organização prática do trabalho docente referentes às orientações recebidas. As respostas indicam divergências na compreensão do processo de escolha do livro didático. Ressalta-se a resposta do P1(2024), da E1, ao enfatizar que do ponto de vista do conteúdo, o objetivo principal é garantir a vinculação com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Apesar de haver certas divergências na recepção das normas pelos docentes, observa-se a indicação de que a escolha deva estar direcionada ao conteúdo prescrito pela BNCC. Pode-se exemplificar com a pesquisa de Krützmann, Alves e Silva (2023) sobre a chegada da BNCC nas escolas e seus impactos no trabalho de professores ciências. Ao entrevistarem professores de ciências dos anos finais do Ensino Fundamental assim descreveram:

> A primeira propriedade a ser destacada é a dificuldade que os alunos enfrentarão com a chegada da BNCC. Para uma das professoras entrevistadas, o principal impacto será a mudança nos conteúdos, pois os alunos que estão na metade dos anos finais do Ensino Fundamental só terão contato com os objetos de conhecimento da proposta curricular elaborada à luz da BNCC a partir desse momento. A segunda propriedade tem relação direta com a primeira; os alunos apresentam uma expectativa com a sequência de séries e o que irão estudar. Segundo outra professora participante, a mudança da BNCC impacta significativamente os conteúdos do componente de Ciências, uma vez que eles serão alterados ao longo do processo, provocando confusão para os alunos e não levando em conta as necessidades de uma aprendizagem mais concreta e processual (Krützmann; Alves; Silva (2023, p. 9).

Esses elementos indicam, sob certas análises, uma forma de privação de conhecimentos aos estudantes, com a centralidade atribuída à BNCC e a restrição às competências e habilidades, identificadas também nas respostas do P1, da E1 e do P2, da E2.

Cury (2009), contribui com essa discussão ao se referir à importância da incorporação de conhecimentos que se tornaram patrimônio comum da humanidade, relacionando-os à do ensino. Segundo o autor:

> Essa qualidade, expressa em conhecimentos básicos e consensuais, é uma herança de que as novas gerações não podem se ver privadas, sob pena de a educação escolar, ao invés de ser um instrumento de igualdade social e de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, tornar-se fonte de novos privilégios (Cury, 2009, p. 121).

As respostas sugerem, indiretamente, uma forma de controle pedagógico do trabalho do professor. Esse argumento vai ao encontro da análise de Esposito *et al*., (2022, p.1047), de que "o livro didático reflete o currículo escolar, que expressa as competências e habilidades das provas sistêmicas, as quais simplificam a nota da escola e determinam o grau de eficiência

escolar". Em virtude disso, as editoras buscam disseminar seus livros didáticos para ter um controle maior nas escolas.

Como assinala Ferraz (2019), o problema é mais amplo, a BNCC configura-se como adaptação às demandas globais do sistema capitalista, objetivando as avaliações internacionais e o desempenho do país. O enfoque no desenvolvimento das competências e habilidades da BNCC anda na direção de vincular educação e trabalho, na tentativa de submeter a educação aos ditames mercadológicos (Krützmann; Alves; Silva, 2023).

O P3 (2024), da E3, por sua vez, afirma não ter conhecimento direto sobre as orientações, porém informa que a equipe técnica repassa orientações para a escolha dos livros.

Entende-se que o conhecimento das normatizações, além de ser um direito dos professores para a compreensão das diretrizes do Programa, as formas de acesso e de escolha do livro didático, além do período de divulgação do material pelas editoras, sobretudo, no que se refere às normas de conduta e às formas de como a Secretaria Municipal e as unidades escolares se articulam com as editoras no processo de materialização PNLD, ponto a ser discutido na próxima seção.

4.3. Divulgação e distribuição do Livro Didático pelas editoras

Um ponto importante a ser destacado é sobre como as Editoras divulgam e entregam os Livros Didáticos nas unidades escolares. A Resolução Federal n. 15, de 26 de julho de 2018, em seu Art. 10, estabelece as diretrizes para os materiais distribuídos para fins de divulgação. O inciso II desse artigo determina que - caso sejam distribuídas amostras de livros, com a íntegra ou parte dos conteúdos aprovados no processo de Avaliação Pedagógica, essas deverão reproduzir fielmente as páginas correspondentes às obras inscritas, respeitada a numeração original, sendo vedada a inserção, modificação ou adaptação de quaisquer dos seus conteúdos (Brasil, 2018).

O Técnico da SEMED explica essa dinâmica em âmbito local:

> Eles entregam, eles vão em todas as escolas inclusive nas escolas do campo, eles entregam eventualmente aqui para as escolas do campo, **mas não são todas as editoras que entregam, só as maiores**. Então, por isso que, inclusive, a campanha do FNDE de se ter acesso ao Guia do Livro. A prioridade é o professor acessar o Guia que fica online por todo o período em que está aberto o período de escolha. E, também o pessoal das editoras, não pode adentrar as escolas, nem a Secretaria assim que o Guia estiver online, ele já não pode mais ir nas escolas. Então, assim, a campanha é para que se use mais o Guia para dar acesso a todas as editoras considerando que

> aquelas menores, isso é a fala do FNDE, aquelas menores não têm acesso a todas as escolas (Técnico SEMED, 2024, grifo nosso).

A resposta indica que, como as editoras, principalmente as menores, não garantem aos professores o acesso aos livros de forma antecipada para manuseio físico e uma avaliação criteriosa, por exemplo às escolas do campo, a estratégia encontrada pelo FNDE foi a consulta ao Guia do livro, por meio digital.

Isso mostra o domínio das grandes editoras, como se observa, também, na afirmação de Maciel (2015, p. 106), ou seja, "a visita de divulgadores nas escolas, a doação de exemplares e a realização de cursos de capacitação com autores de obras conhecidas passaram a ser cada vez mais intensificadas pelas grandes editoras, não sendo comuns entre às editoras de pequeno porte". A autora refere-se, ainda, aos elevados custos dessa divulgação. Na verdade, as grandes empresas dispõem de recursos para realizar essas ações.

Os responsáveis pelo manejo do livro didático relatam que:

> As editoras entregam os livros e também disponibilizam canais na internet com os conteúdos dos livros para que sejam apreciados pelos professores (R1, E1, 2024).

> É, procede da seguinte maneira: tem editoras que trazem o material já nominal aos professores, elas vêm antes, pegam a relação nominal de professores, montam o "kitizinho" e já deixam [a relação] nominal; tem editoras que trazem uma coleção de cada e deixam à disposição, e agora a gente também tem aquela editora que vem e entrega um QR Code para a professora acessar e escolher o livro por meio da análise virtual. Então, é desse jeito, eles têm períodos para vir fazer isso na escola e têm períodos que eles não podem mais entrar na escola, têm períodos que são sigilosos, então eles não podem mais adentrar na escola, nem mandar material e nem muito menos vir oferecer alguma coisa para escola, ou querer saber qual é a escolha da opção da escola (R2, E2, 2024).

> A SEMED repassa para a gente o livro didático, quando já foi feita a aprovação dos livros, então, aqueles livros que estão aprovados, as editoras trazem para a escola as caixas com os materiais e a gente disponibiliza aos professores, vem da editora direto para nós. Eles informam quais são os livros que foram disponíveis que já estão no *site*, tudo certinho do FNDE, para a gente poder fazer a escolha, mas mesmo assim as editoras trazem alguns exemplares, o físico para a gente (R3, E3, 2024).

Nota-se que os livros didáticos são repassados à SEMED depois da seleção efetuada pelo MEC. Os entrevistados confirmam a resposta do Técnico da SEMED de que as editoras entregam somente alguns exemplares.

De acordo com os docentes, as editoras procedem da seguinte forma:

> Sim, algumas vêm antes, entregam o material para a gente dar uma olhada antes da escolha, bem antes assim, uns meses antes elas deixam aqui por exemplo, para toda a turma do primeiro ano, aí elas deixam, mas nem todas, são 100 % não, é uma ou duas no máximo. Eu acho que eles entram, porque às vezes a gente pega lá na coordenação. "A editora deixou livro para você, eu vou lá e pego entendeu?" (P1, E1, 2024).

> É, [há] algum tempo já eram fornecidos exemplares do livro didático, coleções eram passadas para os professores com antecedência até com o material de divulgação para a gente poder estar optando, fazendo a escolha, agora, nesse último ciclo, teve até uma curiosidade, eles continuaram divulgando os livros, **só que não vieram livros completos, vieram partes dos livros, então às vezes tinha um livro lá que a gente tinha 25% do livro, e você fazia análise desses 25%,** então foi uma mudança acredito eu que a título de economia das editoras. Mas para os professores ficou mais complicado, você não tem uma visão geral do livro, coisa e tal, a gente fazia análise de partes do livro. A princípio não sei se é uma questão nacional, se aconteceu no Brasil inteiro, mas aqui em Campo Grande teve e por parte de todas as editoras. Eles se disponibilizaram, mandaram o *site*, para você entrar em contato, coisa e tal, para poder, se houver necessidade de fazer a pesquisa, mas existe a dificuldade, o livro ali, material prático facilita até pela questão de tempo mesmo dos professores, questão de logística, internet, coisa e tal, para você acessar, facilita mais, então esse foi um empecilho que não sei qual foi o motivo, eu acredito que de economia mas não facilitou a nossa vida (P2, E2, 2024, grifo nosso).

> Aqui na escola a equipe técnica da escola deixa separado por ano e as editoras ficam uma ao lado da outra, no caso as editoras não têm contato com os professores, só com a equipe técnica aqui da escola, sim (P3, E3, 2024).

As respostas dos docentes entrevistados também confirmam a restrição quanto à disponibilidade dos livros por parte das editoras, efetuada, principalmente, pelas grandes editoras e evidenciam, de certa forma, a permanência desses grupos no PNLD.

Além disso, constata-se ter sido corrente o oferecimento de cursos patrocinados pelas editoras, realizados nas secretarias de ensino (municipais e estaduais), conforme expõe Maciel (2015).

O P1 (2024), da E1, também relatou que o material de divulgação foi reduzido, embora tenha ressaltado que as editoras deixam, parece que estrategicamente, os livros para serem entregues diretamente aos professores. Enquanto o P3 (2024), da E3 relata que as editoras não têm contato com os professores.

No entendimento do P2 (2024), da E2, ao reduzirem seus materiais físicos de divulgação, as editoras passaram a direcionar a consulta às plataformas digitais, o que prejudicou a análise dos livros, pois o livro físico, pode facilitar o manuseio com maior rapidez possibilitar a compreensão do conteúdo apresentado. Além disso, refere-se à ausência

de livros completos para análise, o que também pode ser considerado uma limitação à escolha de um livro que possa efetivamente contribuir com o aprendizado dos estudantes.

Esse último procedimento chama a atenção, uma vez que pode infringir os princípios éticos e públicos, sendo que desqualifica o trabalho pedagógico do professor e da escola, por não permitir conhecer o conteúdo dos livros em sua totalidade para uma consistente avaliação, além de prejudicar uma análise mais criteriosa por parte professores.

Com o monopólio das grandes editoras, as indicações dos livros são previsíveis, ou seja, é possível antecipar os livros que vão ser selecionados, uma vez que essas editoras têm estrutura para persuadir as escolhas.

Maciel (2015) explica que há uma relação delicada entre a elaboração de um material com fins educativos que imbrica o setor público e o privado e enfatiza a necessidade contínua de análises que evidenciem as influências da editoração sobre os conteúdos dos livros didáticos. "Compreende-se que estes constituem parte importante do currículo escolar, do aprendizado do aluno, e na situação da educação brasileira são materiais de consulta, preparação de aula e atualização para boa parte dos professores" (Maciel, 2015, p. 236),

Não se pode esquecer que os grandes conglomerados educacionais, que abrangem as editoras, "além de angariarem recursos do fundo público do principal Programa governamental de distribuição de material didático da União, disponibilizam outros materiais pedagógicos às redes municipais de ensino em diferentes regiões do país" (Souza, 2025, p. 179). A autora evidencia o fenômeno da transferência de recursos públicos para grandes grupos econômicos transnacionais. O Estado deixa de atuar como produtor do material didático para se tornar o principal comprador, assegurando a aquisição dos livros junto às editoras.

4.4. A escolha e utilização do Livro Didático nas escolas

Compreendendo-se a importância de reflexões e debates para a escolha do Livro Didático, questionou-se os entrevistados se há algum momento de estudo com os professores e representantes da SEMED/CG.

O Técnico da SEMED (2024) esclarece que antes do Decreto n. 9.099, de 18 de julho de 2017, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, o processo ocorria de outra forma:

> [...] quando as escolas escolhiam o título a gente tinha por exemplo treze títulos de português na Rede, tínhamos dez de matemática, então assim, quando havia essa escolha, quando não havia opção de ter uma escolha única ou uma escolha por grupo de escola, aí a gente sempre tinha uma reunião com a equipe técnica pedagógica e, quando possível com os professores, a gente como setor do livro didático mais o pessoal da DEFEN que é a Divisão do Ensino Fundamental, se era do primeiro ao quinto anos [Anos Iniciais do ensino Fundamental], então reuniam os professores, se eram do sexto ao nono anos [Anos Finais do Ensino Fundamental], eles apresentavam os livros e mostravam aqueles que tinham mais concordância com a proposta pedagógica das escolas em especial. Não existe uma proposta pedagógica da Rede [Municipal] mas o que que era mais interessante para a Rede, aí eles sim apontavam, por exemplo, seis títulos um assim mais tradicional mais na linha construtivista para atender todos os gostos, isso era feito mas em épocas muito, muito antigas muito remotas. Depois que a gente tem a oportunidade de escolher por grupo de escolas, escolher individualmente ou o único título para toda a Rede, aí não teve mais esse tipo de reunião, o máximo que a gente faz é uma reunião explicando o acesso à página, mas aí é mais direcionada para os diretores a página do FNDE, à página da plataforma PNLD digital, que é onde se faz a escolha hoje ou sobre o acesso dos professores as obras. É porque **às vezes não chegam todas as obras para a escola para eles folhearem e olhar qual é melhor.** Mas está disponível no *site*, então a gente faz essa orientação para os diretores e eles repassam para os professores (Técnico SEMED, 2024, grifo nosso).

Nota-se no relato que, a partir da decisão da escolha unificada do livro didático, essa seleção não mais sugere práticas de reuniões contínuas, intermediadas pelo diálogo e voltadas aos projetos pedagógicos das escolas. As orientações por parte da SEMED são circunscritas aos diretores escolares e limitam-se às questões específicas de consulta à plataforma digital inserida no PNLD.

Sobre os momentos de estudo, os responsáveis pelo manejo do livro didático nas escolas relatam que:

> Através de debates entre os professores, por área, disciplinas, os mesmos entram num consenso para a escolha dos livros. Após a escolha dos livros, a direção encaminha as escolhas para a SEMED (R1, E1, 2024).

> Então, antigamente vamos pensar aqui uns dois PNLD atrás a gente tinha o dia para a escolha do livro didático, então assim, como que era sugerido, o professor no horário de planejamento ele ia fazendo as análises dos livros e nesse dia da escolha do livro didático os alunos eram dispensados e a gente se reunia para fazer o levantamento, para cada um fazer suas considerações e eles entrarem em um acordo em relação às coleções que seriam adotadas nos determinados anos, a SEMED não tem mais liberado esse momento, então é feito só a escolha nos planejamentos, e aí a coordenação vai fazendo essa mediação para ver qual coleção, olha foram escolhidos, essa e essa, qual que é a sua opção de escolha? Ou tem coordenadora que pega a opção de cada professor e vê qual que foi a mais votar e encaminha para lançar no sistema, então funciona desse jeito, eu particularmente acho que faz muita falta esse momento, já foi solicitada à Secretaria que volte esse momento de escolha até porque a escolha não é todo ano, então assim, é um período que a gente dispensa os alunos, mais **é de grande importância dos professores discutirem, um ouvir opinião do outro, um ouvir a análise do livro que o outro escolheu**, **e trocar as informações**, então assim, a escola perdeu nesse sentido esse período, esse tempo de escolha. Eu não sei como a SEMED faz esse levantamento, se é o MEC que passa, porque assim, para a SEMED a gente só encaminha para constar que a escola fez a escolha, mas o que vale para nós é a postagem no [Programa Dinheiro Direto na Escola] PDDE interativo, isso, fica para a Rede, então todos os primeiros anos utilizaram esta coleção da Rede Municipal (R2, E2, 2024, grifo nosso).

> Na verdade, hoje, a gente não tem um momento específico para essa escolha do livro didático, nós tínhamos antes paradas específicas para a escolha, hoje nós não temos, como o calendário já vem pré-organizado da SEMED, então a gente obedece esses calendários, e aí normalmente a gente disponibiliza numa sala todos os exemplares, disponibiliza para eles no grupo do WhatsApp os links dos livros e eles fazem análise, eles discutem, junto aos seus pares para depois fazer escolha do livro, mas não existe mais uma parada específica para esse momento, para o livro didático (R3, E3, 2024).

Destaca-se a relevância atribuída pelos participantes aos momentos específicos para diálogo com os professores, uma vez que as reuniões pedagógicas para essa finalidade não mais ocorrem e foram, inclusive, excluídas do calendário escola, Essa decisão precisa ser revista, pois como afirma o R2 (2024) "a escola perdeu nesse sentido esse período, esse tempo de escolha". De fato, os relatos mostram que ficaram somente as "brechas" para alguma forma de escuta do professor e de suas análises sobre os livros didáticos. O diálogo entre os professores ampliaria o processo de discussão responsável, em razão de ter parte e ser parte.

Como afirma Gonçalves (2019), mesmo quando as professoras questionam a maneira como os livros didáticos são produzidos e expostos para escolha, a interferência necessária dos sujeitos praticantes do cotidiano escolar "sobre a produção, elaboração, realização, circulação e consumo/uso desse material, mas, ao final, ainda são excluídas de uma visibilidade maior de suas demandas e necessidades didáticas (Gonçalves, 2019, p.138).

Essa é uma situação complexa, pois coloca em risco a gestão democrática da educação que se tornou princípio dos sistemas públicos de ensino na CRFB de 1988, assim como o direito à educação, primeiro dos direitos sociais, que ganha a condição de direito público subjetivo, além da gratuidade, em nível nacional para todos os níveis e etapas da escolarização pública.

É neste sentido que a educação escolar deve ser, em qualquer rede de ensino "um princípio antiautoritário que postula a circulação do pensamento divergente, rejeita posturas dogmáticas e, por isso, torna legítima e legal a participação do corpo docente nos projetos pedagógicos da instituição escolar", como expressa Cury (2002, p. 171), incluindo a escolha do livro e dos materiais didáticos.

Sobre como as escolas se organizam para a escolha do livro didático, na concepção dos professores:

> Então, é na hora do nosso **[planejamento] P.L.,** entendeu? Eu estou de P.L., hoje, aí eu vou lá e escolho, aí tem às vezes, por exemplo ocorre em reunião pedagógica, aí todo mundo do primeiro ano vai lá escolher, mas se não eu vou no meu P.L., a outra vai no P.L. dela, aí depois a gente conversa entre si e a gente escolhe, livro de portugueses de tal editora, o livro de matemática de tal editora [...], tem às vezes a coordenação vai lá com a gente e anota, primeiro escolheu o livro, entendeu? (P1, E1, 2024).

> Bom, os livros são disponibilizados para gente com bastante antecedência coisa de três meses de antecedência, aí **no horário de planejamento** que a gente tem, a gente tem essa disponibilidade de fazer essa análise dos livros, nesse tempo que a gente tem é feita a leitura, a observação propriamente dita dos livros que mudou se é que mudou alguma coisa, e a posteriormente é marcada uma data e aí sim, nessa data a gente já faz a votação, mas é claro que nessa data quando chega a gente já tem uma análise prévia, apenas vai discutir com os colegas da mesma área para definir as duas opções do livro didático (P2, E2, 2024).

> A equipe técnica deixa tudo preparado, no caso uma sala que foi na sala de informática aqui da escola que estava no momento ociosa, há estudos, há momentos de leitura, os estudos são no momento **nosso de P.L. de planejamento** que isso acontece e são todos os componentes, a equipe passa o tempo que temos, um período que temos de escolha (P3, E3, 2024, grifo nosso).

Há um consenso na resposta dos professores de que o horário destinado ao planejamento (P.L)[20] dos professores é o principal espaço relatado pelos professores para

[20]Trata-se de um momento de planejamento escolar previsto na carga horária dos professores.

acesso aos livros didáticos nas unidades escolares. No entanto, esse acesso ocorre de forma individual, apesar da equipe técnica deixar o material preparado (R3, 2024).

Entende-se que se trata de um espaço importante, visto que o Planejamento Escolar "é um processo de racionalização, organização e coordenação da ação docente, articulando a atividade escolar e a problemática do contexto social", como afirma Libâneo (1992, p. 221). Contudo, os relatos dos professores confirmam que não são realizadas reuniões pedagógicas para tomada de decisões coletivas sobre a escolha do livro didático, e o acesso aos livros no horário do planejamento acaba por indicar um ritual mecânico.

Ao responderem se a escolha do Livro Didático pela escola é acatada e como o pedido é formalizado, as pessoas responsáveis pelo manejo dos livros da escola disseram:

> Após a escolha dos livros, a direção encaminha as escolhas para a SEMED (R1, E1, 2024).

> Então assim, a escolha do livro didático ela é acatada pela direção da escola, então assim, embora a gente faça algumas inferências assim, "analisem bem os livros, os que trazem atividades, se vocês precisam de mais atividades ou se vocês precisam de mais ilustração, ver qual que atende mais o currículo da Rede, qual que está mais próximo do currículo da Rede", então essas inferências a gente faz na hora que eles estão fazendo análise e o que eles decidirem é acatado pela direção, é essa escolha que vai ser registrada no sistema no PDDE interativo, como que esse pedido é formalizado? Então, é formalizado por meio de uma Ata, então é um documento, na verdade quando você entra para preencher lá a solicitação dos livros você responde vários questionários, são várias etapas e aí no final a gente lança a escolha, os livros e aí por último para ter validação tem que constar uma Ata de como foi feita a escolha na escola assinada pelos professores e pela direção e anexada aí sim finaliza o processo, então é dessa maneira (R2, E2, 2024).

> A direção encaminha as escolhas para a SEMED (R3, E3, 2024).

Em relação aos mesmos questionamentos, os professores apontaram:

> A escolha é na escola, só quem ganha acho que a maioria que todo mundo na Rede escolher entendeu? Não vem só para a nossa escola que a gente escolheu (P1, E1, 2024).

> Bom, nós fazemos a formalização de duas opções de livro, uma primeira opção e uma segunda opção e aí é encaminhada para SEMED e de acordo com a coleção mais votada, essa coleção mais votada é adotada pela Rede, a alegação que é passada para nós, "é que se cada escola adotasse um livro diferente aquele que optou pela escola, ficaria mais difícil a questão da reposição, tipo faltaram cinco livros em determinada escola e consegue em outras escolas, se as outras não tivessem adotado o mesmo livro, aí a gente teria uma dificuldade maior, a Rede tendo o mesmo livro e aí facilita, o que falta em uma escola sobra na outra", e eles fazem o remanejamento, conseguem atender, acredito eu, não foi divulgado para nós, fazendo um

> montante um pedido da Rede toda, consequentemente conseguem um preço mais em conta, até pelo número, valor do pedido (P2, E2, 2024).
>
> Não é acatada a escolha do livro pela escola, porque é a maioria das escolas que a SEMED escolhe, na Rede, não é o da escola (P3, E3, 2024).

Os argumentos apresentados sobre a escolha unificada do livro didático, ou seja, o mesmo para todas as escolas da REME parece ater-se aos aspectos formais e não aos aspectos pedagógicos de apoio ao processo de aprendizado dos estudantes.

Os aspectos formais não correspondem ao que afirma Cury (2009), entendendo que as ações e Programas do PNLD, mesmo como formas de assistência ao estudante, são:

> [...] um apoio para a qualidade do ensino e, ao mesmo tempo, abrem a todos caminhos de uma política de redistribuição enquanto não se atinge os patamares de uma maior igualdade social. Ainda que sob a forma de assistência, tais programas e ações auxiliam na direção de reduzir e atenuar as consequências de um país que distribui muito mal sua riqueza e concentra em poucos a renda. Afinal, trata-se de uma assistência que acompanha a efetivação de um direito (Cury, 2009, p. 129).

Quanto aos procedimentos de entrega do livro pelas editoras como: tempo hábil para o início das aulas, número de volumes de livros para todos os estudantes, segundo o Técnico da SEMED esclarece:

> Os livros são entregues a partir de final de outubro já para ano seguinte e os Correios tem até fevereiro para entregar esse material, quando seria o início das aulas. Só que o número de livros nem sempre é suficiente, porque o FNDE trabalha com o Censo[21] de dois anos, assim, por exemplo, são os livros que serão entregues em 2025 vai ser com base no Censo de 2023 que fechou em maio de 2024. Esse período de maio até o final de 2024 é o tempo que eles têm para negociar com a editora para comprar os livros e disponibilizar a partir de outubro. Então eles sempre falam que fazem uma estimativa de quantos alunos novos surgiram, de quantos reprovaram, mas para mandar uma quantidade de livro a mais, só que os cálculos deles nem sempre funciona, porque todo ano a gente tem problema de entrega de livros sabe assim, de entrega não, de quantidade de livros, todo ano é esse problema. Tenta-se resolver de duas formas, primeiro com base no remanejamento interno, o que quer é isso? A escola que tem livros sobrando,

[21]O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. A pesquisa estatística abrange as diferentes etapas e modalidades da educação básica e profissional: Ensino regular (educação infantil, ensino fundamental e médio); Educação especial – escolas e classes especiais; Educação de Jovens e Adultos (EJA); Educação profissional e tecnológica (cursos técnicos e cursos de formação inicial continuada ou qualificação profissional). Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar. Acesso em: 28 jul. 2022.

> lembrando que o livro é uma escolha única e tal é o mesmo livro da Rede, então a escola que tem um livro sobrando cede para quem está sem primeira forma de resolver é essa, mais rápida, mais prática. A gente às vezes manda até um documento uma C.I.[22], solicitando que tragam esses livros para cá para a gente disponibilizar para quem está sem. A segunda maneira é por meio da reserva técnica que abre sempre no final de fevereiro, o problema é que abre em fevereiro, mas o livro só chega às mãos do aluno que foi pedido pela reserva técnica em julho, agosto, aí dá problema. Esse ano até que chegou cedo, chegou em junho por aí, aí dá problema porque o aluno passa praticamente um semestre sem livros. Mas o FNDE diz que está tentando redimensionar essa situação, agora em agosto eles abriram pela terceira vez a reserva técnica para tentar amenizar a situação. As escolas pedem, e aí a gente orientou, peçam já pensando no ano que vem (Técnico SEMED, 2024).

Como relata o Técnico da SEMED (2024), em função da estimativa da quantidade dos livros por meio do Censo Escolar, o número de modo geral é insuficiente para todos os alunos. Essa é uma situação que pode discriminar os estudantes que ficam sem receber o livro, apesar das alternativas encontradas pela SEMED para amenizar a situação.

Sobre a entrega dos livros didáticos aos estudantes, os outros entrevistados mencionam:

> Os livros são entregues para a escola e muitas vezes não chegam em tempo hábil e por isso, demoram para serem disponibilizados para os alunos, e também faltam volumes suficientes para suprir a demanda e a direção faz um pedido para a Secretaria, para resolver o problema e que nem sempre conseguem (R1, E1, 2024).

> Então, os livros são entregues depende muito do PNLD, muito do ano, tem ano que eles são entregues em janeiro e dá para todo mundo, não falta nada, teve ano que a gente já começou sem livros. Assim a gente tem uma organização na escola de, se a gente vai abrir uma turma, ou independente se a gente vai abrir uma turma, a gente já guarda um livro de um ano, pelo menos uma sala, a gente deixa de reserva, porque a gente sempre tem esse problema da questão dos livros. Em tempo hábil? É aquilo que falei, teve ano que a gente começou com os livros todos, teve ano que não começamos. O volume é suficiente para os estudantes? Na maioria das vezes não, e qual é o recurso que a gente faz? A gente tem via SEMED a solicitação, porque eles têm uma porcentagem que vai para a Secretaria, nós temos a troca entre as escolas pelo SIMEC, que é a troca entre as escolas e eu solicito, por exemplo, se eu tenho livro eu coloco lá e aí eu faço a minha demanda para aquela escola. Então eu solicito, temos a reserva técnica e a solicitação direta no MEC que é validada pela Secretaria, então a Secretaria valida a planilha que eu preencho de quantos livros eu entreguei, quantos livros me faltam, então é validado por lá, e aí a gente tem esse remanejo interno entre as escolas da Rede. Por isso, até foi um dos motivos de eu fazer a opção da

[22]Comunicação Interna, entre a SEMED de Campo Grande (MS), e as unidades escolares.

> escolha unificada, porque tinha na Rede uma escola que tinha um único livro, então se faltava livro para aquela escola, se não tivesse mais no MEC, a escola ficaria o PNLD inteirinho sem livro, então isso é uma coisa que facilitou, então assim, em vista de antes, é bem menos a dificuldade da gente ter os livros, tem anos por exemplo, que são entregues durante o ano todo, às vezes a gente está recebendo o livro da reserva técnica em agosto (R2, E2, 2024).

> Os livros didáticos eles são entregues no final do ano, até o início do ano letivo, eles não se tornaram suficientes porque eles são entregues via Censo anterior, e aí nunca bate, vai ter tempo que vai sobrar e vai ter tempo que vai faltar, qual é o procedimento, por mais que a gente coloca lá no *site*, no sistema do livro didático, a questão das faltas, das trocas, de tudo, nem sempre a gente consegue suprir essa necessidade, às vezes a gente tenta fazer demanda via escola por escola mesmo, mas nem sempre a gente chega ao número acessível. No *site* do FNDE, do PDDE interativo livro didático, então lá você tem que fazer a demanda, troca, tudo certinho, tem que ser alimentado o sistema ali, por exemplo, eu tenho vinte alunos e recebi trinta, então eu fico com cinco de reserva e cinco eu disponibilizo para troca, e aí se você quiser fazer, precisar de livros você entra nesse sistema e aí você vai ver qual é a escola que tem esse livro e você solicita também, envia [para] o PDDE interativo livro didático, quando a gente não consegue. Por exemplo, no início até eu ter acesso, a SEMED realiza esse auxílio sem nenhum problema ou então ela fala, "eu tenho livro aqui vem pegar", porque às vezes as escolas também não alimentam o sistema e devolvem para a SEMED, então tem disponibilizado, então a gente vai buscar direto no livro didático. Os procedimentos na escola que a gente utiliza, do 6º ao 9º ano, por exemplo, quando chegaram os livros ficou acordado com todos os professores que nós não iríamos entregar os livros aos alunos, então os livros ficam na escola, não sei se você viu na sala da diretora, aquela, então ali estão duas turmas, 9º e 6º anos, então os alunos utilizam os livros aqui quando há necessidade de uma tarefa para casa que não dá para copiar alguma coisa, a gente tira a cópia daquela página entrega aos alunos, foi a forma que nós achamos para suprir essa necessidade da mesma forma as demais turmas, 5º, 4º, 3º [anos], é a mesma forma entendeu? A gente deixa os livros na escola, então a gente se organizou no formato diferente para não ficar isso, ele vai para casa. A outra turma, por exemplo, no último PNLD do livro didático do 6º ao 9º a turma do vespertino inteirinha ficou sem livro só o matutino teve livro, então por isso que nós acordamos nesse novo formato da gente deixar na escola, então nós temos no cantinho da biblioteca que fica com duas turmas e a sala do diretor que fica com mais duas turmas e eles utilizam nesse formato, dessa forma não falta livro para ninguém, então foi a forma que a escola achou para resolver essa situação (R3, E3, 2024).

Os entrevistados corroboram a resposta do Técnico da SEMED e descrevem as alternativas pontuais encontradas pelas escolas para não deixar os estudantes sem os livros didáticos, mesmo que sejam utilizados somente no espaço escolar.

De acordo com os professores regentes:

> Atualmente eles estão sendo entregues em tempo hábil, geralmente sempre no começo do ano, mas a quantidade é insuficiente por exemplo, eles

> mandam do ano anterior por exemplo, eu tenho vinte alunos, e lá a turma era de treze, então eles mandaram para treze alunos entendeu? Esse é o problema, eles mandam a quantidade do ano anterior, eles não atualizam o ano atual por exemplo 2024 tem tantos alunos, então esse é, aí às vezes eu acabo não usando, porque eu fico sem, vou deixar sete alunos sem livro? Aí aqui também às vezes é questão de turma por exemplo, teve ano que tiveram nove turmas, aí nesse ano dez, aí eles mandam para nove turmas, aí falta uma turma. O que nós fizemos, teve escola que sobrou livro, mas de outra editora, aí pegou lá para a turma, a professora usou de outra editora, então, isso eu já não sei, porque teve ano que a professora usou outro livro e eu achei que era geral, mas aí parece que não é, porque a professora achou na outra, mas era outro livro, primeiro ano de outra editora, agora eu não sei se acabaram todos daquela editora e eles tiveram que pegar, isso já não sei. A escolha é na escola só quem ganha, acho que a maioria, que todo mundo na Rede escolher entendeu? Não vem só para a nossa escola que a gente escolheu, porque às vezes a gente escolhe um livro só que vem outro entendeu? Que a maioria escolheu (P1, E1, 2024).

> É efeito bem antes, feito no ano anterior, esse pedido vamos supor, se a gente fosse trocar de livro o ano que vem, essa votação já era feita no segundo semestre desse ano, então normalmente quando a gente retorna aqui no início de fevereiro, os livros já estão na escola todos eles, às vezes não vem a quantidade para toda a turma, porque ele é feito de acordo com o Censo do ano passado, então se no 9º ano por exemplo, eu tinha duzentos alunos no ano passado, esse ano aumentou uma turma a mais, tenho duzentos e vinte, obviamente vão faltar vinte livros, se diminuiu também aí vai sobrar, aí onde acontece o remanejamento entre as unidades escolares, mas ele chega com antecedência, antes do início das aulas, todos os livros já estão aqui. No livro em si, a questão de conteúdo, metodologia, continua praticamente a mesma coisa, não mudou nada, o único inconveniente é o seguinte, é a questão da conservação mesmo, a gente sabe que os alunos, a gente por mais que tente conscientizar, tem uma dificuldade para cuidar, coisa e tal, então o desgaste em três anos já era muito grande, os livros chegavam no terceiro ano já estava bem judiado, raras exceções, agora com quatro anos, o problema tem de aumentar, mas sempre são feitas as reposições solicitadas, todo início de ano é feito um pedido de inclusão de novos livros, na medida do possível tem atendido às necessidades (P2, E2, 2024).

> Bom, os livros didáticos são entregues em janeiro, antes do retorno da aula, em tempo hábil, porém, em volumes e números insuficientes, e aí o que acontece? Você passa para a equipe pedagógica que está faltando livro pela quantidade de alunos da sua sala e eles ficam solicitando à SEMED, nem sempre é respondido, não, a escola proporciona a cópia para a gente trabalhar com o aluno (P3, E3, 2024).

Os docentes confirmam a falta de livros didáticos para alguns estudantes. A ausência de livros, assim como a utilização de livros de editoras diferentes, pode criar situações constrangedoras aos estudantes. Pode ser entendida como omissão por parte do Estado, responsável por garantir o direito à educação, um princípio e uma norma do ordenamento jurídico brasileiro (Cury, 2008).

Contudo, não se pode ignorar, como alerta o autor que "a natureza universalista da assunção dos conhecimentos organizados e sistemáticos em níveis cada vez mais elevados encontra obstáculos difíceis de serem transpostos no interior de contextos sociais marcados pela desigualdade na apropriação dos bens socialmente produzidos (Cury, 2008. p. 3).

No que diz respeito ao tempo de permanência e conservação do material, o técnico da SEMED observa:

> O tempo hoje é de quatro anos, então o livro tem que durar por um quadriênio, eu particularmente eu acho muito tempo, porque chega-se ao último ano com alguns livros que não têm mais condições de uso, sabe, existe assim, uma campanha muito grande nossa assim, com relação às escolas de se fazer campanhas no começo do ano primeiro reunião de pais e mestres já chamar a atenção para essa questão, de se cuidar o máximo possível do livro porque ele tem que durar quatro anos. Vale salientar que não são todos os livros que têm que durar quatro anos, só os reutilizáveis, então hoje do 6º ao 9º [anos] todos eles são reutilizados, então tem que ser quatro anos, mas do 1º ao 5º, não, o de português, matemática, arte esses livros são consumíveis do 1º ao 5º anos, aí o de geografia, história e ciências até o terceiro também são consumíveis, do quarto e quinto eles são reutilizáveis, então tem que devolver no final do ano para utilizar por mais três anos. Se foi a primeira vez usada no primeiro ano do quadriênio, então tem que devolver por três vezes esse livro. A mudança feita pelo FNDE obviamente, deve ser controle de gastos, agora sim, já existe uma tentativa pelo menos de se utilizar o livro digital, mas aí caí naquela situação, não é todo aluno que tem acesso ao computador. Então eles próprios falam, no último encontro que a gente foi, "não tem como não usar mais o livro impresso", porque a gente tem que levar em consideração a região Norte, por exemplo, os ribeirinhos eles não têm acesso, então têm que ser o impresso, mas de toda forma havia uma expectativa para agora nesse mês de agosto ainda, os alunos de primeiro ao quinto anos já terem acesso ao **livro digita**l e a partir de setembro os dos sextos ao nono e daí isso obviamente iria minimizar muito o problema da falta de livro. No começo do ano não ter livro, se já tivesse acesso ao digital, então se resolveria parte do problema (Técnico SEMED, 2024, grifo nosso).

Observa-se, conforme descreve o Técnico da SEMED (2024), a proposta do FNDE de substituir o livro impresso pelo digital. Destaca-se a ponderação do entrevistado sobre essa alternativa, considerando as desigualdades regionais e sociais existentes no país.

Como ponderam Souza e Mol (2013, p. 2499) passar do livro impresso para o livro digital, implica mudanças na forma de se ter acesso a um mesmo conteúdo acadêmico e abrem-se outras possibilidades de interação e co-construção do conhecimento.

Rocha (2018, p. 93), na pesquisa sobre livros digitais de química, discute que, no escopo dessa política, ocorreram muitas reclamações sobre esses equipamentos, como a fragilidade da infraestrutura escolar relativas à rede elétrica e especialmente com a internet.

Acrescenta que, “Além de estar defasada, a tecnologia apresentava falhas constantes de manutenção e era incompatível com o sistema da escola, dificultando o uso de outros aplicativos essenciais”.

Assim, o acesso a essas tecnologias pelos estudantes e professores, segundo Rocha (2018), não pode ser negligenciado do ponto de vista de pesquisa, tanto em relação a como esses recursos contribuem para a melhoria da aprendizagem do aluno, bem como quanto a suas limitações.

Os representantes das escolas complementam sobre o ciclo de conservação:

> O período de utilização dos livros, é de quatro anos, porém, muitas vezes, os livros não são devolvidos pelos alunos, há extravios, mesmo a escola mantendo um controle de retirada e devolução dos livros, sempre ao final do ano letivo para serem redistribuídos nos anos seguintes (R1, E1, 2024).

> São quatro anos, dentre esses quatro anos a gente tem aí um percentual de perda de livros, de não devolução de livros, que a gente acaba solicitando tanto no remanejo interno, quanto da reserva técnica. Eu penso que poderia ser de um tempo menor pelo menos uns três anos, quatro anos fica puxado porque o livro, ele se deteriora muito rápido, e é esse objetivo porque ele vai ser manuseado, se a gente pensar que é um livro manuseado praticamente quase todos os dias, por exemplo, português e matemática que são disciplinas que tem mais aulas, então a gente imagina que realmente ele se deteriora, sim, e a gente sabe que tem um percentual de reposição também do MEC que ele faz, mas assim, é um percentual de reposição para a escola que a gente solicita na reserva, ele é insuficiente. Sim, seria interessante que fosse por conta dessa atualização de dados, mas, a gente sempre fala para o professor assim, que o livro didático ele é um dos recursos, até feito um comparativo, o livro didático ele não pode ser seguido como se fosse uma “Bíblia”, então assim, ele tem que ter essa compreensão, que o livro foi feito naquele período e determinado dado para aquele período foi esse, mas que ele tem que trazer os novos dados, então assim, a gente não pode ficar engessado no livro didático, isso é importante a gente falar com os professores e ter bem claro. A gente comenta bastante essa situação com eles, até a questão por exemplo, curricular, a gente não segue o livro didático a gente segue o currículo da Rede, então a gente por exemplo, a gente explica muitas vezes até para o pai, que o pai fala, o professor começou na página cinco foi para a página cinquenta por quê? Porque dentro da grade curricular da Rede, dentro do plano de ensino do professor, o conteúdo a ser ministrado depois desse da página cinco estava na página cinquenta, então aí, a gente tem que entender o livro didático como mais um recurso, mas não é ele que dita as normas, os conteúdos, as formas, as informações que são utilizadas (R2, E2, 2024).

> Sim, a gente considera 2021, 2022 e 2023, três anos, é um período suficiente, desde que o professor consiga e a gente foi buscando estratégias nesse sentido, por exemplo, teve ano, nos anos iniciais [Ensino Fundamental] que a gente usou dois livros na escola, um anterior que a gente tinha recolhido entendeu? E um novo que a gente tinha, para não acontecer de aluno ficar sem material, então assim, por mais que o professor não fica

> preso ao livro didático, mas às vezes há essa necessidade de pesquisa de utilização, então desse formato que a gente fez agora está sendo tranquilo o uso sem nenhum problema, tanto transtorno (R3, E3, 2024).

Os professores manifestaram preocupações semelhantes:

> Olha, como eu trabalho com alfabetização, eu acho que por exemplo, antes a alfabetização era até o terceiro ano, agora até o segundo ano, então se agora vai vir a outra escolha, agora já tem a parte do segundo ano, porque aí ficou para trás. Por exemplo, nós escolhemos o livro há três anos atrás, só que lá era até o terceiro a alfabetização e agora até o segundo, para a gente seria bom é ficar três anos ou a cada dois anos, por causa disso, que a alfabetização sempre está atualizando, sempre está mudando (P1, E1, 2024).

> Atualmente agora com a mudança, passou de três anos para quatro anos, depende muito da disciplina, coisa e tal, a questão das mudanças se for uma disciplina por exemplo, de matemática, ele atende bem as questões não tem muitas mudanças, mas se for uma parte de geografia, história tem muitas mudanças, políticas, coisa e tal, então eu acho um tempo muito grande, quatro anos, às vezes você tem uma mudança, por exemplo, uma questão que caiu na prova do Instituto Federal do ano passado qual o país mais populoso do mundo? Os livros antigos ainda trazem que a China é o país mais populoso do mundo, o ano passado, início de maio, teve a mudança que é a Índia, então já fica o quê? Quatro anos com essa informação errada, por mais que o professor tente informar em sala de aula, algum aluno desatento que vai estudar só pelo livro mesmo, vai ter dificuldades (P2, E2, 2024).

> Esse ano os livros são consumidos, quer dizer que eu só vou usar neste período, muito importante essa mudança, eu achei muito importante. Há tempos, dois, três anos atrás nós tínhamos que ficar reutilizando os livros, o que nos prejudicava, porque nem todos os alunos tinham a qualidade de trabalhar com aquele livro (P3, E3, 2024).

Os relatos dos professores mostram a tensão entre o ciclo de utilização do livro didático de quatro anos, definido pelo FNDE, e a necessidade de atualização do conteúdo em áreas específicas como história e geografia

O PNLD deve ter continuidade? Por quê? Essa foi outra questão apresentada aos entrevistados. De acordo com o Técnico da SEMED:

> Eu acredito que sim, o livro didático embora seja motivo de estudo por várias pessoas, que inclusive eu conheço um monte de gente que é contra, eu particularmente eu não me veria sem o livro, sem o apoio, não que ele seja uma "muleta", você tem que se segurar nele o tempo inteiro, mas que é uma ferramenta muito necessária também sabe, não diria imprescindível, mas assim necessária, e o manual do professor inclusive, sobretudo para aqueles professores que estão começando, existe muita dificuldade em conduzir um conteúdo e tudo mais e por mais que se tenha hoje a facilidade de se pesquisar na internet, o livro, no meu entendimento, estou falando por mim e não pela equipe, mas eu penso que é muito importante e eu acredito que o FNDE vai continuar sim, mesmo que o livro passe a ter acesso digital também, porque como já falei anteriormente tem regiões do país que os

> alunos, nem os professores têm acesso direito à internet, então não adianta pensar como "primeiro mundo" se ainda é "terceiro mundo". Então o livro eu acho que ainda é uma ferramenta necessária (Técnico SEMED, 2024).

De acordo com o Técnico SEMED (2024), o livro didático físico permanece como um dos recursos pedagógicos utilizadas pelo professor em seus procedimentos pedagógicos com poucas possibilidades de substituição em muitos contextos, por falta de outros materiais pedagógicos, sendo utilizado como um apoio para o professor e de acesso ao conteúdo para o estudante. Reforça as dificuldades dos estudantes de acesso à tecnologia, considerando as disparidades regionais no Brasil.

Na concepção dos outros entrevistados das escolas:

> O Programa Nacional do Livro é muito importante e deve ter continuidade (R1, E1, 2024).

> Sim, com certeza, é um Programa que atende, aos alunos é de suma importância, o livro didático, como eu já coloquei, ele é apenas um dos recursos a ser utilizado pelo professor, mas ele é de grande valia, tanto para o aluno estudar em casa como para o professor, então assim, deve dar continuidade, sim, eu acho que aperfeiçoar essas questões que a gente pontuou durante a discussão eu acho importante, então eu acabei de responder um relatório de gestão do MEC, então essas questões eu pontuei lá, falta do material, a demora do material, a perda que a gente tem dos materiais, com os livros rasgados, os livros molhados, os livros que estão sem condições de uso, então assim, é muito importante isso (R2, E2, 2024).

> Sim, a gente acredita que é um instrumento que nos ajuda muito na escola, por mais que a gente tenha esses "perrengues" com os professores, que às vezes não aceitam, "não foi esse livro que eu escolhi", mas até a determinação se vai em Rede ou não, é feita em conjunto com eles, então quer dizer é o coletivo, é a democracia, eu não consigo, aí teria que ser uma pergunta específica para os coordenadores, mas eu do lado de cá eu não consigo, eu sei que durante a escolha eles tentam priorizar isso, BNCC, mas aí quando chegam eu não sei te dizer, "tá joia?" (R3, E3, 2024).

Os entrevistados também destacam a importância do PNLD, embora ressaltem a necessidade de melhorar a logística do Programa e reforçam a prioridade estabelecida à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Os relatos dos entrevistados conduzem à afirmação de Cury (2009), de que o livro é indispensável na materialização de conhecimentos, pois como "elemento simbólico da passagem da leitura ao leitor, foi se universalizando para todo o (atual) Ensino Fundamental". Ao atender às pessoas de baixa renda ou não, enfatiza o autor, "ele é um material didático para o acompanhamento dos estudos e para propiciar maior segurança aos alunos". Apesar de

não se resumir em si o conjunto de materiais didáticos, ele é indispensável na ação de apoio aos estudantes (Cury, 2009, p.121).

Os professores expressaram os seus posicionamentos sobre a continuidade do Programa da seguinte forma:

> Acho que sim, é um Programa que realmente funciona, facilita muito o trabalho do professor, não é o suficiente, não é só isso, você tem que focar só no livro, mas se você não tiver o livro perde-se muito tempo, o conteúdo que às vezes o aluno viria em um mês, sem o livro ele vai ver em dois meses, então, sem o livro didático, seria insuficiente o tempo de aula que a gente tem para o número de conteúdos que os alunos precisam ter o conhecimento, então é de suma importância a manutenção do Programa Nacional do Livro Didático (P2, E2, 2024).

> Olha, eu acho que é uma facilidade para nós professores, porque às vezes o aluno não tem uma busca, uma maneira de pesquisa, ou os pais aqui na nossa comunidade também são bem carentes e eles moram muito em sítios, fazendas, assentamentos, e eles não têm nem como ter internet. Então o livro é uma fonte de pesquisa para os nossos alunos, por exemplo, muita coisa que você ensina ali, que você vai dar continuidade, que você vai trabalhar em outros anos ele tem como buscar. Hoje meus alunos do terceiro ano, fazem pesquisa no livro do segundo ano deles, então eu acho interessante continuar, eu acho sim, tenho certeza que, sem ele eu vou ter que preparar muito mais material, ele é meu apoio, hoje o professor precisa dessa ajuda, porque já temos muito que pesquisar, muito que estudar e sem pelo menos o básico que é o livro didático como vai ser a educação? Difícil! (P3, E3, 2024).

Os professores entrevistados defendem a continuidade do PNLD sob a justificativa de que o livro didático é uma das ferramentas que possibilita a fluidez no ensino de forma sequencial, considerando-o, inclusive, "uma fonte de pesquisa" para os estudantes (R3, 2024).

Alguns professores complementaram as suas repostas por terem participado de edições anteriores do PNLD e ressaltaram:

> A gente já participou de vários ciclos da escolha do livro didático, eu acredito que seja uma das formas mais democráticas que tem, a gente tem a opção de escolha, nem sempre é atendida a opção que a gente solicitou, mas a gente não pode falar que não teve o direito de fazer o pedido. A experiência na maioria das vezes é satisfatória. Em alguns casos, já muda um pouquinho, principalmente após a BNCC. Na minha disciplina, especificamente, complicou um pouquinho, porque o livro que foi adotado pela Rede, é um livro muito bom, só que por ele ser muito bom, ele está em um nível acima dos nossos alunos, aí a questão de compreensão para os alunos ficou uma dificuldade muito grande. Não que o livro não seja bom, é o contrário, ele é muito bom acima do nível dos alunos, aí a gente tem uma dificuldade muito grande de utilização que às vezes alguns exercícios, coisa e tal, não têm como você aplicar e os alunos não conseguem resolver. O livro está além do conhecimento, por mais que a gente tente trazer coisas extras, puxar, eles sentem muita dificuldade. Anteriormente o livro era mais adaptado mais voltado para a realidade deles antes da BNCC, a gente tem até

> uma equipe específica, no meu caso que é de matemática, a SEMED disponibiliza várias experiências, vários exercícios modelos, tem até um blog da matemática, a gente acompanha e coisa tal, mas é aquilo que a gente fala "se já tivesse no livro, de acordo, ali redondinho, no nível dos alunos facilitaria bastante", a gente vai complementando com coisas extras, adaptando à realidade dos alunos para que eles não tenham muita dificuldade, mas daí vem sempre aquele questionamento do próprio aluno: "professor porque você não utiliza sempre o livro toda vez? Todo dia?" A gente tem que estar explicando, justificando, mas é esse inconveniente (P2, E2, 2024).

> Eu já participei, várias vezes eu escolho, um a um, para ver se tem no currículo daquele ano que eu vou trabalhar, eu faço essa pesquisa, se é de fácil acesso para o aluno, se não é uma palavra, assim de difícil para o aluno, sabe assim, que ele vai ter dificuldade em completar se é só de pesquisa, tudo isso eu verifico no livro, houve, por exemplo da educação infantil, ele já vem com as normas da BNCC nas questões, o que eu vou trabalhar dentro daqueles textos, quais são as habilidades, os procedimentos tudo dentro da BNCC, dos anos iniciais ainda não veio, porém contempla, facilita (P3, E3, 2024).

Os profissionais responsáveis pela coordenação e manejo do Programa nas escolas acrescentaram à reflexão:

> Eu espero que eu tenha sido bem objetiva, que eu posso ter passado as informações, uma questão que eu gostaria de falar, é a questão da história regional e da geografia regional, então a gente não tem, e aí essa justificativa que o MEC passou para a Secretaria que não têm autores que escreveram e que passaram pelo crivo do MEC para ser adotado, então assim, porque a gente tem história regional e geografia regional, então faz muita falta disso e assim, do primeiro ao quinto [anos] a gente também tem dentro da grade do conteúdo que fala sobre o surgimento da cidade, sobre o Estado né, então a gente não tem, são coisas que essas regionalizações, que eu acho que deixam um pouco a desejar (R2, E2, 2024).

> Eu ainda penso que a SEMED deveria disponibilizar o momento de estudo que se torna um processo tão grande e, hoje, por ser REME o professor ele não tem o mesmo, como eu posso colocar? O mesmo interesse, sabe aquela coisa, para que, que eu vou escolher? Para que isso? Então quer dizer, o professor não dá a devida importância a um recurso metodológico que ele pode utilizar na escola, por quê? Devido à demanda, devido à "correria, antes não, antes a gente tinha parada, de analisar, de estudar, de discutir, de debater mesmo e dizer "esse é o melhor material para a gente planejar para aqueles alunos", com aquelas características, então nesse sentido eu acho que é falho, o professor está deixando de dar o devido valor a essa escolha no caso de uma demanda da Secretaria Municipal de Educação, "está bom"? (R3, E3, 2024).

A afirmação sobre o momento de estudo é importante no sentido de alertar para a necessidade de reflexão e debate coletivos elementos da gestão democrática. A valorização desses elementos pode encorajar melhores condições de ensino/aprendizagem, qualificar o

trabalho pedagógico do professor, assim como se constitui um potencial de qualidade do ensino.

Os professores complementaram as suas respostas:

> Não, eu só queria ponderar o seguinte, como eu te falei que eles sempre mandam relativa a turma do ano passado, **então isso eu gostaria que eles reavaliassem e atualizassem,** por exemplo, eles mandam sempre lá, acho que fevereiro, abril, já atualizem em janeiro quantas turmas que às vezes teve turma aqui que fechou, eles mandam da turma anterior nove e esse ano tiveram dez, então eles tinham que avaliar, ver quantos, não sei se são eles ou a Secretaria, porque aí você acaba sem, teve um ano que eu também fiquei sem, fiquei com uma turma da manhã tendo e a outra turma da tarde não, e eles escrevem no livro, como que eu vou usar de uma turma para outra turma? Eu tinha que usar o quê? Um português com uma turma e matemática com a outra turma, para eles não ficarem totalmente sem livro, sem saber usar um livro, olhar a página, olhar as coisas, então eram essas as ponderações (P1, E1, 2024).

> **Eu acho que o livro voltado mais para a realidade dos alunos, é a nossa grande dificuldade hoje,** a gente conhecer a realidade a "clientela" que nós temos, que hoje infelizmente uma escola que está na periferia, ela não tem a mesma "clientela" de uma escola do centro da cidade. Então, às vezes os alunos, da mesma Rede, mas de diferentes localidades eles não têm o mesmo nível de conhecimento, aí fica difícil trabalhar o mesmo livro com esses alunos, por mais que você queira, esse aluno está em defasagem, tem uma recuperação e chegue no patamar daquele que já está mais avançado, é muito difícil de acompanhar, a "clientela", a questão do acompanhamento familiar, "coisa e tal", é uma diferenciação muito grande. Então eu acharia mais fácil a gente trabalhar com um livro, com o nível considerado baixo, que daí aqueles alunos que eu tenho, uma sala mais produtiva, mais ativa eu traria algo que acrescentaria mais um algo mais naquela sala e puxaria o rendimento dela, mas aquele livro para uma sala que tem dificuldade atenderia às necessidades. Hoje, por incrível que pareça, a gente está com um livro que é para o nível dos alunos mais avançados e esses alunos mais avançados teoricamente são aqueles que caminham sozinhos, não precisariam nem do auxílio de um livro, mas aí não é nem questão da Rede, essa questão das editoras mesmo, eu acho que seria interessante para nós, principalmente da escola pública, um livro mais acessível de um nível um "pouco abaixo", mas de fácil compreensão dos alunos (P2, E2, 2024).

> **Sobre a busca e a facilidade de mostrar para o aluno a realidade que está sendo trabalhada**, porque no livro vem contemplando tudo isso, então se o professor não tem outras maneiras, um outro meio, de apresentar para o aluno, no livro tem, no livro está ali todo tipo de atividade que ele possa contemplar naquele conteúdo (P3, E3, 2024).

Nos relatos coletados, os professores colocam em questão alguns pontos, entre outros, o número de exemplares de livros e conteúdo acessível a todos os estudantes, indistintamente, e demonstram que continuam dando valor à escolha do livro didático, pois "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, como afirma Caimi (2018, p. 30).

Para os professores a sistemática de distribuição do PNLD pelo FNDE, atrelada aos dados do Censo Escolar do ano anterior, negligencia as oscilações em relação ao aumento de turmas no período letivo vigente, dificultando o trabalho docente. Já em relação ao conteúdo do livro didático não condiz com a realidade dos estudantes das escolas periféricas.

Outro aspecto a ser destacado refere-se ao desfazimento dos livros didáticos, tema da última seção do capítulo.

4.5. O desfazimento dos livros didáticos

Em consonância com as orientações nacionais, a Resolução Municipal SEMED n. 226, de 16 de setembro de 2021, dispõe sobre os procedimentos para o desfazimento dos materiais didáticos e/ou de apoio distribuídos pelo PNLD para REME de Campo Grande (MS), assim como dá outras providências conforme o Art. 1º. (Campo Grande, 2021). O Parágrafo único esclarece que, os materiais didáticos e/ou de apoio a que se refere no caput deste artigo são os considerados desatualizados, irrecuperáveis/antieconômicos, inservíveis e os ociosos (Campo Grande, 2021).

Conforme o Art. 2º, quanto à utilidade, e tendo em vista meramente a facilidade de comunicação, os materiais didáticos e/ou de apoio são classificados, na Resolução, da seguinte forma:

> I- desatualizados - aqueles que apresentam informações defasadas ou em desacordo às normas ortográficas vigentes, desatualizadas ou que não estejam conforme a evolução na área de conhecimento de que trata;
> II- irrecuperáveis/antieconômicos - aqueles cuja manutenção é onerosa ou o rendimento é precário, em decorrência de uso prolongado, desgaste prematuro ou obsolescência, que não podem ser utilizados para o que se destinam, devido à perda das características ou em razão da inviabilidade econômica da recuperação, em virtude de um ou mais dos seguintes itens:
> a) ser um material consumível já utilizado;
> b) estar rasgado ou recortado;
> c) estar com páginas soltas, sem condições de reparos;
> d) estar molhado e/ou mofado.
> III- inservíveis - aqueles que não podem ser utilizados, devido à exposição a agentes contaminantes, tais quais roedores e aves nocivos à saúde, substâncias tóxicas e similares, por estarem infestados/contaminados por insetos;

> IV- ociosos - aqueles que, embora em perfeitas condições de uso, não são utilizados, pois estão fora do prazo de vigência indicado no selo do FNDE impresso na capa (Campo Grande, 2021).

A mencionada Resolução estabelece o protocolo de baixa e descarte para livros didáticos e outros materiais, categorizando-os conforme sua condição física, sanitária, legal ou pedagógica. Ademais, normatiza-se a reutilização dos materiais pedagógicos mesmos depois do seu período de vigência e define que os servidores responsáveis pelo manejo do livro didático são os responsáveis em analisar esses materiais, como se verifica nos artigos a seguir:

> Art. 5º A escola poderá reutilizar exemplares de livros e materiais didáticos e/ou de apoio que ultrapassarem o período de vigência impresso na capa, para a confecção de outros materiais didáticos ou no espaço da biblioteca escolar, de jogos de memória, de mural de recortes literários, de varal poético, de fichas de trabalho individual, dentre outros tipos de atividades.
> Art. 7º Na unidade escolar e na Secretaria Municipal de Educação/SEMED, os servidores responsáveis pelo manejo do livro didático adquirido e distribuído às escolas da REME pelo PNLD, por meio do FNDE, realizarão avaliação prévia das condições do material para desfazimento, com anotação sobre o quantitativo dos considerados desatualizados, irrecuperáveis/ antieconômicos, inservíveis ou ociosos, para proceder aos trâmites necessários (Campo Grande, 2021).

Os gestores escolares, em conjunto com suas equipes, julgarão os procedimentos sobre as obras didáticas com seu ciclo finalizado, permitindo a reutilização criativa daqueles estruturados e formalizando a avaliação e o registro quantitativo dos livros que serão efetivamente descartados por não serem mais adequados à escola.

O Art. 8º estabelece os critérios operacionais para dar o destino final aos materiais didáticos que não serão mais utilizados em sala de aula, priorizando a doação para materiais em bom estado legalmente obsoletos e direcionando os demais para a reciclagem (venda) ou descarte sanitário adequado.

Para desfazimento dos materiais didáticos e/ou material de apoio, por descarte, em caso de vendas para cooperativas de reciclagem, será necessário que as escolas procedam à descaracterização dos livros, com a retirada da capa e da contracapa, ou seja, o Art. 11 estabelece a condição mínima para ser realizada antes de serem vendidos para fins de reciclagem (Campo Grande, 2021).

Assim como as escolas, a SEMED também segue orientações para o desfazimento Art. 13. Na SEMED, o desfazimento poderá ocorrer das seguintes formas:

> I- por doação - os materiais considerados ociosos poderão ser doados para outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional ou para outro órgão integrante dos demais Poderes da União; para municípios mais carentes, empresas públicas, sociedades de economia mista, instituições filantrópicas de utilidade pública, assim reconhecidas pelo Governo Federal, e para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.
> Parágrafo único. O uso e a destinação do material doado, o qual receberá um carimbo de doação, conforme anexo a esta Resolução Normativa, serão de responsabilidade de quem o receber.
> II- por descarte:
> a) depois da análise prévia das condições dos materiais didáticos e/ou de apoio, para descartar aqueles constatados inservíveis, a equipe do serviço do livro didático na SEMED deverá ensacá-los, cuidadosamente, com material próprio, disponibilizá-los para coleta de resíduos orgânicos ou entregá-los em locais específicos;
> b) no caso da alínea anterior, não poderá haver o desfazimento, por meio da venda nem por doação, dos materiais didáticos e/ou de apoio considerados inservíveis, uma vez que não poderão ser utilizados, devido à exposição a agentes contaminantes, tais quais roedores e aves nocivos à saúde, substâncias tóxicas e similares, e por estarem infestados/contaminados por insetos;
> c) findos os processos de doações, a SEMED poderá proceder ao descarte do material didático e/ou de apoio considerados desatualizados, irrecuperáveis/antieconômicos ou ociosos, mediante vendas, direcionadas somente para cooperativas de reciclagem (Campo Grande, 2021).

É expressamente proibido o descarte de material didático e/ou de apoio em lixo comum a ser recolhido por empresas públicas Art. 17 e conforme o Art. 20, em anos eleitorais, o desfazimento somente poderá acontecer nos seguintes casos:

> I- por doação aos estudantes que receberem o material no último ano de uso, conforme indicado no selo do FNDE impresso na capa;
> II- por descarte, mediante venda para cooperativa de reciclagem e/ou para associações de catadores de materiais recicláveis, obedecidas as formas de descaracterização normatizadas nesta Resolução Normativa;
> III- por descarte, conforme disposto no artigo 18 desta Resolução (Campo Grande, 2021).

Diante do exposto, perguntou-se ao técnico da SEMED que explicou os procedimentos utilizados e as orientações específicas:

> A gente não usa a palavra cancelamento, a gente usa a palavra desfazimento, então assim, o livro deve durar, aqueles que são reutilizados, devem durar quatro anos, tem então uma Resolução a 226 que é sobre o desfazimento de livros. Depois do quarto ano, os livros ficam com os alunos se eles se interessarem, se eles devolverem a escola tem que fazer o desfazimento com base nessa resolução, porque por exemplo, tem que descaracterizar o livro, não pode mandar para a reciclagem com capa, para não correr o risco dele ser revendido com selo, por exemplo, então tem que ser descaracterizado, o livro então vai para o desfazimento ou também é orientação que seja doado

> com carimbo de doação para entidades que precisem que queiram, estejam dispostos ao usar aquele material.
> Sim, então, nós temos a Resolução 226 que trata sobre o desfazimento do livro didático e daí toda orientação, por exemplo esse ano (2024), não é um ano que poderia se fazer esse desfazimento por ser ano político, então, existe essa normatização também, sabe é, porque tudo que acontece no ano político é mais, tudo assim, caí na mídia e daí cria-se um problemão, então assim, é preferível não se fazer o desfazimento nesse ano (2024), não que seja proibido, mas preferível não se fazer e com aquela situação que falei os livros têm que ser descaracterizados, têm que ser contados, quais títulos estão sendo descaracterizados, os componentes (Técnico SEMED, 2024).

Os representantes do manejo com o livro didático também relataram sobre o desfazimento:

> Então assim, quando o livro didático ele encerrou aquele PNLD e aí já veio outro a gente já tem a reposição para os outros, a gente faz um descarte correto, então a gente destaca as capas e aí a gente manda para uma empresa de reciclagem, então assim, ele não pode ter descartado em lixo comum, ele não pode ser queimado, então tem todo um tratamento para o descarte correto desse livro didático, então a gente é orientado também quanto ao descarte do livro didático no final do ciclo, somente no final do ciclo, aí é claro a gente tem aqueles livros, aí você me pergunta, mas aquele livro que caiu a capa, aquele livro que molhou e não tem condições como você faz? Da mesma forma, então o livro didático ele não pode ser descartado de qualquer forma tem todo um procedimento de descarte dele (R2, E2, 2024).

> Se há eu não sei, nós fazemos o descarte tirando a capa do livro, a gente vende para empresa de reciclagem a gente faz esse formato sempre guardando um pouco de livros (R3, E3, 2024).

Os entrevistados demonstram conhecimento das orientações e dos mecanismos a serem utilizados para o desfazimento dos livros didáticos

Os professores, por sua vez, não demonstraram conhecer os procedimentos específicos, talvez por se tratar de uma atribuição dos responsáveis pelo manejo do livro nas escolas. Assim comentaram:

> Esse aqui eu não sei, é cancelamentos por exemplo a gente escolheu. Bom como eu sou do primeiro ano, a gente dá para o aluno, porque eles são consumíveis, acabou o ano eles levam para casa (P1, E1, 2024).

> É, aí, vem mudando, muito a questão da utilização. Anteriormente, era feita o descarte até pela própria escola, muitas faziam a questão da reciclagem, a gente ia para algumas empresas que fosse feito esse tipo de reciclagem, mas agora a princípio tem orientações que a SEMED está recolhendo, aí o procedimento que está sendo feito com o livro pela SEMED, a gente já não tem conhecimento, mas é dessa forma que está sendo feito (P2, E2, 2024).

> Bom, hoje os livros são usados durante o período do ano do aluno, então se há orientações para nós professores nunca chegou, só se é para a direção da

> escola. Os livros são consumíveis e os alunos no final do ano levam para a casa. Muitos deles, uma coisa importante que eu vou te falar hoje **quando eu faço pesquisa tarefa ou coisa eles falam, professor(a) posso tirar daquele livro? E eu aceito, uma fonte de pesquisa para eles** (P3, E3, 2024, grifo nosso).

Ressalta-se a afirmação de P3 sobre o potencial do livro didático, que pode ser utilizado não como mera consulta, mas como fonte de pesquisa por muitos estudantes, principalmente os que não têm acesso direto a outros recursos pedagógicos.

O capitulo mostrou na organização da escolha e distribuição do livro didático nas escolas da REME, no âmbito do processo de materialização do PNLD, a opção unificada no âmbito da Rede de Ensino. Apesar dessa opção, que retira o direito e diminui a autonomia do professor no processo de escolha, evidenciou, na concepção dos entrevistados, sobretudo dos professores, a importância do livro didático, como recurso pedagógico de apoio aos estudantes, imprescindível para a garantia do direito à educação escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese de doutorado buscou analisar o processo de constituição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e sua materialização na Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande (MS) (REME/CG), no recorte temporal de 2009 a 2022, tomando como lócus a Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS). O marco inicial do recorte temporal justifica-se pela Resolução CD/FNDE n. 60/2009, editada durante o segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) que condicionou o recebimento de livros didáticos à adesão formal e assinatura de termo específico pelas redes de ensino (estaduais, municipais e do Distrito Federal) e escolas federais. O período estende-se até 2022, no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), quando a Resolução n. 12/2022 alterou o ciclo de utilização do livro didático de três para quatro anos.

Os objetivos específicos estão assim delineados: discutir o processo de constituição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) no contexto da política e da legislação educacional brasileira; examinar aspectos normativos e o mercado editorial no processo de materialização do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS); analisar o processo de escolha do livro didático nas escolas da mencionada Rede Municipal de Ensino no âmbito do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

O estudo histórico e das normativas sobre a Política Nacional do Livro e do Material Didático indica que o Programa se caracterizou como uma política de Estado que perpassou diferentes contextos econômicos e políticos, mantendo sua continuidade estrutural apesar das variações em sua gestão e execução.

A produção, distribuição e circulação do livro didático às escolas públicas brasileiras iniciaram na década de 1930, no governo de Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945), à época, sem partido, foi marcada pelo impulso da industrialização e pelo nacionalismo no país, em um cenário de vinculação de recursos à educação.

O Decreto-Lei n. 93, de 21/12/1937 estabeleceu a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), órgão criado para legislar sobre políticas do livro didático e, em seguida, o Decreto-Lei n. 1.006, de 30/12/1938 (Brasil, 1938), criou a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD).

Essa comissão tinha atribuições de legislar e controlar a produção e a circulação dos livros didáticos no país, destinados às escolas pré-primárias, primárias, normais (formação de professores), profissionais e secundárias.

Após o golpe de Estado de 1964, no período correspondente à ditadura civil-militar (1964-1984), a política do livro didático foi estruturada para atender aos critérios de racionalidade, eficiência e produtividade demandados pelo ordenamento capitalista e pela formação de recursos humanos. Destaca-se a influência externa por meio dos acordos MEC-USAID, que culminaram na criação da Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) em 1966, e uma de suas ações foi a introdução do sistema de coedição com editoras privadas. Na década de 1970, o ensino teve sua produção centrada pela Comissão de Análise e Seleção de Livro-Texto (CASLT) e, posteriormente, pela Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME). Ao longo de todo esse período, sem a participação dos professores na escolha do livro didático.

O processo de abertura democrática na década de 1980 conduziu a constituição do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e a continuidade da política por meio do Decreto n. 91.542/1985, introduzindo os professores no processo de escolha e estabelecendo o critério de reutilização de materiais.

Contudo, na década de 1990, a partir das diretrizes da Conferência de Jomtien (1990), foi redigido um documento aos países para reduzir as desigualdades em relação ao acesso universal à educação e o combate ao analfabetismo para que se tornassem prioridades nos próximos dez anos. No Brasil foi elaborado um Plano Decenal de Educação para Todos (1993), nele o livro didático passou a ser um instrumento de apoio docente, sendo orientado que sua produção fosse confeccionada pelo setor privado. Os livros foram avaliados pelo MEC conforme critérios previamente discutidos, divididos em dois grupos: com critérios eliminatórios e classificatórios. Em 1997 o Programa passou a ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Nos anos 2000, o Programa expandiu-se, a partir de 2003, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), do Partido dos Trabalhadores (PT), as ações de distribuição foram ampliadas para o Ensino Médio por meio do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), estendendo-se posteriormente à Educação de Jovens e Adultos (PNLA) em 2007 e à inclusão de componentes como Línguas Estrangeiras, Filosofia e Sociologia. No segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), o Decreto n. 7.084/2010, as universidades públicas federais passaram a

realizar a avaliação pedagógica, confirmando o compromisso ético e político do Estado brasileiro com a educação pública e o direito à escolarização e não mais como uma ação de governo.

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), por meio do Decreto n. 9.099/2017, no governo de Michel Miguel Elias Temer Lulia (2016-2019), do MDB, unificou as ações do PNLD e do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), alterando a nomenclatura para Programa Nacional do Livro e do Material Didático e ampliando, diversificando para softwares, jogos e materiais de gestão. Contudo, o referido Decreto centralizou as decisões no Ministro da Educação e suprimiu o trabalho realizado pelas instituições de educação superior e os professores de educação básica na condução da comissão técnica.

No governo seguinte, de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), filiado ao Partido Liberal (PL), a Resolução n. 12/2020, estabeleceu o ciclo de atendimento quadrienal e propôs modelos alternativos de escolha pelas redes de ensino por escola, por grupo de escolas ou por rede unificada. Essa flexibilização gerou tensões sobre a autonomia docente, uma vez que a centralização das escolhas pelas redes ou a seleção direta pelo MEC em editais específicos pode limitar o direito dos professores na escolha do livro didático em suas unidades escolares.

A política do livro didático no Brasil reflete as disputas históricas das demandas do mercado editorial privado e as lutas da sociedade civil pela democratização e autonomia pedagógica, sendo que uma das conquistas mais importantes do PNLD ao longo dos anos a escolha dos livros nas escolas e pelos professores (Caimi, 2018).

Em âmbito nacional, o estudo mapeou e realizou a análise das editoras selecionadas para o atendimento do PNLD em relação aos anos finais do Ensino Fundamental entre 2011 e 2020, revelando a concentração de capital e centralização editorial. Constatou-se que um grupo restrito de editoras, Moderna Ltda., FTD S/A e Ática S/A, deteve cerca de 44,1% do total de recursos federais destinados ao segmento no período. Essa configuração confirma a mercantilização da educação, na qual o livro didático passa a ser um produto lucrativo para grandes conglomerados editoriais, que por sua vez, têm estrutura para induzir as escolhas.

Além disso, observou-se uma mudança no FNDE que transitou da divulgação do valor exato pago por unidade nos anos de 2011 e 2014, no governo de Dilma Vana Rousseff, do PT, para o cálculo de valores médios por exemplar a partir dos anos de 2017 e 2020 no governo de Michel Miguel Elias Temer Lulia (2017-2019) do MDB e no governo de Jair Messias

Bolsonaro (2019-2022), do PL. Isso compromete a transparência na análise dos recursos públicos destinados às editoras privadas.

A pesquisa confirmou que entre 2011 e 2017, os grandes grupos com destaque para o grupo Somos Educação, detentor das editoras Ática, Scipione e Saraiva e Santillana, detentora da editora Moderna, concentram 86% dos recursos investidos do PNLD no município. Em 2020, essa centralização foi reduzida a quatro editoras: editora Moderna, editora FTD, editora Ática e editora SM, o que evidencia uma estrutura de mercado com o domínio dessas editoras.

A caracterização do município evidenciou que a Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS atende um número expressivo de estudantes de Mato Grosso do Sul nos anos finais do Ensino Fundamental. Com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), n. 9.394/1996, que conferiu aos municípios a prerrogativa de organizar seus próprios sistemas de ensino, no governo de André Puccinelli (1997-2000), do PMDB, foi instituído o seu Sistema Municipal de Ensino (SME) em 1997, o Conselho Municipal de Educação (CME) em 1998 e instalado oficialmente em 2002, no segundo mandato de André Puccinelli (PMDB). A Secretaria Municipal de Educação (SEMED) foi identificada como órgão responsável pela formulação e execução das políticas educacionais locais, estabelecendo as bases institucionais com os Programas federais, como o PNLD.

A tese demonstrou as alterações normativas promovidas a partir de 2017, Decreto n. 9.099/2017 e Resolução n. 12/2020. Essas normativas abrem a possibilidade de a escolha ser única para toda a rede de ensino.

Em âmbito local, a transição da escolha por escola para um modelo de escolha unificada para toda a rede municipal culminou na padronização do livro didático por componente curricular na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande- MS. Os resultados indicam falta de autonomia de escolha dos livros didáticos pelos professores e equipes pedagógicas de cada unidade escolar, já que, a Rede Municipal recebe o livro que for o mais escolhido pela Rede.

A REME de Campo Grande, portanto, optou pelo modelo de escolha unificada. Embora tal decisão seja justificada pela SEMED sob a perspectiva de facilitação logística e remanejamento de materiais entre as escolas, os dados revelam que essa medida reduziu a autonomia docente em relação ao PNLD nas unidades escolares e mostra a falta de compromisso com a gestão democrática.

Concorda-se com Caimi (2018), que 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" (Caimi, 2018, p. 30).

Outro aspecto a ser destacado é a utilização do Censo Escolar de anos anteriores como base para o cálculo de envio de obras que gera falta de livros didáticos nas escolas. Isso obriga instituições a adotarem estratégias, como a retenção física dos materiais nas escolas, impedindo que os estudantes os levem para casa ou o uso de cópias parciais do livro didático.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017, atua como o principal critério de escolha e adequação dos materiais. Constatou-se que muitos livros, avaliados pela equipe que o MEC formou, apresentavam níveis de complexidade distantes da realidade dos estudantes, segundo alguns entrevistados.

Mais um ponto a ser destacado, é que embora existam ações governamentais para a transição do livro físico para o digital, as assimetrias regionais de conectividade e a infraestrutura escolar quando não adequada para a demanda, podem inviabilizar essa substituição total a curto prazo. Simultaneamente, o aumento do ciclo de utilização do livro físico para quatro anos compromete, seja pela deterioração física precoce do material reutilizável, seja pela desatualização baseada em áreas dinâmicas, como Geografia e História.

Quanto ao processo de descarte, constatou-se que as unidades escolares e a SEMED cumprem as diretrizes de descaracterização e reciclagem estabelecidas pela Resolução SEMED n. 226/2021. Em contrapartida, observa-se o distanciamento dos professores desse procedimento, haja vista que compreendem o material didático como um suporte contínuo de pesquisa para estudantes, de modo geral, com acesso restrito a outras fontes de consulta.

Apesar da logística do PNLD, sua avaliação pelos sujeitos da pesquisa como uma política de assistência estudantil é um instrumento didático. Ele atua como um meio de garantia do direito à educação, fornecendo uma base estruturante para o trabalho docente e um instrumento de pesquisa para estudantes.

Considerando o exposto, confirma-se a tese de que o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, como política de Estado de caráter universal, desenvolveu-se de forma ininterrupta ao longo do período analisado. Contudo, apresentou mudanças em sua abrangência no processo de materialização, expressas principalmente nas diferentes formas de escolha e distribuição de livros e materiais didáticos às etapas da Educação Básica e modalidades de ensino.

Objetiva-se que este estudo fomente pesquisas futuras focadas na análise do processo de escolha do livro didático em outras etapas e modalidades de ensino. Além disso, sugere-se

a investigação do modelo logístico empregado pelo MEC utilizando o Censo Escolar para dimensionar a quantidade de livros nas unidades escolares atendidas pelo PNLD.

Entende-se que o processo de participação dos professores na escolha do livro didático é relevante para a construção e respeito de sua autonomia pedagógica e para o desenvolvimento da formação integral dos estudantes.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. L.; MAGALHÃES, N. R. S.; VIECHENESKI, J. P.; NASCIMENTO, Franc-Lane S. C. do; Avanços e retrocessos na política do programa nacional do livro didático: uma análise dos governos entre os anos de 1996 a 2022. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v.16, n.6, p. 01-21, 2024.

AZEVEDO, J.M.L. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Retratos da Escola**. Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jul. 2010.

BASSO, L. D. P.; TERRAZZAN, E. A. Organização e realização do processo de escolha de livros didáticos em escolas de educação básica. **Revista Eletrônica de Educação**, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 256–272, 2015. DOI: 10.14244/198271991210. Disponível em: https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/1210. Acesso em: 15 jun. 2024.

BASTOS, P. P. Z. **Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016**: Poder estrutural, contradição e ideologia. Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, n. especial, p. 1-63, 2017.

BATISTA, A. A. G. A avaliação dos livros didáticos: para entender o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). In: ROJO, Roxane; BATISTA, Antônio Augusto Gomes (Orgs.). **Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura escolar**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2003, p. 29.

BRASIL. Arquivo Nacional**. Centro de Referência de Acervos Presidenciais**. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Estabelece nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP n. 2, de 22 de dezembro de 2017**. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília 16 jul., 1934. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 7 maio 2023.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília 18 set., 1946. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 9 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília 5 out., 1988. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 maio 2022.

BRASIL. **Decreto n. 59.355/1966**. Institui no Ministério da Educação e Cultura a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) e revoga o Decreto n. 58.653-66. Diário oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1966, p. 14.468. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59355-4-outubro-1966-400010-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.084, de 27 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7084.htm. Acesso em: 02 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 77.107, de 4 fevereiro de 1976**. Dispõe sobre a edição e distribuição de livros textos e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1976/d77107.html. Acesso em: 02 out. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 91.542, de 19 de agosto de 1985**. Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. 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 out. de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 93, de 21 de dezembro de 1937** (Art. 2º). DOU, Seção 1, 27/12/1937, p. 25586. Coleção de Leis do Brasil, 1937, p. 422, vol. 3. Disponível em http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939. Acesso em: 2 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.006, de 30 de dezembro de 1938**. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.177, de 29 de março de 1939**. Dispõe sobre o funcionamento da Comissão Nacional do Livro Didático no ano de 1939. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1177-29-marco-1939-349194-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 8.460, de 26 de dezembro de 1945**. Consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8460-26-dezembro-1945-416379-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 02 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 55.551, de 12 de janeiro de 1965**. Regulamenta a Lei n. 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institui o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55551-12-janeiro-1965-395895-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 02 jul. 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE n. 18, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos PNLA 2008. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2007/resolucao-cd-fnde-no-18-de-24-de-abril-de-2007. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Guia de livros didáticos: PNLD 2011**: Apresentação. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2010. 76 p. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/guia-do-livro-didatico/guia-pnld-2011-anos-finais-do-ensino-fundamental. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. **Guia de livros didáticos: PNLD 2014**: apresentação: ensino fundamental: anos finais. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2013. 40 p.: il. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/guia-do-livro-didatico/guia-pnld-2014. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 28 de jul. 2024.

BRASIL. **Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/547565/publicacao/15714278. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **A Base Nacional Comum Curricular, 2020**. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base. Acesso em: 12 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação**. Edital 01/2022**, convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas, literárias e recursos educacionais digitais para o programa nacional do livro e do material didático PNLD 2024-2027. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-

do-livro/consultas-editais/editais/edital-no-01-2022-cgpli-pnld-2024-2027. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Edital 25/2020**, de 21 de maio de 2020, chamada de candidaturas de professores das redes públicas e privadas de ensino superior e da educação básica, interessados em realizar a etapa da avaliação pedagógica. Disponível em: https://in.gov.br/en/web/dou/-/edital-de-chamada-publica-n-25/2020-257876876. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia Digital do PNLD 2014** - Obras Didáticas. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/guia-do-livro-didatico/guia-pnld-2014. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia Digital do PNLD 2020** - Obras Didáticas. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/guia-do-livro-didatico/guia-pnld-2020. Acesso em: 5 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Fundamental. **Guia do Livro Didático**. Brasília: MEC/ SEF, 1997. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/Livro_Didatico_PNLD/Guias/PNLD%201997%20-%20Catlogo%20para%20indicao%20do%20livro%20didtico.pdf. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura – COLTED. **O livro didático**: sua utilização em classe (Material básico dos cursos de treinamento para professores primários), 1970, p. 18-19.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto / Fundação de Assistência ao Estudante. (1994) **Plano Nacional do Livro Didático**: definição de critérios para avaliação dos livros didáticos. 1ª a 4ª séries do 1° grau. Brasília: FAE.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Decreto n. 9.099, de 18 de julho de 2017**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, unificou as ações de aquisição e distribuição de livros didáticos e literários. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/busca-geral/318-programas-e-acoes1921564125/pnld-439702797/12391pnld. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico 2021**. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/historico. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria n. 1.321, de 17 de outubro de 2017**. Divulga a relação de instituições e entidades da sociedade civil responsáveis pela indicação de especialistas a serem considerados na composição das comissões técnicas das edições de 2019 e 2020 do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb/pdf/pnld/portaria_dou_no_1-321_de_17_de-outubro-de-2017.pdf. Acesso em: 28 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD FNDE n. 60, de 20/11/2009**. Dispõe sobre O Programa Nacional do Livro Didático para a educação básica, estabelece novas regras para participação no PNLD: a partir de 2010, as redes públicas de ensino e as escolas federais devem aderir ao programa para receber os livros didáticos. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2009/resolucao-cd-fnde-no-60-de-20-de-novembro-de-2009-revogada. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 12, de 07 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD, trata do atendimento com materiais didáticos e literários. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13844-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-12-de-07-de-outubro-de-2020. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução n. 38, de 15 de outubro de 2003**. Dispões sobre a execução do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio - PNLEM, no seu Projeto-Piloto (2005 - 2007). Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura (MEC), 1993. - versão atualizada 120 p. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf. Acesso em: 02 out. 2024.

BRASIL. Presidente da República. **Portaria n. 1.130, 06 ago., 1993. Decreto n. 91.542, de 19 de agosto de 1985**. Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos: 1ª a 4ª séries. - Brasília: FAE, 1994.

BRASIL. Química: **Guia de livros didáticos PNLD 2015**. Brasília: MEC/FNDE/SEB, 2014. Disponível em: www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/Livro_Didatico_PNLD/Guias/PNLD_2015/pnld_2015_quimica. Acesso em: 25 set. 2024.

BRITTO, T. F. de. **O Livro Didático, o Mercado Editorial**. Brasília, DF: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2011.

BRITTO, T. F. de. O livro didático, o mercado editorial e os sistemas de ensino apostilados. **Textos para discussão**, Brasília, DF, n. 92, 2011. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-92-o-livro-didatico-o-mercado-editorial-e-os-sistemas-de-ensino-apostilados. Acesso em: 13 set. 2025.

CAETANO, M. R.; PERONI, V. M. V. **Relações entre o Público e o Privado na Educação Brasileira**: Neoliberalismo e Neoconservadorismo - Projetos em Disputa. Trabalho necessário. V.20, n. 42, 2022 (maio-ago.).

CAIMI, Flávia 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. Disponível em: https://rhhj.anpuh.org/rhhj/article/view/465. Acesso em: 10 ago. 2026.

CAMPO GRANDE. Lei Complementar n. 341, de 4 de dezembro de 2018. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande (PDDUA) e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande-MS. n. 5.539, 3 de abr. de 2019**. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/download_edicao/eyJjb2RpZ29kaWEiOiI0NTk4In0%3D.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

CAMPO GRANDE. **Perfil Socioeconômico de Campo Grande**, 2024. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande (PDDUA). Disponível em: https://cdn.campogrande.ms.gov.br/portal/prod/uploads/sites/18/2024/08/Perfil-Socioeconomico-de-Campo-Grande-2024-SITE-compactado.pdf. Acesso em: 13 set. 2024.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Central de Matrículas**, SIGER, referência: NAT 04 de 25 de maio de 2022 - CENSO.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). **Resolução SEMED n. 228, 20 de setembro de 2021**. Dispõe sobre o manejo com o livro didático nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino/REME de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: https://www.campogrande.ms.gov.br/semed/. Acesso em: 12 ago. 2023.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Resolução SEMED n. 247, de 14 de agosto de 2023. Dispõe sobre o processo eleitoral e composição dos conselhos escolares, nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino/REME de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. **Diário Oficial de Campo Grande n. 7.160, de 14 de agosto de 2023**. Campo Grande, 2023. Disponível em: https://diogrande.campogrande.ms.gov.br/edicoes/?palavra=&numero=&de=01%2F08%2F2023&ate=31%2F08%2F2023. Acesso em: 20/07/2025.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para análise de dados de conteúdo no campo da saúde. **Rev Bras de Enfermagem**. Brasília, DF, set.out. p. 611-614, 2004.

CHORÓ. **História 2025**. Disponível em: https://www.choro.ce.gov.br/omunicipio.php. Acesso em: 27 jun. 2024.

COSTA, E. R. de S. O Livro Didático: Em busca de um conceito. In: IX ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES DO ENSINO DE HISTÓRIA. **Anais Eletrônicos.** Florianópolis: [s.n.], 2011.

COSTA. M. O. Contrarreformas, Nova Gestão Pública e relação público-privada: mapeando conceitos, tendências e influências na educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 35, n 1, p. 159-179, jan. /abr. 2019. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/89875/52798. Acesso em: 2 out. 2023.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, C. R. J. A Educação Básica como Direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

CURY, C. R. J. Direito a educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002a.

CURY, C. R. J. **Educação e Contradição** - elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez Editora, 1985.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 18, n. 2, jul.-dez., 2002b. p. 163-174.

CURY, C. R. J. Livro Didático como assistência ao estudante. **Rev. Diálogo Educ**., Curitiba, v. 9, n. 26, p. 119-130, jan./abr.2009.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: **Editora da Imprensa Universitária**. ANPAE, 2017.

DUARTE, R. Pesquisa Qualitativa: Reflexões Sobre O Trabalho de Campo**. Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139-154, março/2002. Disponível em: www.scielo.br/j/cp/a/PmPzwqMxQsvQwH5bkrhrDKm/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20 ago. 2025.

EVANGELISTA, O; SHIROMA, E. O. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuições do marxismo. In: CÊA, Georgia Sobreira; RUMMERT, Sonia Maria; GONÇALVES, Leonardo Dorneles (orgs.). **Trabalho e Educação**: interlocuções marxistas. Rio Grande, RS: FURG, 2019. p. 83-120.

FERRAZ, R. D. A BNCC e os desafios aos profissionais da docência: debates necessários. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos**, Salvador, v. 7, p. 95-111, 2019.

FILGUEIRAS, J. M. **Os processos de avaliação de livros didáticos no Brasil (1938-1984)**. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2011.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cad. EBAPE**. BR, v. 11, n. 3, p. 402-418, set./nov. 2013.

FREITAG, B.; MOTTA, V. R.; COSTA; W. F. **O estado da arte do livro didático no Brasil**. Brasília: REDUC/INEP, 1987.

FREITAG, B.; MOTTA, V. R.; COSTA, W. F. **O livro didático em questão**. 3a ed. São Paulo: Cortez, 1997.

FREITAS, Luiz C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018. 160p.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: ARANTES, I. C. **Metodologia da pesquisa educacional**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994. p. 71-90.

GAMBOA, S. A. S. **(Re)pensar a educação pública**: contribuições da Argentina e do Brasil / Estela M. Miranda, Newton A. Pacciulli Bryan (Orgs.). Campinas, SP: Alínea, 2014.

GEBRIN, N. O livro didático no contexto da política educacional. In: MARFAN, M. A. (Org.). Painéis [do] Congresso Brasileiro de Qualidade na Educação: formação de professores, 1.,2001. **Anais eletrônicos**... Brasília, DF: MEC; Brasília, DF: SEF, 2002. v.2b, il. p. 94-102. Painel 13 - O Programa Nacional do Livro Didático no Brasil. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000495.pdf. Acesso em: 6 out. 2024.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. – São Paulo: Atlas. 2008.

GONÇALVES, P. C. C. **Políticas públicas de livro didático**: elementos para compreensão da agenda de políticas públicas em educação no Brasil. Tese (doutorado em educação) Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Educação, Uberlândia, 2017.

GONÇALVES, R. M. Usos e consumos no/do cotidiano escolar: uma conversa sobre práticas, currículos e livros didáticos. **Rev. Espaço do Currículo (online)**, João Pessoa, p. 131-138, v.12, n.1, jan./abr. 2019a. Disponível: https://periodicos.ufpb.br/index.php/rec/article/view/ufpb.1983-1579.2019v12n1.39838. Acesso em 16 set. 2026.

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.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama**, Brasil, atualizado em 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama. Acesso em: 20 maio 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama**, Campo Grande, atualizado em 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/campo-grande/panorama. Acesso em: 20 maio 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama**, Choró, atualizado em 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/choro/panorama. Acesso em: 20 maio 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama**, Fortaleza, atualizado em 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama. Acesso em: 20 maio 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa**, Brasil, atualizado em 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10102/122229. Acesso em: 20 maio 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa**, Campo Grande, atualizado em 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/campo-grande/pesquisa/13/78117. Acesso em: 20 maio 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa**, Choró, atualizado em 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/choro/pesquisa/10102/122229. Acesso em: 20 maio 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa**, Fortaleza, atualizado em 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/pesquisa/10102/122229. Acesso em: 20 maio 2023.

Krützmann, F. L.; Alves D. K. C.; Silva C. C. da. Os impactos da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) no trabalho de professores de Ciências dos anos finais do Ensino Fundamental. **Ciên. Educ**., v. 29, e23015, 2023.

LIMA, L. C. A educação como direito num mundo desigual. **Educ. Soc**., Campinas, v. 45, e290145, 2024.

LIMA, P. G. **Política científica e tecnológica no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)**. Dourados/MS: Editora da UFGD, 2011.

LOPES, A. R. C. **Livros didáticos**: obstáculos ao aprendizado da ciência química. Dissertação de Mestrado, Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1990.

MACIEL, G. N. **Livros didáticos de geografia (PNLD 1999-2014)**: editoras, avaliações e erros nos conteúdos sobre Santa Catarina. Tese (doutorado em geografia) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul.-dez. 2014. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/porescrito/article/view/18875/12399. Acesso em: 20 maio 2026.

MORTIMER, E. F. A Evolução dos Livros Didáticos de Química Destinados ao Ensino Secundário. **Em Aberto**, Brasília, ano 7, n. 40, p. 25-41, 1988.

MORTIMER, E. F.; SANTOS, W. L. P. Políticas e Práticas de Livros Didáticos de Química: O processo de constituição da inovação X redundância nos livros didáticos de química de

1833 a 1987. In: ROSA, M. I. P.; ROSSI, A. V. (org.). **Educação Química no Brasil**: Memórias, políticas e tendências. 2. ed. revisada. Campinas: Átomo, 2012.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1999.

OLIVEIRA, A. C. G. de. **O livro didático de química como discurso curricular** - recontextualizações no campo das políticas educacionais. Tese (doutorado em educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, 2014.

OLIVEIRA, J. B. A.; GUIMARÃES, S. D. P. G.; BOMÉNY, H. M. B. **A política do livro didático**. Campinas, Ed. Unicamp, 1984.

OLIVEIRA, S. R. F. de; CAIMI, F. E. PNLD: memórias, tensões e desafios. **Revista História Hoje**, vol. 7, n. 14, dez. de 2018.

PEROVANO, A. P. **Perspectivas de professores sobre a escolha do livro didático de matemática**. Tese (doutorado em educação matemática) Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" Instituto de Geociências e Ciências Exatas Câmpus de Rio Claro, Rio Claro, SP, 2022.

POCHMANN, M. Economia brasileira hoje: seus principais problemas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006.

QUARESMA, S. J.; BONI, V. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais, **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC** Vol. 2 nº 1 (3), jan.-jul./2005, p. 68-80.

RAPOSO, G. de R. A educação na constituição federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, n. 641. 2005. Disponível em: http://jus.com.br/artigos/6574. Acesso em: 10 ago. 2024.

RIBEIRO, M. L. R. **História da educação brasileira**. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

ROCHA, E. F. da. **O Programa Nacional do Livro Didático como Produto de Interesses Políticos, Econômicos e Pedagógicos**: um estudo sobre os livros digitais de química. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e Matemática - PPGECEM, da Rede Amazônica de Educação em Ciências e Matemática - REAMEC, Polo Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá-MT, 2018.

ROMANELLI, O. de O. **A história da educação no Brasil**. 18ª. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

ROMANINI, M. G. **Análise do Processo de Implementação de Política**: O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. Tese (doutorado em educação). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SANFELICE, J. L. O Estado e a política educacional no regime militar. In: SAVIANI, Dermeval (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória, ES: EDUES, 2010.

SANTOS, J. W. dos. **Relações saber-poder**: discursos, tensões e estratégias que (re)orientam a constituição do livro didático de matemática. Tese (Doutorado em Educação Matemática) Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande-MS, 2019.

SAVIANI, D. **A escola pública brasileira no longo século XX (1890-2001)**. III Congresso Brasileiro de História da Educação. Curitiba, 7 a 10 de novembro de 2004. Disponível em: https://silo.tips/download/a-escola-publica-brasileira-no-longo-seculo-xx-1. Acesso em: 1º out. 2023.

SAVIANI, D. Educação Escolar, Currículo e Sociedade: o problema da Base Nacional Comum Curricular. **Movimento revista de educação**, 2016.

SAVIANI, D. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. 11 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

SAVIANI, D. História da educação. In: ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Moderna, 1996.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. Política Educacional Brasileira: Limites e Perspectivas. **Revista de Educação PUC- Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jan. 2005. ISSN 2175-795X. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769/8999. Acesso em: 21 ago. 2024.

SILVA, I. A. da. **O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) e o Mercado Editorial**: 2003-2011. Tese (doutorado em educação). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2013.

SILVA, K. V.; SILVA, M. H. **Globalização** [verbete]. In: _____. Dicionário de conceitos históricos. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2009, p. 169-172.

SILVA, M. A. A Fetichização do Livro Didático no Brasil. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 3, p. 803-821. set./dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n3/06.pdf. Acesso em: 13 de maio de 2019.

SIMAN, L. M. de C.; SILVA, M. A. **Livro didático de História**: um objeto de interesse público. Web artigos. Jul. 2009. Disponível em: http://www.webartigos.com/artigos/livro-didatico-de-historia-um-objeto-de-interesse-publico/21763/. Acesso em: 22 maio 2023.

SOUSA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUSA, D. T. de. A Sociologia no Programa Nacional do Livro Didático: autonomia, universalização e a construção da democracy no Brasil. In: SILVA, Ileizi Fiorelli;

GONÇALVES, Danyelle Nilin (orgs.). **A sociologia na educação básica**. São Paulo: Annablume, 2017.

SOUZA, A. A. A. Manuais didáticos: formas históricas e alternativas de superação. In: BRITO, Silvia Helena Andrade; CENTENO, Carla Villamaina; LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). **A organização do trabalho didático na história da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010, p. 128.

SOUZA, A. R. A pesquisa em política e gestão da educação no Brasil (1998–2015): atualizando o estado do conhecimento. **Educ. Soc**., Campinas, v. 40, e0207654, 2019.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 5a ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VAHL, M. M.; PERES, E. O Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (1971-1976). **Cadernos de pesquisa** v. 47 n. 164 p. 562-585 abr./jun. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/CRjQnLQx9Stp3QXxjXRGdmw/. Acesso em: 22 maio 2025.

ZANELATTO, J. H.; MAGNUS, L. C. A revista veja na desconstrução da imagem da presidenta Dilma Rousseff: O processo de construção do golpe no Brasil em 2016. **Revista História em Reflexão**, Vol. 17, N. 33 | abr. a jul. de 2023.

APÊNDICES

Apêndice A: Roteiro de Entrevista Semiestruturada

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO - UCDB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

Doutorando: Francisco Eduardo da Silva do Carmo

Projeto: PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO: O PROCESSO DE MATERIALIZAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE - MS (2016-2022)

Entrevistados: Responsável na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Campo Grande (MS) pelo acompanhamento do PNLD, responsável pela organização e distribuição do livro didático na escola e o(a) Professor(a) selecionado(a) nas unidades escolares com o critério descrito no projeto.

Este roteiro foi elaborado para nortear a entrevista semiestruturada com os sujeitos que serão solicitados a apresentar seu relato de forma espontânea, portanto, as questões podem não ser feitas na ordem apresentada e, provavelmente, todas as perguntas não sejam necessárias. Foram elaboradas de forma a atender os objetivos específicos definidos no projeto.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO - UCDB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Entrevistado(a): Responsável na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Campo Grande (MS) pelo acompanhamento do PNLD

Bloco 1: Processo de materialização da escolha do livro didático na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS

1. Como a Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (SEMED/CG), organiza o processo de escolha do Livro Didático nas suas unidades de ensino?

2. Quais normativas a Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (SEMED/CG), utiliza para organizar o processo de escolha do Livro Didático?

3. Há algum momento de estudo com os professores e representantes da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (SEMED/CG)?

4. Como as Editoras divulgam e entregam os Livros Didáticos nas unidades escolares para a escolha?

5. Quando os Livros Didáticos são entregues? Em tempo hábil para o início das aulas? O número de volumes é suficiente para todos os estudantes? Se não, quais os procedimentos utilizados para suprir a demanda?

6. Todas as unidades escolares da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (SEMED/CG) são assistidas pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático?

7. Qual o período de uso do livro didático? A Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (SEMED/CG) considera que é um período suficiente para sua utilização?

8. Após o período de uso do Livro Didático, quais os procedimentos utilizados para o seu cancelamento? Há orientações específicas por parte da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande- MS?

9. O Programa Nacional do Livro e do Material Didático deve ter continuidade? Por quê?

10. Gostaria de acrescentar algum aspecto que não tenha sido tratado nesta entrevista?

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO - UCDB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Entrevistado (a): Responsável pela organização e distribuição do livro didático na escola

Bloco 1: Processo de materialização da escolha do livro didático na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS

1. Como ocorre o processo de escolha do livro didático na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande- MS?

2. Você tem conhecimento das normativas (nacionais e municipais) para a escolha do livro didático?

3. Você tem conhecimento das orientações da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (SEMED) para a escolha do livro didático? Elas são encaminhadas à unidade escolar?

4. Como as Editoras divulgam e entregam os Livros Didáticos nas unidades escolares para a escolha?

5. Como a unidade escolar se organiza para a escolha do Livro Didático? Há momentos de leitura, estudos e debates? Quando acontecem?

6. A escolha do Livro Didático pela escola é acatada? Como o pedido do Livro Didático é formalizado?

7. Quando os Livros Didáticos são entregues? Em tempo hábil para o início das aulas? O número de volumes é suficiente para todos os estudantes? Se não, quais os procedimentos utilizados para suprir a demanda?

8. Qual o período de uso do livro didático? Considera que é um período suficiente para sua utilização?

9. Após o período de uso do Livro Didático, quais os procedimentos utilizados para o seu cancelamento? Há orientações específicas por parte da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande- MS?

10. O Programa Nacional do Livro e do Material Didático deve ter continuidade? Por quê?

11. Gostaria de acrescentar algum aspecto que não tenha sido tratado nesta entrevista?

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO - UCDB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Entrevistado(a): Professor(a) selecionado(a) nas unidades escolares com o critério descrito no projeto

Bloco 1: Processo de materialização da escolha do livro didático na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (MS)

1- Como ocorre o processo de escolha do livro didático na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande- MS?

2. Você tem conhecimento das normativas (nacionais e municipais) para a escolha do livro didático?

3. Você tem conhecimento das orientações da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (SEMED) para a escolha do livro didático? Elas são encaminhadas à unidade escolar?

4. Como as Editoras divulgam e entregam os Livros Didáticos nas unidades escolares para a escolha?

5. Como a unidade escolar se organiza para a escolha do Livro Didático? Há momentos de leitura, estudos e debates? Quando acontecem?

6. A escolha do Livro Didático pela escola é acatada? Como o pedido do Livro Didático é formalizado?

7. Quando os Livros Didáticos são entregues? Em tempo hábil para o início das aulas? O número de volumes é suficiente para todos os estudantes? Se não, quais os procedimentos utilizados para suprir a demanda?

8. Qual o período de uso do livro didático? Considera que é um período suficiente para sua utilização?

9. Após o período de uso do Livro Didático, quais os procedimentos utilizados para o seu cancelamento? Há orientações específicas por parte da Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande- MS?

10. Professor, você já participou da escolha do Livro Didático? Se sim, poderia relatar sua experiência?

11. O Programa Nacional do Livro e do Material Didático deve ter continuidade? Por quê?

12. Gostaria de acrescentar algum aspecto que não tenha sido tratado nesta entrevista?

Apêndice B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO - UCDB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

TÍTULO DO PROJETO DE PESQUISA: PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO: O PROCESSO DE MATERIALIZAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMPO GRANDE - MS (2016-2022)

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO E CONTATO DOS (AS) PESQUISADORES (AS):

Nome: Francisco Eduardo da Silva do Carmo
Telefone de contato:
E-mail:
Endereço institucional: Av. Tamandaré, 6000, Jardim Seminário – CEP: 79117-900 – Campo Grande – MS
IES à qual se vincula: Universidade Católica Dom Bosco -UCDB

Orientadora:

Nome: Regina Tereza Cestari de Oliveira
Telefones de contato:
E-mail:
Endereço institucional: Av. Tamandaré, 6000, Jardim Seminário – CEP: 79117- 900
Cidade: Campo Grande, MS

IES à qual se vincula: Universidade Católica Dom Bosco – PPGE/UCDB.

Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB):

Endereço: Av. Tamandaré, 6000, Bairro: Jardim Seminário, CEP: 79.117-900, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil.

Telefone: (67) 3312- 3748

E-mail: cep@ucdb.br.

Prezado (a) Senhor (a)

Sou doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Esta pesquisa para fins de obtenção do título de Doutor em Educação, sob a orientação da Profa. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, vincula-se à Linha de pesquisa Política, Gestão e História da Educação e ao Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (GEPPE) do PPGE/UCDB. Tem como objetivo analisar o processo de constituição do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e sua materialização na Rede Municipal de Ensino (REME) de Campo Grande (MS) (REME/CG), no período de 2009 a 2022.

Na pesquisa serão utilizados procedimentos metodológicos como: análise bibliográfica, análise documental, com base em documentos oficiais como legislação educacional, decretos e resoluções da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Campo Grande (MS), assim como será aplicada entrevista, de caráter semiestruturado, com um representante da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), que atua no acompanhamento do PNLD, um representante das unidades escolares que atua na organização da dinâmica dos trabalhos sobre o PNLD e um representante dos professores selecionados para a pesquisa, segundo critérios definidos no projeto.

A entrevista será gravada, desde que autorizada pelo participante, após contato individual que definirá o local e o horário para responder as questões propostas sobre o tema.

Nesta pesquisa os riscos são mínimos, pois a sua participação é voluntária. O entrevistado poderá recusar-se a responder alguma questão, por desconhecer o tema específico, por não se sentir à vontade em responder alguma questão relacionada a sua prática pedagógica, por constrangimento para relatar alguma informação, assim como, se ocorrer desconforto, de natureza física, mental ou de qualquer outra forma, terá liberdade para interromper e solicitar a retirada do consentimento e da participação no estudo, a qualquer momento, sem nenhum prejuízo, podendo participar de outras pesquisas.

Os benefícios decorrem das informações apresentadas pelos entrevistados, de modo a relacioná-las aos dados levantados nos documentos, no sentido de contribuir para o alcance dos objetivos definidos no projeto.

Os resultados dessa pesquisa retornarão ao participante sob a forma de Tese de Doutorado, uma vez que será disponibilizada à Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande (MS) e às escolas, após a sua conclusão.

Agradeço a inestimável colaboração, na certeza de que suas informações serão de fundamental importância para o êxito da pesquisa.

Considerando as informações constantes dos itens acima e as normas expressas na Resolução nº 466/12 do **Conselho Nacional de Saúde/Ministério da Saúde** consinto, de modo livre e esclarecido, participar da presente pesquisa na condição de participante da pesquisa e/ou responsável por participante da pesquisa, sabendo que:

1. A participação em todos os momentos e fases da pesquisa é voluntária e não implica quaisquer tipos de despesa e/ou ressarcimento financeiro. Em havendo despesas operacionais, estas deverão estar previstas no Cronograma de Desembolso Financeiro e em nenhuma hipótese poderão recair sobre o participante da pesquisa e/ou seu responsável;
2. É garantida a indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa,
3. É garantida a liberdade de retirada do consentimento e da participação no respectivo estudo a qualquer momento, sem qualquer prejuízo, punição ou atitude preconceituosa, podendo participar de outras pesquisas futuras;
4. É garantido o anonimato.
5. Os dados coletados só serão utilizados para a pesquisa e os resultados poderão ser veiculados em livros, ensaios e/ou artigos científicos em revistas especializadas e/ou em eventos científicos, sem qualquer identificação do participante;
6. O participante terá acesso ao resultado, por meio da entrega de uma cópia do exemplar da Tese de Doutorado, após a sua conclusão.
7. A pesquisa aqui proposta foi aprovada pelo **Comitê de Ética em Pesquisa (CEP)**, da **Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)**, situado na Av. Tamandaré, 6000, Bairro Jardim Seminário, Campo Grande – MS (e-mail cep@ucdb.br; telefone para contato (67) 3312-3478); que a referenda e
8. O presente termo está assinado em duas vias e rubricado em todas as páginas numeradas.

Campo Grande- MS _____/_____/_____

_____

Nome e assinatura do (a) Participante da pesquisa

_____

Nome e assinatura do pesquisador