



MARISTELA GALLO ROMANINI

**“ANÁLISE DO PROCESSO DE
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA: O
PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO
DIDÁTICO - PNLD”**

**CAMPINAS
2013**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

MARISTELA GALLO ROMANINI

**“ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICA: O PROGRAMA NACIONAL DO
LIVRO DIDÁTICO - PNLD”**

Orientador(a): Profa. Dra. Eloísa de Mattos Höfling

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de
Campinas para obtenção do título de **Doutora em Educação na área de**
concentração de Ciências Sociais
na Educação

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE
DEFENDIDA PELA ALUNA MARISTELA GALLO ROMANINI
E ORIENTADA PELA PROFA.DRA. ELOÍSA DE MATTOS HÖFLING

Assinatura do Orientador

Prof. Dr. Darío Florentini
Coordenador do Programa de Pós-Graduação
Faculdade de Educação - Unicamp
Matrícula: 21682-8

CAMPINAS
2013

iii

UNICAMP - FE - BIBLIOTECA

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP**
ROSEMARY PASSOS – CRB-8ª/5751

R661a Romanini, Maristela Gallo, 1974-
Análise do processo de implementação de política: o
Programa Nacional do Livro Didático - PNLD / Maristela Gallo
Romanini. – Campinas, SP: [s.n.], 2013.

Orientador: Eloísa de Mattos Höfling.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de
Campinas, Faculdade de Educação.

1. Programa Nacional do Livro Didático. 2. Políticas
públicas. 3. Implementação. 4. Política educacional. I. Höfling,
Eloísa de Mattos, 1949- II. Universidade Estadual de
Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

13-045/BFE

Informações para a Biblioteca Digital

Título em inglês: The implementation process of policy analysis: the Program
National Textbook - PNT

Palavras-chave em inglês:

Program National Textbook - PNT

Public politics

Implementation

Educational politics

Área de concentração: Ciências Sociais na Educação

Titulação: Doutora em Educação

Banca examinadora:

Eloísa de Mattos Höfling (Orientador)

Luis Enrique Aguilar

Elianeth Dias Kantack Hernandes

Ernesta Zamboni

Maria Silvia Azarite Salomão

Data da defesa: 28-02-2013

Programa de pós-graduação: Educação

e-mail: maristelaqr@yahoo.com.br

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

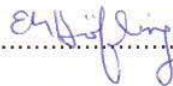
"ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA: O PROGRAMA
NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO - PNLD"

Autor : Maristela Gallo Romanini
Orientador: Prof. Dr^a. Eloísa de Mattos Höfling

Este exemplar corresponde à redação final da Tese
defendida por **MARISTELA GALLO ROMANINI**
e aprovada pela Comissão Julgadora

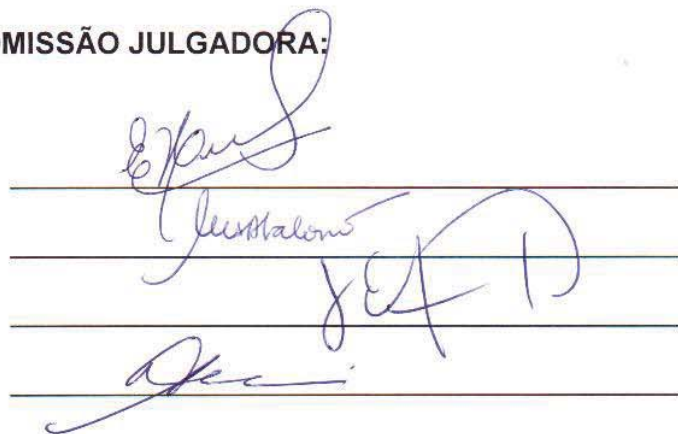
Data: 28/02/2013

Assinatura:.....



Orientadora

COMISSÃO JULGADORA:



2013

v

*À Maysa,
história mais feliz no LIVRO da MINHA VIDA...*

AGRADECIMENTOS

*“Dê-me uma meada de lã e eu teço um agasalho.
Dê-me uma palavra e eu formulo uma frase.
Dê-me uma frase e eu escrevo um texto.
Dê-me um texto e eu componho um livro.”*

É isso!

Na verdade, foram tantas meadas de lã, palavras, frases e textos ao longo desses cinco anos...

Enfim, a TESE...

Ao longo desse caminho fui somando... somando... somando... pessoas tão queridas que neste momento só tenho a agradecer...

Primeiramente a Deus! Pude sentir Sua Mão na minha me acalentando quando o caminho estava quase impossível...

Aos Meus Pais, que na simplicidade me presentearam com a humanidade...

À minha Professora Orientadora muito querida: Dra. Eloísa de Mattos Höfling, que me mostrou que o saber é gentil e doce como uma linda manhã de primavera...

Ao Nei, novamente faço valer as palavras de um grande poeta: “Tudo vale a pena se a alma não é pequena!”

Aos Professores Dr. Luis Enrique Aguilar, mestre sábio e seguro em suas orientações e Dr^a Elianeth Dias Kantack Hernandez, exemplo a ser seguido: profissional de excelência, mãe e amiga.

À Professora Dra Ernesta Zamboni, minha eterna gratidão por aceitar com tanta gentileza contribuir com minha formação.

À Professora Dra Marta Leandro da Silva, amiga querida e profissional séria, competente e batalhadora.

À Professora Dra. Cristina Bruzzo, Prof. Dra. Maria Silvia Azarite Salomão e ao Prof. Dr. Sergio Ferreira do Amaral: muito obrigada por terem aceitado contribuir com o meu trabalho em meio a tanta atribulação.

Aos Diretores, Professores Coordenadores, Professores, foco de minha pesquisa, cada qual a seu modo, por me permitirem o acesso a informações valiosíssimas para a produção dessa pesquisa, possibilitaram a conclusão do trabalho.

À Carminha e à Néia, grandes companheiras de jornada, todo o meu carinho e admiração...

À D. Neide, meu respeito e minha gratidão. Dirigente para sempre!

À Aidê e a Andréa, sem vocês parte do meu trabalho não teria sido concluído.

À Marília e a Laís, grandes profissionais, presentes e disponíveis nas horas mais tumultuadas.

À Nadir e todo o Pessoal da Pós, pela precisão, dedicação e competência técnica para a finalização deste trabalho.

E aos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização desse trabalho, a conclusão de um sonho,

Minha mais sincera **GRATIDÃO!** ! !

Que é um livro, se não o abrimos?
Jorge Luiz Borges

RESUMO

A análise do processo de implementação de políticas foi o tema central desta tese, tendo como foco o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) em sua trajetória, do contexto inicial ao contexto final de implementação e utilização - a unidade escolar e a sala de aula – no interior da Secretaria de Estado de Educação de São Paulo (SEESP) nos anos de 2009 a 2012. A abordagem analítica dos *diseños prospectivo e retrospectivo* possibilitou investigar a trajetória proposta para o Programa nas diferentes esferas, o papel descrito para os sujeitos, as orientações e materiais que dispunham as unidades escolares para realizarem a escolha dos livros didáticos pelos docentes, o recebimento do material e a utilização deste ao longo do período de vigência da escolha, além de, indagar de que forma as ações desencadeadas pela política educacional federal e estadual, na última década, tem tratado a questão pedagógica de produção e distribuição de materiais editoriais nos anos iniciais (Ciclo I) do Ensino Fundamental. Ao final, a investigação permitiu constatar a importância do processo de implementação para o ciclo de políticas; o entrecruzamento de políticas e orientações e outras intercorrências durante o percurso; as ações dos sujeitos que influenciam na implementação de políticas e programas nas diferentes esferas; a pertinência e a necessidade do PNLD no contexto atual da SEESP, que nos últimos anos elaborou, produziu e distribuiu materiais didáticos (livros para o professor e para o aluno, manuais, guias) do Programa Ler e Escrever (PLE) para suprir as escolas sob sua jurisdição como parte da política educacional estadual; e ainda que, o modo como estão estruturadas as relações de cooperação entre os entes federados União, Estado e Municípios, pode afetar significativamente as estratégias para a implementação de políticas nacionais nas diferentes esferas.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Implementação; PNLD; Política Educacional e Programa Ler e Escrever.

ABSTRACT

The analysis of the process of politics implementation was the main theme of this thesis, its focus is the National Textbook Program (NTP) in its trajectory, from the initial context to the last implementation and use context – the school unit and the classroom – inside the São Paulo Department of the State of Education (SPDSE) from 2009 to 2012. The analytical approach of prospective and retrospective designs enables to investigate the trajectory proposed to the Program in different spheres, the role described to the subjects, the guidelines and materials that the school units had to get the textbooks choice by the teachers, the material receipt and the application during the choice term period, besides, it inquires how the triggered actions by the federal and state educational politics, during the last decade, has been addressed the pedagogical questions about the production and distribution of editorial materials in the Elementary School early years (Cycle I). Finally, the investigation allowed to verify: the implementation process importance for the politics cycles; that the latching of the politics and guidelines and others intercurrents during the route, beyond the subjects actions, influenced the politics and programs implementation in the different spheres; the NTP relevance and the necessity in the current context in the SPDSE, which in the recent years has elaborated, produced and distributed textbooks (teacher's books and student's manuals, guidelines) from the Reading and Writing Program (RWP) to supplement the school under its jurisdiction as part of the state educational politics; and, that, the way as the cooperation relationships are structured among the federal entities Union, State and Counties, can affect the possible strategies for the national politics implementation.

Key-words: Public Politics; Implementation; NTP; Educational Politics and Reading and Writing Program.

LISTA DE GRÁFICOS

1. Questão 7 - Professores.....	159
2. Questão 6 - Professores	160
3. Municípios – Situação.....	177
4. Uso de Materiais.....	178
5. Esfera Regional - Geral.....	210
6. Permanência de Docentes.....	217
7. Questão 1 - PC.....	218
8. Questão 2 - PC.....	218
9. Questão 3 – PC.....	219
10. Questão 8 - PC.....	219
11. Questão 10-A - PC.....	220
12. Questão 10-B - PC.....	220
13. Questão 10-C - PC.....	220
14. Questão 10-B - PC.....	221
15. Questão 1 - Professores.....	222
16. Questão 2 - Professores	223
17. Questão 3 - Professores	224
18. Permanência dos Professores -1A.....	233
19. Escola 1A.....	234
20. Permanência dos Professores -1B.....	237
21. Escola 1B.....	237
22. Permanência dos Professores -2A.....	241
23. Escola 2A.....	241
24. Permanência dos Professores -2B.....	244
25. Escola 2B.....	245
26. Permanência dos Professores -3A.....	248
27. Escola 3A.....	249
28. Permanência dos Professores -3B.....	251
29. Escola 3B.....	252
30. Permanência dos Professores -3C.....	255
31. Escola 3C.....	255
32. Permanência dos Professores -3D.....	258
33. Escola 3D.....	259
34. Permanência dos Professores -4A.....	263
35. Escola 4A.....	263
36. Permanência dos Professores -4B.....	266
37. Escola 4B.....	266
38. Permanência dos Professores -4C.....	269
39. Escola 4C.....	270
40. Permanência dos Professores -4D.....	272
41. Escola 4D.....	273
42. Permanência dos Professores -4E.....	275

43. Escola 4E.....	276
44. Permanência dos Professores -4F.....	278
45. Escola 4F.....	279
46. Permanência dos Professores -4G.....	281
47. Escola 4G.....	282
48. Permanência dos Professores -5A.....	285
49. Escola 5A.....	286
50. Questão 4 – Professores.....	287
51. Comparativo Anual- Utilização de Materiais.....	288
52. Questão 5 - Professores... ..	288
53. Questão 6 - Professores.....	289
54. Questão 7 - Professores.....	289
55. PNLD Geral.....	290
56. Livro Didático - Anual.....	291
57. PLE – Geral.....	291
58. 2º ANO.....	292
59. 3º ANO.....	292
60. 4º ANO.....	293
61. 5º ANO.....	294
62. Questão 6 - PC.....	294
63. Questão 7 - PC.....	294
64. Questão 9 – Professores.....	295
65. Questão 9 - PC.....	295

LISTA DE QUADROS

1. Obras didáticas entregues no PNLD 2010.....	130
2. Abrangência do PLE no ano de 2010.....	147
3. Relação de municípios jurisdicionados à DE e utilização de materiais didáticos e pedagógicos.....	175
4. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 1.A.....	232
5. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 1.B.....	236
6. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 2.A.....	240
7. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 2.B.....	243
8. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 3.A.....	247
9. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 3.B.....	250
10. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 3.C.....	253
11. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 3.D.....	257
12. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 4.A.....	261
13. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 4.B.....	265
14. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 4.C.....	268
15. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 4.D.....	271
16. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 4.E.....	274
17. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 4.F.....	277
18. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 4.G.....	281
19. Acervo de Obras Complementares recebidas no PNLD 2010 - 5.A.....	284
20. Quadro-Síntese: Análise do Processo de Implementação do PNLD (2009-2012).....	300

LISTA DE TABELAS

1. Municípios - Termo de Adesão ao PNLD 2010.....	132
2. Ensino Fundamental – Comparativo PNLD 2006-2009.....	134
3. PNLD 2010- Relatório Anual do FNDE.....	134
4. Dados Gerais – Avaliação PNLD 2010	135
5. Quantitativo de Coleções para Escolha – PNLD 2010.....	136
6. Abrangência do PLE 2010 – Formação	148
7. Distribuição de Materiais Didáticos do PLE – 2008-2010.....	149
8. Distribuição de Materiais Pedagógicos do PLE – 2008 e 2009.....	149
9. Assinaturas e Aquisição de Revistas e Almanques – 2008-2010.....	150
10. Calendário - Mês de Escolha do PNLD 2010 – Junho/2009.....	169
11. Relação de Municípios e respectivas escolas pesquisadas quanto ao índice de Desempenho nas avaliações nacionais e internacionais.....	212
12. Brasil – Média Estadual.....	213
13. Estado de São Paulo.....	213
14. Municípios – Média	213
15. Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010.....	216
16. Demonstrativo do Quantitativo de Rotina Semanal dos Professores por Turma.....	228
17. Demonstrativo Geral do Cálculo do tempo descrito nas Rotinas Semanais de Trabalho dos professores para a utilização de materiais.....	230
18. Demonstrativo do Cálculo do tempo descrito nas Rotinas Semanais de Trabalho dos professores para a utilização de materiais- Município 1	231
19. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais -1A.....	232
20. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 -1A.....	232
21. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 -1A.....	233
22. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma -1 ^a	234
23. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 1B.....	235
24. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 -1B.....	236
25. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 – 1B.....	236
26. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 1B.....	238
27. Demonstrativo do Cálculo do tempo descrito nas Rotinas Semanais de Trabalho dos professores para a utilização de materiais- Município 2	239
28. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 2A.....	239
29. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 2A.....	240
30. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 - 2A.....	240
31. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma – 2A.....	241
32. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 2B.....	243
33. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010- 2B.....	243
34. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 - 2B.....	243
35. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 2B.....	244
36. Demonstrativo do Cálculo do tempo descrito nas Rotinas Semanais de Trabalho dos professores para a utilização de materiais - Município 3	246

37. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 3A.....	247
38. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 3A.....	247
39. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 - 3A.....	248
40. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 3A.....	249
41. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais – 3B.....	250
42. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 3B.....	251
43. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 -3B.....	251
44. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma -3B.....	252
45. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 3C.....	253
46. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 3C.....	254
47. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012- 3C.....	254
48. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma- 3C.....	255
49. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 3D.....	257
50. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 3D.....	257
51. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 - 3D.....	257
52. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma -3D.....	258
53. Demonstrativo do Cálculo do tempo descrito nas Rotinas Semanais de Trabalho dos professores para a utilização de materiais - Município 4	261
54. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 4A.....	261
55. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 4A.....	262
56. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 - 4A.....	262
57. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 4A.....	263
58. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 4B.....	265
59. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 4B.....	265
60. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012- 4B.....	265
61. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 4B.....	266
62. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 4C.....	268
63. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 4C.....	268
64. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 - 4C.....	268
65. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 4C.....	269
66. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 4D.....	271
67. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 4D.....	271
68. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012- 4D.....	272
69. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 4D.....	272
70. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 4E.....	274
71. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 4E.....	275
72. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 - 4E.....	275
73. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 4E.....	276
74. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 4F.....	277
75. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 4F.....	278
76. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 - 4F.....	278
77. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 4F.....	279
78. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 4G	280
79. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNLD 2010 - 4G.....	281
80. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 - 4G.....	281
81. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 4F.....	282

82. Demonstrativo do Cálculo do tempo descrito nas Rotinas Semanais de Trabalho dos professores para a utilização de materiais - Município 5	284
83. Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 5A.....	284
84. Registro das Reuniões de Escolha do LD no PNL D 2010 - 5A.....	285
85. Rotatividade dos professores - anos de 2009-2012 - 5A.....	285
86. Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 5A.....	286

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ATPC** – Aula de Trabalho Pedagógico Coletivo
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BM** – Banco Mundial
- CB** – Ciclo Básico
- CE** – Conselho de Escola
- CEALE** – Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita
- CEE** – Conselho Estadual de Educação
- CEFAM** – Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Professores
- CEI** – Coordenadoria de Ensino do Interior
- CENP** - Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas
- CENPEC** – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
- CFE** – Conselho Federal de Educação
- CF/88** – Constituição Federal de 1988
- CGEB** – Coordenadoria de Gestão da Educação Básica
- CIE** – Centro de Informações Educacionais
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CNLD** – Comissão Nacional do Livro Didático
- COGSP** - Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo
- COLTED** – Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático
- CONSED** – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- DE** - Diretoria de Ensino

EB – Educação Básica

EBCT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

EC – Emenda Constitucional

EF – Ensino Fundamental

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EM – Ensino Médio

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FCLAr - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras – Campus de Araraquara

FAE – Fundação de Assistência ao Estudante

FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação

FENAME – Fundação Nacional para o Material Escolar

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FTD – Sigla em homenagem à Frère Théophile Durand. Editora.

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

HTPC – Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo

IBEP – Instituto Brasileiro de Edições Pedagógicas

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo

INEP – Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INL – Instituto Nacional do Livro

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas

LD – Livro Didático

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MEC - Ministério da Educação

NRM – Núcleo de Gestão da Rede Escolar e Matrícula

NP – Núcleo Pedagógico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OP - Oficina Pedagógica

OT – Orientação Técnica

PAR – Plano de Ações articuladas

PC – Professor Coordenador

PCN – Parâmetro Curricular Nacional

PCOP - Professor Coordenador da Oficina Pedagógica

PCNP – Professor Coordenador do Núcleo Pedagógico

PIC – Projeto Intensivo no Ciclo

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PLE – Programa Ler e Escrever

PLIDECOM - Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino de Computação

PLIDEF – Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Fundamental

PLIDEM – Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio

PLIDES - Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Superior

PLIDESU – Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Supletivo

PNBE - Programa Nacional Biblioteca da Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD - Programa Nacional do Livro Didático

PNLA - Programa Nacional do Livro Didático de Alfabetização de Jovens e Adultos (EJA)

PNLEM - Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio

PPP – Parceria Público-Privada

PROFA – Programa de Formação de Professores Alfabetizadores

PT - Partido dos Trabalhadores

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SEB – Secretaria de Educação Básica

SEESP – Secretaria de Educação do Estado de São Paulo

SEF – Secretaria de Ensino Fundamental

SINEL – Sindicato Nacional dos Editores de Livros

SISCORT - Sistema de Controle, Remanejamento e Reserva Técnica

SME – Secretaria Municipal de Educação

UE – Unidade Escolar

UF – Unidade da Federação

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USAID – Agencia Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

VC – Videoconferência

Reflexões Iniciais

Reflexões nem tão comuns e muito pouco formais.

Recomeçar e implementar. Ambos são verbos, estão no infinitivo e indicam ação, mas, para mim, sugerem muito mais: indicam movimento, necessidade de fazer algo, ver acontecer.

Foi assim, numa madrugada “recheada” pela ansiedade e acompanhada pela insônia, que tomei coragem, levantei-me e me pus a refletir: Por onde começar?

“Oras, pelo começo”. Mas qual será o começo deste trabalho? Eram muitas indagações e pouca ou quase nenhuma certeza...

Decidi. Começarei refletindo sobre o conceito e o significado da palavra **IMPLEMENTAÇÃO**.

E, por que começar por aí? Porque toda vez que eu a digitava no texto, aparecia de pronto o grifo vermelho e, ao clicar para corrigi-la, havia a opção de ser a palavra “implementação” um neologismo.

Esse era o começo, o recomeço ou talvez a continuidade... Cheguei a pensar que essa seria “a sacada”, o ponto fundamental para a partida da escrita do trabalho...

Mas retomando, o que é de fato, implementação? Um termo pouco comum para muitos, nem tão costumeiro no meio acadêmico. Eu precisava de mais...

Busquei nas lembranças! Há quase seis anos quando comecei a pensar num pré-projeto para encaminhar ao Processo Seletivo do Doutorado nesta Universidade, era um termo diferente, menos comum talvez, menos familiar e ainda menos usual para as políticas públicas no Brasil. Ainda precisava ser efetivamente incorporado ao léxico dos governos no campo educacional.

Fato penoso para nossa pesquisa, dificultando o trabalho de revisão da literatura, pela falta de outros trabalhos, principalmente no campo educacional, sendo bem mais comuns na Administração Pública e na Ciência Política, alguns na Saúde Pública e em uma ou outra área afim.

Ocorre que quando temos ciência da dificuldade a nos rondar, fica menos árduo

encontrar caminhos para solucioná-la, e mesmo assim, cheguei a desanimar, no entanto, eu acreditava que nesse conceito poderia estar a solução para alguns dos problemas com os quais eu me deparava no cotidiano; propostas boas que não atingiam o “sucesso”, ou que não tinham continuidade.

Decidi seguir em frente e assim fui me familiarizando com a temática escolhida, pois, de antemão, apesar de não ter domínio exato da extensão do conceito, já sabia que ia muito além, entendia que havia algo muito importante a ser pesquisado, buscado e desmistificado nesse processo e, logo compreendi ser a implementação uma das etapas fundamentais do ciclo de políticas, uma etapa que se constitui num processo.

Mas, e o termo implementação, de onde vem, qual é a etimologia dessa palavra?

Relembrei as aulas na Graduação, as idéias de alguns estudiosos, dentre eles Saviani (1985) defendendo “que toda reflexão deve ser radical, rigorosa e de conjunto.”.

Pois bem, permiti-me uma aproximação com a reflexão filosófica, começando pelo conceito de radical, o que está na raiz: buscar desde a origem a etimologia da palavra para ver o que podemos apreender para nossa reflexão.

Encontrei que: implementação vem do latim *implementu* mais o sufixo *ar*. Implementar já se encontra dicionarizado. Por exemplo, no dicionário que o deriva do inglês "*implement*") ou no Aurélio¹ (que o deriva de implementos). Mas foi no inglês que encontrei mais sentido: "*implement*"² não significa só executar. Significa também levar a efeito, cumprir, dar seguimento a, preencher, acrescentar, completar, apetrechar. Porém, essas definições não deram conta de minha inquietação. Foi necessário ir além, à revisão da literatura.

Quanto ao **rigor**, faz-se necessário aplicar o rigor da metodologia científica a fim de elucidar nossas hipóteses, desnudar, testar, buscar, superar, confrontar os dados, contudo sem perder a noção do conjunto.

De conjunto, porque não se pode pensar e refletir sobre nada no vazio ou mesmo no caos, ou ainda descontextualizado; é mais que necessário estabelecer relações, buscar regularidades ou apresentá-las sobre um outro ponto de vista, pois como bem nos diz Boff

xxx

¹ Modo costumeiro de se referir à Ferreira (2009).

² *Implement*: http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/implement_1

(1997), “cada ponto de vista é a vista de um ponto”.

Pois bem, é assim que o trabalho que tem a pretensão de ser bem-sucedido sob o crivo científico, deve se apresentar. Essas foram nossas inquietações iniciais.

Pretendemos, agora, apresentar nossos estudos, reflexões e considerações para poder contribuir com a temática a qual nos propusemos: a análise do processo de implementação de um programa federal, em foco o Livro Didático.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	01
1. SOBRE A PESQUISA.....	06
1.1 Contextualizando.....	06
1.2 Os problemas educacionais e as respostas governamentais.....	07
1.3 Aspectos éticos da pesquisa.....	11
1.4 Delimitação do objeto de Pesquisa.....	12
1.5 Objetivo Geral.....	13
1.5.1 Objetivos Específicos	14
1.6. Percurso Metodológico.....	15
1.6.1 Marco Teórico.....	15
1.6.2 Procedimentos Metodológicos.....	19
1.6.2.1 Revisão Bibliográfica.....	20
1.6.2.2 Análise Documental.....	22
1.6.2.3 Entrevistas	23
1.6.2.4 Questionários	24
1.6.2.5 Coleta de dados e Informações e Contexto do trabalho.....	25
2. SOBRE O ESTADO.....	28
2.1 O Estado e as Políticas Públicas.....	30
2.2 O federalismo e as relações de cooperação.....	50
2.3 Os Estudos sobre Implementação de Política.....	56
3. O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO.....	79
3.1 Sobre a especificidade do livro didático.....	79
3.2 O livro didático: uma passagem pela história.....	83
3.3 O Livro didático e os professores.....	89
3.4 O livro didático como política pública.....	98
3.5 Novos rumos para o LD: O PNLD.....	112
3.6 O PNLD no século XXI.....	120
3.7 O PNLD 2010.....	129
3.8 O PNLD em linha cruzada: o Estado de São Paulo.....	144
4. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNLD 2010: O <i>DISEÑO PROSPECTIVO</i>.....	151
4.1 A abordagem analítica do PNLD 2010: o <i>Diseño Prospectivo</i>	153

4.2 As competências das diferentes esferas: central, intermediária, regional e local.....	166
4.2.1 Sobre a execução do PNLD 2010.....	181
I. Esfera Central - MEC/FNDE.....	182
II. SEB – Secretaria de Educação Básica/MEC.....	188
III. Esfera Intermediária – SEESP.....	193
III.a Esfera Regional - Diretoria de Ensino.....	209
IV. Esfera Local – Escolas.....	214
V. Professores.....	222
5. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNLD 2010: <i>DISEÑO</i> RETROSPECTIVO.....	226
5.1 Esfera local e suas especificidades: a utilização do LD.....	228
I. O Município 1.....	231
I.a – Escola 1.A.....	232
I.b – Escola 1.B.....	235
II. O Município 2.....	238
II.a – Escola 2.A.....	239
II.b – Escola 2.B.....	242
III. O Município 3.....	246
III.a – Escola 3.A.....	247
III.b – Escola 3.B.....	250
III.c – Escola 3.C.....	253
III.d – Escola 3.D.....	256
IV. O Município 4.....	260
IV.a – Escola 4.A.....	261
IV.b – Escola 4.B.....	264
IV.c – Escola 4.C.....	267
IV.d – Escola 4.D.....	271
IV.e– Escola 4.E.....	274
IV.f – Escola 4.F.....	277
IV.g – Escola 4.G.....	280
V. O Município 5.....	283
V.a – Escola 5.A.....	284
6. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNLD 2010: UMA SÍNTESE PROVISÓRIA.....	300
7. REFERÊNCIAS	311

8. APÊNDICES

8.1 APÊNDICE A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	333
8.2 APÊNDICE B - Planilha de Rotatividade Docente/Equipe Gestora.....	335
8.3 APÊNDICE C - Questionário dos Professores.....	337
8.4 APÊNDICE D - Entrevista MEC.....	339
8.8 APÊNDICE E - Entrevista SEESP.....	345
8.9 APÊNDICE F - Anotações de OT/SEESP.....	349
8.10 APÊNDICE G - Escola 3C.....	351
8.11 APÊNDICE H - Escola 4B.....	352
8.12 APÊNDICE I - Escola Municipal.....	353
8.13 APÊNDICE J – Editoras.....	354
8.14 APÊNDICE L - Relação de Municípios e o Aceite aos LD de 1º ano do EF – Reserva Técnica em 2012.....	355

9. ANEXOS

9.1 ANEXO A - Modelo de Rotina Semanal.....	356
9.2 ANEXO B - Modelo de Termo de Adesão ao PNLD 2010.....	357
9.3 ANEXO C - Rotina Semanal preenchida.....	358
9.4 ANEXO D - Folder SISCORT – PNLD 2010.....	359
9.5 ANEXO E - <i>E-mail</i> 1.....	361
9.6 ANEXO F - <i>E-mail</i> 2	362
9.7 ANEXO G - Pauta de HTPC da Escola 3C.....	363
9.8 ANEXO H - Comunicado CEL.....	365
9.9 ANEXO I - Termo de Adesão/SEESP.....	367
9.10 ANEXO J - <i>Folder</i> da Escolha Premiada.....	368

APRESENTAÇÃO

Há várias décadas o estudo do processo de implementação de políticas e programas vêm sendo foco de atenção de estudiosos no mundo todo, principalmente na Europa e nos Estados Unidos. No Brasil esses estudos ainda são incipientes, e a temática é estudada associada à política e a programas públicos específicos.

Ainda não são muitas as iniciativas de produção de um estudo teórico sobre a temática que vem conquistando gradualmente espaço na agenda dos estudiosos brasileiros, como: Marta Arretche, Sônia Draibe dentre outros.

Draibe (2001) organizou um instrumental analítico para subsidiar a análise metodológica sobre implementação de programas. Com base nesse instrumento, ousamos ir um pouco além: apresentar uma adaptação desse referencial metodológico em duas perspectivas: prospectiva e retrospectiva.

Contudo, foi nos referenciais internacionais que buscamos suporte teórico para desenvolver nossa análise para a compreensão acerca do processo de implementação de um programa federal, a partir do seu *diseño prospectivo e retrospectivo*, da esfera federal à esfera local, passando pela esfera intermediária embasados nos estudos de Elmore (1995).

Para isso, tomamos por foco o Programa Nacional do Livro Didático, PNLD 2010, com recorte para os anos iniciais do Ensino Fundamental (2º ao 5º ano)¹. Delimitamos o Estado de São Paulo, mais precisamente dezesseis escolas que atendem a esse nível de ensino numa Diretoria Regional de Ensino.

Sobre o livro didático, em Cassiano (2005), encontramos que tais livros são trocados anualmente (gradualidade), isto é, o aluno muda de série e, conseqüentemente, muda de livro. Além disso, é próprio da forma escolar, voltada para o ensino de massas, o espaço e o tempo serem organizados de modo a atender todos os alunos (universalidade), isto é, ensinar a muitos ao mesmo tempo (simultaneidade). Essas três categorias – gradualidade,

¹ Não nos referimos ao 1º ano porque na Esfera Regional pesquisada (Capítulo 4), os alunos do 1º ano são matriculados na rede municipal conforme explicitando ao longo do trabalho.

simultaneidade e universalidade – intrínsecas ao sistema escolar contemporâneo, explicam o grande volume de livros didáticos que circulam anualmente.

Também, sendo o livro didático um objeto multifacetado, podemos ver nele múltiplas funções, segundo Choppin (2004), a saber: função referencial (o livro didático constitui uma referência para a definição de currículos e programas); função instrumental (o livro didático acaba por impor métodos de aprendizagem); função ideológica ou cultural (o livro didático veicula valores); e função documental (o livro didático é fonte e objeto de pesquisa para a História da Educação).

Por tudo isso, na atualidade, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é considerado um elemento importante para a convalidação de política educacional em nível federal (BRASIL, 2007) e neste ínterim, tal Programa vem assumindo “proporções gigantescas” para (HÖFLING, 2000), seja em número de livros como em custos, colocando-o, desde o ano de 1997, como um dos maiores do mundo em número de livros distribuídos.

Dados do Boletim atualizado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que:

O montante total das transferências voluntárias que compuseram o orçamento da educação básica em 2009 alcançou uma cifra equivalente aproximadamente a R\$ 3,7 bilhões. Por volta de R\$ 730 milhões deste total foram destinados à compra de quase 130 milhões de livros didáticos e paradidáticos, distribuídos, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), a cerca de 40 milhões de estudantes da educação básica. Some-se a esse total R\$ 60 milhões usados na aquisição de mais de 7 milhões de obras literárias e de pesquisa, bem como de outros materiais de referência relativos ao currículo da educação básica e que foram distribuídos no âmbito do Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Têm sido reportadas, entretanto, dificuldades burocráticas e logísticas que persistiriam durante todo o ano e que afetam a Educação 141 distribuição de livros didáticos e acervos bibliográficos. Esse tipo de problema, que vai desde a negociação com as editoras até a entrega do livro na escola, pode levar a atrasos significativos, comprometendo a qualidade do processo de ensino – aprendizagem nas escolas diretamente afetadas. (POLÍTICAS SOCIAIS, 2000-2011, p.140).

Os dados e números demonstram a urgência em investigar aprofundadamente o Programa, prospectiva e retrospectivamente, ou seja, da esfera federal para a local e vice-versa.

Nesses termos de análise faz sentido a afirmação de Arretche (2001) que ao avaliar uma política ou um programa público devemos considerar os objetivos e a estratégia de implementação definidos, pois seria inteiramente fora de propósito que o avaliador tomasse em consideração objetivos ou metodologias externas àqueles estabelecidos pelos próprios programas.

Avaliar segundo critérios alheios aos estabelecidos pelos próprios formuladores implica necessariamente uma avaliação negativa, pois não é plausível esperar que um programa realize o que não estava em seu próprio horizonte de implementação. (ARRETCHE, 2001, p. 45).

Embora não tenha sido nossa intenção avaliar o Programa, certamente nossa análise poderá contribuir também para os que tencionam estudar a avaliação em processo de programas nos parâmetros por nós definidos.

Nosso estudo analisou a trajetória e o processo de implementação do PNLD, um programa federal, a implicação do contexto político que embasa o processo de tomada de decisões, o papel dos sujeitos e a receptividade, repercussão e interferências que provocam e sofrem ao serem implementados até chegar em seu *lócus* final, a sala de aula.

Estudar essa temática num programa específico em contexto determinado ocasionou buscar conexões possíveis para compreender e elucidar os dados que coletamos ao longo de um ciclo de implementação do programa, de 2009 a 2012², as ocorrências que se deram durante este tempo, bem como os sujeitos que interagiram neste período, além das relações que se estabeleceram sejam por vínculos funcionais ou outros.

Durante esse tempo, foi importante também elucidar o que se entende no Brasil por relações de cooperação entre as três esferas administrativas conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) Nº 9394/96, a autonomia entre os entes federados, o contexto político-partidário que perpassa essas esferas, além das concepções e entendimentos que os diferentes sujeitos têm sobre o objetivo ou mesmo o benefício de um determinado programa.

²**2009- 2012.** Este recorte temporal se deu por abarcar desde o ano da escolha, ano de 2009, ao ano de 2012, último ano de utilização do triênio e pelo tempo possível para a realização de nossa análise. Há um ciclo de utilização do Livro Didático (LD) de três anos. O LD é escolhido no ano anterior e utilizado por um triênio, no nosso caso, em 2009 ocorreu o processo de escolha e nos anos de 2010 a 2012, a utilização deste pelos professores e alunos.

Para isso, ocupamo-nos de analisar os registros e documentos elucidativos da trajetória de implementação desse programa nas diferentes esferas³, central, intermediária, regional e local, com foco na sala de aula, *lócus* final de implementação, e nesta esfera realizamos a análise dos registros da utilização do LD pelos professores através dos registros da **Rotina Semanal**⁴ de Planejamento de Trabalho dos Professores.

É fato que ao refazermos a trajetória de implementação do PNLD, da instância federal à instância local, passando pela esfera intermediária SEESP e Diretoria de Ensino, Unidade Escolar nos utilizamos da perspectiva analítica do *diseño prospectivo*. Na Unidade Escolar até a sala de aula, nos utilizamos do *diseño retrospectivo*. Somente nessa abordagem pudemos recuperar o percurso e interagirmos com os sujeitos, para, de fato, compreendermos as intercorrências nos contextos e o que as mesmas ocasionaram para interpretação e reinterpretação do Programa.

Essas abordagens nos permitiram amparo numa concepção menos ingênua em admitir que a implementação modifica as políticas públicas, conforme (ARRETCHE, 2001, p. 46).

Para atender a essas necessidades investigativas e com vistas à organização dessa Tese foi necessário apresentar conceitos, abordagens teóricas e percurso metodológico, revisão de literatura em diferentes capítulos. É sabido que essa divisão é somente didática e não ocorre no cotidiano, uma vez que coletamos os dados durante o processo, ainda assim nosso trabalho foi composto da seguinte forma.

No 1º Capítulo, apresentamos nosso trabalho, o contexto, o quadro teórico e metodológico da pesquisa bem como os aspectos éticos, a delimitação do problema, objetivos, abordagem, o percurso e os procedimentos metodológicos e conceituais utilizados, além de uma síntese do percurso e abordagem metodológica e analítica realizadas e os marcos referencial e conceitual.

No Capítulo 2, analisamos a literatura produzida nas últimas décadas sobre o papel do Estado e as políticas públicas, mais especificamente nos estudos sobre implementação de políticas e programas, tanto no contexto internacional como nacional. Nesse último,

³**Diferentes Esferas:** Explicitamos detalhadamente as diferentes esferas no Capítulo 4.

⁴ **Rotina Semanal:** sempre que nos referirmos a esse documento no trabalho utilizamos de Negrito para destacá-lo, devido à relevância que teve em nossa pesquisa. No Capítulo 5, esclarecemos detalhadamente sobre a importância desse registro. Há um modelo desse documento no ANEXO A.

nosso foco esteve na política educacional federal e do Estado de São Paulo nas duas últimas décadas, principalmente no que se refere à produção de material impresso para distribuição aos alunos do Ciclo I⁵ do Ensino Fundamental, através do Programa Ler e Escrever.

No capítulo 3, apresentamos a revisão da literatura publicada sobre o Livro Didático no Brasil, desde a década de 1930 até a atualidade com a ampliação do PNLD, criação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) e PNLD (Campo). Articulando as informações contidas nas leituras apresentamos as mudanças e inovações na política do livro didático ao longo do tempo, bem como os avanços e recuos, principalmente no que se refere ao processo de centralização e descentralização por parte do Governo Federal e nos contextos pelos quais o Programa deve passar até chegar à sala de aula na atualidade.

Nos Capítulos 4 e 5 apresentamos os dados coletados, contextos, intercorrências, sujeitos, bem como a análise destes na abordagem do *diseño prospectivo e retrospectivo*. A necessidade de duas abordagens analíticas se faz pelo fato de ser o processo de implementação muito complexo e dada essa complexidade não pode ser abarcado por apenas um único modelo analítico.

E finalmente, apresentamos nossas considerações, contribuições, avanços, potencialidades, mas também as dificuldades que encontramos ao longo do nosso trabalho.

⁵ **Ciclo I:** denominação anterior dos anos iniciais. A Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 prevê em seu artigo 5º o seguinte: “Artigo 5º - Os Municípios, os Estados e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para implementar a obrigatoriedade para o ensino fundamental disposto no art. 3º desta Lei e a abrangência da pré-escola de que trata o art. 2º desta Lei”. A Deliberação CEE Nº 73/2008, reitera o prazo e apresenta a nova denominação que passa a ser anos iniciais.

1. SOBRE A PESQUISA

O contexto, o quadro teórico e metodológico da pesquisa bem como os aspectos éticos, a delimitação do problema, objetivos, abordagem, o percurso e os procedimentos metodológicos, além dos marcos referencial e conceitual utilizados serão apresentados a seguir.

1.1 Contextualizando

Em Cassiano (2005), encontramos sobre o livro didático três grandes categorias – gradualidade, simultaneidade e universalidade – intrínsecas ao sistema escolar contemporâneo, que explicam o grande volume de livros didáticos que circula anualmente.

Essa circulação volumosa exige um dispêndio imenso de recursos públicos para atendê-la. Nesse sentido, o PNLD vem desde o ano de 1997 sendo um dos maiores programas do mundo, seja em número de volumes distribuídos, seja em ônus financeiros para os cofres da educação pública e com isso o Programa tem assumindo “proporções gigantescas” para (HÖFLING, 2000).

Esse é um dos motivos pelos quais esse programa ocupa o foco de interesse em estudos e pesquisas há várias décadas na História da Educação Brasileira. O conteúdo e as ideologias nele contidas, o controle de produção, distribuição e utilização, a centralização ou descentralização das compras, a criação de Comissões, Institutos, Fundações ou mesmo a implantação de Programas para sua distribuição e ainda pelo estudo do PNLD enquanto parte de política pública envolvendo materiais didáticos são outros focos de estudo sobre o Programa nas últimas décadas.

Analisar a pertinência do montante de recursos despendidos em cada Estado ou região vai muito além de um desafio para a “indignação acadêmica”, é uma questão que cabe nos cinco princípios da Administração Pública explícitos na CF/88, legalidade,

imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência; é uma situação de eficiência nos gastos públicos.

Desde o ano de 2010 o MEC propôs que, cada estado ou município aderisse ao PNLD através de um Termo de Adesão⁶, assinado pelo gestor público da respectiva esfera, contudo, os dados coletados apontam que a sobreposição de programas continua e demonstram a necessidade de se ter clareza quanto aos objetivos de cada programa, não somente aos gestores, mas a todos os sujeitos envolvidos no processo.

Há também a questão das relações de cooperação que devem permear as três esferas administrativas que carece de definição.

1.2 Os Problemas Educacionais e as Respostas Governamentais

Não temos aqui a pretensão de analisar as propostas de campanha eleitoral e sua efetividade na realidade. Nossa intenção é somente situar a realidade dos dados e fatos apresentados na esfera central e posteriormente na estadual, o quadro dos problemas governamentais e as respostas dadas aos mesmos no período considerado importante para a implementação do Programa foco de nossa pesquisa, bem como os fatores que mais adiante serão considerados dimensões importantes em nossa análise.

Vêm do Governo de FHC mudanças significativas para o PNLD, como a possibilidade de descentralização de recursos e compras, como parte de uma política governamental pautada na descentralização e na diminuição das responsabilidades da esfera federal.

No Governo seguinte, em documento denominado “Uma Escola do Tamanho do BRASIL” (BRASIL, 2002), que traz as concepções, diretrizes e metas como compromisso de campanha elaborado pelo Partido dos Trabalhadores e partidos da coligação para o

⁶ Termo de Adesão ao PNLD 2010. Ver ANEXO B.

Governo Lula implementar no seu 1º mandato nos anos de 2002 – 2006⁷, demonstra pelo título do Documento a importância que a educação teria no seu governo.

Cumprir dizer que o Documento foi elaborado por uma Comissão⁸ composta por acadêmicos renomados.

No Documento existe o seguinte diagnóstico do quadro à época da educação brasileira:

As características marcantes da política educacional em curso são: centralização no controle de todos os níveis de ensino; descentralização na sua execução; privatização no atendimento da educação superior e infantil; baixa qualidade do ensino fundamental e médio e insuficiência geral de recursos.

(...) A capacidade formuladora e de controle está fortemente concentrada no governo federal, via mecanismos centralizadores como os Parâmetros Curriculares Nacionais, a exigência de adesão aos programas de reformas educacionais como condição de acesso a recursos, procedimentos de avaliação centralizados e classificatórios.

(...) Assim, a descentralização executiva incrementada nos oito anos do atual governo, esteve longe de alcançar uma efetiva e consequente descentralização e democratização do poder. (BRASIL, 2002, p. 8).

Uma das críticas quanto aos mecanismos de centralização curricular recaiu nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), implantado pelo Governo que estava de saída na época, como parte de sua política educacional, bem como aos modelos de avaliação tidos agora como centralizados e classificatórios.

Como modelo de formação de professores alfabetizadores do Governo Federal foi implantado o Programa de Formação de Professores alfabetizadores (PROFA) na gestão do então Ministro da Educação, o Professor Paulo Renato de Souza, ministro que ocupou o cargo por maior tempo no Brasil, oito anos. Importante enfatizar que o tempo foi concomitante com a gestão de José Serra, como Secretário de Saúde.

⁷ Para o segundo mandato 2007-2010, o documento não foi modificado.

⁸ **Colaboradores CAED Comissão de Assuntos Educacionais do PT:** Eloi Borges, Hélcio de Mattos, I-Juca-Pirama, Camargo Gil, Ivanna Sanfana Torres, João Paulo Diehl, Mary Sylvia Falcão, Valter Amaral **Grupo de Trabalho de Educação Ciência e Tecnologia do Instituto Cidadania:** Newton Lima Neto. (Coordenador geral), Antônio Ibanez Ruiz, Carlos Augusto Abicalil, Cristóvam Buarque, Dilvo Ristoff, Francelino Grandó, Gaudêncio Frigotto, Hélgio Trindade, Jair Borin, João Monlevade, Jorge Lorenzetti, Lúcia Helena Lodi, Lúcia Iwanow, Luiz Pinguelli Rosa, Maria Beatriz Luce, Maria José Feres, Miguel Arroyo, Nelson Amaral, Neroaldo Pontes de Azevedo, Pedro Wilson, Rosiver Pavan, Tomaz Aroldo da Mota Santos, Valdemar Sguissardi.

Esses fatos coadunam com a estadia de ambos no Governo do Estado de São Paulo, respectivamente José Serra e Paulo Renato de Souza⁹ como Governador e Secretário da Educação, em grande parte do tempo de nossa pesquisa.

O PROFA foi implantado no Estado de São Paulo nos anos seguintes renomeado de Programa LETRA e VIDA pela mesma equipe de consultoria e de formadores que o implementou no Governo Federal. No ano de 2008 e 2009 foi materializado para ser implementado nas salas de aula como Programa Ler e Escrever, dessa vez em duas etapas na SEESP, respectivamente, na COGSP e CEI¹⁰.

Vale lembrar que, desde o ano de 2005, o Programa foi implantado como parte da política educacional na rede municipal de educação da Prefeitura de São Paulo.

Ainda, como parte do Documento “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, há em resposta aos problemas apresentados:

Um projeto que assegure a educação como direito obedecerá a três diretrizes gerais:

- Democratização do acesso e garantia de permanência;
- Qualidade social da educação;
- Implantação do regime de colaboração e democratização da gestão. (BRASIL, 2002, p.7).

Mais especificadamente, as Propostas para atender ao Regime de Colaboração e a Gestão Democrática:

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional descreveu, sob a orientação constitucional, as incumbências de cada esfera administrativa. Em todas, o princípio da colaboração se repete, subordinado não somente ao cumprimento do direito público subjetivo ao qual correspondem deveres de Estado e ações de governo, como também à superação de desigualdades, à formação básica comum e à consolidação de um padrão de qualidade.

Para transformar a letra da lei em realidade, o governo federal encaminhará proposta de lei complementar para regulamentar a cooperação entre as esferas de administração, normatizando o regime de colaboração entre os sistemas de ensino e instituindo as instâncias democráticas de articulação. (BRASIL, 2002, p.12).

E ainda as propostas:

⁹ **Paulo Renato de Souza:** Foi o terceiro Secretário de Educação da Gestão José Serra, permanecendo no cargo até o final do mandato.

¹⁰ **COGSP e CEI:** tratamos dessas Coordenadorias mais adiante no Capítulo 4 ao nos referirmos à esfera intermediária - SEESP.

(...)

6. Redefinir as competências no regime de colaboração a ser implantado entre os entes federados buscando reverter o atual processo de municipalização predatória da educação.

(...)

10. Regulamentar, em lei complementar federal, o parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal - "normas para cooperação entre União, Estados e Municípios". (BRASIL, 2002, p. 13-14).

Ao tratar do Ensino Fundamental, há concordância quanto aos avanços significativos em relação ao acesso. No que se refere à universalização, a mesma deve se dar de maneira articulada à educação infantil e ao ensino médio em consonância com um projeto-político-pedagógico participativo, “O currículo deve ser implementado de forma interdisciplinar e contextualizada e o trabalho docente deve ser coletivo” (BRASIL, 2002, p.16).

Não encontramos nenhuma referência ao livro didático ao tratar do Ensino Fundamental, todavia para o Ensino Médio (EM), devido a situação e os problemas apresentados no referido documento, uma das propostas é: “d) implantar um programa de livros didáticos, cobrindo todos os componentes curriculares do ensino médio;” (BRASIL, 2002, p.18).

De pronto, é possível dizer que esta proposta foi efetivada a partir do ano de 2005 ao ser instituído o PNLEM, cujo objetivo inicial era distribuir de forma progressiva o LD para o Ensino Médio.

Vários trabalhos apontam para uma lista de programas criados e implementados no Governo de FHC que foram abandonados, reformulados, alguns ampliados e outros criados durante o Governo Lula¹¹, dentre eles está o de Durham (2010). Cabe aqui citar que dentre os preservados está o programa de avaliação dos livros didáticos distribuídos às escolas e há que se mencionar a continuidade de programas mais antigos do FNDE, como o da Merenda Escolar, o do Transporte Escolar e o da distribuição de livros didáticos, que foram ampliados e avaliados e continuam em execução no Governo de Dilma Rousseff¹².

¹¹**Lula:** Luis Inácio Lula da Silva, popularmente conhecido como Lula, Presidente do Brasil por dois mandatos consecutivos, do ano de 2003 a 2006 e 2007-2010.

¹²**Dilma Rousseff:** Presidente do Brasil filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT,) eleito no final do ano de 2011 para governar do ano de 2012 até 2014 em continuidade ao seu antecessor Luis Inácio Lula da Silva, da mesma filiação partidária, o PT.

1.3 Aspectos Éticos da Pesquisa

Nossa Tese atendeu, enquanto Projeto de Pesquisa, à exigência da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP de ser analisada pelo Comitê de Ética em Pesquisa em nível local e em nível nacional obtendo aprovação, para, *à posteriori*, poder dar prosseguimento ao estudo.

Tal exigência se deu pelo fato de envolvermos pessoas, “SUJEITOS” em nosso trabalho. Percorremos todo o trâmite descrito como necessário: contato com os responsáveis pelo PNLD em esfera federal e estadual e pelos responsáveis pelas dezesseis Unidades Escolares pesquisadas. Apresentamos a eles o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido¹³ que foi prontamente assinado em duas vias pelos responsáveis que receberam suas cópias para arquivo.

Esclarecemos sobre o objetivo de nossa pesquisa que pretendia elucidar a anatomia do processo geral de implementação (Draibe, 2001) do PNLD e para isso necessitava de documentos e registros a serem coletados, entrevistas e preenchimento de questionários. Informamos sobre a devolutiva dos resultados do trabalho a ser oferecida às instituições pesquisadas e ainda sobre a importância de se produzir conhecimentos na área, além da possibilidade de difusão do conhecimento sobre o tema no meio acadêmico, gerando informações para futuros estudos.

Assumimos o compromisso de oferecer o retorno do produto final do trabalho desenvolvido para todos os participantes da pesquisa e também de oferecer aos entrevistados a garantia do esclarecimento de dúvidas que pudessem ocorrer, antes, durante e posteriormente ao término da pesquisa.

Assim, pudemos iniciar a coleta de documentos, dados e informações durante os anos de 2009, 2010 e 2011 e também no ano de 2012 que deram origem a essa TESE.

¹³ **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido:** APÊNDICE A.

1.4. Delimitação do objeto de pesquisa

O problema central consistiu em analisar e elucidar a anatomia do processo geral de implementação (DRAIBE, 2001) do PNLD, em face de ser esse um dos pilares do tripé de uma política educacional federal.

A política educacional está calcada em um tripé que envolve além da distribuição de material didático através do PNLD, uma matriz curricular e de avaliação. Concomitante é fundamental considerar a implicação das relações de cooperação que permeiam as diferentes esferas administrativas, União e Estado, nosso foco de trabalho.

E, ainda, o que demanda maior complexidade é o papel desempenhado pelos sujeitos nos diferentes contextos ao interpretarem e reinterpretarem os programas, além de outras dimensões e variáveis a serem consideradas no processo de implementação.

Todos esses fatores associados durante o processo de implementação tendem a modificar as políticas. Esse é o nosso problema maior e a sua explicitação é a questão central da nossa pesquisa.

Sendo o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) um programa inserido em uma política pública de corte social, a política educacional, passa por diferentes contextos de implementação e, pela ação de diferentes sujeitos até atingir o sujeito final para a utilização - desde o MEC, passando pela esfera intermediária, a Secretaria Estadual de Educação e a Diretoria de Ensino até as unidades escolares e a sala de aula - respectivamente, esferas federal (central), estadual (intermediária) e (regional) e local (unidades escolares e salas de aulas).

Nesse processo e em cada contexto existem sujeitos que interagem: Assessores, Professores Coordenadores da Oficina Pedagógica, Diretores¹⁴, Professores Coordenadores, Professores e Alunos¹⁵.

Considerando que o PNLD passa por diferentes contextos de implementação e pela interação entre os vários sujeitos que interpretam, reinterpretam e implementam os

¹⁴**Diretores:** Não entrevistamos os Diretores porque ao longo de nossa pesquisa verificamos que a maioria deles não interferia ou pouco sabia do processo de escolha dos livros didáticos. Dentre as dezesseis escolas pesquisadas, somente um ou outro Diretor participava ativamente do processo.

¹⁵**Alunos:** Optamos por não inserir os alunos em nossa pesquisa pelo excesso de dados que seria agregado.

programas, a ação dos sujeitos no processo de implementação dos programas é um dos grandes fatores a modificá-los substancialmente ou não, de modo a interferir ou não no Programa e até distanciá-los dos objetivos iniciais prescritos.

Ainda, um programa de distribuição de material didático é somente um dos pilares de uma política educacional que se embasa em um tripé: currículo, material didático e avaliação.

Por tudo, é necessário compreender as relações de cooperação entre as diferentes esferas administrativas no Estado Brasileiro e o grau de confluência ou não de políticas e respectivos programas que as tem permeado - a esfera federal com o PNLD e a esfera estadual, com o Programa Ler e Escrever - para poder compreender a pertinência e a relevância do Programa Federal no contexto atual dos Programas da Secretaria de Estado de Educação de São Paulo (SEESP).

Fato que, a SEESP tem nos últimos anos elaborado, produzido e distribuído materiais didáticos (livros para o professor e para o aluno, manuais e guias) e suprido as escolas sob sua jurisdição ainda que com atrasos e dificuldades ao longo do percurso.

1.5 Objetivo Geral

Analisar o PNLD em seus diferentes contextos de implementação e utilização – desde o MEC, passando pela esfera intermediária, a Secretaria Estadual de 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) - investigando os que nela atuam: Assessores, Professores Coordenadores da Oficina Pedagógica, Diretores, Professores Coordenadores e Docentes, para compreender se os diferentes contextos de implementação com os vários sujeitos que interpretam, reinterpretem e implementam os programas, através de sua ação, podem modificar ou não as políticas ou os programas.

Isso posto, deve-se ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) ser um programa inserido em uma política pública de corte social, a política educacional, que nos diferentes contextos é permeada por relações de cooperação e diferentes sujeitos que podem influenciar o processo de implementação.

1.5.1 Objetivos Específicos

Investigar sobre:

- A política educacional que permeia os diferentes contextos e sujeitos envolvidos no processo de implementação;
- A relação de cooperação e a confluência ou não da política de material didático que permeia os contextos analisados, mais precisamente o federal (central) e o estadual (intermediária);
- A identificação dos sujeitos envolvidos e sua atuação/participação nas diferentes esferas no processo de implementação do PNLD;
- As dimensões e variáveis que mantêm influência no processo de implementação do PNLD do MEC às Unidades escolares; o processo de escolha, o recebimento e utilização do material durante os três anos vigentes da escolha;
- A frequência da utilização do livro didático em sala de aula e a
- A importância atribuída ao PNLD no cotidiano da sala de aula.

1.6 Percurso Metodológico

1.6.1 Marco Teórico

Na atualidade e principalmente no Brasil não há um debate amplo e nem muitos estudiosos que se dedicam aos estudos sobre a implementação de políticas e programas no campo educacional, mas mesmo assim, esse vem se firmando como um campo fértil de pesquisas, conforme Rus Perez (2010, p. 1182) traz:

Não se pode notar que há, ainda, um debate sobre o status da pesquisa de implementação. Há aqueles que não consideram a implementação como um estudo a ser valorizado e outros que entendem que esse tipo de estudo tornou-se fundamental ao longo do tempo. De qualquer forma, a chamada “caixa preta” do processo de política firmou-se como um campo muito fértil de pesquisa.

Ocorre que esse tipo de pesquisa somente foi incorporado à agenda governamental brasileira no campo educacional no início dos anos de 1990 e isso o torna um campo de pesquisa ainda muito incipiente no Brasil.

Na literatura internacional, os estudos sobre implementação vêm das reformas sociais dos anos de 1960 que levaram a compreender a centralidade da implementação para o êxito ou fracasso de uma política. A preocupação em torno da implementação dos programas sociais surge do reconhecimento de que as políticas não podem ser compreendidas à margem e separadamente dos seus processos de execução.

Na última década dos anos de 1960, Elmore (1995), considerado por Aguilar Villanueva (1995) um dos estudiosos da segunda geração dos estudos de implementação de políticas, apresenta quatro modelos organizacionais para a análise da implementação de programas sociais e cada um contém uma explicação de sentido comum a respeito do fracasso na implementação. Cada uma dessas explicações põe ênfase em diferentes características do processo de implementação.

Nenhum desses enfoques exigiu um acordo completo em torno da natureza dos modelos nem quanto à existência de um único modelo capaz de abarcar todos os riscos essenciais do processo, simplesmente requerem a disposição para tratar certas partes de um

processo complexo como unidades analíticas distintas, assim como uma forte dose de tolerância frente às ambiguidades.

Propõe em seus estudos relacionar os enfoques hierárquicos de implementação e também proceder ao inverso: desde os operadores aos decisores. Para isso, defende que existem pelo menos dois enfoques claramente distintos para a análise da implementação: o *diseño prospectivo (forward mapping)* e o *diseño retrospectivo (backward mapping)*.

El diseño prospectivo es la estrategia que viene de inmediato a la mente cuando se piensa la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Comienza en la cúspide del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original. (ELMORE, 1995, p. 253).

Esse tipo de desenho concorda com o marco tradicional de análise de políticas e com as técnicas convencionais da ciência administrativa e de análise de decisões. O maior defeito deste modelo é o suposto implícito e inquestionável de que os elaboradores de políticas controlam os processos organizativos, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação.

Para Elmore (1995) essa crença de controle direto e determinante sobre a implementação não passa de uma “ilustre mentira” da administração pública e da análise política tradicional. No entanto, continua-se praticando este desenho devido à falta de uma alternativa apropriada. Uma coisa é suspeitar intuitivamente de que o elaborador das políticas não poderá exercer o controle decisivo sobre o processo de implementação, e outra, muito diferente, é formular uma estratégia analítica que responda a essa intuição.

Já o *diseño retrospectivo* compartilha com o prospectivo o reconhecimento do desejo que têm os funcionários que elaboram as políticas de incidir no processo de implementação e nos resultados das decisões. O *diseño retrospectivo* questiona explicitamente o suposto de que quem elabora as políticas deveria exercer, ou de fato exerce uma influência decisiva sobre o que ocorre durante o processo de implementação. Também põe em dúvida o suposto de que as diretrizes políticas explícitas, a determinação precisa das responsabilidades administrativas e a definição exata dos resultados,

necessariamente, aumentam as probabilidades de que as políticas sejam implementadas com êxito.

En todos los aspectos importantes, la lógica del diseño retrospectivo se opone a do diseño prospectivo. El diseño retrospectivo no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, del punto mismo en que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas. No comienza con una aclaración de intenciones, sino con la definición del comportamiento específico que en nivel más bajo del proceso de implementación, general a necesidad de una política. Sólo después de que ese comportamiento ha sido descrito e atreve el análisis a establecer el objetivo; éste se define en un primer momento como un conjunto de operaciones y después como el conjunto de efectos y resultados a los que darán lugar a aquellas operaciones. Después de haber establecido con precisión el objetivo correspondiente al nivel inferior del sistema, el análisis retrocede a través de la estructura de las instancias responsables de la implementación. (ELMORE, 1995, p. 256).

Na literatura sobre implementação de política no Brasil, encontramos alguns estudos consistentes no campo educacional, dentre eles de Arretche (2001), Draibe (2001) e Rus Perez (2010).

Draibe (2001) traz alguns conceitos instrumentais e, sobretudo uma metodologia de trabalho calcada em seus estudos e experiências profissionais sobre implementação de políticas e programas. Apresenta, segundo ela, um instrumental analítico simples que tem se mostrado eficaz e consistente quando utilizado como ferramenta auxiliar de pesquisa.

A autora afirma que no campo da análise de políticas públicas há pouco consenso acerca dos conceitos básicos, o que obriga o analista a declarar, de início, suas preferências e escolhas até mesmo para ser entendido.

Ao referir-se às avaliações de processos, em busca de modelos analíticos, traz a seguinte nota:

As políticas ou programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam-se, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude. É este ciclo (ou alguns de seus momentos) que constitui o objeto das avaliações de processo.

As políticas e os programas também têm, em contrapartida, carne e osso, melhor, têm corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas por pessoas ou ao seu habitat, são gerenciadas e **implementadas por pessoas**¹⁶ e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. Ora, as pessoas ou os

¹⁶ **Grifo nosso:** posto em negrito para ressaltar a ideia que desenvolvemos ao longo deste trabalho.

grupos de pessoas que animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes, como sabemos. Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensando como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se “resolvem” ao longo do tempo. (DRAIBE, 2001, p. 26).

Para a autora há que se apoiar ainda em conceitos e modelos de análise capazes de captar o sentido e a lógica de programas movidos por interesses, conflitos e eventuais negociações. Seu processo de implementação repousa em orientações e preferências, envolvendo cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem e o implementam ou dele se beneficiam. “Em outras palavras, é possível identificar, em cada política ou programa, sua estratégia de implementação” (DRAIBE, 2001, p. 27).

Ao mesmo tempo, Arretche (2001, p. 45) afirma que a implementação modifica as políticas públicas. Diz que em gestão de programas públicos é grande a distância entre objetivos e desenho dos programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução dessas concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores.

Na prática qualquer política pública é, de fato, feita pelos agentes encarregados da implementação. É raro haver coincidência entre os formuladores e implementadores.

Para Arretche (2001), “a implementação, por sua vez, corresponde a uma outra fase da “vida” de um programa”.

Ainda nos lembra a autora de que as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes e, quanto mais complexo for um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidas em sua execução e, por consequência, mais fortes serão as tendências à não convergência.

A implementação de políticas na administração pública, segundo ela, ocorre em ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores.

E por último, Rus Perez (2010) parte do pressuposto que continua valendo: a distinção das fases da política (agenda, formulação, implementação e avaliação) e apresenta três dimensões nos modelos de análise do processo de implementação de políticas públicas.

A primeira dimensão trata das relações entre o desenho ou a formulação da política, de um lado, e os formatos que os programas adquirem ao final do processo, de outro. A segunda é a dimensão temporal do processo e seus efeitos diferenciados no tempo sobre a organização em que se processam, sobre os atores que implementam (resistências e adesões) e as modificações das condições iniciais. A terceira refere-se às condições que propiciam ou entavam o processo de implementação.

O autor propõe, a partir das três dimensões, um esboço de um modelo de pesquisa que procura captar as relações complexas entre variáveis dependentes, graus e formas da implementação), variáveis intervenientes (comportamentos dos agentes envolvidos na implementação) e variáveis independentes estrutura de operação da rede, envolvendo as dimensões organizacionais, jurídicas, financeiras e de apoio logístico). Além disso, considera-se ainda, nesse nível, a dinâmica de ação de atores (grau de conhecimento do processo, sistema de incentivo e de punição, opiniões, interesses).

A dinâmica temporal, mutável, do processo de implementação faz com que se considere a comparação entre os distintos tempos (inicial, intermediário e final).

1.6.2 Procedimentos Metodológicos

Esta tese tem como foco de estudo a anatomia geral do processo de implementação de um programa federal, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

E, por onde começar? Entendemos ser fundamental olhar inicialmente para os documentos oficiais seja na esfera federal ou na estadual. Para isso, pesquisamos o aparato legal: publicações oficiais, editais, *sites*, *folders*, comunicação oficial, registros institucionais. Posteriormente, identificamos os sujeitos envolvidos. Quem são? Qual o vínculo institucional? Como foram orientados? Qual a orientação recebida?

O questionamento levantado nos levou a buscar referenciais bibliográficos para nos aproximar das possibilidades de análise de implementação de programas federais em seu *locus* final. Foi realizado contato e análise da trajetória de implementação seja por via

documental formal, como por entrevistas com sujeitos na tentativa de compreender se a implementação modifica as políticas e como isso ocorre, principalmente pela distância e diversidade de sujeitos e contextos nas diferentes esferas abarcadas pelo PNLD.

1.6.2.1 Revisão Bibliográfica

O levantamento bibliográfico orientou-se pela revisão da literatura, um constructo teórico utilizando fontes bibliográficas (artigos, livros, teses e dissertações e outros) que muito contribuiu para a formação desta pesquisadora durante o seu percurso de formação e de profissionalização, desde o Mestrado com estudos sobre políticas públicas, política educacional, gestão e avaliação de políticas públicas. No Doutorado, mais especificamente, buscamos disciplinas já direcionadas para as questões levantadas.

O levantamento inicial de referenciais bibliográficos foi sendo realizado ao longo do trabalho, culminando com a prática e com a profissionalização da pesquisadora.

A inquietação e as questões de pesquisa levantadas inicialmente levaram aos referenciais bibliográficos na condição do nosso sujeito final da pesquisa, o professor, conforme a condição profissional dessa pesquisadora na elaboração do projeto inicial.

Em seguida, os referenciais bibliográficos foram sendo ampliados na condição de Diretor de Escola, sujeito que acabamos por não considerar no trabalho final tendo em vista sua pouca ou quase nenhuma atuação na atualidade no processo de implementação do programa em questão a não ser por encaminhar correspondências ou Comunicados e fazer digitação no SISCORT.

Nova ampliação de referenciais com o “olhar” do Supervisor de Ensino, aquele que pode acompanhar o processo de implementação de políticas, ou mais, conforme Resolução Se 90/2010:

Na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (SEE-SP), o Supervisor de Ensino é o agente fundamental para o desenvolvimento das políticas educacionais, promovendo a qualidade de ensino e o cumprimento da legalidade. (SÃO PAULO, 2010).

E que tem como uma das atribuições gerais, ser “Elemento de proposição, articulação e mediação entre as políticas educacionais e as propostas pedagógicas de cada uma das escolas da rede pública;” e no Sistema Estadual de Educação:

* Assessorar, acompanhar, orientar, avaliar e controlar os processos educacionais implementados nas diferentes instâncias do Sistema:
- identificando os aspectos a serem aperfeiçoados ou revistos na implementação das políticas educacionais, bem como das diretrizes e procedimentos delas decorrentes; (SÃO PAULO, 2010).

E, mais ainda, ampliando os referenciais agora pela necessidade de ser auxiliar na propositura de políticas como participante de grupo diretamente relacionado ao órgão central.

Dessa forma, não só buscar no referencial internacional, mas também no nacional foi nossa intenção para responder às questões teóricas e elucidar a prática nas diferentes esferas.

Fizemos também o levantamento bibliográfico na Biblioteca da Universidade Estadual de Campinas, da Universidade de São Paulo e na Universidade Estadual Paulista. Pesquisamos na Internet todas as publicações confiáveis mais recentes, dentre teses, artigos em periódicos e nesses trabalhos conferimos os referenciais bibliográficos atualizados. Buscamos também referenciais das Ciências Políticas e da Administração Pública, além da Educação.

Fizemos leitura de bibliografia em espanhol para embasar nosso referencial internacional, mas sempre nos voltando para a pesquisa de referenciais consistentes na literatura brasileira e talvez essa tenha sido a grande dificuldade: a escassez de produção nacional sobre a temática que nos fez recorrer a livros importados sobre a bibliografia mais recente sobre implementação.

Não tivemos a intenção de realizar um trabalho sobre o estado da arte da pesquisa sobre implementação e sim, buscar referenciais teóricos que elucidassem nossas questões de pesquisa.

É fato que para optar, tivemos que realizar leitura minuciosa para selecionar o que mais se aproximava tanto na literatura nacional como na internacional. Nossa intenção foi,

sim, nos apropriarmos do instrumental analítico proposto por DRAIBE (2001) para, a partir dele, adaptá-lo para que indicasse respostas ao nosso problema de pesquisa.

E ainda, as leituras sobre o processo de implementação de políticas no contexto internacional e na realidade brasileira nos levaram a compreender os subsistemas que compõem este processo, os sujeitos envolvidos e as influências provocadas pelos diversos fatores nas diferentes esferas pelas quais perpassa o PNLD, tomando como referencial teórico os estudos de Elmore (1995), Arretche (2001), Draibe (2001), e Rus Perez (2010).

E como deveria ser, também consta em nosso trabalho revisão detalhada de literatura, acerca do Programa Nacional do Livro Didático, e do mesmo no contexto das reformas educacionais brasileiras, objetivando a circunscrição dos conceitos e sua constituição como fenômenos historicamente construídos.

1.6.2.2 Análise documental

Fizemos uso de entrevistas e questionários estruturados, porém foi na análise documental e na revisão bibliográfica que nos centramos para embasar nossa tese.

A análise documental refere-se à análise dos documentos que combinada com entrevistas, questionários e com a revisão bibliográfica tenderá a complementar e fundamentar as respostas às questões de pesquisa.

Nesta perspectiva, utilizamos para a análise documental de várias fontes, dentre elas fontes oficiais, institucionais e individuais.

Da fonte oficial analisamos documentos emanados dos órgãos dos governos Federal e Estadual, buscando dados sobre o Programa estudado, o PNLD. Nessa etapa fizemos levantamento de textos de leis, decretos, pareceres, indicações, resoluções, diretrizes e consultas a atos normativos elaborados pelo MEC e pela SEESP, relevante à temática caracterizando o programa nos diferentes contextos, além dos indicadores oficiais

de cada escola como IDESP do ano de 2008, 2009, 2010 e 2011¹⁷, IDEB do ano de 2009 e 2011.

Da fonte institucional utilizamos as Atas de Escolha do Livro Didático, tanto a Institucional, produzida na unidade escolar, como a Oficial exigida e disponibilizada pelo MEC nos Guias de Escolha do Livro Didático.

Sobre as características gerais da escola, coletamos número de professores, o número de alunos, o local da escola, cursos oferecidos, características da equipe gestora, além de um levantamento detalhado sobre a rotatividade e a permanência de cada um dos professores e também da equipe gestora¹⁸ nas Unidades Escolares durante o período de nossa pesquisa.

Da fonte individual, coletamos a **Rotina Semanal**¹⁹ de cada um dos professores, onde concentramos parte fundamental de nossa análise.

1.6.2.3 Entrevistas

As entrevistas permitem compreender, recuperar, organizar e relacionar informações que não estão descritas nos documentos oficiais e que algumas vezes se apresentam subliminares, necessitando serem melhor esclarecidas.

As entrevistas foram realizadas na esfera central e na intermediária. A primeira constou de um “bate-papo” consentido pela responsável pelo PNLD na esfera federal realizada no mês de dezembro do ano de 2008 na cidade de Brasília no prédio do Ministério da Educação. A entrevista foi gravada e encontra-se transcrita em nossos arquivos. Embora a entrevista não tivesse questões estruturadas *a priori*, pois o trabalho estava sendo delineado, procuramos manter o foco nos processos e ações de implementação do PNLD e no papel do órgão central nesse processo.

¹⁷ TABELA Nº 11, à página. 200.

¹⁸ APÊNDICE B.

¹⁹ **Rotina Semanal:** Modelo no ANEXO A. Trata-se de uma planilha contida como sugestão de planejamento no material do Programa PROFA (MEC) e do Programa Ler e Escrever. Nela os professores registram o planejamento semanal dos conteúdos a serem desenvolvidos com os alunos diariamente e as atividades são registradas detalhadamente. Documento fundamental para nossa pesquisa.

A segunda entrevista consta de um questionário semi-estruturado²⁰ com a responsável pelo PNLD na esfera estadual (intermediária). Embora as questões fossem preparadas de modo intencional, a entrevista transcorreu com base na ordem das respostas da entrevistada sem considerar a ordem proposta, porém respondendo a nada a tudo o que foi previsto.

Intencionávamos entrevistar as duas responsáveis pelo PNLD na esfera intermediária na Diretoria de Ensino, mas entendemos não ser relevante, uma vez que elas disponibilizaram todo o material recebido para a implementação do PNLD e, também por não terem recebido nenhuma orientação técnica específica para o trabalho de divulgação do PNLD.

Tanto na esfera federal como estadual também, as entrevistadas disponibilizaram material atualizado que tinham em seus arquivos, todavia não acrescentaram informações novas para o nosso trabalho.

1.6.2.4 Questionários

Embora já tivéssemos coletado grande parte dos documentos planejados, entendemos ser necessário recorrer ao questionário estruturado para elucidar questões que não puderam ser respondidas na trajetória do trabalho devido à informalidade dos documentos analisados.

Era necessário “ouvir as vozes” dos implementadores finais. Por serem muitos, em torno de duzentos sujeitos, entendemos que teríamos muitas dificuldades em trabalhar com tantas entrevistas, então decidimos que a melhor forma de fazê-lo era através das respostas a um questionário²¹.

O mesmo questionário também foi respondido pelos Professores Coordenadores das Unidades Escolares pesquisadas.

²⁰ ANEXO C. Modelo de Rotina dos Professores preenchida.

²¹ APÊNDICE C.

A iniciativa foi bem-sucedida e tivemos mais um documento para complementar nossa análise a partir da representação dos sujeitos finais do processo de implementação, ou seja, quem escolhe e quem utiliza o Livro Didático.

1.6.2.5 Coleta de Dados e Informações e Contexto do trabalho

Considerando o contexto de pesquisa e a preocupação central em relação a fatores do processo de implementação que levam à modificação da própria política pública, nossa pesquisa foi realizada nas escolas de uma Diretoria de Ensino do interior paulista, que tem sob sua jurisdição 11 (onze) municípios. As 16 (dezesesseis) escolas de Ciclo I do Ensino Fundamental, foco de nossa pesquisa, estão distribuídas em cinco municípios. Os outros seis municípios jurisdicionados à Diretoria de Ensino têm suas escolas municipalizadas²².

Boa parte do processo de implementação na esfera intermediária e na esfera local contou com a observação dessa pesquisadora. É importante enfatizar que a pesquisa foi realizada na Diretoria de Ensino onde está lotado o cargo dessa pesquisadora.

Embora tenha sido um *lócus* privilegiado para a coleta de dados e para as observações, faz-se necessário informar que sempre houve a iniciativa de distanciamento do objeto de pesquisa quando o assunto era PNLD ou uso de material didático, chegando a abster-se em oferecer quaisquer respostas a questões relativas à material didático, ficando por conta dos Professores Coordenadores da Oficina Pedagógica (PCOP) realizar tal direcionamento ou responder à essas solicitações e questionamentos.

A coleta de dados foi realizada nas escolas que atendem ao Ciclo I do Ensino Fundamental jurisdicionadas à Diretoria de Ensino²³ do interior do Estado de São Paulo e

²² **Pelo Decreto 40.673 de 16 de fevereiro de 1996 foi instituído o Programa de Ação de Parceria Educacional entre o Estado e o Município**, justificado de forma a possibilitar a melhoria da qualidade e equidade do ensino fundamental, através da distribuição mais adequada da responsabilidade entre Estados e municípios, oferecendo autonomia ao poder municipal e contando com o controle da comunidade local perante as atividades da escola. É considerado, nesse Programa, o princípio da descentralização da gestão educacional, amparada no princípio da responsabilização.

²³ Diretoria de Ensino: Esfera Regional, explicitada no **Capítulo 4**.

também foram coletados dados gerais sobre o PNLD nas Secretarias Municipais de Educação²⁴ dos municípios pertencentes a essa Diretoria.

Consideramos o que diz Arretche (2001, p.48),

Imaginemos a implementação de um programa federal, de escala nacional, cujas regras e operações suponham a cooperação dos três níveis de governos, em um país federativo e multipartidário, como o Brasil, em que prefeitos e governadores têm autonomia política e podem estar ligados a partidos distintos. Políticas públicas compartilhadas por governos ligados a partidos que competem entre si tendem a produzir comportamentos não-cooperativo, pois na base das relações de implementação haveria uma incongruência básica de objetivos, derivada da competição eleitoral.

Então, começamos nossa análise a partir da esfera central, o MEC/FNDE através de documentos e publicações oficiais e institucionais. A opção se deu pelo fato de estarmos tratando de um programa federal, o PNLD, de abrangência nacional que deve ser implementado nas diferentes esferas administrativas.

Sobre o papel da Secretaria de Estado da Educação, entendemos ser a instância intermediária entre a esfera central e a regional e tem sob sua responsabilidade propor, normatizar, regulamentar e implementar políticas e programas tanto de sua autoria como advindas da esfera central. Entendemos haver um entrecruzamento de políticas e programas reafirmando na prática o que Arretche (2001) trouxe acima.

À Diretoria de Ensino²⁵, representada pelo Grupo de Supervisão de Ensino²⁶ e com o auxílio da Oficina Pedagógica (OP)²⁷, cabe o papel de ser implementadora da política de melhoria da qualidade de ensino. Trata-se de local e espaço privilegiado, de reelaboração e implementação de políticas públicas, num contexto intermediário entre a esfera central e a esfera local, e, privilegiado por poder reunir todas as escolas a ela jurisdicionadas e oferecer orientações comuns para implementação de políticas e programas.

Partimos do pressuposto de que a divulgação das informações recebidas da esfera central e da esfera intermediária inicial, bem como as orientações a serem multiplicadas

²⁴Nas **Secretarias Municipais de Educação** pesquisamos sobre a adesão ou não ao PNLD e sobre qual(is) material(is) didático(s) estão sendo utilizados. **QUADRO N° 3**, páginas 165 e 166.

²⁵Optamos por preservar a nomenclatura de acordo com a legislação vigente, no entanto embora a legislação da época normatize as atribuições das Delegacias de Ensino, legislação atualizada veio modificar somente a nomenclatura prevalecendo as atribuições previstas na anterior.

²⁶ Ver Comunicado SE de 30/07/2002.

²⁷ Ver Resolução SE n° 88 de 19/12/2007.

ocorrem concomitantemente, então inferimos ser a mesma para todas as escolas. Essa possibilidade de **unidade na diversidade**²⁸, foi um facilitador para a realização da coleta de documentos e registros, atas de escolha dos livros didáticos e das “**Rotinas Semanais**” dos professores.

Portanto, proceder à análise desses dados exigiu diálogo constante com a literatura estudada e, se tratando de uma pesquisa de caráter sociológico, os dados necessitam ser analisados em seu conteúdo, interpretados, considerando-se principalmente a forma como foram produzidos e os sujeitos que participaram do processo de produção, principalmente no que se refere à esfera local.

É fato a ser ressaltado, que nossa pesquisa utilizou-se de informações e dados coletados nas três esferas: central, intermediária e local, detendo-se principalmente no contexto local, ou seja, a escola, com foco na sala de aula, ou seja, nos sujeitos finais do processo de implementação.

²⁸**Grifo Nosso:** Entendemos ser este um espaço privilegiado para a compreensão de como orientações comuns são implementadas de diferentes maneiras, podendo interferir positiva ou negativamente no sucesso dos programas, ou mais além, na própria adesão aos programas. Além disso, é possível partir de um ponto comum para a coleta de documentos pressupondo a unidade das informações recebidas.

2. SOBRE O ESTADO

Realizamos a revisão da literatura em busca de captar o debate promovido nas últimas quatro décadas entre os diversos autores na tentativa de organizar um campo de conhecimentos consistentes para o nosso estudo sobre o processo de implementação de políticas. É fato que para isso nos amparamos nas referências internacionais, tendo em vista que no Brasil esse campo de estudo tem se desenvolvido timidamente nas duas últimas décadas e muito mais na Ciência Política e na Administração Pública do que no campo educacional.

Com base nesse fato, utilizamos como referência internacional da obra de Aguilar Villanueva (1996) por conter as contribuições dos vários estudiosos do processo de implementação de políticas reunidos em uma das suas obras. Complementamo-la com as obras de outros autores que adquiriram relevância na construção do conhecimento em outros países, buscando direcionar nosso foco para a literatura produzida no Brasil a partir do final da década de 1980.

No Brasil, enriquecemos nossa análise sobre o processo de implementação de políticas e programas com a finalidade de poder aprofundar as questões metodológicas presentes no processo de implementação, suas dimensões, indicadores e sujeitos envolvidos. Contamos com as contribuições de Draibe (2001), Arretche (2001) e de Rus Perez (2010).

Contudo para compreendermos a implementação de políticas e programas, é fundamental compreendermos sobre as relações do Estado e as políticas públicas. Para isso, buscamos Freitag (1984), Carnoy (1988), Offe (1991), Höfling (2001), Dagnino (2004), Pereira (2011), Nogueira (2011), além de vários outros estudiosos no Brasil.

E, para entender sobre o papel do Estado brasileiro é necessário esclarecer que entendemos governo, conforme Höfling (2001, p. 31),

como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos, da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política para um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um período determinado.

A título de consideração, para analisar o Estado e suas relações, mesmo em superficialidade é necessário considerar que se trata de um conceito amplo e complexo e existe considerável discordância sobre sua caracterização. Alguns autores dizem que não há concepções divergentes ou rivais na sua definição. Outros, ao contrário, afirmam que definir Estado é tarefa quase impossível porque ele é constituído de vários aspectos e, dependendo dos aspectos considerados, a definição varia.

Para Pereira (2011, p.143), além da complexidade do conceito,

Na prática, os Estados têm grande dificuldade de exercer o seu poder, regular a sociedade, aplicar regras e controlar a entrada de elementos externos indesejáveis no seu território, torna-se evidente que a existência do Estado não é tranquila, assim como não são as ligações que ele mantém com seus elementos constitutivos. Com a sociedade, com a qual estabelece constante e simultânea relação de antagonismo e de reciprocidade, os seus liames são tensos.

Devido a essa complexidade, não é possível analisar o Estado de forma linear ou imparcial, pois o Estado não existe em abstrato e nem em sentido absoluto. O Estado além de ser um conceito complexo, é um fenômeno histórico, por isso dialético, e relacional.

Sendo relacional não é fenômeno isolado, fechado, ou circunscrito em si mesmo, mas em constante relação. Também não é um fim, mas um meio que interage com outros meios para atingir objetivos que o ultrapassam. O Estado é uma instituição constituída e dividida por interesses diversos, tendo como principal tarefa administrar esses interesses, mas sem neutralidade e para Pereira (2011), estudar o Estado é desnudar uma arena tensa e contraditória, na qual interesses e objetivos diversos se confrontam permanentemente. No contexto capitalista, ainda é preciso considerar as relações de dominação que se dão no seu interior. Cabe dizer também que conceituar Estado recorre inapelavelmente à sociedade, conceito também complexo.

Para Coutinho (2003), o Estado é também um instrumento fundamental de transformação social por ser ainda a única instância capaz de universalizar direitos, garantindo-os a todos. Para ele, não podemos demonizar o Estado, o que temos é que transformá-lo e à sociedade civil como um momento do Estado embora atravessada pelo mercado, onde se trava a luta de classes.

Foi nessa perspectiva que buscamos contextualizar nossa análise nas duas últimas décadas tanto no governo federal como estadual, elucidando as relações federativas

estabelecidas para compreender o contexto de proposição da política educacional nacional e dos programas a ela associados, com foco no PNLD no último triênio (2009-2012), conforme já expusemos.

O PNLD tem por objetivo atender a todas as escolas de ensino fundamental e médios nas diferentes esferas administrativas: federal, estadual e municipal, conforme descrito na legislação que o fundamenta em seu artigo 1º. “Prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos, dicionários e obras complementares, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)” (BRASIL, 2009).

Focalizamos também a política educacional do Estado de São Paulo proposta para a última década, mas precisamente na atualidade, de 2009 a 2012, final de um Governo Estadual e início de outro, que embora partidários da mesma ideologia política trouxeram ideários diferenciados sobre os programas implantados.

Necessário também foi compreender a distância e a diferença político-partidária e, portanto, ideológica entre os Governos federal e estadual no tempo determinado para a pesquisa e a influência desta dimensão para o programa em foco, tomando por base as relações de cooperação propostas na CF/88.

O Governo do Estado de São Paulo, no ano de 2008, como parte da política educacional estadual, implantou o Programa Ler e Escrever calcado no tripé: formação, acompanhamento e distribuição de material didático. Este Programa influenciou sobremaneira nossos estudos e perdura até a atualidade, perpassando governos diferentes, José Serra, 2007 a 2010 e Geraldo Alckmin em curso, 2011 a 2014, provindo de uma mesma ideologia político-partidária.

Concomitantemente estava em curso o PNLD na esfera federal.

2.1 O Estado e as Políticas Públicas

Toda análise de políticas educacionais precisa partir do reconhecimento de que nem os seus sucessos nem os seus insucessos são de responsabilidade exclusiva do governo federal. De fato, todo o ensino básico, da pré-escola ao ensino médio, é de responsabilidade de estados e municípios. O desenvolvimento da educação

depende, em grande parte, da atuação destas entidades federadas, como mostra o desempenho diferencial entre estados e regiões do Brasil e entre municípios do mesmo estado diante das mesmas políticas nacionais. (DURHAM, 2010).

Houve incorporação da avaliação de políticas, programas e projetos sociais na agenda governamental brasileira no início dos anos de 1990 conforme Arretche (2002), Draibe (2001), Marques (2008), Rus Perez (2010) e Viana (1996) e dentre muitos outros. Estudos realizados apontam que, no caso brasileiro, ainda há muito a ser pesquisado de forma a construir um referencial de análise para dar conta das especificidades do contexto sociopolítico e econômico.

Estudos com diferentes enfoques sobre formação de políticas, elaboração, implementação e avaliação de políticas apontam que o contexto brasileiro exige análise criteriosa pelo fato de apresentar particularidades em relação aos demais contextos estudados, inclusive os internacionais em diferentes momentos históricos.

A formação de política, no caso brasileiro, para Silva e Pedone (1988) demonstra que na época de crise se fez importante aprofundar a questão da formação da política pública num instante em que o Governo de transição para a democracia experimentava toda sorte de dificuldades, com o risco de estacionar nas práticas de liberalização, além de poder encalhar e paralisar o país.

Para eles, a experiência brasileira oferece situações que não se coadunam inteiramente com os modelos mais sugeridos de formação de políticas públicas, e que se pode explorar, levando em conta características determinantes da situação estamental-patrimonialista que se fez presente na estrutura sociopolítica do país.

Para Lima Júnior e Santos (1976), Silva e Pedone (1988) mudanças políticas ocorrem inclusive dependendo da autonomia do Estado como organização, podendo ou não se tornar um obstáculo, ou inversamente, uma fonte geradora de mudanças, e que o alto grau de rotatividade da elite política não garante que mudanças políticas ocorram.

Para os segundos, está sempre entre os principais aspectos do processo de formação de políticas de governo a questão do processo decisório, que aqui evoluiu para a decisão em circuito fechado, quase secreto, e quase sempre reservado. Entre as disfuncionalidades que apresenta, inclui-se a de sempre surpreender com o fato consumado, setores específicos da sociedade, mormente grupos interessados no âmbito institucional, industrial e político.

Essencialmente nas formações sociais liberal-democrático-capitalistas, o processo decisório geralmente se constitui como produto do livre jogo de influência e de poder entre grupos de pressão organizados que defendem interesses individuais declarados publicamente. Em contrapartida, em formações sociais socialistas de planejamento centralizado, muitas vezes o processo decisório geralmente é realizado pela elite do Estado que por sua vez é parte integrante do sistema político partidário, que filtra e estabelece o interesse público.

No caso do Brasil, o processo decisório não se ajustou inteiramente a nenhum desses dois casos. Em última instância, o processo decisório brasileiro é desenvolvido centralizadamente nos altos escalões governamentais, onde conselhos e órgãos deliberativos são arenas decisórias, e, para chegar a estes, é preciso percorrer um longo caminho de confrontação e negociação entre grupos num sistema organizado, modificado e arbitrado pelo Estado.

No que concerne ao estudo sobre avaliação política e de políticas e programas públicos, para Figueiredo, M. e Figueiredo, A. (1986) na análise de políticas públicas, os cientistas políticos se preocupavam, essencial e tradicionalmente em estudar como as decisões são tomadas: que fatores influenciam o processo de tomada de decisões e as características desse processo. Sinalizaram que a pesquisa de avaliação era incipiente no Brasil e que a avaliação de políticas sociais desenvolveu-se apenas nos anos 80 e, mesmo assim, de forma desigual entre os diferentes tipos de políticas sociais.

Corroboram Costa e Castanhar (2003), pois para eles na administração pública brasileira durante muitos anos a preocupação sempre esteve mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados à sua implementação ou avaliação, não havendo a preocupação em avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular.

Estudo sobre o estado da arte de pesquisas de avaliação de políticas sociais no Brasil demonstrou que dentre os problemas mais frequentes apontados estava o distanciamento do programa em relação a seus objetivos iniciais, em decorrência, geralmente, de distorções na sua implementação. Outro problema se refere especificamente ao funcionamento dos programas sociais e que aparece com alta incidência nos estudos analisados é a falta de integração entre as agências na implementação dos programas.

O fato de o Brasil tratar-se de um país capitalista de economia retardatária e pela ausência de sistema político democrático consolidado favoreceu o confronto de interesses que para além da questão metodológica apontou para a necessidade de estudos sobre o processo de formulação de políticas públicas para Lobato (1997).

É o que defende Frey (1999), as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento exigem uma adaptação do conjunto de instrumentos de análises de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento e que há de se fundamentar uma abordagem de pesquisa no que concerne à adaptação, às particularidades das democracias não consolidadas como no caso brasileiro.

O autor aponta os estudos sobre políticas realizados recentemente e esparsos. Nestes estudos foi dada ênfase à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. São estudos de natureza descritiva com graus de complexidade analítica e metodológica bastante distintas, carecendo de um embasamento teórico como pressuposto para oferecer um maior grau de generalização dos resultados obtidos.

Enfim, no que se refere ao Brasil, embora nas últimas décadas tenha crescido o interesse em realizar estudos e pesquisas sobre políticas públicas, há muito que se construir quando se busca referenciais para a temática com foco na política educacional, principalmente no que tange à abordagem metodológica de análise do processo de implementação de políticas e programas educacionais.

Grande parte dos estudos advém do referencial teórico e metodológico utilizado para os estudos sobre política e análise de política, implementação, avaliação, nas últimas décadas de autores e pesquisadores estrangeiros, ou de trabalhos das ciências sociais e da administração pública, áreas que têm avançado no desenvolvimento de referenciais teóricos elucidativos para o contexto brasileiro.

Assim:

Entramos no século XXI com um enorme fardo nas costas, que desafiou e sufocou todos os governos da década de 1990. O país flertará firme com o neoliberalismo, ajustará seu Estado, assistirá à ascensão política e eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT) e a consolidação da democracia. As sucessões presidenciais irão se fazer limpa e civilizadamente, sem sobressaltos ou golpes de mão. Ao mesmo tempo, o país irá se globalizar e se conectar, adquirindo doses adicionais de individualismo, diferenciação e fragmentação. Passará a conviver com uma imensa trama de problemas e pressões difícil de ser

decodificada e assimilada. Tornou-se “pós-moderno” sem ter conseguido ser plenamente “moderno”. Ganhou uma agenda imensa, desafiadora, enigmática. (NOGUEIRA, 2011, p. 29)

Nessa afirmação, de forma sucinta, mas muito consistente, está evidenciado o contexto político, econômico e social do Brasil nas duas últimas décadas. Alguns pontos destacados mereceram ser desenvolvidos ainda que superficialmente para podermos localizar o espaço que as políticas educacionais e o PNLD, ocupam nesta agenda.

Considerando a agenda dos governos nesse contexto, é importante voltar-se para Nogueira (2011, p. 130) que diz que os governos operam hoje cercados por quatro fontes de pressão, que agem sobre eles com demandas, reivindicações e interesses, ou diretamente através de ações combinadas. Sobre as quatro fontes têm-se: pressão transacional, subnacional, mercado e sociedade civil. Os governos sempre respondem e reagem a esse cerco. Ao fazer isso, perdem ou concedem alguma coisa. A cada campo de força está associada uma resposta típica.

À pressão transnacional, tem sido a abertura econômica; aos ataques subnacional, a descentralização; às pressões do mercado, tem-se respondido com a privatização e as pressões da sociedade civil, com a participação.

A isso, Afonso (2001), propõe aos que estudam políticas educacionais a imprescindibilidade de analisar, compreender e situar o papel e lugar do Estado Nação e considerar os novos condicionantes inerentes ao contexto e aos processos de globalização e transnacionalização do capitalismo²⁹, bem como se faz analisar questões relevantes sobre a autonomia da educação em relação ao Estado ou do Estado em relação às mesmas.

Dentre vários estudiosos, Azevedo (2004) diz que a tendência teórica e política de ordenação do mundo capitalista encontrou espaço propício para se revigorar na crise econômica dos anos 70, quando assumiu a versão que tem sido denominada de neoliberal, apoiada nas proposições de Friedman e em Hayek³⁰.

Nesse contexto, o neoliberalismo, estabeleceu-se como a nova ordem político-econômica vigente no século XX, impulsionado internacionalmente a partir dos governos de Margareth Thatcher na Inglaterra (1979) e de Reagan nos Estados Unidos (1980),

²⁹Ver Afonso (2002).

³⁰ Ver: Höfling (2001), Azevedo (2004), Bianchetti (2001) e Afonso (2002).

contrariando aos interesses do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) estabelecido após a II Guerra Mundial.

Relações comerciais e econômicas sobrepuseram-se às políticas e o mercado passa a ser o novo eixo organizador da sociedade em detrimento do Estado nacional, que vai perdendo sua força interventora frente às novas exigências da economia mundial. Nesse modelo, o econômico sobrepõe-se ao político passando a ser encarado como a instância norteadora da sociedade.

Para Afonso (2001) o que se convencionou denominar crise do Estado Nação, tratou-se de uma crise ideologicamente construída, seja do ponto de vista da adesão dos países e indivíduos envolvidos à globalização como pela possibilidade dos mesmos de apresentar resistência e mobilização em prol da construção de processos contra-hegemônicos.

A tese da inoperância do Estado Nação foi aclamada como nova verdade histórica. Em análise cuidadosa podemos compreender que longe de um desmonte do Estado Nação, o momento histórico coloca uma redefinição de suas propostas e de seu papel, num novo pacto proposto pelo capital, com graves perdas para as classes trabalhadoras, constituindo-se num retrocesso na construção de um mundo mais igualitário e democrático. Junto com a supremacia econômica está a dominação política, realizada através de várias instituições globais, tais como: o FMI, o BM e a OMC, para Costa (2000, p. 50).

Shiroma (2007) reafirma o que Afonso (2001, p. 46) vem postulando e anuncia que, na década de 90, o Brasil começou a ser inserido no modelo implementado por Thatcher na Inglaterra, dez anos antes. Tal inserção se dá por uma espécie de consenso formado,

segundo o qual é inútil opor-se as mudanças, já que expressariam legítimas e profundas transformações no sentimento da população, cujo senso comum rendeu-se finalmente à dura e incontornável facticidade da economia. Em virtude disso, o máximo que se poderia “realisticamente” pretender seria assimilar tais mudanças e delas tirar partido prático.

Em conformidade com a afirmação de Afonso (2001) vem Freitag (1984, p. 41) dizer que “o “senso comum” é, pois, a forma mais adequada de atuação das ideologias. A escola é um dos agentes centrais dessa formação”.

Mudanças na sociedade, na economia e nas relações de poder no Brasil vêm se constituindo em pressupostos objetivos significativos para uma redefinição dos rumos das políticas sociais em seu conjunto, com implicações específicas no delineamento das políticas educacionais.

Neves (2005) entende que as modificações substanciais na sociedade ao longo do tempo nas décadas seguintes, bem como as demandas e o surgimento e influência de segmentos da sociedade civil, partidos políticos, sindicatos, outros movimentos sociais e fatos históricos como a restauração do sufrágio universal, a eleição direta de 1982, a promulgação da Constituição Federal de 1988, certamente tornam-se determinantes para o desenvolvimento do sistema educacional na década de 80.

Para ela,

A Constituição de 1988 tentou dar conta das profundas mudanças ocorridas em nosso país na economia, nas relações de poder e nas relações sociais globais, nos últimos 20 anos, introduzindo temas, redefinindo papéis, incorporando às instituições sociais segmentos historicamente marginalizados, sem, no entanto, alterar substantivamente as relações sociais vigentes. (NEVES, 2005, p. 99).

Nogueira (2011) reafirma que os anos 90 do século XX, transcorreram, na maioria dos países latino-americanos, sob o signo da reforma e da inovação, generalizou-se uma concepção reformadora fortemente centrada na diminuição do estado e da valorização do mercado como reflexo imediato da predominância de um “pensamento único”. Expressões como mercado, privatização, *empowerment* e administração gerencial incorporaram-se ao léxico brasileiro.

E, ainda em boa medida, radicalizou-se o paradoxo da década reformadora, coincidiu com o sério agravamento da questão social e não trouxe um Estado efetivamente melhor, conforme Nogueira (2011) e Neves (2005). Para Costa (2000, p. 74), “as reformas liberais, empreendidas pelo governo FHC, evidenciam a ausência de uma preocupação do governo e das elites econômicas, com a alteração do grave quadro social do país”.

E nesse ínterim, é que o movimento neoliberal avançou com a eleição de FHC, mas mesmo assim, não se pode dizer que “o neoliberalismo seja hoje um projeto hegemonicamente consolidado no Brasil. Trata-se de uma hegemonia instável, em crise” Coutinho (2003, p. 30) e também é de se duvidar que esse projeto realmente consiga se

consolidar no Brasil já que privilegia somente um quarto da população, o que dificulta que se obtenha legitimidade e consenso permanentes para gerar uma hegemonia estável para que tal projeto possa conviver com o aprofundamento da democracia.

Já Anderson (1995), ao fazer um balanço do neoliberalismo, diz que justamente a criação de sociedades marcadamente mais desiguais é um dos objetivos do neoliberalismo e onde ele logrou grande êxito. Atribui o maior êxito à simples ideia disseminada de que não há alternativa para seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de se adaptar às suas normas, ou seja, é o fenômeno da hegemonia.

Na mesma direção, Lombardi (2005, p. 27), afirma que [...] não há reformas estruturais possíveis sob o domínio do capital, pois ele é irreformável por sua própria natureza.

É a confluência perversa, segundo Dagnino (2005a, p. 48) que marcou a última década do século XX. De um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas duas décadas; e de outro, um projeto democratizante, participativo que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático.

Ainda para Dagnino (2004b, p. 142), o projeto neoliberal quer isentar o estado de ser o garantidor de direitos através do encolhimento de suas responsabilidades e da transferência das mesmas para a sociedade civil. Para ela, a perversidade estaria colocada, desde logo, em que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. A disputa política entre projetos políticos distintos assume, então, o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Embora a identidade de propósitos, no que toca a sociedade civil, é evidente, mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências que torna seu deciframento difícil, inclusive para os atores da sociedade civil envolvidos e, cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores.

Nesse modelo as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direito a ter

direitos, mas como seres humanos “carentes” a serem atendidos pela caridade, pública ou privada para Dagnino (2004b, p. 108).

Vale dizer que a confluência perversa está no Estado de São Paulo, para Souza (2000, p. 279) ao analisar as parcerias escola-empresa.

Nas iniciativas governamentais evidencia-se o incentivo para que cada vez mais se intensifique a participação da sociedade, particularmente do empresariado, perante “a impossibilidade de o poder público continuar sendo o único provedor” das soluções para a escola pública. Registra-se, no entanto, que ao crescente empenho governamental de incentivo às parcerias, evidenciado nos últimos anos, não corresponde uma ampliação significativa dessa prática no estado.

(...) No entanto, a proposição da parceria por parte do governo como linha de política educacional, assentada no propósito de descentralização do ensino, é expressão de uma nova concepção sobre o papel do Estado na educação.

(...) Também no discurso do empresariado, amplamente divulgado pela imprensa nos anos recentes, evidencia a valorização da educação básica como meio de preparação do trabalhador diante dos atuais requisitos do processo produtivo.

(...) Ainda, atrelar a importância da educação ao desenvolvimento econômico é reduzir a escola a um espaço de reprodução social. Daí a importância do caráter público da educação.

As políticas públicas implementadas pelo Estado numa determinada sociedade, em determinado período histórico, bem como as escolhas feitas, em relação aos caminhos de implantação traçados, as decisões tomadas e as estratégias de intervenção governamental, quaisquer que sejam, colocam sempre questões de fundo de diferentes naturezas, especialmente quando focalizam as políticas sociais, dentre elas, as educacionais.

E ainda, para Höfling (2001), o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos e interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.

As políticas educacionais, embora estejam sob o campo da disputa, carregam uma essência a qual é e está condicionada aos programas de governo.

A política educacional estatal procurará alcançar a hegemonia, sempre na defesa dos interesses da classe dominante. Por isso seu domínio não se pode dar pela violência (seria o caso da ditadura), mas precisa criar as condições para que os indivíduos das classes subalternas façam suas opções de forma aparentemente livres. (FREITAG, 1984, p. 42).

Abordar a educação como uma política social, requer diluí-la na sua inserção mais ampla: o espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, que representam a

materialidade da intervenção do Estado, ou o “Estado em ação”, para os que compartilham destas ideias, Viana (1996), Höfling (2001) e Azevedo (2004), dentre outros.

As políticas públicas, entendidas como o “Estado em Ação” são as compreendidas como as de responsabilidade do Estado, não podendo ser reduzidas a políticas estatais; as políticas sociais referem-se a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, com suas raízes nos movimentos populares do Século XIX e a educação, nesse contexto passa a ser entendida como política pública social, de responsabilidade do Estado, mas não pensada somente por seus organismos.

Atenta-se, então, para os caminhos da ação estatal, Estado em ação, isto é, o modo de operar o Estado, que se traduz no ato de “fazer” políticas públicas.

Em época anterior, Freitag (1984, p. 27) apontava: “Já que a formação educacional é considerada direito e dever de todos e o Estado tem a obrigação de criar as condições para que todos estudem, será o próprio Estado o autor dos investimentos e do planejamento educacional”.

Mais adiante, a autora diz que se conceituarmos a política educacional como a ação estatal, essa política abrange as atividades educacionais tanto da sociedade política como da civil. A sociedade política está encarregada de formular a legislação educacional, de impô-la e de fiscalizá-la. O lugar do sistema educacional é a sociedade civil. É aqui que se implantam as leis. Portanto, o Estado, depois de formular as leis ao nível da sociedade política, se encarrega de sua materialização na sociedade civil. E a hegemonia estatal procurará alcançar a hegemonia sempre a favor das classes dominantes.

No entanto, isso não ocorre de modo linear, mas sim pelo poder de persuasão, por meio do consenso entre as políticas que promovem o ajustamento, os corretivos necessários através de mecanismos como leis, planos, programas.

O Estado através de sua política educacional só é ator e a causa central do funcionamento do moderno sistema de educação capitalista aparentemente. Em verdade seu papel é o de mediador dos interesses da classe dominante. (FREITAG, 1984, p. 42).

Na mesma direção vem Offe (1991, p. 9),

As funções sociais do sistema educacional não podem ser analisadas de modo adequado se partirmos (mesmo que de forma indireta, exploratória e secundária) das intenções declaradas e finalidades estabelecidas por professores, especialistas em currículo, funcionários ligados ao sistema educacional, organizações ativas na política da educação, ministérios, etc., porque este procedimento implicaria em três fontes de erros.

O autor diz que há discrepância entre os fins declarados e os critérios e pontos de vistas que na realidade se fazem presentes na prática; a ação orientada por finalidades e as condições do meio, bem como entre funções manifestas e latentes, o que leva a questionar “não é o que, nem de quem partem as intenções que orientam o sistema e sua reforma, mas que estrutura ele cria e transforma - e a que interesses ele está aberto e a quais permanece fechado” (OFFE, 1991, p. 13).

Ambos os autores entendem que o que está declarado no sistema educacional precisa ser analisado nas entrelinhas e para a necessidade de uma análise não linear quando se trata de relações econômicas e de conflito de interesses sociais. É parte do que analisamos em nosso trabalho no que se refere ao PNLD.

Ainda nessa lógica, Sanfelice (2005, p. 100) nos alerta para a diferenciação necessária especificamente no caso da educação entre destinação de serviços estatal e público.

Parte das confusões que nos levam a tomar a educação estatal como um conceito equivalente da educação pública decorre do ordenamento jurídico resultante da democracia burguesa instalada em boa parte dos países capitalistas. O componente jurídico, em geral, denomina certos serviços estatais, por ela considerados públicos como de serviços privativos e outros de não-privativos. (...) E o caso da educação é exemplar. Ela é considerada serviço público quando oferecida pelo Estado ou pelo setor privado.

A partir dessa lógica jurídica, a educação escolar (estatal e do setor privado) é sempre serviço público, por mais que as evidências demonstrem o contrário. Podem ser estes os argumentos que levaram o setor privado a exigir financiamento estatal e o privado a querer se estabelecer no que é público, além de as políticas beneficiarem o que é privado em detrimento do que lhe devido, o público. No caso, podemos citar aqui a participação do mercado editorial no PNLD.

No mesmo sentido, Pereira (2011, p. 175) se refere à política social como política pública, no sentido de *coisa pública*³¹, coisa de todos. Portanto, embora a política pública seja regulada e frequentemente provida pelo Estado, ela também engloba demandas, escolhas e decisões privadas, podendo e devendo ser controlada pelos cidadãos num controle democrático.

Assim,

Política pública expressa, assim, a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos. (...) Por isso, o termo “público” que a qualifica como política tem um intrínseco sentido de *universalidade* e de *totalidade*.

A reflexão acima contraria as manifestações da lógica neoliberal para Moraes (2000, p. 31) que diz,

A lógica neoliberal é uma coisa. As suas manifestações, porém, são muitas e variadas. É imprescindível compreender a primeira e perceber as suas implicações de médio e longo prazos. (...) Um modo muito particular, que tem contudo como traço essencial a negação de sua parcialidade e a afirmação de sua suposta universalidade. Ah, aquilo que os antigos ingenuamente chamavam de ideologia.

E vem ao encontro da crítica feita aos neoliberais por Azevedo (2004). Para os neoliberais, pautados na lógica de menos Estado, mais mercado e liberdade individual, qualquer intervenção estatal pode ser entendida como ingerência coibidora da liberdade individual e como autoritarismo na vida social. Os programas sociais, no limite, podem ser vistos como o “caminho da servidão” ou tendência ao totalitarismo ou ainda são vistos como estímulos à indolência e à permissividade social. A intervenção estatal, através de subsídios, também pode ser considerada como bloqueadora dos mecanismos que o próprio mercado é capaz de acionar para restabelecer seu próprio equilíbrio.

O “inchamento” da máquina governamental é outro argumento considerado de efeito nefasto provocado pelas políticas sociais. O contrário também pode ocorrer, ou seja, a hipertrofia da máquina governamental, que pelo caráter não lucrativo das atividades públicas, compromete as atividades produtivas expressando-se em inflação e desemprego.

³¹ Do latim (*res*) publica (*de todos*), Pereira (2001, p. 174).

Para os neoliberais, a política educacional não é tão contagiada pelo vírus neoliberalizante como as outras políticas sociais. A ampliação das oportunidades educacionais, aliada à liberdade individual, é considerada um dos fatores mais importantes para a redução das desigualdades.

Essas políticas deveriam dividir com o privado as responsabilidades e contribuir para estimular a competitividade conforme as leis de mercado. “No extremo, concebe-se que a política educacional, tal como outras políticas sociais, serão bem-sucedidas, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado” (Azevedo, 2004, p. 17).

Shiroma (2007) conclui que as políticas educacionais, mesmo sob semblante muitas vezes humanitário e benfeitor, expressam contradições, uma vez que ao longo da história, a educação redefine seu perfil reprodutor/inovador da sociabilidade humana e adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e à reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida e que o processo educativo forma as aptidões e comportamentos que lhes são necessários, e a escola é um dos seus *loci* privilegiados.

Vale ressaltar que a escola, por sua vez, surge no contexto das sociedades de classes, como privilégio das elites. Sua expansão para o povo se dá nos limites da formação de mão de obra e da difusão dos valores dominantes, de acordo com os interesses dos proprietários dos meios de produção. Porém, como espaço de luta de classes, reflete as relações conflituosas entre dominantes e dominados e a luta incessante dos trabalhadores contra a exploração e a opressão, na concepção marxista conforme aponta Saviani (2011).

Nas últimas décadas, Altmann (2002), Soares (2003) e Torres (2003) apontam para a forte influência exercida pelo Banco Mundial na política macroeconômica brasileira que se irradia sobre diversos setores, entre eles, a educação.

Não alheio a isso, o governo Fernando Henrique Cardoso deu continuidade a reformas educacionais, muitas das quais coincidiam com propostas do Banco Mundial (BIRD). Embora a política de crédito do BIRD à educação se autodenomine cooperação ou assistência técnica, ela nada mais é do que um cofinanciamento cujo modelo de empréstimo é do tipo convencional, tendo em vista os pesados encargos que acarreta e também a rigidez

das regras e as condições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial.

De acordo com Torres (2003), o BIRD apresenta uma proposta articulada para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares.

A proposta de governo apresentada por Fernando Henrique Cardoso na sua primeira candidatura à Presidência da República, em 1994, já apontava para as novas perspectivas educacionais a serem adotadas no país. As medidas propostas para a educação incluíam, entre outras, a redução das taxas de responsabilidade do Ministério da Educação como instância executora; o estabelecimento de conteúdos curriculares básicos e padrões de aprendizagem; a implementação de um sistema nacional de avaliação do desempenho das escolas e dos sistemas educacionais para acompanhar a consecução das metas de melhoria da qualidade de ensino (Cardoso, 1994).

Consonante às indicações do BIRD às estratégias educacionais brasileiras, é possível verificar o quanto o Ministro da Educação no Governo de FHC Paulo Renato de Souza, que já foi consultor do Banco, acata as recomendações do BIRD.

Haddad et al. (2008, p. 33) reitera. Para ele, o BM teve forte influência na definição de políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas, nem tanto pelo volume de recursos que injetou no setor, mas pelo que conseguiu influenciar nas políticas sociais, principalmente porque seu aval abria portas para a liberação de empréstimos destinados a programas de ajuste estrutural.

O esforço de influência dos bancos ia além do financiamento de projetos, cujo valor era pequeno frente aos dispêndios realizados, mas se concentrava principalmente na orientação de políticas. A orientação de políticas educacionais sempre esteve em complementaridade às orientações macroeconômicas, o que por sua vez, a longo prazo, calcado na lógica do custo-benefício, teve como resultado a terrível queda na qualidade do ensino oferecido pelo setor público. A lógica neoliberal imperava na reforma educacional.

Nessa reforma, o governo federal elaborou os Parâmetros Curriculares Nacionais, que tinham por objetivo estabelecer uma referência curricular nacional. Segundo o Ministério da Educação, eles são uma referência nacional para o ensino básico, pois estabelecem uma meta educacional para a qual devem convergir as ações políticas. No

entanto, também é enfatizado o caráter flexível de tal proposta, a qual permite um diálogo com as escolas no que se refere à elaboração de seu projeto pedagógico.

Estabelecidas as metas e os padrões de rendimento, urgia implementar sistemas de avaliação que deveriam monitorar o alcance das mesmas. Diversos sistemas de avaliação nacionais foram implementados na década de 1990, como o SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica –, o ENEM – Exame Nacional de Ensino Médio –, o Exame Nacional de Cursos (Provão), a Avaliação dos Cursos Superiores. O Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade de Educação e o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA) são exemplos de projetos internacionais de avaliação.

E em meio a reforma, o Programa Nacional do Livro Didático é citado pelo governo como exemplo de investimento que visa a melhoria da qualidade de ensino. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) ficou responsável pela avaliação dos livros, cabendo aos professores a escolha dos mesmos. No entanto, essa medida fica restrita a livros didáticos, não sendo enfrentado o problema da falta de acesso a livros em geral. No lugar de investimento em bibliotecas, o governo priorizou a instalação de microcomputadores nas escolas, segundo Altmann (2002).

Para Cunha (2011), durante o governo FHC, grandes grupos editoriais espanhóis, que já estavam fortemente instalados em países da Hispano-América, desembarcaram no Brasil, cujo mercado correspondia a 40% de toda a América Latina. Os espanhóis, que entraram fortemente na compra de estatais privatizadas nas áreas de energia, telecomunicações e bancos, também assumiram o controle de empresas privadas rentáveis, como na edição de livros.

As políticas educacionais implementadas no Brasil nos anos 90, do século XX, segundo Dourado (2002) são demarcadas por opções e interesses sociopolíticos articulados às mudanças no cenário contemporâneo, que se traduzem na apreensão das determinantes históricas que balizam o processo de reforma do Estado brasileiro. Essa lógica implica alterações no campo das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, na medida em que estão em curso propostas e projetos que se configuram pela minimização do papel do Estado, marcado pela interpenetração das esferas pública e privada em detrimento da primeira.

Ainda para Shiroma (2007), a reforma da década de 1990, diferentemente da de 1970, não caiu como pacote sobre nossas cabeças, foi se infiltrando pela mídia, minando o senso comum, cooptando intelectuais e formadores de opinião pública. Às ocultas, progressivamente, buscou impor a mercantilização da educação.

As iniciativas reformistas do governo FHC, em relação à educação, foram materializadas através da legislação, do financiamento de programas governamentais em suas três esferas e por uma série de ações não governamentais. Isso confirma que a reforma educacional brasileira já vinha sendo articulada às recomendações dos organismos multilaterais.

Os autores afirmam ainda que esse governo não poupou esforços para implementar tal política, mesmo que para isto precisasse inverter o consenso que os educadores brasileiros construíram sobre pontos básicos da educação nacional, na luta pela democratização do país nas décadas de 1970 e 1980.

Tal reforma exigia uma transmutação do Estado administrador e provedor para o Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas, o que demandou desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas.

Se a reforma educacional do Governo FHC for olhada em suas conexões com a política social, será possível perceber que, em sua inscrição nessa esfera mais ampla, o que chamamos de “política educacional” assumiu, na verdade, a forma de uma “política escolar”. Quando suas peças são vistas em conjunto, torna-se evidente o propósito de adaptar instrumentalmente a escola a novas funções que se tornavam estratégicas no novo contexto econômico e político. É como se a escola fizesse as vezes do Estado onde ele não estava suficientemente presente por outros meios. Trata-se por certo, de uma forma pobre de presença do Estado, mas isso não é contraditório se for considerado que essa versão pobre do Estado destinava-se, exatamente, aos pobres para Algebaile (2009, p. 309).

É Dourado (2002) que afirma que o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) configuram-se como importantes interlocutores multilaterais da agenda brasileira.

No campo educacional, esses interlocutores, particularmente o Banco Mundial, revigoram a sua atuação no país a partir da década de 1980.

Das orientações gerais do Banco Mundial é possível depreender a prescrição de políticas educacionais que induzem as reformas concernentes ao ideário neoliberal, cuja ótica de racionalização do campo educativo deveria acompanhar a lógica do campo econômico, sobretudo, a partir da adoção de programas de ajuste estrutural.

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-formar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho.

Azevedo (2011) avalia que no Governo de Lula muitas ações procuraram privilegiar a gestão democrática no campo da educação como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliação de educação profissional e tecnológica, o aumento dos anos obrigatório do EF, o piso salarial nacional para os professores da EB, fortalecimento de conselhos gestores, conferências nacionais, dentre outras, no entanto, a implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) impõe à políticas das municipalidades um plano seguindo parâmetros gerencialistas, além da expansão do ensino superior sem cuidados qualitativos, reforço de um sistema de avaliação estandardizados.

Para Oliveira (2009, p.199), os primeiros quatro anos de mandato de Lula podem ser caracterizados, no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior. E, assistimos nesses quatro anos a ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis.

Nos dois mandatos do presidente Lula, houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativa de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais. Sabe-se que o processo de descentralização ocorrido na década

passada ocasionou ganhos e perdas. Não se trata mais de um esforço de recentralização no sentido de uma contrarreforma, mas desequilíbrios provocados precisam ser corrigidos.

As políticas educacionais do Governo Lula, nos seus dois mandatos, podem ser caracterizadas por políticas ambivalentes que apresentam rupturas e permanências em relação às políticas anteriores. Ao mesmo tempo em que se assiste, na matéria educativa, à tentativa de resgate de direitos e garantias estabelecidas na CF/88, adotam-se políticas que estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional.

Cabe observar que tais iniciativas implicam em riscos políticos à medida que desarmam as formas de controle direto, o que pode resultar, em última instância, na delegação de poder por parte do Estado a outros atores envolvidos no processo de implementação dessas políticas que pode gerar um vácuo que vai paulatinamente sendo preenchido por interesses particulares. Tal processo pode resultar na ação pública cada vez menos estatal e, por isso, menos pública. Esse é um risco de esvaziamento de poder e de referência que tal modelo de gestão de políticas públicas pode ensejar para Oliveira (2009, p. 208).

Para entender a dinâmica do funcionamento do sistema educacional, é necessário considerar que a sua inserção numa sociedade é determinada pelo seu modo de produzir a vida material, ou seja, determinada pelo seu modo de produção, o qual, por sua vez, influencia essencialmente as relações sociopolíticas da sociedade; a escola nesse contexto contribui para manter e reproduzir as relações capitalistas de produção, além de perpetuar a divisão do sistema em classes sociais, a despeito das funções democráticas proclamadas para a escola pública.

Está entre as funções da escola socializar a cultura e, embora haja alguns esforços neste sentido, ao menos prescritos nos textos legais, na realidade o que temos atualmente é o acesso de um número significativo de crianças à escola. Segundo dados do IPEA do ano de 2009³², 98,1% das crianças da região Sudeste e 97,6% do país, em idade escolar estão frequentando a escola, mas há muito a se buscar.

O acesso é um dos pontos fundamentais para que a escola possa cumprir o seu papel, mais precisamente a escola pública, visto que somente ela, por seu caráter

³² Fontes: IPEA em <http://www.ipea.gov.br>

obrigatório e gratuito, garantido pela Constituição Federal³³ de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente³⁴ em 1990, e reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional³⁵ nº 9394/96, é a única instituição capaz de oferecer a todos os que por ela passam o mínimo cultural comum (AFONSO, 2004, p. 86) necessário para que a sociedade se torne mais democrática e igualitária do ponto de vista das oportunidades, com vistas a diminuir as injustiças sociais.

As políticas educacionais no Brasil, nesse contexto, vêm sendo balizadas por mudanças, destacando-se, sobretudo, as de ordem jurídico-institucional. Na área educacional, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e do Plano Nacional de Educação (PNE) colocaram-se como passo decisivo nessas mudanças, para Dourado (2002).

Para Durham (2010), a LDB fortaleceu a tendência à descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional e repartiu a competência entre as instâncias do poder (federal, estadual e municipal), enfatizando a responsabilidade de estados e municípios para com a universalização do ensino fundamental, que passou a ser responsabilidade de ambos.

Arretche (2001) amplia a discussão, levando aos conflitos dentro da mesma sociedade, no caso do Brasil, situando as relações federativas entre a União e os Estados e entre estes e os municípios, ao afirmar que políticas públicas compartilhadas por governos ligados a partidos que competem entre si tendem a produzir comportamentos não cooperativos devido à incongruência de objetivos derivada da competição eleitoral.

Condições de acesso, permanência e qualidade são elementos fundamentais e inseparáveis, e decorrência do direito à educação, que vem consubstanciada no aparato legal vigente. O Plano Nacional de Educação que terminou sua década no final de 2010 traz,

³³ Art. 208. “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria e § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988).

³⁴ Art. 54. “É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; e § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. (BRASIL, 1990)”.

³⁵ Art. 4º. “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e art. 5º - O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo (...).(BRASIL, 1996)”.

(...) o ensino fundamental deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão. (BRASIL, 2001, p. 19).

Ainda que as três condições: acesso, permanência e qualidade vêm logrando êxitos, não podem ser tomados como muito satisfatórios. O acesso no ensino fundamental é considerado próximo da universalização, a permanência nem tanto e à qualidade ainda há uma certa distância a ser percorrida, considerados os resultados das avaliações nacionais e internacionais³⁶. É fato também a implantação de políticas dissociadas para o acesso, a permanência e a qualidade se devem à implementação gradual.

No que tange às políticas para a permanência no sistema escolar, conforme descrito no Histórico do PNLD, esse foi e é um dos programas para assegurar a permanência para Höfling (2001) e Cury (2009) e, na década passada foi ampliado inclusive para o EM e EJA.

Para Durham (2010), ao realizar estudo comparativo da política educacional de FHC e Lula traz,

É de fato surpreendente a quantidade de programas mantidos, transformados, ampliados ou criados por cada governo. Embora eles tenham provavelmente influído para o aumento das taxas de matrículas, é notável que nenhum deles pareça ter conseguido melhorar a qualidade do ensino.

No caso do LD houve a permanência do programa com modificações, seja no sentido de adequação ou de sua ampliação. Cabe destacar a recomendação do Banco Mundial que considera como “avenida promissora”³⁷ “Proporcionar livros didáticos e guias didáticos para os professores” Torres (2003) e a educação passa a ser analisada e pautada por critérios próprios de mercado e a escola comparada a uma empresa, o ensino resume-se a um conjunto de insumos (*inputs*) que intervêm na caixa preta da sala de aula – o professor sendo mais um insumo – e a aprendizagem é vista como o resultado previsível da presença (e eventual combinação) desses insumos.

³⁶Ver IDEB, IDESP e PISA. Não cabe aqui abrir o debate sobre o papel e o significado das avaliações nacionais, internacionais ou externas e muito menos questionar a veracidade dos dados apresentados pelas mesmas. Estamos somente nos referindo aos índices sem analisá-los efetivamente.

³⁷Avenida promissora: (o que funciona) e becos sem saída (o que não funciona) em relação à educação de primeiro grau nos países em desenvolvimento, propondo para esses países como opção de política. Ver: Torres (2003).

No Brasil, tanto pelo governo federal como estadual esta recomendação foi seguida à risca.

Enfim, estudar o Estado é desnudar uma arena tensa e contraditória, na qual interesses e objetivos diversos se confrontam permanentemente e, no contexto capitalista, ficam ainda mais acentuados, principalmente no que tange às relações de dominação que se dão no seu interior. Relações e interesses que muitas vezes ultrapassam os de cidadania e de garantia de direitos.

Muitas vezes em nome de universalizar direitos, se entrecruzam as relações com o mercado e nesse sentido, o PNLD muitas vezes acaba por ser utilizado como uma forma de sobreposição e sobrevivência do mercado, principalmente o editorial sobre as necessidades das escolas e dos alunos.

2.2 O Federalismo e as Relações de Cooperação

A educação é um direito da pessoa e um dever do Estado e como tal deve ser garantido a todos indistintamente. Essa garantia de direitos se dá por estarmos em um Estado de Direito que pode exercer uma nova forma de ditadura, mais dissimulada, onde as leis são elaboradas pelas classes hegemônicas que estão no poder, de modo a impor a vontade de uma classe sobre a outra, num ambiente de liberdades civis, políticas e de direitos sociais.

Para Costa, Cunha e Araújo (2010, p. 21-22), o federalismo é, pois, umas das formas de distribuição das competências no âmbito da ordem jurídica do Estado que se opõe ao Estado único. Trata-se de um arranjo complexo, no qual a existência de mais de um poder sobre o mesmo território resulta na necessidade de constante cooperação para evitar, de um lado o conflito de competências e, de outro, a supremacia de um poder sobre os demais.

Ainda assim, na atualidade, grande parte dos países reconheceu a necessidade de se garantir esse direito e, portanto, de se ter um aparato legal que possibilite a extensão desse direito a todos.

No caso brasileiro, o Estado democrático de direito propõe uma reforma do Estado que visa a ajustá-lo às demandas do neoliberalismo e, nessa perspectiva, assume uma nova conceituação de descentralização, autonomia, a qual possibilita a esse Estado reconfigurado uma atuação mais controladora dos resultados produzidos no âmbito da chamada sociedade civil e menos provedor, no que tange aos direitos sociais, entre eles, a educação formal.

E, por ser a educação pública um bem público de caráter próprio, que pode ser aberta à iniciativa privada, decorre disso, ser protegida por legislação pertinente como a LDBEN N° 9394/96, PNE, resoluções e pareceres dos CE de Educação.

Do direito à educação há decorrências³⁸ desse direito e uma delas é a oferta de condições para a permanência dos alunos na escola. A permanência depende de fatores intrínsecos e extrínsecos à escola e um deles é o financiamento da educação conforme o artigo 4º, VIII “atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1996).

No que diz respeito à oferta de material didático-escolar, está o livro didático materializado no PNLD, nosso objeto de estudo.

E Cury (2009, p. 129) ao se referir-se ao PNLD, traz:

Essas ações e programas concorrem para fazer dessas formas de assistência ao estudante 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.

³⁸ Cury (2011) apresenta três decorrências desse direito a serem observadas e garantidas pelo Estado: acesso, permanência e qualidade. O autor detalha e descreve suas implicações jurídicas e as possibilidades e responsabilidades dos gestores quanto a cada uma delas. A nós interessa discutir mais pormenorizadamente sobre a permanência.

O PNLD é um programa federal que deve chegar às outras duas esferas administrativas, Estado e município. Essa situação tem implicações variadas e faz jus a considerações importantes. A forma como estão estruturadas as relações de cooperação entre os entes federados União, Estado e Municípios, ou a estrutura das relações federativas nas políticas específicas afeta as estratégias possíveis para coordenação vertical das políticas nacionais.

Fato que a participação dos entes federados na oferta educacional é objeto de controvérsia desde a primeira Constituição da República, em 1891 e no Brasil, a restauração do federalismo, no final dos anos 80, ocorreu anteriormente à descentralização das políticas sociais, no final dos anos 90.

A partir da Constituição Federal de 1988, e a regulamentação da educação a partir da LDB, a partir do projeto do Senador Darcy Ribeiro fixou-se a organização da educação brasileira, ainda que na CF/88 no artigo 23 já no ano de 1988 já estivesse proposto que:

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

Também o artigo 211 da CF/88 traz que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988), convalidado na LDBEN N° 9394/96, no título da organização da educação nacional, no Art. 8° A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1° Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2° Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (BRASIL, 1996).

No ano de 2006, a Emenda Constitucional (EC) N° 53/2006, traz no Art. 30 “[...] VI-manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.” (BRASIL, 2006).

Araujo (2010) sintetiza na afirmação abaixo o que preconiza a legislação vigente e vai adiante trazendo, inclusive, a relação que a União certamente terá com as outras unidades federativas e sobre as implicações para a política pública de corte social, ou seja, a educacional.

Assim,

Se o Estado é o responsável por assegurar à população o conjunto dos direitos sociais e, especificamente, o direito à educação, a sua forma de organização político-administrativa, a forma como distribui territorialmente o poder, a forma como estabelece relações com as unidades subnacionais e a forma como distribui recursos tributários para essas unidades têm implicações diretas na implantação das políticas de ampliação do acesso, da permanência e da qualidade na escola, que constituem o direito à educação. (ARAÚJO, 2010).

O quadro apresentado por Araújo (2010) em relação à gestão e financiamento do LD pode ser analisado conforme na gestão de FHC no que diz respeito à gestão do PNLD principalmente no Estado de São Paulo, aliás, somente o Estado de São Paulo manteve a gestão descentralizada até o ano de 2005. No que se refere ao financiamento, sempre coube à União fazer o repasse.

Já na mudança de Governo, de FHC para Lula, há a recentralização da gestão do PNLD.

Dourado (2009) anuncia que há um limite na lógica política que se faz presente na complexa relação estabelecida entre o ministério, suas secretarias e órgãos e as demais instâncias responsáveis pelas políticas educacionais nos estados e municípios secretarias, conselhos etc., bem como na superposição de programas e ações no campo educacional que, por vezes, estruturam programas com concepções e finalidades político-pedagógicas contraditórias, não contribuindo para o avanço das políticas e da gestão na área.

É exatamente o que ocorre no Estado de São Paulo após a recentralização do PNLD. No ano de 2007 é implantado o Programa Ler e Escrever. Com a implantação desse Programa há entre as ações previstas a distribuição de material didático específico aos professores dos anos iniciais do EF, que ocorre concomitantemente a distribuição de LD pelo PNLD.

Arretche (2004) diz que a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com

Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social.

Mesmo com as possibilidades acima, analisando os trabalhos de Arretche (2002, p. 29), verificamos que o LD faz parte das políticas centralizadas pelo Governo Federal, embora houvesse uma tentativa não muito longa por parte do Estado de São Paulo de gerir o programa de LD.

No início dos anos de 1990 no Brasil, por sua vez, as instituições políticas federativas já estavam plenamente instauradas, ao passo que a gestão de políticas públicas – particularmente na área social – continuava centralizada, isto é, o governo federal – em virtude do legado do regime militar – continuava responsável pela gestão e pelo financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social etc.

No entanto, no que se refere às questões da intervenção da União entendemos que Abrucio (2005) traz um elemento novo ao debate sobre a coordenação intergovernamental, o autor propõe que haja uma relação de interdependência entre os entes federados e essa coordenação se dê por quem realmente cabe, a União.

O renascimento da federação brasileira com a redemocratização trouxe uma série de aspectos alvissareiros, mas o Brasil também precisa enfrentar os crescentes dilemas de coordenação intergovernamental constatados internacionalmente, de acordo com as especificidades históricas de nossa realidade. (ABRUCIO, 2005, p. 41).

A isso, Arretche (2002) responde que a capacidade do Governo Fernando Henrique Cardoso para implementar reformas das políticas sociais mostra que os governos locais não foram capazes de vetar um extensivo programa pelo qual muitas funções de gestão lhes foram transferidas, alterando significativamente a distribuição de competências entre estados, municípios e governo federal para a provisão de serviços sociais, mostrando que não houve coordenação intergovernamental.

Ao tempo em que a cooperação é uma condição necessária no regime administrativo brasileiro, algumas estratégias utilizadas para implementar políticas comuns comprometem sua efetividade.

Exemplificando essa afirmativa, na área de educação alguns programas e projetos são gestados na esfera federal e disponibilizados aos estados e municípios, que por não compreenderem aspectos importantes da essência desses projetos, ou por não possuírem condições técnicas e financeiras para atender aos requisitos, imputam mudanças na execução dos mesmos e em consequência alteram o alcance dos objetivos propostos, conforme dizem Costa, Cunha e Araújo (2010, p. 18). Isso se refere ao PNLD.

É necessário ir mais adiante, pois para compreender o regime de colaboração no financiamento da educação é preciso contextualizá-lo enquanto política pública estabelecida no âmbito de um governo neoliberal e reabrir a discussão para mudanças necessárias. Isso certamente exacerbaria ainda mais os interesses do setor privado, que passará a externá-los mais avidamente, conforme fizeram outrora, na tramitação da LDB.

E também de acordo com Costa (2010, p. 120),

A análise do regime de colaboração que rege as políticas de financiamento da educação escolar pública, na atual conjuntura, nos mostra o quanto ele está longe de ser uma política que garanta o direito à educação às classes trabalhadoras, embora seja um passo de uma longa jornada nessa direção, que já dura quase um século na história da educação brasileira. Em alguns momentos o regime de colaboração chega à forma de intervenção legalizada da União sobre o financiamento da educação, a fim de irradiar essa nova lógica do aparelho estatal às instituições. (COSTA, 2010, p. 120).

E, finalmente concordamos com Dourado (2010, p. 679) que, para compreender os nexos interinstitucionais de implementação de políticas educacionais, por meio de uma política pública, implica destacar as imbricações entre a realidade social dinâmica e os atores sociais permeadas por categorias analíticas (teórico conceituais) e procedimentos políticos (fins visados), cuja materialização 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.

2.3 Os Estudos sobre Implementação de Política

Pode-se dizer que os estudos de política tornaram-se ferramentas imprescindíveis para governos elaborarem políticas públicas. A pesquisa de implementação de políticas tem se beneficiado, nos últimos anos, do conjunto de ideias que derivam de quatro décadas, de pesquisas, e constata-se que elas são adequadas a: grande grau de estabilidade política, forte tradição democrática, bases da informação acessíveis para orientar a formulação e burocracia relativamente não corrupta, com forte tradição de avaliação profissional. (RUS PEREZ, 2010, p. 1183).

Nos anos 60, teve início nos Estados Unidos, o movimento de políticas públicas partindo de duas vertentes de interesse, dos formuladores de política e dos pesquisadores acadêmicos em ciências sociais (ciência política, economia e sociologia), respectivamente para buscar a solução dos problemas e os outros para aplicar os conhecimentos na elucidação das políticas públicas. Embora o interesse pelas políticas públicas tenha surgido simultaneamente, não provocou de imediato a reciprocidade colaborativa de um grupo pelo trabalho do outro, o que foi ocorrendo gradualmente.

Os Estados Unidos lideraram o movimento, mas o Reino Unido também se mobilizou, principalmente no meio acadêmico a partir de meados dos anos 70. Uma das diferenças significativas entre o concomitante desenvolvimento dos movimentos de políticas públicas no Reino Unido e nos Estados Unidos foi que no segundo a atitude do governo voltada para as ciências sociais foi muito mais favorável do que na Inglaterra.

Nos anos 80, o interesse em política e em análise de política continuou a se desenvolver, apesar de uma tendência de deslocamento do debate. Esse deslocamento do público para o privado acabou levando a administração pública a ser tomada pela gestão pública, devido à aplicação de dispositivos de mercado para se resolver problemas de alocação social.

Aguilar Villanueva (1995) diz que a política pública emerge como uma tarefa coletiva que incorpora conjunta e corresponsavelmente a iniciativa social e governamental, pois ante certos problemas carece teórica e tecnologicamente de uma linha segura de respostas, por isso como uma estratégia de erros e frustrações, sobretudo como uma estratégia de aprender com seus erros e não repeti-los. Para isso, as organizações públicas

devem ser capazes de aprender, reconhecer e remediar seus erros inevitáveis, pois a racionalidade político-administrativa resulta de uma aprendizagem coletiva e mesmo que não ponham fim aos problemas públicos, podem contribuir para fazê-los manejáveis, despojando-se de seus aspectos mais nocivos coletivamente.

Ainda hoje, há uma variedade de termos na literatura com os quais os estudantes de política se deparam. Para a descrição do campo como um todo temos ciências políticas, estudos de políticas e análise de políticas, termos mais comumente utilizados para descrever o campo de estudos.

Ham e Hill (2002) dizem que a variedade terminológica encontrada na literatura tornou-se desconcertante, seja pela indefinição ou pela inconsistência nas definições; pela indefinição quando estas são apresentadas, tornando-se um problema para os estudantes de política. Para eles, essa é a definição a ser feita: análise de política e análise para a política, onde respectivamente há atividade acadêmica preocupada com o campo da compreensão e análise para a política como uma atividade aplicada para contribuir com a solução de problemas sociais.

Assim, mais precisamente nas quatro últimas décadas no mundo todo há uma difícil história de políticas fracassadas que ocorreu em parte por erros de desenho, em parte por falha na implementação das políticas, o que levou Aguilar Villanueva (1995) na década de oitenta aos mesmos questionamentos que os norte-americanos já tinham na década de setenta. Então, ele organiza um material de capital importância para os estudos sobre implementação, organizando os trabalhos dos estudiosos pautados nas gerações.

A primeira geração dos estudos de implementação desencadeou uma série de investigações e recomendações pelos trabalhos pioneiros de Pressmann, Wildavsky e Bardach que se preocuparam com o âmbito da problemática.

Na segunda e terceira geração estão os estudos de Berman, Elmore e Lipsky que propõem proceder aos enfoques hierárquicos de implementação bem como o procedimento inverso: dos operadores aos decisores e vice-versa.

Na última geração estão os estudos de implementação com a finalidade de orientar os diferentes estudos e corrigir na práticas falhas e obstáculos com Van Horn e Van Meter, Rein e Rabinowitz, Masmanian Sabatier e O'Toole.

Bardach (1995) preocupa-se em desmistificar que a maior dificuldade que se tem é a definição dos problemas nas análises de política. Para isso, esboça as dificuldades encontradas ao precisar os problemas na análise de políticas: a primeira é delimitar o problema e a subotimização inadequada na busca da solução; avaliar o âmbito, caráter e intensidade dos sentimentos dos cidadãos acerca de situações ou condições consideradas problemáticas; desvelar o problema do pacote de questões retoricamente expostas; avaliar criticamente os componentes factuais e causais que levam a certas descrições do problema; deslegitimar certas definições que, mesmo baseadas em sentimentos dos cidadãos genuínos vão contra as concepções mais razoáveis do interesse público. Portanto, nem todas aparecem pontualmente em cada tarefa analítica e quando o fazem, não são todas igualmente severas.

Por isso, ele diz que a definição do problema é uma tarefa árdua, mas saber encontrar as soluções é realmente o desafio da análise e da formulação das políticas.

Conhecer as armadilhas mais comuns na elaboração das opções de política e os processos de formular estratégias é uma ajuda muito mais construtiva do que seguir a recomendação de ser criativo conforme sugere a literatura de análise de políticas para May (1996).

Para ele, há dois passos a serem seguidos: identificar primeiro as intervenções viáveis e elaborar estratégias que atendam a essas possíveis intervenções. Isso oferece um conjunto de meios que contribuem para desenvolver a capacidade própria de conceitualizar as ações possíveis e de convertê-las em estratégias adequadas com objetivo de responder aos problemas das políticas.

No que se refere à análise e formulação de políticas, Aguilar Villanueva (1995) analisa duas tendências extremas, a que se inclina a intelectualizar a análise e a formulação das políticas e a que se inclina a menosprezar a análise e deixar a decisão ao jogo e arranjo dos poderes. Diz também que há teses intermediárias que querem conciliar as vantagens dos dois extremos sem cair em suas armadilhas. Trata-se de integrar a análise da política num horizonte maior, considerando a política um aprendizado coletivo para aumentar a capacidade de resolver problemas por uma comunidade. A persuasão é o componente chave da análise com vistas a transformar as relações sociais, institucionais e padrões culturais. Isso faz com que a análise de política perca sua habitual moderação e sonhe a utopia social.

Também para Ham e Hill (2002) a política deve estar acima do mercado como meio de chegar a decisões. Eles não aceitam que os governos tenham sido infrutíferos em suas tentativas de melhorar os problemas sociais e, que, a efetividade de políticas e dos processos de elaboração de políticas não pode ser avaliada independentemente da análise da distribuição dos poderes econômicos e sociais em sistemas políticos.

O incrementalismo fez Lindbolm (1981) reconhecido. Mais tarde, porém ele se volta à análise do papel do Estado nas sociedades contemporâneas e sugere que políticas incrementais estão relacionadas a tipos particulares de arranjos sociais, econômicos e políticos.

A compreensão do significado das políticas públicas para Lamounier (19--?) corresponde a um duplo esforço: de um lado entender a dimensão técnico-administrativa que as compõem buscando verificar a eficiência e o resultado prático para a sociedade; e de outro lado, reconhecer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais.

Na segunda metade dos anos setenta, a literatura de implementação de política resgatou as questões organizacionais e administrativas esquecidas, devido à importância que se deu à análise, formulação e eleição das opções. Contudo, os pequenos êxitos da presença governamental ativa no campo dos problemas sociais que os estudos de avaliação e de implementação mostravam.

Nelson (1993) diz que nessa mesma época a formação da agenda era um tema relativamente novo nos estudos de política. De uma perspectiva organizacional, propôs quatro etapas analíticas distintas para a formação da agenda; o reconhecimento do assunto, a adoção do assunto, a priorização do assunto e a manutenção do assunto.

Allison (1996) apresenta sua análise sobre a crise dos mísseis cubanos para além da visão política e contribui à maneira que sintetiza em três paradigmas as respostas possíveis. Para isso, cada um dos modelos conceituais de política deve estar articulado a um paradigma analítico: modelo de política racional, processo organizacional e política burocrática. Enfatiza determinados aspectos além de sugerir como as políticas podem ser melhoradas em sua formulação e execução.

Etzioni (1995) trata da tomada de decisões e analisa três abordagens: os modelos racionalistas geralmente concedem aos responsáveis pela tomada de decisões um alto grau de controle da situação; a abordagem incrementalista parte de um modelo oposto, que pressupõe que se tem pouco controle sobre o ambiente e sugere aproximação da tomada de decisão social e o terceiro modelo que combina os elementos das duas abordagens. A esse modelo denomina exploração combinada.

Para o autor, uma sociedade ativa será mais capaz de resolver seus problemas à medida que tiver maior capacidade de construir consensos ainda maiores do que se propõe às democracias; tiver meios de controles mais eficazes do que as sociedades totalitárias, porém não mais numerosos. A estratégia de exploração combinada não deve tender nem para o racionalismo das sociedades autoritárias e nem para o incrementalismo que define as democracias.

No que se refere aos estudos sobre implementação de políticas, Aguilar Villanueva (1995) afirma ter tido nos anos 80, a mesma sensação que acometeu os estudiosos de política dos anos 60 e 70, principalmente no que diz respeito ao processo de implementação.

No ano de 1987, Lester et al. organizaram um estudo sobre implementação de políticas. Hill e Hupe (2002) atualizaram o estudo realizado por Lester et al. (1987) e Marques (2008) também buscou adaptar a tabela sobre os estudos realizados.

Para isso, os estudos foram classificados em três perspectivas: *Top-downers*, *Bottom-upers* e *synthesis ou hybrid*.

A primeira das concepções, a *top-down* refere-se aos estudos que podem ser sintetizados numa visão de cima para baixo, concentrando-se principalmente nos aspectos do processo de implementação que são acessíveis a quem decide formalmente a política e busca controlá-los, e a *bottom-up* numa visão de baixo para cima, que tem lançado severas críticas tanto de ordem metodológica como política.

Autores americanos e europeus têm pesquisado formas de integração dessas abordagens que buscam identificar e desenvolver aspectos válidos e produtivos das visões, principalmente no contexto empírico, numa abordagem *synthesis ou hybrid*, ou sintetizadora.

O'Toole Jr. (1995), em seu estudo sobre o processo de implementação, realiza um esforço de revisão crítica e organização da bibliografia sobre implementação em duas tabelas: na tabela 1 (1995, p. 420-427) organiza os autores que apresentam as variáveis consideradas importantes na bibliografia sobre implementação e na tabela 2 (1995, p. 432-441) traz as recomendações práticas presentes na literatura sobre implementação.

Nos detivemos em apresentar alguns autores da tabela 2, pois também para O'Toole Jr. (1995) a implementação requer uma ação conjunta de diversas organizações.

Van Meter e Van Horn (1995) estão entre os estudiosos da abordagem *top down*. Eles definem implementação como as ações efetuadas por indivíduos, grupos, públicos e privados com vistas à realização de objetivos previamente decididos. A estas ações, pertencem tanto os esforços momentâneos por traduzir as decisões em propostas operativas, como os esforços prolongados para realizarem as mudanças, grandes e pequenas, ordenadas por decisões políticas.

Para eles, a implementação começa depois que as decisões prévias tenham sido estabelecidas e a legislação tenha sido publicada. A ausência de implementação não deve ser atribuída ao fracasso do momento de inicialização e à capacidade de seguir adiante e, desse modo, os estudos de implementação se dedicam aos fatores que contribuem ou não para que se realizem os objetivos da política.

Acreditam que esse modelo conceitual atenta aos que elaboram as políticas sobre as variáveis que podem ser manipuladas com o fim de melhorar a prestação de serviços públicos.

Ainda o modelo de análise desses autores postula a existência de seis variáveis que definem os vínculos entre a política e seu desempenho, as relações entre variáveis independentes e variável dependente, assim como as relações entre as variáveis independentes. São variáveis: normas e objetivos das políticas, os recursos das políticas, a comunicação entre as organizações e as atividades vinculadas a ação, características das instâncias responsáveis pela implementação, as condições econômicas, políticas e sociais e as atitudes dos responsáveis frente à execução das decisões políticas.

Enfim, oferecem um modelo sistêmico do processo e também com os defeitos tradicionais dos modelos sistêmicos abstratos, como variáveis suscetíveis de manipulação. Entendem que, se as autoridades querem melhorar o clima a favor das análises em nível

local, as autoridades centrais devem separar as funções de supervisão das de assistência técnica. As autoridades centrais devem especificar os fins e não os meios.

Rein e Rabinovitz (1995) tratam em seu estudo da política de implementação e postulam que a melhor maneira de entendê-la é considerá-la como uma tentativa para resolver o conflito entre os imperativos. Em menor medida que Bardach (1995), aborda a implementação desde a perspectiva estratégica dos diversos atores, bem como o condicionamento dos imperativos no processo de implementação. Estabelecem os imperativos do processo de implementação de forma que estes fatores possam ser considerados na formulação de novas políticas.

Para eles, na implementação há uma preferência dos governos, mediada por atores que geram um processo caracterizado por relações de poder e negociações recíprocas. Os atores têm que considerar a existência de três imperativos potencialmente conflitivos entre si: o imperativo legal de cumprir a exigência legislativa, o imperativo racional burocrático de realizar o que seja defensável racionalmente e o imperativo consensual de facilitar o acordo entre as partes interessadas no resultado e com possibilidade de exercer influência.

Sendo assim, a implementação passa por três etapas principais: a elaboração de diretrizes, a distribuição de recursos e a supervisão. Em cada uma dessas etapas operam os imperativos legal, racional e consensual.

Tratam também da relevância das metas, complexidade, natureza e nível dos recursos, número de níveis, quantidade de agências e número de participantes como variáveis importantes no processo de implementação.

Berman (1995) contribui com o campo de análise de implementação que em seu tempo começa a tomar forma. Trata dos estudos da macro e da micro-implementação. Conclui que a batalha pelo reconhecimento, pela implementação como um aspecto crucial da elaboração de políticas foi ganha, mas a análise da implementação apenas começa a sair dos estudos de caso e do conhecimento aplicado e, para isso, é necessário um marco flexível de análise que defina os conceitos centrais e identifique os principais fatores que afetam a implementação.

Entende que a implementação deve ser desvelada como um processo que habitualmente se apresenta encoberto de decisões incrementais aparentemente triviais dos autores que se limitam a desempenhar suas funções e, então, propõe alguns conceitos como

macro e micro-implementação, integração frágil, transições na implementação, mutação, adaptação mútua, fases da implementação. Para isso, é necessário que se faça uma avaliação realista na qual os conhecimentos científicos podem reduzir as incertezas e dificuldades inerentes à implementação e não haja possibilidades de que a análise preditiva proponha remédios universais para as incertezas que caracterizam a implementação.

Entende que o contexto institucional (local) exerce influência importante, especialmente no caso do ambiente organizativo e das motivações dos participantes, enquanto a política federal, a tecnologia e os recursos exercem uma influência mínima, por isso entende como pertinente outorgar um nível considerável de autonomia e responsabilidade da implementação. Interessa-se pela racionalidade instrumental e pelo consenso entre as ações das agências de implementação e do sistema político e enfatiza a necessidade de ser sensível aos desejos dos profissionais que operam em nível de rua.

Sabatier e Mazmanian (1995) preocupam-se em propor um marco de análise, menos amplo, um marco específico na identificação de variáveis básicas e atentando-se para a forma que a obrigatoriedade legal influencia os acontecimentos subsequentes. Tentam captar a dinamicidade da implementação, considerando as mudanças nas condições socioeconômicas e na opinião pública, e a influência que outros fatores têm nesse processo. Os fatores se dividem em três categorias amplas: a tratabilidade dos problemas que a lei direciona a partir de quatro variáveis; a capacidade da lei para estruturar apropriadamente o processo de implementação com sete variáveis; o efeito líquido das diversas variáveis políticas no apoio aos objetivos da lei com cinco variáveis.

Para eles, a função central da análise da implementação consiste em identificar os fatores que condicionam o alcance dos objetivos normativos ao longo de todo o processo.

Bardach (1995), numa perspectiva um pouco diferente, enfoca sua atenção nos obstáculos que podem enfrentar os programas por ter que organizar uma multiplicidade de elementos necessários para a realização dos objetivos normativos. Para ele, o processo de implementação deve ser concebido como uma série de jogos em que participam numerosos atores semi-autônomos e cada um deles se esforça por proteger seus interesses e obter acesso aos elementos que estão sob o controle de outros. Esse grande número de jogadores com características, objetivos, estratégias, táticas, normas para vitória e tipo de comunicação específica entre os jogadores requerendo uma assembleia para produzir

produtos. Todo esse jogo ocorre em meio a uma grande incerteza e respondem à ideia do que é feito, que deve ser de alguma maneira consistente com a normatização. Para isso, deve-se ter sempre alguém preparado para lidar com os problemas que apareçam nos jogos de implementação.

Assim, o processo de implementação se constitui num processo de interação estratégica entre numerosos interesses especiais, no qual todos defendem seus próprios interesses e em algum lugar a barganha se estabelece quando se devem agregar as partes em função de um objetivo.

Stoker (1995) propõe uma análise do regime e do processo de implementação que incorpore dois enfoques. Define regime de implementação como aquele que regula as atividades do processo e diz que o regime institucionaliza valores importantes para a tomada de decisões públicas e ao mesmo tempo é também um ordenamento organizativo que ajuda a definir e a consolidar os valores políticos que lhe são inerentes. Assim, um regime de implementação pode ser considerado um arranjo entre os participantes na implementação, que identifica os valores que devem acatar durante esse processo e proporciona um marco organizativo para a promoção dos valores.

Para ele, qualquer marco conceitual de análise contém um raciocínio implícito de ênfase sobre os procedimentos que considera mais adequados para o desenvolvimento da investigação.

Num estado federativo, com uma economia política liberal, os recursos necessários para dar cumprimento aos objetivos das políticas nacionais geralmente estão fora do controle direto do governo nacional e se deseja implementar suas políticas, o governo nacional deve fomentar relações de cooperação com outros centros de autoridade. Relações estas, que devem ser reguladas pelos regimes de implementação. Um regime bem estruturado poderá transformar as expectativas dos participantes na implementação, promovendo o comportamento cooperativo e a coordenação em torno da política de adaptação mútua.

A análise da implementação, a partir da perspectiva do regime, pode ter duas consequências significativas. Em primeiro lugar, possibilita reconsiderar alguns dos conhecimentos de sentido comum que tem surgido de análises anteriores sobre a implementação e em segundo lugar, os conteúdos da avaliação de análise da

implementação podem passar a depender em maior medida do contexto e de parâmetros de desempenho suscetíveis de discussão.

Assim, para isso, como em qualquer outro marco de análise, os analistas da implementação devem estar dispostos a eleger um certo valor de federalismos e descartar outros. Esse marco de análise se apresenta como uma alternativa que combina aspectos positivos e normativos daquelas perspectivas contrapostas em torno da implementação e que evita ter que realizar uma eleição excludente e satisfatória. O seu valor consiste em ser suficientemente flexível como para incorporar os valores essenciais das políticas federais, com o fim de elaborar uma perspectiva precisa em torno do problema da implementação. O problema central consiste em determinar a maneira como os participantes da implementação podem chegar a colaborar eficazmente para alcançar os objetivos da política, dentro de um contexto em que a autoridade se encontre amplamente difusa.

Elmore (1995) realiza uma retrospectiva das diferentes contribuições citadas no campo da implementação e considera que estas teorias produzidas com base em estudos de caso, são longas em descrição, mas curtas em prescrição, e não tem auxiliado muito aos formuladores de políticas.

Para isso, propõe dois tipos claramente distintos de abordagem para a análise da implementação: *forward mapping*³⁹ ou *diseño prospectivo* e *backward mapping*⁴⁰ ou *diseño retrospectivo*. Alguns tipos de problemas são mais suscetíveis de soluções quando se adota uma abordagem ou a outra. A primeira parte do pressuposto que os formuladores influenciam a implementação, definindo-a no topo da pirâmide da administração e indicando o que esperam em cada fase. A segunda pressupõe o contrário, que os “fazedores” de política não controlam a implementação. A implementação não se define no topo da pirâmide da administração, mas no ponto em que as ações administrativas interceptam escolhas privadas.

A teoria da implementação nasce da constatação de que as decisões não são auto-executadas, o que o leva a criticar os estudos de implementação, tanto os de orientação mais econômica, quanto os da linha administrativa e política. Para ele, a barganha é fundamental no processo de implementação, sendo incompatível com a análise *forward*,

³⁹*forward mapping* ou *diseño prospectivo*.

⁴⁰*backward mapping* ou *diseño retrospectivo*.

enquanto que a *backward* pode propiciar esta possibilidade de barganha. Aguilar Villanueva (1995) diz que Elmore (1995) desenvolve o conceito de mapeamento retrospectivo – *backward mapping* ainda quando ele mesmo utilizava somente os modelos de *bottom-up*.

O autor aponta também para o fato de que a um único modelo fica difícil abarcar a análise do processo de implementação, dada a complexidade e especificidade do mesmo.

Aguilar Villanueva (1995, p. 96) corrobora com a ideia da complexidade inclusive do termo implementação, neologismo de cunho anglo-saxão, que à época, é bem possível que muitos não concordem com o uso. No entanto, há clareza em que o processo não pode ser definido como implantar, implantação, instrumentação ou implementação simples. É muito mais complexo.

Lamounier (19--?) considera dois conceitos clássicos muito importantes que definem o significado da formulação e implementação de políticas públicas: agenda, arenas decisórias e técnicas. A agenda determina os objetos e agentes de conflito no poder político. O objeto da política que está em jogo em qualquer processo decisório determina a participação ou não de vários indivíduos e grupos e a entrada, ou não, de novos participantes, formando a composição dos grupos de interesses.

A seleção de técnicas específicas para a implementação de uma decisão pertence também ao reino da inventividade política, na qual combinam razões propriamente técnicas com a substância de interesses diversos, considerando ser infinita a variedade de técnicas, não somente entre as diversas arenas, mas também dentro de cada um delas. A escolha de técnicas é, ela mesma, política no sentido de que através dela se pode fazer abortar, ao nível da execução, uma decisão importante, ou, ao contrário, dar a ela um conteúdo político muito mais amplo do que o originalmente pretendido.

Já para Ham e Hill (2002), a política, muitas vezes, continua a se desenvolver mais propriamente dentro do que é convencionalmente descrito como fase de implementação do que na fase de elaboração política do processo de políticas, a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões do que uma decisão. Assim, tanto ações quanto decisões, constituem o enfoque apropriado da análise de política, bem como, é importante considerar a influência dos agentes de nível mais baixo, chamados até de “burocratas de

rua” considerando que é nesse nível que a política é feita, balanceando perspectivas de decisões tanto de baixo para cima, como de cima para baixo.

Os efeitos da opinião pública na formação de políticas foram discutidos por Howlett (2000) em um de seus trabalhos. Para ele, as etapas de políticas referem-se à construção da agenda, formulação de políticas, tomadas de decisões, implementação de políticas e avaliação de políticas.

No que se refere à implementação de políticas, o autor considera o grande poder e influência da burocracia que, muitas vezes, também tem seus interesses, perspectivas e procedimentos padronizados, além de deter informações confidenciais e privilegiadas seja sobre recursos politicamente relevantes que ela controla ou sobre diferentes aspectos da sociedade; que está sempre muito isolada da opinião pública e que goza de certa estabilidade em relação ao executivo público. A implementação de grandes questões políticas tendem a envolver níveis mais altos de controle executivo e que a pouca influência da opinião pública, “a menos que os administradores exijam que suas ações sejam consideradas legítimas a fim de assegurar o cumprimento das regras e regulamentos governamentais” (HOWLETT, 2000, p. 181).

Principalmente nas últimas décadas, para Rus Perez (2010) os estudos de políticas tornaram-se ferramentas imprescindíveis para governos elaborarem políticas públicas. A pesquisa de implementação de políticas beneficiou-se, nos últimos anos do conjunto de ideias que derivam de quatro décadas de pesquisa, especialmente nos EUA e no caso brasileiro, só foi incorporada à agenda governamental no início dos anos de 1990 pelas mudanças que foram ocorrendo na estrutura política, econômica e social do país.

Estudos recentes, dentre eles, o de Marques (2008) e de Lotta e Pavez (2010) reafirmam que no Brasil mesmo passado tanto tempo, carecemos de reflexões teóricas e estudos que expliquem as dinâmicas e os efeitos de todo o processo de formulação e implementação das políticas públicas.

Rus Perez (2010) ressalta, em seu trabalho, a relevância dos estudos de implementação que vem sendo realizados e contribui com o debate sobre questões metodológicas na avaliação do processo de implementação, como uma subárea específica da pesquisa de avaliação de política, partindo do pressuposto de que ainda continua valendo a distinção das fases da política (agenda, formulação, implementação e avaliação (RUS

PEREZ, 2010, p. 1181). Para isso, buscou nos trabalhos brasileiros estudos que se propuseram a articular e contribuir para o debate e para a construção de referenciais teórico e metodológico em políticas públicas ao longo do tempo.

Estudos anteriores, como o de Medina (1987) identificaram quatro modelos para análise da implementação de políticas governamentais: racional-burocrático, de recursos humanos, político e anárquico-simbólico. Para ela, a revisão da literatura sobre a análise do desenvolvimento de uma política pública em organização complexa resultou em perplexidade, uma vez que todos os modelos estudados têm aspectos relevantes para explicação do fenômeno, mas nenhum deles mostrou-se compreensivo o suficiente para esgotar, por si só, as diferentes dimensões da realidade pesquisada.

A implementação de políticas é uma das cinco fases do processo de políticas públicas para Silva e Pedone (1988). Os autores tratam o estudo do processo de implementação como complexo, porque, na prática, não existe uma linha clara divisória entre formulação/decisão/implementação; na medida em que são implementadas são também formuladas ou reformuladas, tornando o processo de políticas públicas circular e dinâmico, não linear.

No caso da implementação de políticas, atentam para aspectos conceituais e de natureza empírica; pela implementação de políticas públicas envolverem ações por indivíduos ou grupos públicos ou privados que se propõem a atingir os objetivos nas decisões anteriores – só podem acontecer quando a legislação tenha sido elaborada e votada e quando recursos de toda ordem tenham sido alocados no orçamento ou por outros meios destinados a custear a atividade.

Consideram também, quando se refere à implementação que a ligação direta entre a intenção da política e a sua realização nunca é direta e explícita. Ocorre um fenômeno de difração política e administrativa nos vários estágios da implementação. Uma política que envolve a ação conjunta de vários órgãos ao nível federal, estadual e municipal está fadada à redefinição de objetivos e prioridades segundo a ótica e os valores defendidos pelas várias burocracias organizacionais, a atrasos e deformações, de acordo com a complexidade do assunto, e da disposição dos atores envolvidos na negociação sobre a execução dessas políticas.

(...) Claro que, do ponto de vista organizacional, a implementação de políticas esbarra na questão do planejamento coordenado de atividades a nível administrativo, pois, freqüentemente, os fins não são compartilhados ou esbarram numa plethora de órgãos concorrentes no mesmo nível político, que acabam não encontrando espaço para a ação integrada. E mesmo que haja concordância comum quanto aos nobres objetivos e se goze de respaldo político, ainda assim os respectivos programas sofrerão de vulnerabilidade de implementação. (SILVA; PEDONE, 1988, p. 217-218).

Os autores concluem que os governos brasileiros sofrem de uma síndrome: a dos objetivos espetaculares e dos resultados decepcionantes, síndrome essa que se alimenta da indefinição institucional e da complexidade da máquina governamental: uma estrutura tardígrafa, complicada, ampla e absenteísta, que não consegue se transformar em veículo para implementação de políticas de governo.

E por isso, há um longo processo de formulação de políticas que vai da proposição de uma determinada política, passa por sua definição no plano legal e segue por sua implementação incluindo uma gama de relações e decisões que extrapolam qualquer análise fotográfica: a representação de interesses, que por sua vez torna-se um grande complicador para o processo de formulação de políticas.

Assim, no nível de formulação, interagem mutuamente interesses diversos, representado por vários setores, entre eles o Estado, tanto como arena quanto como ator. Nesta multiplicidade de interesses, importa o caráter desses interesses, se mais públicos ou privados, e, se majoritariamente privados, facilitará o atendimento às demandas de grupos política ou economicamente mais fortes, em vez de interesses públicos, característica de políticas sociais em países de capitalismo retardatário.

Com base na diversidade e limite de cada modelo brevemente apresentado, a autora supõe que a metodologia mais apropriada para a análise da implementação de política por uma organização pública complexa seria a da “re-modelagem” ou o uso do “efeito caleidoscópico” (MEDINA, 1987, p. 53). Essa proposta significa a aplicação sequencial de cada modelo ao mesmo evento ou questão, de forma a iluminar o que está ocorrendo, para melhor compreender as facetas múltiplas dos fatos. O *busilis*, portanto, estaria em saber adaptar modelos analíticos a situações, na procura do entendimento dessa realidade polifacética.

Silva e Melo (2000) defendem que as avaliações de políticas, programas e projetos públicos devem focar de forma privilegiada o processo de implementação e em

seguida, apresentam as visões tradicionais do mesmo. Na visão clássica ou canônica da ação governamental a implementação constitui uma das fases do *policy cycle*⁴¹, mas o *policy cycle* não é considerado como um processo, nem considera aspectos da implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a implementação de políticas.

Numa segunda visão, o *policy cycle* é considerado como um processo simples e linear e as vicissitudes são incorporadas à análise diferente da visão anterior e estão associadas à problemas de natureza variada como, capacidade institucional dos implementadores, problemas de natureza política e resistência e boicotes por grupos afetados negativamente pela própria política. Numa versão mais normativa, propõe-se que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam instrumentos que permitam a correção da rota. Embora esta visão seja considerada um avanço com relação à anterior, está assentada em premissas equivocadas.

Para os autores, os dois modelos padecem de sérios problemas no que se refere aos seus pressupostos, por isso entendem que a “implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre os atores são objeto de barganha” (SILVA; MELLO, 2000, p.9).

Silva e Mello (2000) trazem as contribuições de autores estrangeiros como Pressman e Wildavsky, Freeman e Lindblom em torno da questão da implementação que enfatizam os elementos de aprendizagem, evolução, adaptação e da “implementação como decisão política”. Para eles, é necessário se ter uma visão estratégica dos problemas de implementação incorporando questões críticas como a viabilidade política de políticas e os problemas de coordenação interorganizacional⁴². Comum a essas visões é que a implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas; o espaço de discricção do agente executor é muito grande, e o implementador toma as decisões cruciais de uma política setorial, a tal ponto que a decisão normativa do implementador de decisões é variável decisiva do seu sucesso.

Uma política pública deve ser vista como engenharia social e o *policy cycle* deve ser visto como um campo estratégico no qual se observa uma relativa indistinção entre não

⁴¹*Policy cycle* ou **Ciclo de Políticas**.

⁴²Conceitos apresentados pelos autores Silva e Mello (2000), de grande interesse na literatura internacional. Correlato ao conceito de campo interorganizacional.

só os implementadores e os formuladores, mas também a população meta de um programa. Nesta relação deve ser reconhecido o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, incorporando os *stakeholders*⁴³ ao processo de formulação e implementação de políticas. Os mecanismos de *ownership*⁴⁴ da política por setores estratégicos devem dar sustentação política e legitimidade.

Assim,

em contextos democráticos em que instâncias de controle através do parlamento e órgãos auxiliares se fortalecem, e nos quais novos mecanismos de participação e controle social são criados, as noções de um núcleo racional formulador de propostas a serem implementadas dão lugar a mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva. (SILVA ; MELLO, 2000, p. 15).

Em suma, os autores dizem que o desenho de estruturas de incentivo que promovam arranjos cooperativos em redes de implementação representa uma das tarefas centrais para a reforma do Estado e essa visão de implementação enquanto aprendizado e articulada em uma rede de agentes constitui um quadro de referências que permite uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação de políticas, particularmente em contextos com as características acima citadas.

Draibe (2001) oferece uma metodologia de trabalho para análise de políticas públicas com base em seus estudos e pesquisas, detendo-se nas avaliações de processo em busca de modelos analíticos.

Para ela,

estudos, pesquisas e avaliação de políticas apóiam-se em um conjunto de decisões, conscientes ou não tomadas pelo avaliador no início e ao longo do seu trabalho. É o conjunto dessas opções e preferências que definirá os objetivos, a natureza e o tipo de avaliação, assim como o plano privilegiado de estudos do objeto eleito. Tais escolhas integram o que, com alguma liberdade, se pode denominar estratégia de avaliação, conceito que, abrange também as decisões metodológicas encaminhadas pelo avaliador e apontadas no desenho de investigação (DRAIBE, 2001, p. 16).

⁴³ Ver Sabatier e Jenkins (1993). Grupos envolvidos na política e nela interessados.

⁴⁴ *Ownership* no dicionário refere-se à propriedade de alguma coisa, no entanto tem um significado mais amplo e difícil de traduzir. Refere-se também à influência sobre direções de política pública e natureza de reformas sociais, econômicas e políticas, opções e escolhas de decisões públicas e avaliação de resultados, em contexto de luta, tensão e conflito social sobre a magnitude e direção da influência sobre política, sobre as opções e escolhas e sobre o significado social dos resultados. Sendo difícil de traduzir com uma palavra, por causa dos muitos elementos de subjetividade e complexidade envolvidos, por isso o termo geralmente é utilizado em língua inglesa.

Considerando o tipo e a natureza das avaliações, serão respectivamente as distinções mais comuns quanto à relação temporal com a clássica distinção: *ex ante* e *ex post*, as realizadas concomitantemente ou *a posteriori*.

Para Draibe (2001) quanto à natureza, as avaliações distinguem-se entre avaliação de resultados e avaliação de processo. As avaliações de processo têm como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível.

Cohen e Franco (1993) ao tratarem da fase da avaliação de políticas, utilizam-se dos modelos explicativos que afirmam que as análises de políticas podem ser de quatro tipos: investigação, investigação avaliativa, avaliação e monitoramento que se diferenciam pelo momento em que são realizadas (antes, durante ou depois da política), pelo objeto do estudo, pelas técnicas que empregam e pela relação que estabelecem com a política. Há ainda uma adequação entre os tipos de estudo e a fases da política, como no caso da fase de implementação, de processo decisório e de avaliação do processo de implementação (a chamada avaliação de processo).

O objetivo da avaliação de processo é a aferição da adequação entre meios e fins considerando no contexto em que a política está sendo implementada os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político. O objetivo do estudo é permitir a correção do modelo de causalidade e, da implementação, visando reorientá-la em função dos objetivos propostos, para que assim com base na racionalidade aumente a eficiência das políticas. Essa finalidade tem consequência, segundo os escalões envolvidos na política: “para os superiores, a avaliação permite uma alocação melhor dos recursos; para os administradores, a otimização da relação insumo/produto; e para os técnicos, maior conhecimento dos aspectos operativos que envolvem a política” (VIANA, 1996, p. 35). A avaliação de processo pode ser realizada durante o processo de implementação das políticas.

Para Cohen e Franco (1993) a dimensão temporal permite diferenciar, na avaliação *ex-post*, as fases do durante a realização do projeto (avaliação de processos ou concomitante) e do depois (terminal).

Também podem ser diferenciadas por analisarem a eficiência operacional ou a de impacto e assim tem-se:

I. **Avaliação de processos.** Determina a medida em que os componentes de um projeto contribuem ou são incompatíveis com os fins perseguidos. É realizada durante a implementação e, portanto, afeta a organização e as operações.(...) Não é um balanço final e sim uma avaliação periódica. (COHEN E FRANCO, 1993, p. 109).

Draibe (2001) se detém nas avaliações de processo em busca de modelos analíticos.

As políticas ou os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam-se, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude. É este ciclo (ou alguns de seus momentos) que constitui o objeto das avaliações de processos. (DRAIBE, 2001, p. 26).

Para Belloni (2007), quanto ao momento em que se realiza o processo avaliativo, a avaliação pode ser diagnóstica, processual e global. A processual ocorre durante o processo de implementação da ação avaliada, muitas vezes confundindo-se com o processo de acompanhamento e controle.

As políticas e os programas também têm, em contrapartida, carne e osso, melhor tem corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu habitat, são gerenciadas e implementadas por pessoas e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. Ora, as pessoas ou os grupos de pessoas que animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes, como sabemos. Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas poder ser pensado com um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se “resolvem” ao longo do tempo. Se for assim, as avaliações de processo serão ainda mais completas ao tenderem a se apoiar também em conceitos e modelos de análise capazes de captar o sentido e a lógica de programas movidos por interesses, conflitos, eventuais negociações. (DRAIBE, 2001, p. 26).

Não só o processo de formulação que remete à dimensão da política, o processo de implementação também repousa em orientações e preferências, envolvendo cálculos estratégicos, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem e o implementam ou dele se beneficiam.

É possível identificar em cada política ou programa sua estratégia de implementação, constituída por decisões acerca de características ou dimensões do processo, tais como a dimensão temporal: os atores estratégicos a serem mobilizados, nos diferentes estágios, bem como matrizes de conflito e cooperação para apoiar a implementação do programa e parcerias e redes de apoio; os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolverá a implementação.

Então,

a análise política das políticas públicas não é matéria fácil, nem sempre possível de ser realizada e, muito frequentemente, desagrada a muitos. Ainda assim, a consideração das questões mais estratégicas da implementação é útil para a correta identificação dos fatores de processo que operam ou como facilitador ou como obstáculos à consecução do programa (DRAIBE, 2001, p. 29).

Ainda, a vida dos programas têm duas grandes etapas: a formulação e a implementação que inclui tanto as atividade-meios, que viabilizam o desenvolvimento do programa, quanto à atividade-fim, ou a execução propriamente dita, antes que se torne rotineiro. A autora atenta para o fato de que teoricamente, quando se inicia o movimento da implementação, já tenham sido superadas as etapas de formulação (e decisão) e definidas as estratégias da própria implementação. Sugere que para a pesquisa se capte o que ela denomina de “anatomia do processo geral de implementação”.

Não ser ingênuo ao fazer avaliação de políticas públicas para Arretche (2001) é admitir que a implementação modifica as políticas e que, na prática, qualquer política pública é de fato feita pelos agentes encarregados da implementação. Também não são todas as instâncias da máquina estatal que têm autoridade para criar programas; ao contrário, isso ocorre em cargos que confirmam algum nível de centralização da autoridade, assim os objetivos e as estratégias de um programa expressam, portanto, as decisões e as preferências de uma autoridade central e, por conseguinte, programas cujo desenho final supôs um complexo processo decisório serão necessariamente implementados por agentes que não participaram do processo de formulação.

A implementação, por sua vez, corresponde a uma outra fase da “vida” de um programa, na qual são desenvolvidas as atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados. Na prática qualquer política pública é de fato feita pelos agentes encarregados da implementação (...).

Na realidade, a implementação efetiva, tal como se traduz para os diversos beneficiários, é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções.

A despeito dos esforços de regulamentação da atividade dos implementadores, estes têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Neste sentido, eles têm, com efeito, a prerrogativa de fazer a política. É esta autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais. (ARRETCHE, 2001, p. 47- 48).

Então, quanto mais complexo for um programa, maior será a tendência a não convergência de interesses e concepções dos envolvidos.

Outro fato importante abordado consiste nas políticas públicas de escala nacional, cujas operações suponham a cooperação dos três níveis, em um país federativo e multipartidário, tendem a produzir uma incongruência básica de objetivos, derivada de competição eleitoral. Estratégias de incentivos também são desenvolvidas para obter adesão e obediência aos objetivos e ao desenho do programa pela autoridade central.

Assim,

a implementação é de fato, uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isto implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa. (ARRETCHE, 2001, p. 49).

Na prática real da administração pública, a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que é inteiramente alheia à vontade dos implementadores.

Isso atenta para que uma adequada avaliação em política pública deva considerar: a distância entre a formulação e a implementação é uma contingência da ação pública e no exame das razões pelas quais os objetivos e a metodologia de um programa, tal como prevista por seus formuladores, bem como a implementação efetiva, ocorre por decisão dos próprios agentes implementadores.

Enfim, cabe investigar a autonomia decisória dos implementadores, suas condições de trabalho e suas disposições em relação à política sob avaliação, uma vez que os implementadores é que fazem a política, e a fazem segundo suas próprias referências.

Lotta e Pavez (2010) reafirmam a carência de reflexões teóricas e estudos que expliquem as dinâmicas e os efeitos de todo o processo de formulação e implementação das políticas públicas, passando pelos diversos atores da cadeia dessas políticas até chegar à menor unidade do sistema de implementação: os profissionais da linha de frente ou “burocratas do nível de rua”, que a literatura sobre esses agentes tem mostrado a influência destes no processo de implementação das políticas e seus resultados.

Em estudos recentes, as autoras apontam que os analistas de políticas públicas comumente se deparam com grandes diferenças quando comparam o modo como as políticas públicas foram formuladas, seus planos e normas, com a maneira como foram colocadas em prática e implementadas, afetando muitas vezes a própria avaliação das políticas públicas, na medida em que se comparam as expectativas anteriores aos resultados alcançados e se encontra grande distância entre eles.

Isso é ainda mais comum quando os analistas observam políticas públicas concebidas no nível federal, com diretrizes e/ou padrões gerais de funcionamento, implementadas em nível local. Nesse caso, há ainda maior distanciamento entre os planos e os resultados efetivos, e uma distância também considerável entre os resultados da implementação nos diferentes locais onde a política foi efetivada.

Alguns autores denominam essas políticas sociais por recentralização ou coordenação federativa. A lógica é de políticas desenhadas no nível federal, com grandes parâmetros e regras de funcionamento, e, a partir de uma lógica de incentivos e induções, vão sendo implementadas em nível local.

No entanto, ao longo deste processo de formulação e implementação, a política pública passa por uma cadeia de atores (instituições e indivíduos) que transformam, adaptam, interpretam e criam novas regras que vão transformando as políticas centralmente definidas. Essas várias transformações, para além da ideia de erros ou interesses escusos dos atores, são consequência do próprio processo que liga formulação à implementação (LOTTA ; PAVEZ, 2010, p. 113).

Ainda para as autoras, a ideia de regras e normas centralizadas e operações descentralizadas está ligada à lógica de que as políticas públicas podem ser adaptadas às necessidades, dinâmicas e complexidades dos territórios.

Dessa forma,

a cadeia entre a formulação e a implementação das políticas é um fenômeno multiplexo, ou seja, ocorre em distintos níveis, e cada um desses níveis administrativos e burocráticos constitui em si um lócus de formulação-implementação mediante o qual a política é traduzida e adequada de acordo com seus próprios recursos, linguagens, interações e referenciais da comunidade de profissionais alocados em cada um desses níveis. (LOTTA; PAVEZ, 2010, p. 114).

Há um avanço no estudo do processo de implementação principalmente ao considerar o papel dos agentes implementadores, o papel do profissional da ponta, ou burocrata de rua e a população, no sentido de que, em função de sua discricionariedade o burocrata de rua pode distribuir e alocar recursos, outorgando maior ou menor acesso e, interferir no rumo dos programas a ele confiado.

Marques (2008)⁴⁵ em estudos sobre implementação de políticas contribui principalmente no que se refere à revisão da literatura dos estudiosos de implementação de políticas no contexto internacional adaptando um quadro de Hill e Hupe (2002) sobre a bibliografia produzida entre 1973 e 1998 na Europa e nos Estados Unidos a partir dos estudos de Lester et al. (1987). A tabela classifica os autores por ordem cronológica de suas produções entre *Top-downers*, *Bottom-uppers* e os Sintetizadores, além de apresentar o Tipo de abordagem de cada um deles.

O trabalho demonstra que os dois paradigmas de implementação precisam caminhar juntos, uma vez que a estrutura federal brasileira exige a organização do processo de implementação no modelo *top down*, com a instituição de diversos regulamentos e normas para reger as relações entre o nível central e os agentes executores no nível local e, ao mesmo tempo, a instituição de mecanismos *bottom-up* para promover a descentralização com conseqüente conformidade às normas e participação dos gestores públicos estaduais e municipais e os atores implementadores no nível local.

O autor sinaliza para as mudanças ocorridas no Brasil a partir da década de 1980, apontando para o modelo híbrido ou de síntese como o mais adequado para a realidade de implementação de políticas públicas no país.

Em nosso trabalho, é do modelo analítico do processo de implementação com base nos estudos de Elmore (1995), consubstanciado nas contribuições de estudiosos já citados

⁴⁵ Ver Marques, 2008, p. 62- 63.

que nos apoiamos para desenvolver a análise metodológica dos dados coletados para nossa pesquisa.

3. O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD)

A revisão da literatura sobre o PNLD se faz importante para situá-lo como política pública ao longo da história da educação com ênfase na primeira metade do século XX no Brasil, como para situá-lo na história do livro didático. O PNLD tem muitas dimensões: social, econômico, educacional e cultural e por isso é importante focalizar cada uma delas e das mudanças que foram acontecendo ao longo do tempo além de sua permanência ao longo da história.

Sobre as múltiplas influências que os diversos segmentos exercem sobre o livro didático no Brasil nos utilizamos do quadro descritivo elaborado por Fracalanza (2006), além das contribuições de vários pesquisadores sobre a temática como Bittencourt (2004), Cassiano (2005), Choppin (2004, 2008), Höfling (1993, 2001) e Munakata (1997), dentre outros.

3. 1 Sobre a especificidade do livro didático

Os livros escolares não são, portanto, como os demais livros. Na maioria dos países do mundo, a regulamentação que se aplica aos livros de escola diverge da que se usa para outras publicações. Geralmente, ela é mais restrita, incidindo sobre a elaboração, concepção, fabricação, autorização; ou em seu uso (modo de difusão e financiamento, procedimentos de seleção, utilização). O manual escolar constitui, assim, um precioso indicador das relações de força que estabelecem, em um dado momento e em uma determinada sociedade, os diversos atores do sistema educativo, pois o grau de liberdade que gozam seus redatores e quem os utiliza pode variar consideravelmente. (CHOPPIN, 2008, p. 13)

É preciso concordar. Os livros escolares, no caso os didáticos, não são como os demais livros e por vários motivos, seja pelo seu tempo de utilidade, pela rapidez em ficar

desatualizado, pela especificidade de sua produção ser em disciplinas, série/ano, por serem portadores da identidade cultural da sociedade em determinado momento, mas principalmente, pelo interesse mercadológico que vem suscitando nas últimas décadas e pelo volume de gastos públicos que lhe vem sendo destinado.

Para Sampaio (2010), apesar de o livro didático ter sido considerado uma produção menor, por muito tempo, nem por isso sua presença na escola e junto aos alunos permitiu não considerá-lo essencial para o entendimento da sociedade. Estar presente no livro didático significa ter legitimidade e esse material torna-se um espaço de consagração.

Por ser diferenciado em seu valor, para Choppin (2004), o LD após ter sido negligenciado, tanto pelos historiadores quanto pelos bibliográficos, de uns trinta anos para cá vem suscitando um vivo interesse entre os pesquisadores.

Não somente para os pesquisadores que o LD vem suscitando esse interesse, mas por não ser como os outros livros, Franco (1982) já alertava para o fato de que o LD passava a ser uma mercadoria, um produto especial e, como tal, em uma sociedade capitalista, estava invariavelmente submetido às leis do mercado, proporcionando um duplo desafio para as editoras: satisfazer as exigências pedagógicas e não encalhar nas livrarias. Essa situação teve uma decorrência imediata, a luta feroz pelo mercado, onde o objetivo é o lucro e justamente numa época onde começa a ocorrer ampliação de matrículas escolares.

Para Oliveira (1984) e Soares (1996), o livro didático engloba além do aspecto econômico, os aspectos pedagógicos, políticos e culturais e as pesquisas devem observá-los, pelo fato de que somente considerando-o nesse contexto será possível encontrar instrumentos de pesquisa confiáveis para avaliar a eficiência e a eficácia deles.

Então,

Há, por isso, um leque de possibilidades aberto para futuras pesquisas. A gama de representações sobre o livro didático é uma delas, inclusive lembrando que se para o estudante, ele é um início, para o professor, é a condensação e o tratamento didático de um conhecimento. Sua utilização em sala – por professores e alunos – também é um caminho que precisa ser mais bem compreendido. (OLIVEIRA, 1984, p. 45).

A contextualização das práticas escolares em segmentos de tempo diferentes do nosso, remete ao fato, às vezes incômodo, de que nossas práticas escolares também estão condicionadas à nossa época, além de poder fornecer uma visão crítica e reflexiva sobre

práticas atuais. “Nesse sentido, o livro didático torna-se material de pesquisa privilegiado, quer seja como fonte documental na definição de práticas do passado, quer seja como representação de tais práticas”. (RAZZINI, 2002, p. 94).

Pelo livro didático é possível entender quais valores uma sociedade selecionou para serem transmitidos, através dos autores, textos literários e excertos mais afinados com tais valores.

Para os pesquisadores é uma fonte inesgotável de pesquisa desde concepção de ensino-aprendizagem como pressuposto teórico-metodológico que sustentam essas concepções, de aluno, de professor, de método de ensino. Novos paradigmas trazem o questionamento do poder atribuído aos livros didáticos em geral, para Maciel (2002).

Além de que, o livro didático (LD) não pode ser compreendido isoladamente, fora do contexto escolar e social. É um produto cultural - com suas especificidades, é claro - e, portanto, conformado segundo a lógica da escola e da sociedade onde está inserido. Numa sociedade de classes, capitalista, como a brasileira, o LD não poderia fugir à lógica que rege esta sociedade, em que as classes dominantes procuram, não só garantir e ampliar a acumulação de capital e, o LD deve ser visto como atividade econômica que possibilita isso, como também veicular as visões que lhes interessam e neutralizar possíveis oposições para Davies (1996).

O LD tem, assim, tanto uma dimensão econômica quanto político-ideológica. A sua dimensão econômica pode ser definida pelo fato de que responde por cerca da metade do mercado editorial brasileiro. O seu aspecto político-ideológico define-se por conteúdos que, em várias disciplinas, veiculam uma visão de mundo favorável às classes dominantes.

E Soares (1996) nos chama a atenção para o fato de que a política do livro didático é fundamentalmente uma política da cultura, da ciência e das práticas sociais e que é resultado de lutas e compromissos sociais e econômicos, portanto, ideológicos.

Assim, o LD parece estar arraigado à escola para (SILVA, 1996, p. 11).

Se correr o bicho pega, se ficar o bicho come. Costumo lembrar que o livro didático é uma tradição tão forte dentro da educação brasileira que o seu acolhimento independe da vontade e da decisão dos professores. Sustentam essa tradição o olhar saudosista dos pais, a organização escolar como um todo, o *marketing* das editoras e o próprio imaginário que orienta as decisões pedagógicas do educador. Não é à toa que a imagem estilizada do professor apresenta-o com um livro nas mãos, dando a entender que o ensino, o livro e o conhecimento são elementos inseparáveis, indicotomizáveis. E aprender, dentro

das fronteiras do contexto escolar, significa atender às liturgias dos livros, dentre as quais se destaca aquela do livro "didático": comprar na livraria no início de cada ano letivo, usar ao ritmo do professor, fazer as lições, chegar à metade ou aos três quartos dos conteúdos ah inscitos e dizer amém, pois é assim mesmo (e somente assim) que se aprende.

Brito (2002, p. 329), reafirma o que Silva (1996) trouxe acima. Reitera que o livro didático é a expressão maior da cultura escolar, manifestando uma concepção de ensino em que a exposição do conhecimento, distribuída em áreas específicas correspondentes às disciplinas escolares, supondo uma espécie de progressão curricular cumulativa, numa estreita relação com o princípio de seriação escolar. Seu uso supõe um tipo determinado de aula padronizada, em que as atividades propostas se enquadram em unidades temáticas tipificadas, com seções sistematicamente repetidas, pautando o dia-a-dia da sala de aula. Ao apresentar-se como um curso pronto, o livro didático assume responsabilidades atribuídas aos professores, tais como o estabelecimento do programa, a organização dos conteúdos e a elaboração dos exercícios.

Por essas e outras, Lajolo (1996) reafirma e acrescenta que em sociedades como a brasileira, livros didáticos e não didáticos são centrais na produção, circulação e apropriação de conhecimentos, sobretudo dos conhecimentos, cuja difusão a escola é responsável. Dentre a variedade de livros existentes, todos podem ter e têm efetivamente um papel importante na escola.

E Almeida Filho (2007) ao estudar historiografia, história da educação e pesquisas sobre o livro didático no Brasil, considera que as pesquisas em história da educação sobre o livro vêm ocupando um lugar e espaço de amplas e profundas discussões, os *tabus*⁴⁶; e que a perspectiva de analisar a cultura escolar e tornar o livro didático como objeto de estudo, indubitavelmente, ampliará o leque para a compreensão histórica da educação brasileira e de suas múltiplas relações com a sociedade.

E também, dada a sua relevância e a sua continuidade como programa governamental historicamente situado, o livro didático no Brasil constitui um amplo campo de pesquisa.

⁴⁶Ver FERRO, Marc. Os tabus da História. Rio de Janeiro: Ediouro, 2003. Para esse autor, “tabu” é “aquilo sobre o que se silencia, por medo, ou por pudor”. (FERRO, 2003, p. 16). Até os anos de 1980 pesquisar sobre o LD era considerado tabu no Brasil.

Pesquisas que vêm sendo realizadas sob os mais diferentes enfoques: político, pedagógico, econômico, cultural, algumas mais consistentes e outras que necessitam ser mais aprofundadas.

3.2 O livro didático: uma passagem pela história

Não é verdade que a primeira grande revolução no comportamento leitor tenha sido causada por uma invenção tecnológica. A primeira grande revolução no processo de leitura foi anterior à imprensa. Graças a recentes pesquisas históricas, sabe-se que muito das virtudes atribuídas por décadas à imprensa são de origem medieval. A imprensa difundiu mudanças significativas por alguns escribas desde o século VII (...), que começaram a dividir o texto sistematicamente em unidades gráficas (“palavras gráficas”). (...), sem ter de passar pela intermediação da voz. Essa inovação, embora tardasse vários séculos em receber aceitação geral, chegou a tempo para a grande renovação escolástica dos séculos XI a XIII na Europa. (FERREIRO, 2009, p. 43).

Não só a origem do livro, mas a origem do livro didático é muito anterior à invenção da imprensa no final do século XV.

Soares (1996) conta que o livro didático tem sua origem na Grécia Antiga, persistiu ao longo dos séculos e sempre esteve presente nas instâncias formais em todas as sociedades e em todos os tempos. Para ela, avaliadores e críticos que manipulam tão corriqueiramente os livros didáticos nem se dão conta de que eles são resultados de uma longa história, na verdade, a longa história da escola e do ensino.

Com a imprensa, os livros tornaram-se os primeiros produtos feitos em série e, ao longo do tempo a concepção do livro como depositário de verdades científicas universais foi se solidificando.

Na época em que os livros eram raros, copistas profissionais da universidade eram chamados para suprir as necessidades das novas universidades se utilizando de um sistema de cópia que deixavam as páginas sem distinção de palavras e de pontuação, ficando a cargo do leitor fazê-la.

Estar diante de uma cópia do mesmo texto nessa época não significava, portanto, estar diante da página tal qual se conhece há vários séculos. Somente com a imprensa é que

se realiza o sonho medieval de estar diante de uma cópia do mesmo texto. É a página medieval que permite uma relação única e singular entre leitor e texto.

A invenção da *impressão* (1453) e seu rápido desenvolvimento desencadearam uma “cultura do impresso”. O acesso ao “conhecimento” democratizou-se. As palavras fixadas no papel geraram respeito e uma certa objetividade, dando mais tempo para a reflexão e a interpretação, permitindo que se tomasse distância em relação ao escritor (o escrito é mais duradouro que o oral). (PHILIPPI, 2002, p. 163).

Assim, os livros foram progressivamente sendo diferenciados e personalizados.

No Brasil, Cury (2009) situa o início da história do livro didático em 1549 com a vinda dos jesuítas na expedição de Tomé de Souza e, diz que eles trouxeram livros escolares para ensinar a leitura e a escrita nos colégios fundados ao lado das igrejas. Esses livros foram esquecidos com a expulsão dos jesuítas em 1759.

O autor traz ainda que até a criação da Imprensa Régia no Rio de Janeiro em 1808, os livros utilizados no Brasil eram produzidos na Europa e que, mesmo os de autores brasileiros eram remetidos previamente à Corte de Lisboa para censura prévia e impressão.

Para Soares (1996), quase todos os nossos livros didáticos no século XIX e de algumas disciplinas no início século XX vinham da Europa, mais precisamente Portugal e França. As condições sociais, culturais e econômicas explicavam o fato de os livros didáticos virem da Europa. Aliado a esse, existe o fato de que somente as elites frequentavam as escolas, cujos referenciais das mesmas eram os europeus, o que não causava estranhamento que os alunos utilizassem manuais em outra língua que não fosse a materna, como por exemplo, a francesa.

Bittencourt (1990) aponta registros de utilização de manuais didáticos anteriores a 1ª República, Razzini (2006) reitera e acrescenta que, com relação às validações oficiais, desde o início da República o governo paulista controlou a adoção dos livros didáticos nas escolas públicas primárias, ou sob a alegação da necessidade de uniformização do ensino, seja porque, legislava sobre programas e currículos, ou ainda porque se convertera em principal comprador do produto.

A autora vai adiante dizendo que só poderiam ser adotados nas escolas públicas os livros didáticos aprovados previamente pelo Conselho Superior de Instrução Pública e,

mais tarde, quando este foi extinto em 1897, pela Diretoria Geral de Instrução Pública e, sucessivamente, pelas comissões designadas pelo Estado.

E que, inicialmente, os livros escolares comprados pelo governo paulista eram destinados aos alunos mais carentes. Em 1913, a propaganda da Instrução Pública anunciava que em São Paulo o governo fornecia gratuitamente às escolas: papel, pena, tinta, lápis, livros didáticos. Ao confrontar com relatórios de inspetores e diretores de escolas que afirmavam a precariedade do ensino e a falta de material didático, sobretudo nas Escolas Isoladas, que funcionavam em acanhadíssimas salas, com dotação muito incompleta de material didático, nota-se que segundo Razzini (2006), as informações são sempre contraditórias.

No ano de 1918, o decreto que organizou o programa de ensino no Estado de São Paulo, estabeleceu também a criação de uma comissão revisora para fiscalizar os manuais didáticos composta por Américo de Moura, Sampaio Dória e Plínio Barreto.

Importante notar a diferença entre os livros aprovados e os livros adotados pelo governo. Os primeiros estavam liberados para o uso nas escolas públicas, enquanto os últimos eram aqueles que seguramente seriam comprados e estocados pelo poder público para fornecimento às escolas.

Outro fator relevante do controle estatal na adoção de livros didáticos era o estabelecimento de que só os livros de leitura deveriam ser destinados ao uso dos alunos, restrição que, de saída, eximia o governo paulista de fornecer livros didáticos das demais matérias, às quais ficariam a cargo da “palavra do mestre”.

Sem menosprezar as implicações econômicas, o que, explica em parte a determinação oficial do uso exclusivo dos livros de leitura para os alunos, a leitura havia se tornado uma prática escolar hegemônica nos quatro anos do curso primário, não só porque o ensino de língua materna detinha a maior carga horária do currículo, mas também porque se tornara a base do modo simultâneo e do ensino de outras matérias. Tal escolha explica também a multiplicidade de temas relacionados às outras matérias do currículo que passaram a fazer parte do *corpus* de textos dos livros de leitura.

Enquanto isso, Silva (2010, p. 121), aponta que por volta das décadas de 1870-1880 nota-se um florescer do mercado livreiro e editorial na cidade do Rio de Janeiro, com a existência de inúmeros estabelecimentos que vendiam, editavam e fabricavam livros

didáticos, esse quadro vai se alterando na década de 1890, quando se pode observar um movimento de concentração na produção editorial do Rio de Janeiro nas mãos de um único estabelecimento.

Isso evidencia um processo que incluía o aumento no número de escolas, o investimento na escrita de livros didáticos e o florescimento do mercado editorial na cidade do Rio de Janeiro, com destaque para a produção de livros escolares.

Desse modo, a publicação de livros didáticos acessíveis (pela linguagem e pelo preço) ao “homem comum”, “a gente simples do povo”, além de significar a ampliação do público leitor em um mercado em expansão, também significava para muitos, a participação no debate e na elaboração de projetos para a sociedade da qual faziam parte. Assim se compreende os significados da existência de cerca de 61% de pessoas alfabetizadas em princípios da década de 1920 na cidade do Rio de Janeiro.

A mesma autora mostra que no Rio de Janeiro há uma produção de livros didáticos com características diferentes da segunda metade do século XIX, pois há indícios de um processo de massificação com um aumento no número de tiragens dos livros, na casa de 10.000 exemplares por edição. A produção de livros didáticos nesse período não era “artesanal”, e atentar para a existência de outros sujeitos envolvidos na produção didática é crucial para a compreensão das dinâmicas e transformações no negócio de livros no Brasil, que pelo visto, interessava a muitos, e não apenas aos três livreiros mais importantes como muitos estudos defendem.

Para Razzini (2006), o crescimento no consumo de livros didáticos representa um marco no acesso ao ensino elementar e está diretamente ligado à consolidação dos sistemas nacionais de educação pública em curso na Europa e na América no último quarto do século XIX. A ampliação do mercado de livros escolares faz parte da infraestrutura física e cultural criadas para essa consolidação.

Bittencourt (2004, p. 490) sinaliza para a trajetória de produção dos primeiros autores brasileiros e possibilita identificar algumas das características das relações entre autor, editor e Estado. Permite constatar as especificidades do texto didático e a complexa teia de interferências a que o livro é submetido. Esses primeiros autores, com maior ou menor autonomia, foram os criadores de textos didáticos que possibilitaram a configuração de uma produção nacional, com características próprias. Mesmo que a forma se

assemelhasse aos livros estrangeiros, os textos escolares expressaram uma produção própria que buscava atender as condições de trabalho dos professores das escolas públicas que se espalhavam pelo país. Procuravam suprir a ausência de formação dos docentes, em sua grande maioria leigos e autodidatas.

A comercialização do livro didático, no entanto, sempre esteve dependente do Estado, quer pelo seu poder de aprovação quer como comprador, condição que conduziu os editores a estratégias diversas de aproximação com o poder educacional. Uma delas era assegurar a presença de autores que estivessem de alguma forma, próximos ao poder. Perceberam, entretanto, que nem sempre a figura dos “sábios”, conforme preconizava a elite governamental, garantia um texto didático de “qualidade”. Experiência didática é um fator importante e daí a preferência dos editores por professores e certa desconfiança em relação aos intelectuais renomados.

A história dos autores de obras didáticas possibilita uma maior reflexão sobre a função do autor nessa produção específica e bastante diversa dos demais livros. O problema da autoria da obra didática não é recente, confluindo em sua confecção muitos sujeitos. A história do livro didático mostra as mudanças quanto ao grau de interferência entre os diversos sujeitos assim como as mudanças das políticas educacionais em relação a esse significativo objeto cultural, símbolo da escola moderna.

Até a década de 1950 era comum que os LD ficassem no mercado por até quarenta ou cinquenta anos.

Somente nos anos de 1960 é que essa situação começa a mudar com o aumento de autores e de editoras, o tempo de cada edição no mercado fica bem menor, no máximo cinco ou seis anos. Esse fato está associado à democratização do ensino. O mercado editorial passa a ser promissor com um número bem maior de livros a ser consumido e pelo avanço tecnológico se faz necessário atualizar as edições.

Soares (1996) chama a atenção também para o fator autoria nos LD e as respectivas mudanças. Até então os autores eram personalidades de renome como intelectuais, professores catedráticos e cientistas, “os sábios”. Na segunda metade do século XX, a autoria perde o prestígio que tinha e passa a ser atividade menos nobre. Com isso, passam a ser autores, os professores do ensino elementar e médio que lecionam para as respectivas turmas.

A edição de LD passa a ser atrativa com a democratização do ensino, com a industrialização e produção em massa. Nos anos 80, os LD tornam-se o principal segmento do mercado editorial.

Outro fator também importante são as mudanças no conteúdo e a didatização⁴⁷ dos mesmos para atender as alterações e a natureza dos conhecimentos em cada momento disponíveis. Tudo isso devido às mudanças sociais, econômicas e culturais.

Essa situação ocorre paralela à desvalorização e depreciação da função docente.

Após a redemocratização, iniciada no final da década de 70 do século XX, realizou-se uma série de trabalhos que atribuíam ao livro didático diversos problemas, e isso atingia diretamente a qualidade da educação.

Posteriormente, com o desenvolvimento da pesquisa, concentradas nos programas de pós-graduação em educação, há um outro quadro. Inicialmente se concentraram na externalidade da sala de aula: leis, currículos, livros didáticos. Só atualmente vêm caminhando para a internalidade da sala de aula, isto é, os temas anteriormente citados continuam sendo analisados, mas nas suas inter-relações com o que se faz dentro da escola e da sala de aula. Como são interpretados esses elementos formais da educação pelos seus agentes sociais.

Vários estudiosos dentre eles, Fracalanza e Megid Neto (2006) e Oliveira (1984) constatam que até o final dos anos 70, os trabalhos acadêmicos que contemplaram os livros didáticos como objeto de pesquisa fizeram referência sobre a pequena produção sobre esse tema no país. Estudiosos procuravam despertar sobre a necessidade de se tomar o livro didático como um dos temas prioritários de pesquisa e talvez por isso na década de 1980 foram produzidos mais de oitenta trabalhos apenas entre teses acadêmicas e relatórios de pesquisa. Desde então, o interesse pelo livro didático só fez aumentar por necessidades de pesquisas diversas.

⁴⁷ Ver Soares (1996).

3.3 O Livro Didático e os Professores

Machado (1996, p. 37) descreve: “o livro didático é um tema candente, envolvendo questões complexas, para as quais, muitas vezes, têm sido propostas respostas excessivamente simplificadas”.

Concordamos com o autor acima, principalmente no que se refere aos professores e às críticas que se faz à utilização do LD no cotidiano das escolas, que muitas vezes acabam por ser simplistas, desconsiderando os conflitos travados no interior de uma instituição que tem inúmeros desafios a vencer, inclusive de caráter ideológico.

Há um certo consenso entre os estudiosos de que as mudanças sociais, políticas e econômicas associadas à democratização do acesso ao ensino ampliam o ingresso de professores menos qualificados e os livros didáticos passam a ocupar um papel imprescindível como norteador e direcionador do trabalho pedagógico para compensar a falta de qualificação e formação docente. Expressões um tanto quanto agressivas sustentam as afirmações, o livro didático como muleta, anemia cognitiva do professor⁴⁸, dentre outras.

Concordamos com Philippi (2002, p. 167):

O Estado é responsável pela qualidade e pela equidade da educação, principalmente em nossos países. Seu dever, então, é velar pela qualidade, pela adequação e pelo uso do que chega às mãos de docentes e estudantes, sobretudo, se o livro em questão for o único material de apoio que o docente, o estudante e as famílias de ambos terão em suas mãos (ainda que por um período de transição).

E concordamos com Soares (1996) que nos chama a atenção para o fato de que a política do livro didático é fundamentalmente uma política da cultura, da ciência e das práticas sociais e que é resultado de lutas e compromissos sociais e econômicos, portanto, ideológicos.

Entendemos que é preciso atentar para o fato de que, ao longo do tempo, o professor foi, e é, o destinatário privilegiado do livro didático pelo mercado editorial, uma vez que o livro didático só é comercializado após a escolha do professor, além de que o material didático é provisório e descartável.

⁴⁸ Ver Silva (1996, p. 12) e Choppin (2008, p. 19).

Garcia (2012, p. 160) alerta que, as reformas educacionais que ocorreram com e após a LDB 9.394/96 implicaram em novas diretrizes e parâmetros para a educação nacional, que, organicamente, estabeleceram novas exigências para autores e editoras de livros didáticos, gerando um fértil campo para investigações em que o livro didático fosse tomado como objeto, bem como pesquisas sobre os efeitos que a sua presença poderia causar nas salas de aulas, tanto do Ensino Fundamental quanto do Ensino Médio.

Alerta também para o fato de que a formação inicial e continuada de professores, de forma geral, abre pouco ou nenhum espaço ao debate sobre os livros didáticos e seus usos, bem como sobre critérios de avaliação desses materiais; que o interesse dos professores pelo livro, diferentemente do que circula na cultura escolar e mesmo em publicações sobre o tema, parece ser diretamente proporcional ao grau de formação que possuem, o que reforça a necessidade de uma formação mais consistente e densa.

Tagliani (2009) tem resultados parecidos no que se refere ao processo de escolha do LD em relação à Scaff (2000). A primeira aponta que mesmo com informações pertinentes e com avaliações pormenorizadas das obras, o guia, raramente é utilizado. A escolha é feita com base em análise superficial dos livros, às vezes recaindo em obras com problemas já apontados pelo guia e que o processo de escolha criterioso não se encaixa no ritmo de trabalho da maioria dos professores da rede pública, que acumulam horas de trabalho em dois e até três turnos diários.

Para Scaff (2000), pesquisa desenvolvida até o ano de 1998, pouco mais da metade dos professores do país escolhiam seus livros segundo os critérios estabelecidos pelo Guia e no Mato Grosso do Sul a situação não é diferente.

Os dados apontam para o reconhecimento do caráter histórico da priorização dos livros didáticos em detrimento da formação do professor, o que implica em admitir que nos momentos mais conflituosos da sociedade, quando há necessidade de mudança ou de um empenho maior para gerir esses conflitos, a escola aparece como a salvação para todos os problemas. Entretanto, pelo menos no que se refere ao conteúdo a ser ministrado nessas escolas, não é na formação do professor que se pensa, mas sim, na sua instrumentalização, por meio de livros didáticos, os quais determinam os conhecimentos necessários para cada momento e como devem ser trabalhados.

Essa hipótese se confirma na análise da sociedade contemporânea. Diante das transformações nas relações de trabalho e da própria possibilidade de perda de centralidade dessa categoria, a escola é vista como o *locus* responsável por assumir funções que antes eram atribuídas a outros organismos sociais, trabalhando no sentido de formar um indivíduo com maior facilidade de adaptação a essas mudanças.

Nesse contexto, a questão dos conteúdos a serem ministrados nas escolas mais uma vez é deixado a cargo do livro didático, tendo em vista suas inúmeras vantagens em relação ao ensino, principalmente em relação aos custos e à facilidade com que pode ser trabalhado, além do fato de auxiliar no "controle" do trabalho docente, o que explica a priorização do seu treinamento em serviço em detrimento de uma formação realmente consistente.

Atenta também, para a preocupação evidenciada no discurso dos técnicos do Banco Mundial, quando postulam que a participação do pessoal docente nas decisões tomadas na escola pode melhorar a qualidade da aprendizagem, entretanto, para que essa participação fique restrita às questões da instrução é necessário uma "direção externa", a qual se daria, nesse caso, através de plano de estudos.

No Seminário Brasileiro de Qualidade na Educação, em Simpósio sobre LD e a formação de professores, Dionísio (2002, p. 83) reitera a preocupação de Gárcez (2002) e trazem a seguinte contribuição ao responder se é também função do livro didático formar professores.

Numa resposta bastante simplificada, diria que **não** e acrescentaria que é função dos cursos de formação de professores preparar seus alunos, futuros professores, para elaborar o material didático a ser utilizado em suas aulas. No entanto, sei que essa resposta não se encontra ainda (e não sei se isso ocorrerá um dia) dentro do campo das possibilidades concretas de realização de um percurso pedagógico real no contexto sociopolítico brasileiro.

Em contrapartida:

Responder que **sim**, que o livro didático tem também a função de formar professor, seria reconhecer que ainda estamos com os pés na década de 1950, uma vez que caberiam ao autor do livro didático a seleção e a preparação dos conteúdos a serem ministrados. Porém não posso deixar de reconhecer que os manuais didáticos exercem funções de formação de professor.

Munakata (2002, p. 93) responde a esse debate apontando um descompasso ainda maior de acordo com a intenção do MEC em formar técnicos e docentes para a escolha e uso dos livros didáticos, subentendendo que eles não sabem escolher e nem utilizar o LD.

Enquanto o “descompasso entre as expectativas do PNLD e as dos docentes” for entendido como descompasso de mão única, isto é, como incapacidade do professor em relação à sapiência do PNLD, não haverá propostas de formação docente que consigam levar em conta as potencialidades, a criatividade e a autonomia dos professores. Estes continuarão, como sempre, sendo vistos como um “mal necessário”, “coxos por formação”, eternamente deficientes a requerer muletas, ao mesmo tempo que constituem item indispensável para ornar estatísticas eleitoreiras.

Marinho (2002, p. 292) chama a atenção para o fato que:

no seu sentido mais amplo (o que se produz para a escola), o livro didático também tem, historicamente, se constituído em instrumento para a formação do professor. Esses impressos têm papel significativo nessa formação, se considerarmos que é principalmente por meio deles que o professor exerce e, muitas vezes, aprende a sua profissão. Contudo, nem sempre se pode garantir a qualidade dessa formação.

E, alerta para o fato que as demandas e propostas políticas terem se pautado preferencialmente pelos guias curriculares e pelos livros didáticos e, que, apesar de serem importantes, perdem o seu alcance quando tendem a ser vistas como redutoras de todo o conjunto de questões que cerca o universo pedagógico.

Atenta ainda para o fato que o problema do conteúdo do LD não se encontra apenas no mercado editorial, nos seus autores, mas também nas condições históricas.

O professor, como leitor e usuário do livro didático, define, de certa forma, os conteúdos e as estratégias editoriais de produção desse livro. É principalmente por ele e para ele que os editores/autores formulam uma imagem de leitor, compatível com seus conhecimentos, expectativas e condições de exercício da profissão.

E, finaliza,

Dessa forma, somente uma mudança nas condições de formação e de exercício da profissão docente pode propiciar uma melhoria na concepção e no conteúdo do livro didático, já que esses livros, a produção editorial, os processos de escolha e seus usos refletem com bastante evidência o estado da educação e da profissão docente no Brasil. (MARINHO, 2002, p. 192).

Gárcez (2002, p. 286) trata da importância de que tanto na formação inicial como continuada dos professores, deve ser oferecida ao professor a oportunidade de vivenciar e produzir, como parte de sua formação, os diferentes gêneros na constituição de sua autoria e, nesse sentido, tanto a escolha como o uso do livro didático serão enriquecidos a partir de uma formação que considere o professor não só como mediador da produção do aluno, mas como efetivo autor.

Para Brito (2002, p. 330), não se deve, contudo, concluir dessa exposição que as produções didáticas sejam todas do mesmo nível ou que uma política de livro didático não seja importante. O que se postula é que qualquer política de livro didático só terá eficiência se houver uma profunda reorganização do sistema educacional, investindo-se maciçamente na autonomia docente. A diferença qualitativa do ensino não estará, então, na melhor qualidade do livro didático, mas nas condições em que se dá o processo pedagógico. O livro didático, muitas vezes é a única fonte de informação e atualização, impõe-se como necessidade pragmática tanto para as políticas de educação quanto para os próprios agentes pedagógicos.

O vigor do livro didático advém da anemia cognitiva do professor. Enquanto este perde peso e importância no processo de ensino, aquele ganha proeminência e atinge a esfera da imprescindibilidade. De meio (que deveria ser), o livro didático passa a ser visto e usado como um fim em si mesmo. (SILVA, 1996, p. 12).

Para Herbrard (2002, p. 149), o livro didático tem atravessado numerosas evoluções desde que se transformou num dos instrumentos obrigatórios da escolarização de massas. Ele permitiu assegurar uma real eficácia às políticas educativas que, desde o século XIX, têm tentado erradicar o analfabetismo com professores de baixa qualificação.

Quando, a partir dos anos 1970/1980, o nível de recrutamento e de formação dos professores cresceu fortemente (mesmo que de maneira desigual), os novos formadores (frequentemente, universitários) têm contribuído para tentar fazer do livro didático um dos representantes do arcaísmo pedagógico. O sucesso das políticas educativas em curso (completar o Ensino Fundamental de massas, fazer que cada aluno do Ensino Fundamental,

sem exceção, tenha uma formação qualificativa) implica, certamente, que se reconsidere o lugar do livro didático na prática pedagógica e, portanto, na formação.

O autor trata de uma crise dos LD nos anos de 1970-1990 e não a entende como legítima e nem necessária. Ao mesmo tempo em que há um objetivo importante nas lutas que continuam a confrontar as diferentes categorias de formadores pela conquista de sua posição no campo da formação, existe também um produto editorial, cujo mercado envolve grandes grupos financeiros, que consideram o livro didático como um produto central de sua produção, não estando, portanto, dispostos a concordar com seu desaparecimento. E, nesse contexto, o livro pode e deve reencontrar suas novas funções, bem como pode e deve, ao mesmo tempo, reencontrar seu lugar na formação.

Franco (1982) adverte que, nessa arena de luta, cabe identificar realmente o espaço compatível ao professor como autor, como condutor de sua própria formação.

De modo que começam a surgir, de forma cada vez mais clara, quais são os modelos pedagógicos ou didáticos sugeridos, e a escola não poderia deixar de funcionar sem instrumentos desse tipo. O professor polivalente da Escola Fundamental nunca será um especialista em tudo o que se deve ensinar, e não é desejável, para os alunos mais jovens, que ele seja substituído por uma equipe de professores especializados.

Continua a defender Herbrard (2002, p. 153) que, na falta de especialistas de cada disciplina, sempre haverá necessidade do apoio de instrumentos confiáveis. Se quiser que o aluno do Ensino Fundamental conquiste sua autonomia na aprendizagem, ele precisa ser confrontado tanto com as informações escritas como com as informações orais que o professor lhe oferece. Finalmente, o *status* de professor e as aprendizagens conhece certamente uma nova evolução, que faz do adulto o mediador entre a criança e os conhecimentos, mais que o dispensador de saberes da pedagogia tradicional ou mesmo o organizador da *mise-en-scène*⁴⁹ da didática na pedagogia renovada.

Mantovani (2009) entende como fundamental investir na formação do professor, inicial e continuada para que ele bem possa utilizar o LD. Acredita também que a maior participação dele no processo de escolha deve produzir critérios para serem considerados pelos avaliadores dos LD. Propõe que se amplie o quadro de avaliadores para os diferentes segmentos, inclusive de associação de professores e secretarias estaduais e municipais. E,

⁴⁹ Ver Herbrard (2002, p. 153)

que o processo do PNLD seja ampliado para outros produtos como vídeos, atlas e CD ROM. E por último, sugere que seja descentralizado o PNLD para ficarem mais próximas as diretrizes das escolas e dos professores.

Megid Neto (2002), ao refletir sobre as perspectivas futuras para o livro didático, diz que de início deve-se reforçar que nas escolas públicas já se consagram mudanças na forma de utilização do livro didático. O que ao nosso olhar é uma perspectiva bastante otimista, considerando ter feito essa afirmação no ano de 2002 e já tendo passado 10 anos e as pesquisas atuais não indicam que esse otimismo se consagrou.

Cada vez mais o professor deixa de usar o livro como manual e passa a utilizá-lo como material bibliográfico de apoio a seu trabalho (leitura, preparação de aulas etc.) ou material de apoio às atividades dos alunos (confronto de definições e assuntos em duas ou mais coleções; fonte de exercícios e atividades; textos para leitura complementar; fonte de ilustrações e imagens; material para consultas bibliográficas; etc.). (MEGID NETO, 2002, p. 324).

No entanto, pondera abaixo:

Contudo, considerando a baixa qualidade das coleções didáticas da atualidade mesmo esse uso alternativo não pode ser estimulado. Com as mudanças anunciadas sobre interdisciplinaridade, flexibilização curricular, dentre muitas outras fica muito difícil conceber um LD que dê conta de tudo isso. (MEGID NETO, 2002, p. 324).

Por isso, no universo escolar atual, os livros e principalmente o livro didático coexiste com diversos outros instrumentos como quadros, mapas, enciclopédias, audiovisuais, softwares didáticos, CD-ROM, internet, dentre outros, mas ainda assim continua ocupando um papel de destaque.

E, para Davies (1996), o livro didático deve ser compreendido apenas como um dos elementos do processo de ensino-aprendizagem escolar. O seu efeito real, positivo ou negativo, não está apenas no seu conteúdo, mas também no modo de utilizá-lo. As condições de ensino, a formação e remuneração do professor, a integração entre as várias disciplinas, enfim, todos os elementos do processo de ensino-aprendizagem conjugam-se para dar um ou outro sentido ao livro didático.

Embora se tenha ciência dessa discussão, é muito preocupante a questão da formação de professores, ou a melhor a falta dela e como esta está sendo conduzida no Brasil.

Ottani (2004), diretora adjunta comercial de uma editora de grande porte fornecedora de tempos ao PNLD, responde em entrevista⁵⁰ ao questionamento sobre a importância do PNLD:

O Programa é muito importante para a educação. Ele atende estudantes do Brasil inteiro. Os livros chegam a todas as localidades e são os professores que escolhem as obras com as quais vão trabalhar”. (...) E as editoras oferecem não só o produto, mas também cursos de capacitação aos professores”. (...) No último PNLD de primeira a quarta séries, uma de nossas assessoras pedagógicas foi a Óbidos – cidadezinha do Pará, aonde só se chega de barco - dar um curso de alfabetização para as professoras da região.

Por esse depoimento, é possível verificar o quanto o currículo e a formação de professores esteve submetido à iniciativa privada, ao mercado editorial.

E, Megid Neto (2002, p. 333) propõe soluções em curto prazo para a alteração no LD devido ao prazo que ficam as coleções em circulação e pela dificuldade em produzir materiais diferentes em tão pouco tempo, dois ou três anos.

Por isso, considera que seja adequado manter o uso alternativo do livro didático com seu modelo atual, investindo na ampla divulgação dos estudos de avaliação do livro didático e em cursos de formação de professores em exercício para a discussão das deficiências e limites das coleções didáticas atuais e como estímulo à produção coletiva de modos alternativos de uso.

Já em médio prazo, várias ações podem ser empreendidas, seja na produção de paradidáticos⁵¹ inclusive “modulares”, aonde o professor vai compondo seu compêndio ao longo do ano. Aposta no fato de que implementar inovações e melhorias no ensino tem que passar pelos professores para que logrem êxito e não “se convertendo em mais um fantasma

⁵⁰ <http://www.atika.com.br/entrevistas/?e=63>.

⁵¹ **Paradidáticos:** São livros e materiais que, sem serem propriamente didáticos, são utilizados para este fim. Recebem esse nome porque são adotados de forma paralela aos materiais convencionais, sem substituir os didáticos.

A utilização dos livros paradidáticos também aumentou na rede pública de ensino a partir da descentralização dos recursos do PNLD (Programa Nacional do Livro Didático) e a decisão de alguns Estados, como São Paulo, de investir nesse tipo de livro.

que atemoriza os docentes e inculca-lhes a pecha de incompetentes e incapazes”. (MEGID NETO, 2002, p. 333).

Philippi (2002, p. 166) concorda com Megid Neto (2002) que os livros didáticos modulares seriam uma boa solução.

Talvez uma das formas mais adequadas (...) seja pensarmos em textos “modulares”, textos que tenham uma coluna vertebral sólida e mais tradicional nos conhecimentos apresentados (que até podem ser capítulos separados), e vários “fascículos” que abordem diversos temas a partir de outras perspectivas e com diferentes alternativas metodológicas, de maneira que o docente possa escolher quais delas mais se adaptariam à sua situação de trabalho. Dessa maneira, o docente teria a oportunidade de fazer uma seleção que não esteja necessariamente correlacionada à ordem escolhida pelo autor e possa ser facilmente complementada por outros materiais elaborados ou escolhidos por ele, sejam materiais impressos ou digitais. Um texto não pode, por si só, satisfazer a toda a demanda existente.

Enfim, para Megid Neto (2002, p. 333), é fato que,

Enquanto aceitarmos a perspectiva de que um “bom” livro didático e programas curriculares bem definidos e determinados podem suprir possíveis deficiências de formação do professor e também suprir suas inadequadas condições de trabalho e seu salário indigno, pouco há a se fazer. Melhor ficar com a ordem editorial e mercadológica vigente dos livros didáticos convencionais e manter o modelo e o estado atual de nossas escolas. De forma totalmente oposta, acreditamos sinceramente que novas experiências e ações no campo da produção e da difusão de recursos didáticos impressos e de multimídia podem ser realizadas articuladamente com a formação contínua dos professores e com as devidas melhorias das suas condições de trabalho e de profissão.

Pelas discussões acima é fato que nas últimas décadas, o LD vem camuflando a ausência de políticas consistentes de formação inicial e continuada de professores. Investir na formação de professores significa ter políticas salariais condizentes com a jornada de trabalho. O LD, nesse contexto vem facilitar o trabalho de planejamento dos professores que passam a utilizá-lo como currículo e como manual seguindo-o cotidianamente e linearmente.

Munakata (2007, p. 203) arremata:

As leis do mercado reinam soberanas exatamente porque ocuparam o espaço deixado pelo o vazio de política cultural e educacional. O professor perde a dignidade não porque as editoras têm lucro, mas porque faltam políticas que restituam dignidade ao professor. Se o professor torna-se prisioneiro do fetichismo da mercadoria do livro didático, sem condições de criticá-lo, é porque a qualificação desse professor deixou há muito de ser prioridade da política educacional, que chega a delegar às editoras e aos autores a realização de cursos

de capacitação dos professores. Em suma, toda essa discussão sobre o lucro das editoras não passa de diversionismo.

Atentas a essa situação, em nossa pesquisa realizamos análise quantitativa do uso de materiais didáticos no cotidiano da sala de aula pelos professores. Essa análise constou do *diseño retrospectivo* como a última etapa e o último sujeito a utilizá-lo e nos permitiu verificar o tempo que o LD ocupa no dia-a-dia do professor, o que nos deixou, no mínimo, muito preocupadas.

3.4 O livro didático como política pública

Segundo Choppin (2008), nenhum Estado no mundo pode despreocupar-se da produção de livros de texto, das competências de exercer sua intervenção, mas o grau dessa implicação pode diferenciar-se consideravelmente.

Para o autor, é possível identificar pelo menos quatro modalidades de políticas internacionais⁵² para a elaboração e aquisição de livros didáticos, sendo:

- Edição do Estado: os Estados que praticam uma censura *a priori* da produção de livros didáticos. O Estado exerce não só um monopólio sobre a administração como também na edição, impressão e difusão e na distribuição dos materiais;

- Autorização prévia, ou seja, produção privada com autorização estatal. Quando a concepção e a elaboração de obras escolares são confiadas à iniciativa de empresas privadas, o Estado se reserva à prerrogativa de permitir sua introdução nas escolas;

- Liberdade de escolha ou produção livre: são em menor número os Estados nos quais os livros didáticos são livremente concebidos pelos editores privados e livremente escolhidos pelos professores, o que não garante que o Estado tenha se eximido de todo o controle;

⁵²Denominamos internacionais pelo fato de envolver países do mundo todo em cada uma das modalidades.

- Sistemas Híbridos: Coexistem a produção oficial e a produção livre. Quando é produzido pela iniciativa privada deve ser avaliado e reconhecido pelo Estado.

O mesmo autor em estudo comparativo entre os diferentes países do mundo aponta que:

O caso do Brasil – ainda que se possam citar outros – é algo revelador. A regulamentação é, de fato, muito liberal: a produção de livros de texto é totalmente privada e nenhuma autorização é necessária para introduzir a obra nas classes; a seleção dos manuais só é incumbida aos professores. Entretanto, é evidente que a produção destinada à educação é de péssima qualidade: certos manuais não seguem os programas oficiais, apresentam informações ou teorias obsoletas, contêm graves erros ou ainda transmitem valores incompatíveis com a ideia de cidadão. Essas obras têm sido aceitas nas classes, devido ao fato de que, na atualidade, muitos professores brasileiros são incapazes de fazer uma outra seleção, por suas carências de formação acadêmica. Para solucionar essa situação existem duas opções compatíveis: proibir as obras que se considerem inadequadas – que tem a vantagem de dar fim ao problema rapidamente, e/ou estabelecer um sistema de formação apropriado sobre a educação no país e de sua situação econômica, o que, tendo em conta as grandes demandas, seria demorado e custoso. Em 1995, o Ministério da Educação optou pelo meio-termo, estabelecendo uma lista de obras recomendadas enviadas periodicamente aos professores. (CHOPPIN, 2008, p. 19).

Para Höfling (2000), não foi sempre assim, a relação Estado/livro didático, ao longo do tempo, foi passando por diversas fases e o programa de distribuição de livros e materiais didáticos pelo Ministério da Educação passou por diferentes formas e, sua execução, por diferentes órgãos.

Então,

A política do livro didático do Ministério da Educação vem se desenvolvendo de forma contínua, desde 1938, quando foi institucionalizada. Consolidando-se, ao longo do tempo, a partir de mudanças na concepção, na gestão dos programas e na forma de sua execução, a política do livro didático estabeleceu-se como uma política de Estado. (GEBRIN, 2002, p. 168).

Já para Soares (2007), essa política pública surgiu em 1929, quando o Estado criou um órgão específico para legislar sobre políticas do livro didático. Desde então, a ação federal nessa área vem sendo aperfeiçoada, até o ano de 1985, que por meio do Decreto nº 91.542, formatou-se o atual PNLD, imprimindo alterações substanciais em relação ao programa anterior, dentre elas, a que estabelece que a escolha do livro didático seja feita

diretamente pelo professor, e, que a aquisição e distribuição do LD às escolas públicas seja financiada por recursos do governo federal.

Para Rosa e Odone (2006) e Oliveira (1994), na década de 1930, quando o cenário no Brasil era de mudanças econômicas, políticas e culturais, partindo de dois acontecimentos importantes, a Revolução de 30 e o Estado Novo, foi institucionalizado o primeiro órgão para efetivar políticas de bibliotecas públicas, mecanismos institucionais que facultavam o compartilhamento, a difusão e o uso da informação disponível para as comunidades.

Na primeira metade do século XX, São Paulo, diferentemente do Rio de Janeiro, era destituída de um sistema cultural baseado em instituições públicas e a sua incipiente vida artística e literária foi durante muito tempo privilégio de pequenos círculos de notáveis, animados por expoentes da elite paulistana.

Com a crise de 1929, houve um processo de “substituição de importação” que mobilizou de maneira positiva o desenvolvimento da indústria nacional do livro. O crescimento do setor foi notável e não só ampliou o público leitor de ficção estrangeira e brasileira como atingiu de maneira significativa a produção do livro didático, em função do alargamento do ensino fundamental, médio e superior para Neves (2011, p. 129).

Em 1929, O Diretor Geral de Educação Pública de São Paulo, segundo Gonçalves (2005), teve a iniciativa de criar novas normas para a aprovação e adoção de livros didáticos para o ensino primário e, em 1933, nova comissão foi organizada e atuou até 1935. *À posteriori*, foi criada a seção de livros didáticos, responsável pela organização de uma comissão de revisão de literatura didática. Cartilhas e livros didáticos foram avaliados pelo governo do estado de São Paulo e por Diretorias de Instrução Pública de outros estados até 1938 quando a avaliação dos manuais foi centralizada pelo governo federal. Isso ocorreu pelo fato de o Ministro Capanema acreditar ser o livro escolar o instrumento de maior alcance da educação e por isso, cabia à instância federal regulamentação nacional.

É Filgueiras (2011) que diz que a falta de regulamentação permitia aos estados estabelecer critério próprio, situação que facilitava o uso de maus livros e permitia abusos que deveriam ser reprimidos, como a propaganda subversiva, presente nos textos preparados para uso nas escolas.

Dado o contexto descrito, obras que tratam ou resgatam a história da educação no Brasil trazem registros que oficialmente desde 1937, com o apoio do Ministro Gustavo Capanema, no Estado Novo foi criado um órgão específico para formular políticas do livro didático, o Instituto Nacional do Livro (INL). Tal órgão contribuiu para dar maior legitimidade ao livro didático nacional e, conseqüentemente, auxiliou no aumento de sua produção. Para Cury (2009), na criação do INL encontra-se o primeiro ato oficial sobre políticas públicas do livro didático e no Decreto-Lei nº 1006 de 30/12/1938, o marco inicial de uma política do livro didático. Já Granville (2008) considera que esse Instituto foi criado com a função precípua de vigiar e controlar o que circulava nos livros didáticos no país.

Para Rosa e Odone (2006), o (INL), por iniciativa do ministro da Educação, Gustavo Capanema, tinha as seguintes competências: organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, editar obras de interesse para a cultura nacional, criar bibliotecas públicas e estimular o mercado editorial mediante promoção de medidas para aumentar, melhorar e baratear a edição de livros no país.

A origem do INL resultou da incorporação das funções do Instituto Cairu, criado no mesmo ano para produzir a Enciclopédia Brasileira e o Plano Nacional de Educação (PNE).

No entanto, Granville (2008, p. 610) atenta para os receios de Capanema quanto a serem os livros, principalmente os que circulam em sala de aula, “uma faca de dois gumes”, é por isso é importante precaver-se com relação às ideias contrárias aos poderes vigentes que ele pode veicular. Apesar de ser o livro uma das mais poderosas criações do espírito humano, tem também o seu lado mais perigoso, pois “encontraremos sempre um livro no fundo de todas as revoluções”. Há que se cuidar da produção e distribuição principalmente quando se destinam a escolares. Devem ser estabelecidas regras controladoras dessa produção e divulgação, bem como normas para a avaliação do material produzido sob essas condições, pois essas também constituem o discurso pedagógico-instrucional⁵³.

Para a autora, foi configurada uma das manifestações das “Políticas Públicas de Educação” que dominaram o ensino da Língua Portuguesa por cerca de trinta anos (desde a

⁵³Ver Bernstein (1996). Discurso pedagógico: dispositivo regulador da transmissão de conhecimentos legitimados por órgãos e/ou instituições que controlam a educação. Instrucional refere-se ao MEC e aos órgãos a este vinculados.

década de trinta á de sessenta), cujas raízes oficiais se encontram na década de trinta e são determinantes de um discurso rigoroso, regulador, e de modelos de práticas de ensino que deveriam ser seguidos à risca.

Sampaio (2010), ao utilizar os programas curriculares de 1931 a 1942 para analisar o que estava sendo proposto pela política educacional do período, em relação ao ensino de português (que envolve leitura e literatura), constatou um direcionamento para a formação cívica e patriótica, marcas do período.

No que se refere à recursos vinculados advindos de impostos para a educação em nível federal, a Constituição de 1934 foi a primeira a fazer essa destinação. Para Monlevade (2003), esta era uma tentativa de aumentar e garantir recursos financeiros para tornar efetivo um investimento prioritário em educação naqueles tempos do “otimismo pedagógico”, viabilizando um Plano Nacional de Educação.

O Plano previa uma quota mínima de 10% anualmente dos fundos especiais de educação para atender aos gastos com assistência escolar. Com essa quota recebida dos poderes públicos, mais donativos e outros recursos criava-se oficialmente a Caixa Escolar que deveria cuidar de assistir ao escolar, inclusive suprindo de material gratuito, em questão o livro didático, que era indicado pelos próprios professores.

A Constituição de 1937 retira essa vinculação, mas mesmo assim crescem as despesas com educação tanto por parte da União quanto dos Estados e municípios.

O Estado Novo, a partir de 1937, intensifica a centralização da educação e os livros escolares apregoavam o trabalho e o patriotismo como valores absolutos. Os livros que não atendessem em seu conteúdo a preocupações com a construção de uma identidade nacional e que não fortalecessem a ideia de unidade – do Estado e da Nação -, com a defesa das tradições nacionais, da família, da religião e contra a luta das classes sociais são eliminados da autorização para utilização. Às editoras interessadas cabia cumprir esse requisito.

Outro requisito era exigido, mas tratava-se mais de questões pedagógicas didáticas e metodológicas, relacionadas à área do conhecimento, além de questões gráficas e mercadológicas, e que para Filgueiras (2011), tais critérios buscavam a padronização dos conteúdos e métodos didáticos, ao exigir que se seguissem normas didáticas oficialmente adotadas, publicadas em 30 de junho de 1931, pelo Decreto 18.890/31.

Por meio do Decreto-Lei nº 1006, de 30/12/1938, o Estado instituiu a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), estabelecendo sua primeira política de legislação e controle de produção, importação, circulação e utilização do livro didático no país. A partir desse momento, a autorização para uso do livro didático deveria ser requerida pelo interessado, autor ou editor, importador ou vendedor em petição dirigida ao Ministro da Educação, ao qual se juntaria exemplares da obra, impressos ou datilografados.

Na composição da Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) inicialmente não podia ter membro interessado em requerer autorização para uso de obras de sua própria autoria. Posteriormente, essa exigência é desconsiderada e sobre o membro da CNLD que requereu autorização para utilização de obra de sua autoria, cabe a outros membros nomeados fazer a análise do material por ele apresentado e emitir parecer.

Segundo o Decreto-Lei, cabia à Comissão avaliar os livros didáticos, ficando a cargo dos professores e diretores a escolha dos livros para uso dos alunos, contanto que esses livros constassem da relação oficial das obras autorizadas. No artigo 9º, cabia às Caixas Escolares subsidiar a compra dos livros para as crianças em situação de pobreza e necessidade.

Para Filgueiras (2011), é possível compreender o interesse dos componentes da CNLD em publicar livros didáticos. A CNLD fora composta por intelectuais que discutiam educação desde 1920 e, os livros didáticos, na época, eram os grandes divulgadores de novas metodologias de ensino. Os membros da CNLD, que atuavam nos cursos de formação de professores, tinham sob sua responsabilidade a formação dos futuros educadores e aos educadores que já estavam em sala de aula era necessário outro tipo de formação, possível de ser conduzida através dos manuais didáticos.

Verifica-se assim que, além do interesse ideológico na mudança da concepção pedagógica de formação, os LD podiam auxiliar também a vinculação destes intelectuais com as editoras que foram sendo expandidas na época, como a Companhia Editora Nacional.

Assim,

Com a ampliação e obrigatoriedade do ensino primário, a reforma do ensino secundário – sua seriação e os novos programas das disciplinas (seus conteúdos e métodos) -, a obrigatoriedade da ortografia oficial e o aumento do número de crianças e jovens nas escolas, a questão do controle dos livros didáticos e de seu

mercado passou a ser destacado. As reformas educacionais beneficiaram o mercado editorial que se expandiu. Entre a segunda metade dos anos de 1930 e os anos de 1940, o número de editoras em atividade no Brasil cresceu 50%. Portanto, era preciso regulamentar esse instrumento didático (FILGUEIRAS, 2011, p. 18).

São Paulo nos anos de 1940 torna-se o maior mercado editorial do Brasil produzindo cerca de 70% (setenta por cento) dos livros lidos no país.

Para vários estudiosos, dentre eles Cury (2009), Garcia (2012), Rosa e Odone (2006), Miranda e Luca (2004), esse Decreto nº 1006/38, ao criar a CNLD, traz o marco inicial de uma política do livro didático, que estabelece as condições de produção, importação e utilização do mesmo e também dá início aos programas governamentais de distribuição de livros. .

Bertrand Nuñez (2003) e Franco (1982) reafirmam que a preocupação com os livros didáticos em nível oficial, no Brasil, inicia com a Legislação do Livro Didático, criada em 1938 pelo Decreto-Lei 1006 e que já nesse período o livro era considerado uma ferramenta da educação política e ideológica, sendo caracterizado o Estado como censor no uso desse material didático, bem como o indutor de mecanismos de controle e de extensão de privilégios já para as editoras.

Miranda e Luca (2004, p. 124) reiteram:

Naquele contexto, a despeito da diversidade de projetos políticos e culturais, reservava-se à educação lugar privilegiado na formação da nacionalidade tarefa assumida pelo Ministério da Educação e Saúde que não descuidou do controle do material produzido pela educação escolar. Nesse sentido, a educação constituiu-se em veículo privilegiado para introdução de novos valores e modelagem de condutas, sobretudo com base nos mecanismos prescritivos no campo do currículo e do material instrucional, dentre os quais o livro didático emergia como peça ideológica fundamental, que desempenha importante papel estratégico na difusão dos valores apregoados pelo regime.

Fato que, em 1940, uma coleção de livros para crianças, denominada “Biblioteca Pátria” conjunto de livros intitulados “grandes Figuras do Brasil” traz uma apresentação, em forma de ofício, assinada por Getúlio Vargas e abaixo assinalada, reiterando o empenho do Governo em propagar exemplos de patriotismo por meio de “vultos nacionais” (ANDREOTTI, 2010).

É através do Decreto-Lei 8460, de 26/12/1945, que o Estado consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático, centralizando na esfera federal o poder de legislar sobre o livro didático. Também assume o controle sobre a adoção dos livros didáticos em todos os estabelecimentos de ensino no Território Nacional, ao mesmo tempo em que tais funções passam a ser descentralizadas com a criação em alguns estados de Comissões Estaduais do Livro Didático. Já os professores faziam as escolhas dos livros a partir de uma lista pré-determinada na base dessa regulamentação legal.

Em Gebrin (2002, p. 168), consta que o primeiro programa ministerial de livros didáticos deliberava sobre a liberdade de escolha por parte dos diretores das escolas primárias dos livros didáticos usados nas escolas, quer públicas ou particulares, desde que constassem da “relação oficial das obras de uso autorizado”. Nesse momento, a política do livro didático não se referia à aquisição e à distribuição dos livros por parte do governo federal, como hoje é concebida essa política.

No Estado de São Paulo, em 1951, foi promulgada a Lei 1536 que criou a Comissão Estadual do Livro Didático fazendo aflorar as mesmas discussões desde a década de 1940, sobre a centralização das políticas em contraposição à autonomia dos estados na definição de suas políticas educacionais, discussão que foi sendo protelada e as comissões estaduais continuaram existindo.

Somente no ano de 1960, um parecer do CFE, o 145/63, questionava a política centralizadora do livro didático, justificando a necessidade de uma política descentralizada, que possibilitasse a autonomia dos estados na definição de suas políticas sobre a educação.

Em São Paulo, o governo instituiu novamente, em 1965, uma legislação própria sobre o livro didático. Criou a Fundação para o Livro Escolar, pelo Decreto nº 44.703, que abrangia, entre outras funções, a de selecionar e julgar os livros didáticos a serem adotados pelos estabelecimentos de ensino do estado para Filgueiras (2008).

Fato importante é que a discussão sobre a descentralização dos programas de distribuição de livros didáticos não é atual, data de mais de seis décadas e ainda na atualidade não se encontrou soluções ou consenso para a temática. Em nosso trabalho tratar desse assunto é fundamental, uma vez que tratamos da relação União e Estado e nos deparamos com dificuldade parecida.

Romanelli (1996) trata das modificações que foram sendo propostas por Decreto, conforme acordo MEC-USAID, dentre elas, o Decreto-Lei 55.551 de 1965, estendendo a obrigatoriedade do salário-educação a todos os empregados públicos e privados, aumentando, com isso, a fonte de recursos e a Lei 5537, de 1968 que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, vinculado ao MEC. Complementado pelo Decreto-Lei 872, de 1969, para assegurar as condições racionais de financiamento. Um dos objetivos também desse fundo é captar recursos e aplicá-los no financiamento de projetos de ensino, pesquisa, nos três níveis de ensino.

É importante salientar aqui que o salário-educação será uma das fontes de recursos para custear o PNLD e o PNLD também ficará vinculado ao FNDE com a extinção da FAE em 1985 até a atualidade.

Um acordo entre o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) ⁵⁴ e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) ocasionou a criação da Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) com a colaboração do Sindicato Nacional dos Editores de Livros – SNEL. O objetivo da COLTED era coordenar as ações referentes à produção, edição e distribuição do livro didático.

Ao MEC cabia a responsabilidade da política pública sobre o livro didático e USAID a autonomia sobre a formulação e controle da elaboração, editoração e distribuição de livros, além da orientação no processo da compra de direitos autorais de editores não brasileiros.

À COLTED cabia definir os aspectos que um bom livro didático deve apresentar, como, possuir uma capa de papel durável para resistir ao manuseio e ilustrações atraentes para despertar a curiosidade do aluno. As imagens no conteúdo do livro também deveriam estar relacionadas com o texto e refletir a realidade, esclarecer ideias e reforçar informações.

Para Miranda e Luca (2004, p. 125), “sob o período militar, a questão da compra e distribuição de livros didáticos, recebeu tratamento específico do poder público em contextos diferenciados, 1966, 1971 e 1976, todos marcados pela censura e ausência de liberdades democráticas”, transcendendo a organização do mercado consumidor da produção didática, envolvendo relações de caráter político-ideológico, marcada pelo

⁵⁴ Optamos por utilizar a denominação do Ministério citado à época.

civismo e pelo estímulo a uma determinada forma de conduta do indivíduo na esfera coletiva. É importante frisar sobre a massificação do uso do livro didático nessa época no Brasil, até mesmo pelo incentivo fiscal para investimentos no setor editorial e parques gráficos nacionais, pelos militares.

E essas orientações são seguidas à risca. Alguns estudiosos, ao analisar os LD dessa época, contribuem com o debate ao reafirmar o alcance das ações oficiais no controle do conteúdo do material didático produzido e distribuído, assinalando a eficácia da normatização.

Granville (2008, p. 609) declara que na década de 1960, os LD de língua portuguesa refletem e reproduzem, simultaneamente, o discurso instrucional próprio do MEC e dos órgãos e agências educacionais a esse vinculados, bem como refletem e reproduzem as vozes dos meios acadêmicos dos grandes centros do país, notadamente Rio e São Paulo, fazendo eco a um modelo de ensino de língua materna calcada no modelo francês, com foco na formação do caráter, virtudes mais valorizadas além dos procedimentos sociais almejados para a época.

Miranda e Luca (2004, p. 125), em trabalho sobre o livro didático de História, apontam para os vários trabalhos acadêmicos que se debruçaram sobre a produção didática nacional desse período e evidenciaram os compromissos ideológicos subjacentes, o caráter manipulador, falsificador e desmobilizador, que mal disfarçava o intento de formar uma geração acrítica.

E Franco (1982, p. 26) chama a atenção para os livros didáticos de História produzidos até então “História parcial, imaginária e alienante não é História real, é sua redução ideológica”.

Reafirma Campos (1996, p. 93) dizendo que “É claro que a ideologia está presente em qualquer tipo de texto, mas nos estudos de história ela tem um terreno de eleição, manifestando-se de variadas formas”.

O autor assinala que a ideologia pode aparecer sob a forma de manipulações brutais do conhecimento histórico, mas, muitas vezes, aparece com formas mais sutis. Em tempos recentes, ela se mostra de forma mais clara na vida social, constantemente decantada pelos avanços da sociedade democrática e pelo trabalho dos intelectuais. Nos dias de hoje, um dos objetos mais pesquisado por parte dos historiadores tem sido a

ideologia, inclusive nas suas formas mais astuciosas, e isto tem reflexos no ensino de história e na produção do livro educativo.

Para Megid Neto, Brito e Dante (2002, p. 332), em época de ditadura, os conteúdos dos livros didáticos de trinta anos atrás refletiam uma visão “oficial” da sociedade. Eram pouco críticos, reproduziam um conhecimento enciclopédico, que facilitava os métodos de memorização dos conteúdos escolares.

No entanto, Pinto Júnior (2011) ao estudar os livros didáticos de Joaquim Silva, pondera essas afirmações. Alerta para o fato de que os LD devem ser compreendidos como produtos culturais de sua época e que devido ao caráter pedagógico não devem ser analisado à luz de referenciais posteriores. Conclui que, imaginar uma obra sem efetivos diálogos sociais a tornaria ininteligível e que por mais críticas que possamos realizar aos materiais didáticos, não podemos afirmar que estes não são portadores de significados sociais coletivos. Discorda das abordagens que analisam os livros didáticos exclusivamente como disseminadores de visões homogeneizadoras, manipuladores de processos históricos, defensores de discursos elitistas, apaziguadores de tensões sociais e redutores maniqueístas de relações de forças.

O Acordo MEC-USAID garantiu ao MEC recursos suficientes para a distribuição de 51 milhões de livros no período de 3 (três) anos. Ao ser garantido o financiamento dos livros a partir de verbas públicas, o programa começa a revestir-se do caráter de continuidade relativa. Dizemos relativo porque Höfling (1998, p. 190) nos chama a atenção sobre a necessidade de se aprofundar no que é um Programa realmente inovador, quando na verdade só há a absorção de outros similares já existentes, com nova roupagem institucional, e ampliação da estrutura organizacional e do orçamento. Faz menção principalmente no que se refere ao PNLD.

Foi apenas a partir da década de 1960 que, progressivamente, a política passou a conceber a ideia da distribuição maciça, ainda que não universalizada, de livros para os alunos conforme Gebrin (2002).

É também na década de 1960 que se dá a formação de grandes editoras no mercado editorial nacional. São desta época as editoras Ática, Scipione, IBEP, Moderna e Atual, que juntamente com as editoras FTD e Brasil, deram salto quantitativo de vendas de livros

didáticos em função da LDBEN 4024/61 que promoveu a expansão da rede pública de ensino.

Essas editoras, segundo Cassiano (2005), figuraram como parceiras constantes do MEC quanto à aquisição de livros didáticos. Apesar de, nesse período, as editoras de didáticos terem tido um grande crescimento, a constituição das nove editoras, se deu em diferentes momentos do século XX.

Para Campos (1996), nos anos 70, o governo, como grande comprador de livros, ajudou decisivamente a expansão do mercado do livro didático e o crescimento e a renovação de novas e velhas editoras que trabalhavam no ramo. Também nesse período começava a surgir, principalmente para o 2º grau, um novo grupo de autores, geralmente jovens professores de escolas e cursinhos que, muitas vezes, haviam participado das lutas e da cultura política oposicionista pós-1964.

Sendo da COLTED a responsabilidade de definir os aspectos que um bom livro didático, como, capa de papel durável, ilustrações atraentes e imagens no conteúdo relacionadas com o texto, parece ter surtido algum resultado favorável.

Pesquisas atuais, dentre elas a de Nakamoto (2010), apontam também para a importância do *design* para o livro didático, bem como a configuração gráfica como um espaço pleno de significados. No Brasil, até o início da década de 1960, as produções se mantiveram iguais por muito tempo e o aluno só encontrava textos ou desenhos para pintar no livro de língua portuguesa. Quase nenhum LD continha quadro, tabelas, figuras e cores diversas. Os que apresentavam eram redundantes aos textos que se referiam ou mostravam fotos dos autores dos textos existentes. Já os de Geografia, História e Física eram publicados, em parte, com figuras. O livro era praticamente 100% verbal.

Somente a partir dessa época é que o LD passou a ter mais imagens. Isso sinaliza para o aluno que a escola tem interesse nos textos não verbais pela característica imagética da própria sociedade, e se não há como mudar isso, tem como possibilitar ao aluno que o ambiente escolar esteja inserido num mundo que tenha mais imagens do que escrita. O grande desafio passa a ser fazer a leitura adequada dessas imagens.

Rodrigues (2009), também, aponta para as interações na comunicação visual que o livro didático contém, apresentando aspectos importantes implícitos na complexa trama que integra percepção, comunicação visual, imagens, palavras e aprendizagens na criança e

por isso, nessa dinâmica se faz importante a qualidade visual e gráfica do livro. Na relação de reciprocidade entre o livro e a criança, o livro didático é um importante elemento mediador no processo de construção de conhecimentos, então a comunicação visual do livro didático apresentada de forma adequada, bem como os assuntos abordados com base nessas associações entre imagens e palavras, possibilitam a criança adquirir, de maneira mais eficiente, satisfatória e, principalmente, prazerosa os conhecimentos escolares.

E Camargo (1996, p. 115) concorda que os livros didáticos não precisam ser feios nem chatos e devem proporcionar a esperança de que neles se possa aprender com prazer e beleza. Se o professor evitar selecionar livros feios e chatos, os editores que não quiserem ficar com seus livros encalhados precisarão caprichar um pouquinho mais na produção do livro didático. E, caprichar um pouco mais não significa necessariamente gastar mais ou ter menos lucro.

Em outubro de 1967, foi criada a Fundação Nacional de Material Escolar – FENAME com a finalidade básica a produção e a distribuição de material didático para a rede de ensino e absorvendo os programas desenvolvidos pela extinta Companhia Nacional de Material de Ensino.

Para (HÖFLING, 2000), a FENAME, efetivamente, mostrou-se desprovida de organização administrativa e de recursos financeiros para a execução do que propunha.

Em decorrência dessa situação, em 1970, por intermédio da Portaria Ministerial nº 35/70 e utilizando-se dos recursos insuficientes do Instituto Nacional do Livro (INL), foi implantado o sistema de coedição com as editoras nacionais e o empresariado para atender as necessidades emergentes.

Para Franco (1982, p. 24), o Governo federal, através da FENAME, um dos fortes compradores de livros didáticos, tem todo um aparato onde não faltam recursos humanos e materiais para explicitar suas exigências e expectativas. Os técnicos da FENAME elaboraram, diga-se, somente sofisticaram, os instrumentos já cansativamente utilizados pelas Comissões Nacionais e Estaduais do LD e equipes técnicas do LD, instrumentos de avaliação com critérios descritos para aprovação de livros a serem coeditados.

No ano seguinte, a COLTED foi extinta, sendo o Instituto Nacional do Livro – INL – encarregado de desenvolver o Programa de coedição do livro didático, em ação conjunta com as editoras. Esse Instituto passa a desenvolver o Programa Nacional do Livro

Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF), assumindo as atribuições administrativas e financeiras até então a cargo da COLTED.

Em Cassiano (2005) encontramos que, para todos os níveis de ensino foram criados programas especiais de coedição: Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental – PLIDEF; para o Ensino Médio, PLIDEM; para o Ensino Superior, PLIDES; para o Supletivo, PLIDESU e para o ensino de Computação, PLIDECOM. De todos esses programas, o único que permaneceu ativo foi o PLIDEF.

Höfling (1993) aponta que, embora todos estes programas fossem apresentados como medidas realmente inovadoras, isso não era verdade. Somente foram absorvidos outros, similares, com nova roupagem institucional e ampliação da estrutura organizacional e do orçamento.

Em 1976, essas atribuições da COLTED passaram para a Fundação Nacional do Material Escolar – FENAME –, que firmou convênio com as secretarias de Educação, para que os livros fossem distribuídos aos *alunos carentes* da rede oficial de ensino de 1º grau, PLIDEF, sendo que os Estados tinham de participar financeira e materialmente.

As Unidades da Federação passam a fazer sua contrapartida devido ao fim do convênio MEC/USAID, em contribuição para o Fundo do Livro Didático.

Em 1976, o Governo assume a compra de boa parcela dos livros para distribuí-los à parte nas escolas das unidades federadas, amparados pelo Decreto 77.107, de 04/02/76. A Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME) torna-se responsável pela execução do programa do livro didático, por ter sido extinto o INL.

A partir desse momento, os recursos passam a vir do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e das contrapartidas mínimas estabelecidas como contribuição das Unidades da Federação. Devido à impossibilidade de atender a todos os alunos do ensino fundamental da rede pública pela insuficiência de recursos, as escolas municipais são excluídas do programa.

Em seguida, no ano de 1983, cria-se a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) em substituição à FENAME. O PLIDEF também foi incorporado à FAE. O grupo encarregado do exame dos problemas do livro didático propõe a participação dos professores na escolha dos livros e a ampliação do programa, com a inclusão das demais séries do ensino fundamental.

Para Höfling (1993), a criação da FAE não se deu a partir de uma política de apoio ao estudante, pensada articuladamente com a política educacional, mas sim da justaposição de programas já existentes, englobados posteriormente, sob um novo formato institucional, além de ser uma resposta à grave situação de pobreza em que se encontrava a população. Essa ação, mesmo que setorial, voltava-se para legitimar o Estado brasileiro. Era sim, uma política compensatória, assistencialista e clientelista, aparentemente voltada universalmente ao cidadão, independentemente de sua situação no mercado.

A autora aponta ainda que houve desvios de diferentes naturezas cometidos durante a execução dos Programas, tornando a FAE disfuncional em relação ao que propõe, em relação aos seus objetivos institucionais.

3.5 Novos rumos para o LD: O PNLD

Em 1985, com o retorno do país ao sistema democrático, pelo Decreto nº 91.542 de 1985, o PLIDEF dá lugar ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

O PNLD já nessa época estabeleceu parte de suas bases atuais e adotou como principais diretrizes: a escolha do livro pela escola, com a participação dos professores do ensino de primeiro grau mediante análise, seleção e indicação dos títulos; a universalização do atendimento a todos os alunos do Ensino Fundamental; e a adoção de livros reutilizáveis.

E, no tocante ao conteúdo dos LD, principalmente pelo processo de abertura política, os livros passaram a apresentar um conteúdo mais crítico.

No entanto, apesar dos avanços alcançados pelo PNLD, cerca de uma década após sua criação o programa ainda enfrentava algumas dificuldades, seja no campo da distribuição do livro didático, seja, sobretudo, no campo da qualidade, notadamente relacionada ao conteúdo das obras para Gebrim (2002, p. 168).

E em continuidade, no início da década de 90, no governo Collor foi extinto o Instituto Nacional do Livro. A distribuição dos livros ficou comprometida pelas limitações

orçamentárias e houve um recuo na abrangência da distribuição, restringindo-se o atendimento até a 4ª série do ensino fundamental.

A Resolução FNDE N° 6 vinculava, em julho de 1993, recursos para a aquisição dos livros didáticos destinados aos alunos das redes públicas de ensino, estabelecendo-se, assim, um fluxo regular de verbas para a aquisição e distribuição do livro didático.

De forma gradativa, em 1995, voltou a universalização da distribuição do livro didático no ensino fundamental e foram contempladas as disciplinas de matemática e língua portuguesa; no ano de 1995 e em 1996 a de ciências e, em 1997 as de geografia e história.

Em fevereiro de 1997, com a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), a execução do PNLD foi transferida integralmente para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao MEC e responsável pela captação de recursos para o financiamento de programas para o EF. O MEC conseguiu estabelecer um fluxo regular de recursos para o programa, cumprindo finalmente sua proposta de universalização do PNLD.

O programa foi ampliado e o Ministério da Educação passou a adquirir, de forma continuada, livros didáticos de Alfabetização, Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Estudos Sociais, História e Geografia para todos os alunos da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental público.

Ainda no ano de 1995, o Governo de FHC opta para a descentralização das ações do MEC e entre os cinco pontos do Programa Acorda Brasil para a melhoria do ensino fundamental estava: “2) descentralizar a compra e a distribuição e promover a melhoria da qualidade do livro didático”. (GARCIA, 2001, p. 103).

Devido à abrangência do PNLD e a dificuldade para fazer a distribuição do material, com base na diretriz formulada pelo “Plano Decenal de Educação para Todos” (MEC/1993), o governo federal apresentou ao Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) no ano de 1995, proposta de descentralização do planejamento e execução do PNLD e da participação financeira dos Estados quando a compra realizada excedesse o montante repassado pelo Ministério.

O PNLD passa a admitir duas formas de execução: centralizada, cujas ações estão integralmente a cargo do FNDE; e descentralizada, na qual as ações eram implementadas pelas Unidades da Federação (UF), mediante repasse de recursos do governo federal.

Vários Estados aderiram à proposta: Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

À exceção do Estado de São Paulo, que escolheu o livro didático de forma descentralizada, todos os demais estados participaram da execução centralizada.

As ações da execução centralizada estão propostas no modelo adotado para a implementação do PNLD são as seguintes:

1. O processo de compra do livro didático tem início com a publicação do edital pelo governo (FNDE), divulgando as normas para as editoras inscreverem os seus livros didáticos.

2. As obras inscritas são encaminhadas à Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), responsável pela avaliação pedagógica. A SEB escolhe os especialistas para analisar as obras, conforme critérios divulgados no edital. Os especialistas elaboram as resenhas dos livros aprovados, que passam a compor o Guia do Livro Didático.

3. O Guia do Livro Didático é impresso e enviado às escolas cadastradas no censo escolar e, além disso, disponibilizado pelo FNDE na sua página na internet.

4. O professor, de posse do Guia do Livro Didático, faz a escolha do livro; deve indicar, para a matéria que ensina, dois livros que julga equivalentes, destacando a primeira e a segunda opção.

5. As escolhas dos professores são compiladas pelo FNDE.

6. O total de livros escolhidos pelos professores é comprado pelo FNDE nas editoras que detêm os respectivos direitos autorais.

7. A distribuição dos exemplares é feita diretamente pelas editoras às escolas, por meio de um contrato entre o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT).

Vale dizer que o modelo perdura até a atualidade.

No entanto, a maioria dos Estados encontrou dificuldades para operacionalizar o PNLD, por isso, apenas Minas Gerais e São Paulo passaram a realizar o programa de forma descentralizada. No ano 2000, o Estado de Minas Gerais voltou a participar do programa centralizado, isto é, junto ao governo federal. São Paulo, portanto, passou a ser o único Estado no Brasil que, no PNLD, escolhia o livro de forma descentralizada, desde 1995.

O Estado de São Paulo requereu o direito de realizar suas compras descentralizadamente. Para isso, utilizou-se de critérios estabelecidos pela CENP que se encarregou da divulgação juntamente com as editoras, que na época ofereciam encontros abrangendo um número grande de sujeitos envolvidos com a escolha dos livros na esfera intermediária⁵⁵, para que as escolas pudessem fazer suas escolhas tanto de livros didáticos, quanto de pequenos acervos denominados módulos de livros de ficção e não ficção (paradidáticos)⁵⁶.

O convênio de descentralização foi assinado entre o MEC/FNDE e a SEESP até o ano de 2005 para utilização em 2006. Posterior a essa data até a atualidade, o Estado de São Paulo voltou a fazer suas escolhas novamente de forma centralizada juntamente ao MEC.

Cassiano (2004) apresenta de forma bastante detalhada a realização do PNLD descentralizado que ocorre no Estado de São Paulo. Apontou nove editoras assíduas na compra do PNLD centralizado, Ática, Scipione, FTD, Brasil, IBEP, Saraiva, Nacional, Moderna e Atual e, como as que mais venderam no Estado de São Paulo, por ocasião do Programa. É fato que as editoras são as mesmas que vendem para o MEC.

Apresenta também indicadores sobre o recebimento das coleções fragmentadas⁵⁷, que apontaram que na compra dos livros, as considerações mercadológicas superaram as considerações educacionais, visto que todos os docentes entrevistados (de todas as disciplinas) afirmaram que foram solicitadas coleções completas, tanto na primeira como na segunda opção, mas o recebimento não se deu dessa forma.

Denuncia que no discurso oficial, pelos órgãos internacionais e a mídia se atribui ao despreparo do professor toda a responsabilidade pela escolha inadequada do livro didático, todavia, os fatos reais ficaram velados. Houve uma negociação por parte da SEESP estabelecida em parte por objetivos de mercado, em detrimento dos prioritariamente educacionais. Aos docentes, coube, como consequência, administrar na sua prática cotidiana a organização dos saberes com os livros recebidos e não com os escolhidos.

Paralelo a isso, no ano de 1996, tem início o processo de avaliação pedagógica dos livros inscritos para o PNLD 1997. Esse procedimento foi sendo aperfeiçoado e se perpetua

⁵⁵ Temos anotações de sujeitos da esfera intermediária em nosso arquivo sobre a Orientação Técnica (OT) dada aos envolvidos que deveriam *à posteriori* orientar aos responsáveis na unidade escolar.

⁵⁶ <http://pnld.edunet.sp.gov.br/2006/subpages/apresentacao.htm>.

⁵⁷ Cassiano (2004) denomina coleções fragmentadas aos livros que compunham uma coleção de Ciclo I ou II do EF e que foram enviados aleatoriamente livros de coleções diferentes para o mesmo ciclo.

até hoje. Os livros que apresentavam erros conceituais, indução a erros, desatualização, preconceito ou discriminação de qualquer tipo eram excluídos do Guia do Livro Didático.

Projeto⁵⁸ do Centro de Estudo, Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) do ano de 1995 traz informações sobre o convite do MEC ao mesmo para coordenar a análise e avaliação dos livros didáticos de 1ª a 4ª séries, inscritos no PNLD, das disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Estudos Sociais. A participação deste perdurou até o ano de 2002 e foi ampliada para a Comissão Técnica nomeada pelo MEC, cujo objetivo era fazer recomendações para uma política do livro didático.

Encontramos no projeto que o material enviado às escolas públicas não passava por uma análise sistemática. Sua compra dependia unicamente da preferência do professor. A disponibilidade de um número imenso de títulos, associada à inadequação de instrumentos de orientação, avaliação e seleção, tornava difícil o papel do professor de selecionar o livro que mais se adequava à proposta pedagógica.

Para o CENPEC então, o desafio do projeto, bem como da equipe composta para realizar a análise era foi mudar esse cenário, ao munir com informações criteriosas professores, pais, alunos, editores e interlocutores do MEC, e assim orientar com maior precisão a escolha do livro didático.

O processo de avaliação foi anterior a 1996. No que se refere à avaliação da qualidade, em 1993, foi instituído um Grupo de Trabalho encarregado de analisar os conteúdos e os aspectos metodológicos de livros adequados para as séries iniciais do Ensino Fundamental.

Por esse grupo foram analisados os títulos mais solicitados pelos professores no ano de 1991, nas áreas de Português, Matemática, Estudos Sociais e Ciências, livros esses que correspondiam a 94% das aquisições do governo federal naquele ano.

O resultado das análises constituiu um marco na política do livro didático, já que, a partir daí, a questão passou a ter uma relevância social suficiente para demandar uma atuação mais efetiva do Estado, não mais apenas sobre sua acessibilidade e disponibilidade, mas também sobre sua qualidade material, de conteúdo conceitual e pertinência social.

⁵⁸ Projeto disponível em: < www.cenpec.org.br/index.php?mod=projetos.view&id=105>.

Com base nesse trabalho foi possível sistematizar os indicadores qualitativos para subsidiar o início do intenso processo de avaliação do livro didático, que se realizaria nessa gestão, a partir de 1995, para Gebrin (2002, p. 169).

Cassiano (2004) denuncia que, de 1996 até 1999 (em 2000 o *Guia* não foi editado), os livros eram avaliados isoladamente, chegando ao extremo de dentro de uma coleção para o mesmo componente curricular, alguns livros serem mal avaliados e, por conseguinte, excluídos do programa, e os outros dessa mesma coleção, bem avaliados e mantidos.

Excetuando-se esse, os outros critérios comuns de avaliação e classificação dos livros dos anos anteriores foram mantidos: correção dos conceitos e informações; correção e pertinência metodológica; contribuição para a construção de cidadania; manual do professor; e aspectos gráficos editoriais.

O processo de avaliação dos livros didáticos, para Brito (2011, p. 10) vem sofrendo diversas críticas. Foi acusado de elitista, por ser executado por equipes de professores universitários, sem experiência de docência na educação básica; hermético, por não haver divulgação dos pareceres produzidos e dos nomes dos pareceristas, que poderiam, inclusive, estar eticamente impedidos de procederem a avaliação, caso fossem próximos aos autores e às editoras das obras avaliadas; excessivamente caro, pelos altos valores pagos às universidades participantes, repassados, muitas vezes, por meios das fundações de apoio à pesquisa; ditatorial, por não contemplar a possibilidade de recurso pelos autores de obras reprovadas; enviesado, por privilegiar uma abordagem pedagógica construtivista, em detrimento de abordagens instrucionistas; subjetivo, por adotar critérios pouco claros e abertos a diferentes interpretações.

Ainda em 1996, Machado (1996, p. 31) se propõe a investigar quatro pontos: “qualidade, quantidade, custo e atualização”. Para ele, esses são pontos sobre os quais diversas questões, pertinentes ou impertinentes, tempestivas ou intempestivas, têm sido formuladas no diagnóstico ou na proposição de políticas públicas para o livro didático.

Quanto à qualidade, insiste que entre os inúmeros textos didáticos disponíveis, certamente existem livros de boa qualidade, nem sempre os mais adotados pelas escolas; para ele, o fato de os professores eventualmente escolherem aqueles que oferecem mais facilidades imediatistas à recursos efetivos para um trabalho proveitoso em classe deve-se à

cristalização de uma forma de utilização inadequada a que foram conduzidos, sobretudo, em razão de condições de trabalho reconhecidamente insatisfatórias. Ao mesmo tempo, atenta para o fato de que qualquer generalização quanto à má qualidade pode resultar de insipiência ou má-fé.

Quanto à quantidade sugere mudanças nos critérios de distribuição e utilização. Continuando assim, tendem a privilegiar o interesse e a dependência muito acentuada das editoras em relação aos órgãos governamentais que compram os livros a serem distribuídos.

Aos custos; as editoras vendem livros didáticos aos órgãos governamentais a preços muito mais baixos do que os de mercado, e não há indícios de que tais vendas constituam ações de natureza filantrópica. Se fossem criadas as condições para que o preço de venda ao público em geral fosse igual ao de venda aos órgãos governamentais, seria dado um passo significativo no sentido de uma maior presença dos livros nas salas de aula. Propõe que se faça opção explícita pelo livro "de luxo", sem a oferta de modelos "populares", visto que a edição de tais modelos "populares" não significaria necessariamente abdicar da qualidade.

Enfim, a atualização; se há uma desatualização de que os livros didáticos efetivamente padecem, ela se refere muito mais à concepção de conhecimento que implicitamente veiculam, em todas as áreas, do que a informações tópicos nos diversos temas abordados.

Contudo, analisando as diferentes abordagens sobre a mesma problemática, é importante considerar que,

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), criado em 1985, pelo Ministério da Educação do Brasil é uma iniciativa de amplo impacto na educação, pois objetiva a escolha, aquisição e distribuição gratuita de livros didáticos para os alunos das escolas públicas do Ensino Fundamental. Os livros cobrem as disciplinas que integram os currículos dessa etapa de ensino: português, matemática, história, geografia, ciências. Desde 2001, o Programa passou a contemplar a lexicografia, selecionando e adquirindo dicionários para os alunos dessa etapa de ensino. (KRIEGER, 2008, p. 236)

E em resposta, (MEGID NETO, 2002, p. 332), diz que, nos anos de 1990 a valorização desse material didático por educadores e técnicos responsáveis pelas políticas educacionais foi crucial para o surgimento de outras mudanças. O incentivo a novas

abordagens provocou a diversificação do livro didático. Hoje, os professores têm à disposição coleções em que se aplicam as mais variadas metodologias, algumas com abordagens mais críticas e que privilegiam o *saber fazer*; isso sem contar com a diversidade de abordagens existentes em cada disciplina do currículo escolar.

No entanto, cabe uma reflexão ao considerar o que Höfling (1993, p. 185) já alertava para uma abordagem política.

Medidas assistencialistas como distribuição de merenda escolar, de livros e material didático, de bolsas de estudo, no contexto da situação econômica brasileira, só fazem realçar as precárias condições em que vive grande parte da população, reflexo da ausência de políticas sociais eficientes que deveriam ter sido – e não o foram – implementadas pelo Governo, durante diferentes períodos históricos.

E Soares (1996) alerta, justamente para a relevância dessa análise contextualizada. Para ela, só cabe ao LD ser analisado em uma perspectiva sócio-histórica que evidencie que ele é produto de condições sociais, educacionais, políticas e econômicas. Só o olhar a partir dessa perspectiva é que vai permitir compreender as atuais polêmicas sobre o LD: mantê-lo ou rejeitá-lo? Defendê-lo ou condená-lo? Ou ainda o que é um LD de “qualidade”?

Devemos nos arriscar a uma primeira colocação. Passados quase vinte anos do trabalho de Höfling (1993) é preciso admitir que muito pouco se fez para a mudança nas condições sociais de forma a reduzir as condições de pobreza que estão submetidos os alunos das escolas públicas e beneficiários destes programas. As políticas sociais e as educacionais não tiveram o alcance necessário para a qualidade de ensino e para que se fizesse avançar o Estado Brasileiro no sentido de que se desfrutasse dos direitos inerentes à cidadania que deveria ter sido proporcionado pela integração das famílias destes alunos no sistema ocupacional.

Uma política assistencialista que deveria dirigir-se a pequenos grupos, ou uma estratégia de governo que quer reforçar as desigualdades para garantir a submissão? Marcas de clientelismos e privatização no PNLD levam a doação de benefícios conjunturais arbitrários sem a intencionalidade de alterar a situação existente.

3.6 O PNLD no século XXI

Estamos entendendo como livro didático “um material impresso, estruturado, destinado ou adequado a ser utilizado num processo de aprendizagem ou formação”. A complexidade desse objeto, sim, porque o livro didático não é “apenas” um livro, tampouco o é no sentido mais usual do termo, para ser lido, da primeira à última página. O livro didático precisa ser entendido como parte da história cultural da nossa civilização e como objeto que deve ser usado numa situação de ensino e aprendizagem e, nessa relação há vários sujeitos: o(s) autor (es), editor, trabalhadores, e, sobretudo, professores e alunos. (OLIVEIRA, 1984).

São essas as inquietações que permeiam o assunto LD ao adentrarmos o século XXI.

A revolução tecnológica que invade o mundo na atualidade encaminha para a redefinição e ressignificação das relações que se estabelecem entre os sujeitos envolvidos e entre estes e o LD, nosso objeto de estudo. Muitos desses sujeitos participam ativamente ou não como deveriam no processo de escolha, utilização e avaliação do LD, mas ao mesmo tempo possibilitam que o LD chegue às escolas.

No mesmo sentido, Rosa e Oddone (2006) apontam que a política pública do governo para o livro, leitura e biblioteca que, desde 2003, a partir da Lei do Livro, tem sido discutida e avaliada por todo o segmento da denominada cadeia produtiva do livro e com a sociedade em geral, porém precisa ser mais objetiva, a fim de se chegar a ações concretas que de fato revertam os quadros atuais.

Passado mais de meio século, em pleno vigor do século XXI, o PNLD vem se perpetuando anunciadamente como um programa em favor do ensino. Cury (2009) entende o LD como uma forma de assistência ao estudante. Para ele, 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. Para ele, trata-se de uma assistência que acompanha um direito.

Höfling (1993, 208) considera o PNLD mais uma estratégia de governo⁵⁹ do que uma política pública. Para ela, o PNLD se tornou a política de governo e falta

⁵⁹<http://www.unicamp.br/unicamp/noticias/educadora-considera-o-programa-pnld-uma-estrat%C3%A9gia-do-governo-0>.

transparência, não se dirige a grupos específicos e não tem caráter seletivo atingindo grandes contingentes populacionais. A política social assistencialista somente é eficaz quando diz respeito a uma pequena parcela da população ou quando é aplicada a grandes massas por um período relativamente curto. E conclui que, não é possível a nenhum país, ter recursos suficientes para proporcionar bem estar social aos pobres, durante tempo indeterminado quando estes são maioria.

Atrelado a isso ainda há as proposições de organismos internacionais como BM para os países como o Brasil no final do século XX a se utilizarem de insumos como livros didáticos para direcionarem o trabalho dos professores. Para tal instituição, essas são soluções denominadas de “avenidas promissoras”⁶⁰ para melhorarem a qualidade da educação no país. Diga-se de passagem, que essas proposições foram acatadas prontamente pelos governos, federal e, posteriormente, estadual, e vem se perpetuando na atualidade.

Não só isso, Höfling (2000), Cassiano (2005) e Soares (2007) vêm denunciar a presença de grupos editoriais em torno do livro didático, tanto na etapa descentralizada em São Paulo como em esfera federal o que significa que outros interesses, que não os educacionais têm imperado nesse setor.

Adrião (2009) e Brito (2011) alertam para o mercado editorial que vem se intensificando através das parcerias público-privadas com os sistemas de ensino apostilados que ganham espaço principalmente com os programas de municipalização⁶¹ do ensino, logo após a promulgação da LDBEN Nº 9394/96.

Em meio a esse debate entre direito do aluno e estratégia de governo com atenção à intervenção de organismos internacionais calcado em interesses mercadológicos, o PNLD tem perseguido nas últimas duas décadas e principalmente após a promulgação da LDBEN no final de 1996, a universalização da distribuição do LD a todos os níveis e etapas da Educação Básica.

Com isso, os anos 90 têm assistido a uma veemente e louvável discussão crítica sobre o Ensino Fundamental no Brasil, com destaque para a discussão sobre os livros didáticos para esse nível de escolaridade.

⁶⁰ Ver Torres (2003).

⁶¹ Entendemos que esta nomenclatura, bem como o próprio assunto exigem discussões mais aprofundadas. Denominaremos municipalização do ensino ao processo de transferência e desobrigação de responsabilidade sobre o ensino fundamental a que os Estados vêm se propondo após o ano de 1996.

Para Dante (1996), na falta de outros materiais instrucionais, os livros didáticos, mesmo que não tivessem qualidade e distribuídos em quantidade suficiente, foram em muitos casos até então, o único material de apoio ao trabalho docente.

E desde o final da década 1990, ações governamentais aparentemente tem buscado reverter esse quadro, implantando os parâmetros curriculares nacionais e as propostas curriculares estaduais e municipais, que trouxeram, além dos conteúdos básicos a serem desenvolvidos, os objetivos e as orientações metodológicas que irão nortear o trabalho do professor na sala de aula. Com isso, esperou-se que o livro didático, em lugar de determinar o currículo a ser desenvolvido, ao contrário, fosse elaborado e selecionado com base em tais documentos elaborados por especialistas da área.

Já por outro lado, Mantovani (2009) diz haver uma incongruência de duas ações do Estado, o PNLD e os PCN. Para ela, reorganizar e redefinir políticas públicas de descentralização para que as ações se aproximem mais dos professores e das escolas é uma possível solução, além da participação da sociedade e principalmente do professor que deve se sentir engajado para que não seja visto mais como mero executor de ações de gabinete.

Dante (1996, p. 83) pondera e diz que de qualquer forma, o livro didático, pela sua própria especificidade, continuará tendo uma forte influência no trabalho diário de sala de aula. Daí a necessidade de melhorar a sua qualidade e de orientar os professores de como utilizá-lo adequadamente, pois dependendo da forma como é usado, ele poderá ser um auxiliar inestimável do professor ou se transformar num mestre intolerável.

E complementa que, ao analisar os livros didáticos de matemática, à medida que o aluno e o professor avançam com o livro, eles o completam, suplementam, reorganizam, recriam, enfim, escrevem o seu próprio livro. Entende que há um espaço para criação no e além do LD, que o LD é matéria-prima e por isso essencial. Assim, o ideal é que o livro didático seja mais para inspirar do que para ser rigidamente seguido.

No mesmo sentido, Beltrán Núñez (2003) diz que a Reforma Curricular nos primeiros ciclos do Ensino Fundamental exige que os novos livros didáticos correspondam com as atuais exigências de uma Educação no século XXI, na qual o conhecimento, os valores, as capacidades de resolver problemas, aprender a aprender, assim como a "alfabetização científica e tecnológica" são elementos essenciais. Nessa atual perspectiva, o livro didático não pode continuar como fonte de conhecimentos (por vezes equivocados) a

serem transmitidos pelo professor a fim de serem memorizados e repetidos pelos alunos. O livro didático, longe de ser uma única referência de acesso ao conteúdo disciplinar da escola, tem que ser uma "fonte viva de sabedoria", capaz de orientar os processos do desenvolvimento da personalidade integral das crianças.

As mudanças ocorridas, na última década do século XX, na política de distribuição de livros culminam com as linhas de ação do Banco Mundial no setor educacional estabelecidas como prioritárias “providenciar livros didáticos e outros materiais de ensino (livros de leitura, jogos e brinquedos pedagógicos). O Banco quer que os Estados se responsabilizem pelo fornecimento dos livros didáticos às escolas”, para (TOMMASI, 2003, p. 198).

Para o Banco Mundial, dentre os fatores chaves para o sucesso de projetos no setor educacional está a provisão adequada de insumos educacionais, tais como livros didáticos entre outros.

Paralelo ao que estabeleceu o BM, talvez não menos intencional, Choppin (1998) aponta uma característica da segunda metade do século XX bastante considerável, que é a crescente dominação econômica das grandes editoras europeias. Salienta que grandes sociedades de capital internacional difundem no mundo inteiro publicações de uso escolar, citando entre essas empresas a Hachette, Hatier, o Nathan, Mac Millan, Longman, Anaya e Santillana.

O Brasil teve grande responsabilidade se pensarmos que a internacionalização da indústria de livros escolares se deu, basicamente, pelo faturamento significativo do mercado brasileiro, assim como pela sua potência, e que este é um mercado que requer a conciliação de interesses comerciais com os educacionais, conforme Cassiano (2005).

No que se refere ao Estado de São Paulo, o Projeto além dos LD, “na sua formulação original, segue “ao pé da letra” as orientações pelo Banco na época, incluindo os componentes de merenda, educação pré-escolar e saúde escolar” (TOMMASI, 2003, p. 204).

E, fazendo jus a toda essa discussão, o PNLD vai sendo ampliado ao longo da primeira década de forma a universalizar a distribuição de LD para todos os segmentos, inclusive para o EM, além de dicionários, paradidáticos e outros.

Gebrin (2002, p. 169) compactua com essa afirmação ao se referir à gestão, mais precisamente na gestão de FHC:

No que diz respeito a essa gestão e à evolução mais recente do PNLD, há que se destacar a ampliação do atendimento, a pontualidade na entrega dos livros no início do ano escolar e a incorporação de outras duas etapas, de caráter pedagógico, ao programa: o processo de avaliação dos livros e, mais recentemente, a orientação dos professores para sua escolha e uso. É importante salientar que, até então, a execução do PNLD, em âmbito federal, se limitava a duas etapas: a compra e a distribuição de livros.

Porém, há discordâncias à essa afirmação da autora que representa os interesses do MEC no Congresso Brasileiro sobre Qualidade na Educação, em mesa redonda e as outras duas autoras abaixo que também representam a esfera federal na Comissão Avaliadora dos livros de História para o PNLD 2005.

Miranda e Luca (2004, p. 128) apontam que pesquisas realizadas em território nacional e patrocinadas pelo próprio MEC indicaram, em momentos distintos, que há problemas incontestáveis envolvendo atrasos sistemáticos na edição e distribuição do guia para as escolas; incongruências de toda ordem no tocante à escolha feita pelos professores e envio das obras pelo FNDE; atrasos na recepção dos livros por parte das escolas, bem como, fragilidades envolvendo o processo de utilização das obras enviadas, que chegam até mesmo a ser desprezadas e desconsideradas pelos professores.

Todos esses problemas, no entanto, derivam do processo de operacionalização administrativa do programa carecendo de equacionamento sistemático. São desafios a serem enfrentado pelos gestores das políticas públicas.

E, a partir do ano 2000 foi inserida no PNLD a distribuição de dicionários da Língua Portuguesa para uso dos alunos de 1ª a 4ª séries em 2001 e, pela primeira vez na história do programa, os livros didáticos passam a ser entregues no ano anterior ao ano letivo de sua utilização. Os livros para 2001 foram entregues até 31 de dezembro de 2000 e é ampliado, de forma gradativa, o atendimento aos alunos portadores de deficiência visual que estão nas salas de aula do ensino regular das escolas públicas, com livro didático em Braille.

Do ano de 2002 em diante, o PNLD passa a ser ampliado dando continuidade à distribuição de dicionários para os ingressantes na 1ª série e atende aos estudantes das 5ª e

6ª séries. Em 2003, o PNLD distribuiu dicionários de Língua Portuguesa aos ingressantes na 1ª série e atendeu aos alunos das 7ª e 8ª séries. Foi distribuído também Atlas Geográfico para as escolas que possuíam, concomitantemente, EJA e turmas de 5ª a 8ª séries do ensino regular.

Para além da discussão da universalização, há outra discussão em foco: a natureza dos conteúdos do LD. Com a universalização do PROFA para os Estados brasileiros, há em curso uma proposta construtivista de formação de professores que agora carece de materiais didáticos produzidos para atendê-la. Assim, os LD precisam ser revisto na natureza de seus conteúdos principalmente no que se refere aos livros que devem atender aos anos iniciais do EF.

Para Megid Neto (2002, p. 332), o ano de 2002 é positivo quanto às mudanças verificadas na natureza dos livros didáticos durante os últimos anos, essas ainda continuam em franco desenvolvimento. Os modelos iniciados nos anos 1990 ainda não se consolidaram totalmente. Os princípios construtivistas, por exemplo, foram responsáveis por enterrar de vez o questionário tradicional e as atividades padronizadas, mas ainda não conseguiram impor um modelo que se possa dizer aceito por grande parte dos educadores. A própria experimentação desse material, em sala de aula pelos professores, mantém em aberto esses caminhos. Mas, independentemente dos rumos que irão ser tomados, os próximos anos devem testemunhar a consolidação desse livro didático diversificado e dinâmico que os anos 1990 viram surgir.

Gebrin (2002), ao referir-se ao processo de avaliação, diz que o país conta hoje com uma nova geração de livros didáticos que guardam pouca semelhança com aquela existente no início do processo de avaliação.

Ainda que o processo de aperfeiçoamento dos critérios e procedimentos de avaliação seja bastante recente, a relação de continuidade dessa política por quase uma década teve efeitos incontestáveis na forma e no conteúdo do livro didático brasileiro. Na área de História é patente a transformação, para Miranda e Luca (2004).

Além disso, caminhou-se de um procedimento classificatório e distintivo, baseado em estrelas e menções discriminatórias, para um quadro meramente indicativo das obras aprovadas, o que modificou a própria organização do guia do Livro Didático que, na versão de 2005, apresenta-se ao professor como um catálogo organizado em ordem alfabética. Os critérios de avaliação, por sua vez, também foram sendo aprimorados, bem como as bases de cálculo utilizadas para

a ponderação e tratamento estatístico das coleções avaliadas. (MIRANDA; LUCA, 2004, p. 127).

Contudo, Soares (2007) concorda que foi dado um passo muito significativo no que se refere à avaliação, mas alerta para outro ponto que precisa ser reajustado. Como nada impede que as coleções reprovadas sejam vendidas em livrarias e cheguem às escolas particulares, instituições assistenciais, bibliotecas ou mesmo escolas públicas que recebam doações, e como o Ministério da Educação não divulga a lista dos livros didáticos excluídos, restringem-se os benefícios da avaliação. Tal postura do MEC tem recebido críticas até mesmo do Congresso Nacional, que considera importante a disseminação da lista dos livros excluídos.

Encontramos que por ser o LD visto como uma mercadoria a ser vendida ao setor público, o fator principal é considerar a sua capacidade de vendagem e a aceitação no mercado, em Miranda e Luca (2004, p. 128)

Nesse contexto, o livro didático assume claramente sua dimensão de *mercadoria*, sujeita a múltiplas interferências em seu processo de produção e vendagem. A esse respeito, há que se reconhecer que os pareceres técnicos de exclusão acabaram desempenhando, por vezes, papel primordial no processo de reformulação de coleções, patente no fato de um dos conjuntos excluídos em determinado PNLD vir a ser recomendado com distinção na edição seguinte do programa, o que indica o quanto o processo de avaliação foi tomado a sério por certos autores e editores.

Cunha (2011), ao refletir o modo como se definem os currículos escolares no Brasil, com ênfase no setor público, assumindo o pressuposto de que a débil autonomia do campo educacional brasileiro propicia a intervenção de forças externas a ele, focaliza duas vertentes das pressões dos mercados, a ideológica e a econômica, como relevantes para o entendimento da heteronomia do campo educacional.

Ao tratar da vertente econômica, afirma que os sistemas educacionais, especialmente as redes públicas de ensino, constituem importantes mercados para a venda de mercadorias: de livros a computadores, de contratos de serviços para empresas privadas a reserva de local de trabalho para milhares de licenciados. Com agrado ou com repulsa, é comum dizer-se que o currículo do ensino brasileiro é determinado pelo livro didático, não o contrário.

Apesar das Diretrizes Nacionais Curriculares, o peso das editoras é determinante. Em 2010, o MEC despendeu um bilhão de reais na compra, avaliação e distribuição dos livros didáticos do Plano Nacional do Livro Didático (PNLD), compreendendo um total de 137,5 milhões de exemplares, para atender a 30 milhões de alunos. Esse montante corresponde a 54% da produção nacional de livros.

Não só pelo tamanho da população como também por sua organização, o Brasil é um dos mercados mais apetitosos do mundo para as editoras de livros. Mesmo com poucos livros lidos por habitante, o país tem seu grande atrativo no PNLD.

A partir do ano de 2004, ocorreu a distribuição de livros didáticos de todos os componentes curriculares aos alunos de 1ª a 4ª série; de dicionários aos alunos de 1ª série e aos repetentes da 8ª série e a última reposição e complementação do PNLD 2002 aos alunos de 5ª a 8ª séries. Também foram entregues cerca de 3.349.920 milhões de dicionários⁶² aos estudantes, para uso pessoal. O dicionário é de propriedade do aluno, que pode compartilhar a fonte de pesquisa com toda a família.

Do ano de 2005 em diante, a sistemática de distribuição de dicionários foi reformulada, de maneira a priorizar a utilização do material em sala de aula. Assim, ao invés de entregar uma obra para cada aluno o FNDE forneceu acervos de dicionários a todas as escolas públicas de 1ª a 4ª série do ensino fundamental. As obras também passaram a ser adaptadas ao nível de ensino do aluno.

Conclusivamente, a proposição geral do PNLD/2006, representando uma nova política de seleção e aquisição de dicionários para uso na escola, deve repercutir positivamente sobre a produção lexicográfica brasileira voltada à escola, já que o mercado editorial é altamente interessado em responder às exigências do Ministério da Educação. As outras áreas de conhecimento que, há mais tempo, integram o PNLD reconhecem hoje muitos redirecionamentos na produção dos livros didáticos brasileiros, influenciados pelas proposições das políticas públicas para seleção e aquisição desse tipo de material. A lexicografia didática espera também ser objeto de impactos semelhantes. (KRIEGER, 2008, p. 251).

Já o PNLEM, foi implantado em 2004, pela Resolução nº 38 do FNDE e com a previsão de universalização de livros didáticos para os alunos do ensino médio público de todo o país. Inicialmente, atendeu 1,3 milhões de alunos da primeira série do ensino médio

⁶²PNLD Ensino Fundamental e PNLEM. Dados estatísticos anteriores. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-dados-estatisticos>.

de 5.392 escolas das regiões Norte e Nordeste, que receberam, até o início de 2005, 2,7 milhões de livros das disciplinas de português e de matemática. Em 2005, as demais séries e regiões brasileiras também foram atendidas com livros de português e matemática.

No ano de 2006, aconteceu a distribuição na escola de 1^a a 4^a série de dicionário enciclopédico ilustrado trilingue, Língua Brasileira de Sinais/Língua Portuguesa/Língua Inglesa aos alunos que têm surdez e utilizam a Língua Brasileira de Sinais (Libras) e, no ano de 2007 os alunos com surdez de 1^a a 4^a série também receberam cartilha e livro de Língua Portuguesa em Libras e em CD-ROM. Foram adquiridos, ainda, 18,2 milhões de livros para 7,1 milhões de alunos de 15,2⁶³ mil escolas públicas de ensino médio. Seguindo a meta progressiva de universalização do livro para o ensino médio, o atendimento do livro didático ampliou-se com a aquisição de livros didáticos de História e de Química. A grade foi completada em 2008, com a compra de livros de Física e Geografia.

Cumprir destacar que a distribuição de LD para o EM estava entre as propostas do Governo Lula, no documento “Uma Escola do Tamanho do Brasil” (2002), para o início do seu primeiro mandato presidencial e que a efetivação deste foi ocorrendo timidamente a partir do ano de 2005.

É importante ressaltar que, quando o Estado de São Paulo está voltando a centralizar sua compra com o MEC/FNDE, o Estado do Paraná lança, com recursos próprios, o Livro Didático Público para o Ensino Médio. Foi essencialmente uma nova experiência de escrita e de valorização do trabalho e do conhecimento do professor do Ensino Médio, além de se configurar, posteriormente, numa política pública de respeito ao contribuinte, pelo valor final do exemplar custeado pelo erário público.

O Estado do Paraná avançou no caminho da implantação do Livro Didático Público no ano de 2005-06, além de valorizar o trabalho do professor e oferecer a possibilidade dos alunos de escolas públicas constituírem suas bibliotecas particulares com o recebimento deste livro. (...) O Livro Didático Público insere-se no contexto de um projeto mais amplo de formação continuada e de valorização do profissional da educação, que visa a alcançar resultados positivos dentro de sala de aula. (SCHLESENER, 2009, p. 57)

O LD Público é uma das alternativas apresentadas para diminuir o custo com o mercado editorial, bem como para a política de material didático. Além de se obter a

⁶³PnLD Ensino Médio. Dados estatísticos anteriores. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/index.php/pnld-dados-estatisticos>.

participação democrática dos sujeitos envolvidos, os professores, e não as editoras ou ainda agentes externos, referencia-se, do início ao fim, todo o ciclo de política, agenda, elaboração, implementação e avaliação.

No ano 2008, ocorreu a distribuição de livros didáticos de todos os componentes curriculares, Alfabetização, Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia e Ciências de 1ª, 5ª a 8ª série⁶⁴ e a reposição e complementação aos alunos de 2ª a 4ª série. Em 2009 ocorreu a escolha dos livros de 1º ao 5º anos em todas as escolas.

Foi no ano de 2009 que aconteceu o último processo de escolha de livros para o Ciclo I (1º ao 5º anos) do Ensino Fundamental, com vigência para os anos de 2010, 2011 e 2012. É desse período que tratamos em nossa pesquisa, com foco no processo de implementação.

3.7 O PNLD 2010

Por se tratar de um programa federal é importante partirmos da normatização. É a **Resolução nº 60 de 20 de novembro de 2009** que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica para o ano de 2010.

Porém antes disso, é importante considerar que no PNLD para os anos iniciais do EF foi ampliado, passando de 4 para 5 anos, ou seja, foi incluído o 1º ano do EF no processo, o que indica mais dois volumes a comporem todo o processo, incluído nos editais e na resolução específica. A necessidade de reformulação do PNLD, em 2009, objetiva auxiliar as redes públicas de ensino no processo de transição da política de ampliação do

⁶⁴A partir do ano de 2008 no Estado de São Paulo, ocorreu a publicação da Deliberação CEE nº 73/08 e da Indicação CEE nº 73/2008, que respectivamente, Regulamentam a implantação do Ensino Fundamental de 9 Anos, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, conforme o disposto na Emenda Constitucional nº 53 e na Lei nº 9.394/96, com as alterações procedidas pela Lei nº 11.274/06 e institui as Diretrizes e orientações sobre o Ensino Fundamental de 9 Anos diante da Lei Federal nº. 11.494/07, sobre o FUNDEB. Por estas publicações legais, o EF passa a ser de 9 anos assim denominados 1º ano, 2º ano,... 9º ano. Optamos por manter a nomenclatura correspondente à legislação vigente.

ensino fundamental e, ao mesmo tempo, de reorganização da escola, conforme Silva e Cafiero (2011).

No tocante ao art. 1º temos: “Prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos, dicionários e obras complementares, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)”, (BRASIL, 2009), no § 1º As escolas do ensino fundamental serão beneficiadas de acordo com o quadro abaixo:

É importante observar que a resolução nos incisos I e II, diz que as obras de letramento e alfabetização linguística e matemática não consumíveis devem atender aos alunos do 1º ao 3º ano, bem como as obras complementares.

Contudo, no ano de 2010 para o triênio 2010-2012, cada aluno dos anos iniciais do ensino fundamental recebeu as seguintes obras didáticas:

QUADRO Nº 1 - Obras didáticas entregues no PNLD 2010

ANO DE ESCOLARIDADE	TIPO DE OBRA	COMPONENTE CURRICULAR
1º ANO E 2º ANO	Coleções definidas por componente curricular, cada uma com um livro consumível para o ano em questão.	1) Letramento e alfabetização linguística. 2) Alfabetização matemática
2º ANO	Coleções definidas por componente curricular, cada uma com um livro nãoconsumível para o ano em questão.	Ciências, História e Geografia
3º ANO 4º ANO 5º ANO	Coleções definidas por componente curricular, cada uma com um livro não consumível para o ano em questão.	Ciências, Língua Portuguesa, História, Matemática e Geografia Livros Regionais
4º SÉRIE / 5º ANO	Um livro não consumível por componente curricular.	História Geografia
1º E 2º ANO	Obras complementares cujos conteúdos contemplem as diferentes áreas do conhecimento.	Ciências da Natureza e Matemática, Ciência Humana, Linguagens e Códigos. 5 para cada turma

Fonte: MEC/Diretoria de Políticas de Formação, Material Didático e Tecnologia para a Educação Básica/2009

No artigo 2º, encontramos que 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).

Exige ainda que:

§ 1º que 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).

No ano de 2010, inicialmente somente 95,5% dos municípios fizeram a adesão ao PNLD e 90,3% das instituições de ensino realizaram a escolha. “No total, 238 entidades – 222 municípios e 16 escolas federais – ficaram de fora do PNLD 2011, quase dois terços das entidades, 148, são do Estado de São Paulo”.⁶⁵, (cerca de 64% dos municípios, dentre estes, três municípios são jurisdicionados à Diretoria de Ensino pesquisada.

Cumprido considerar que, principalmente no Estado de São Paulo, não houve adesão total dos municípios paulistas ao PNLD.

Para o ano de 2012 tem-se o seguinte panorama⁶⁶: a SEESP fez adesão completa ao PNLD, bem como todos os estados brasileiros. Adesão completa de 100% ao PNLD das Secretarias Estaduais desde o ano de 2010.

TABELA Nº 1 - Municípios - Termo de Adesão ao PNLD 2010

TERMOS DE ADESÃO AO PNLD – Resolução CD/FNDE nº 60, de 20/11/2009.									
Estado	Instituições	Adesões	%	Suspensão	%	Exclusão	%	Adesão não Manifestada	%
SP	645	540	83,72	11	1,71	18	2,79	76	11,78
SP	Secretaria	31/05/2010							

⁶⁵ Ver

<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/mas+de+220+municipios+ficarao+sem+livros+didaticos+em+2011/n1237759024330.html>. e

<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/10047/cidades-paulistas-abandonam-livro-didatico>.

⁶⁶ Ver <https://www.fn.de.gov.br/simad/consultaTermosEntregues.do?operation=consultarPorUf&uf=SP>.

Estadual	e				
Município1	18/06/2010				
Município A	17/06/2010				
	18/10/2010				
Município2	17/12/2010			28/02/2011	
Município B	01/07/2010				
Município 3	18/04/2011				
Município 4	07/07/2010				
Município C					Não aderiu
Município D	27/05/2010				
	02/09/2010				
Município 5	16/04/2010				
Município E	12/05/2010				
Município F	20/05/2010				

Fonte: <https://www.fn.de.gov.br/simad/consultaTermosEntregues.do>

Das instituições que não se manifestaram, 76 são do Estado de São Paulo, dentre estas, um (1) município está jurisdicionados à Diretoria de Ensino pesquisada. Dentre as dezoito (18) que manifestaram exclusão, um (1) município está jurisdicionado à DE. Os dois municípios utilizam material didático apostilado e não têm Parceria com o Programa Ler e Escrever.

Adrião (2009) aponta que foi na segunda metade da década anterior que ganhou espaço a parceria público-privada para a aquisição de materiais didáticos, apostilas e consultorias.

Há uma ocorrência que vem se tornando preocupante com relação ao PNLD nos últimos anos, conforme denúncia,

A maioria dessas cidades está trocando a adesão gratuita aos livros didáticos pela contratação de sistemas de ensino apostilados, apoiando as aulas na rede pública só nesse material. O custo desse método, que prevê assessoria pedagógica e se consagrou em escolas particulares, varia de R\$ 125 a R\$ 170 por aluno. (<http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/10047/cidades-paulistas-abandonam-livro-idatico>, 2010).

Há a invasão dos sistemas apostilados retirando a autonomia dos professores e oferecendo aos municípios um direcionamento externo sobre o que é ensinado.

Entendemos que essa compra representa mais do que a simples aquisição de materiais didáticos, dado se tratar de estratégia por meio da qual o setor privado amplia seu mercado, ao incidir sobre o espaço público na mesma medida em que o setor público transfere parcela de suas responsabilidades para com a educação à iniciativa privada. (ADRIÃO, T. et al., 2009).

Para as autoras, a parceria público-privada revela-se numa modalidade peculiar de privatização da educação pública, inclusive com transferência de responsabilidades sob o discurso de padronização da qualidade do ensino, por meio da homogeneização dos projetos pedagógicos, e a construção de uma identidade para a educação municipal por meio dessa homogeneização, dentre outras críticas.

Pesquisa realizada no Centro de Estudos e Consultoria para o Senado em 2011 aponta, desde o ano 2000, para o uso de sistemas apostilados em substituição ao material didático oferecido pelo FNDE, principalmente nos municípios paulistas de pequeno porte e apresenta muitos dos problemas decorrentes dessa situação, dentre eles, merece destaque a questão das fontes de recursos financeiros, bem como o custo abusivo unitário e a falta de participação dos sujeitos envolvidos no processo em geral.

Entendemos que, em parte ciente do fato acima, a partir do ano de 2010, o MEC possibilita aos Estados e Municípios optarem em Termo de Adesão ao PNLD⁶⁷. Com o tempo, é fato que esse assunto certamente influenciará no destino do PNLD, principalmente em alguns Estados e de nossa parte, mereceu análise rápida nos municípios jurisdicionados à Diretoria de Ensino, *locus* da pesquisa.

A Resolução MEC/FNDE nº 60/2009, no artigo 3º, traz que a execução do programa obedecerá aos seguintes critérios:

- I – as escolas públicas beneficiárias devem estar cadastradas no censo escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);
 - II – o quantitativo a ser adquirido dos exemplares de livros didáticos para os alunos e professores e dos acervos de dicionários e obras complementares para as salas de aula será definido com base nas projeções de matrículas das escolas participantes para o ano letivo objeto do atendimento;
- (...) (BRASIL, 2009).

Assim, temos os números do atendimento que se refere à aquisição e à distribuição integral de livros de livros aos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e do PNLD 2008 (6º ao 9º ano do ensino fundamental).

⁶⁷ Ver ANEXO B.

No âmbito do ensino fundamental, visando a incrementar a aprendizagem no ciclo de alfabetização, houve ainda aquisição e distribuição de obras complementares⁶⁸ no ano de 2010 para os alunos de 1º e 2º anos do EF.

TABELA Nº 2 – Ensino Fundamental – Comparativo PNLD 2006-2009

ENSINO FUNDAMENTAL – Comparativo PNLD 2006 e 2009-			
	2006 – Brasil EF	2009 – Brasil - EF	2009 Estado de São Paulo - EF
Investimento	R\$ 563.725.709,98	R\$591.408.143,68	R\$101.029.180,50*
Alunos atendidos	28.591.571	28.968.104	5.305.809
Escolas beneficiadas	144.943	136.781	10.528
Livros distribuídos	102.521.965	110.189.773	19.029.741
Obras Complementares	(não houve aquisição e envio)	6.608.597	* inclui obras complementares

Fonte: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ph-arquivos/category/10-pnld-geral?download=1112%3Aevolucao-pnld-ensino-fundamental-2003-a-2012>.

O Relatório Anual do FNDE, referente ao PNLD 2010, trouxe os seguintes dados referentes ao número de livros adquiridos e os valores pagos às respectivas editoras:

TABELA Nº 3 - PNLD 2010- Relatório Anual do FNDE

EDITORAS	TOTAL DE LIVROS ADQUIRIDOS	VALOR R\$
FTD	24.243.110	109.044.803,12
MODERNA	20.822.642	93.536.143,41
ÁTICA	19.644.658	92.956.384,39
SARAIVA	12.113.783	57.463.079,97
SCIPIONE	7.717.019	36.317.224,43
POSITIVO	7.708.191	39.117.357,14
ESCALA	4.114.126	25.419.307,57
DO BRASIL	2.235.523	16.309.784,86
NACIONAL	1.674.820	9.980.598,88

⁶⁸As obras complementares, distribuídas no âmbito do PNLD, compõem acervos direcionados às turmas de alunos de 1º ao 3º ano do ensino fundamental, com o objetivo de incrementar a aprendizagem no ciclo de alfabetização.

SM	1.468.667	8.999.901,84
IBEP	805.987	5.928.662,13
BASE	738.748	5.900.500,81
DIMENSÃO	271.548	2.049.113,45
SARANDI	128.792	1.608.385,01
FAPI	67.681	472619,03
CASA	18.640	257.799,60
PUBLICADORA		
AYMAPÁ	7.341	80.857,03
TOTAL	103.581.786	505.332.616,67

Fonte: PNLD-2010 – FNDE/MEC⁶⁹. Valores de aquisição por editora. Ensino Fundamental.
(O grifo amarelo corresponde às editoras onde encontramos maior número de material de divulgação distribuído às escolas).

No que se refere ao processo de avaliação pela FNDE temos o seguinte resultado:

TABELA Nº 4 - Dados Gerais – Avaliação PNLD 2010

DADOS GERAIS DA ÁREA			
	ENTREGUES	EXCLUÍDAS	SELECIONADAS
CIÊNCIAS	46	35	11
ALFA E LP	109	66	43
ALFA E MAT	97	60	37
GEOGRAFIA	102	48	54
HISTÓRIA	118	50	68
TOTAL	472	259	213

Fonte: MEC/Diretoria de Políticas de Formação, Material Didático e Tecnologia para a Educação Básica/2009.

Dentre as coleções selecionadas, foram oferecidas no Guia do Livro Didático o seguinte quantitativo para escolha nas escolas:

⁶⁹Dados disponíveis em: <http://www.fn.de.gov.br/index.php/ph-arquivos/category/35-dados-estatisticos?download=256%3Aplnd-2010--valores-de-aquisicao-por-editora--ensino-fundamental>.

TABELA Nº 5 - Quantitativo de Coleções para Escolha – PNLD 2010

Letramento e alfabetização	19 coleções
Língua Portuguesa	24 coleções
Alfabetização matemática	18 coleções
Matemática	19 coleções
História	32 coleções
Livros regionais – história	36 coleções
Geografia	22 coleções
Livros regionais – geografia	31 coleções
Ciências	11 coleções

Fonte: MEC/Diretoria de Políticas de Formação, Material Didático e Tecnologia para a Educação Básica/2009.

Desde a época da instituição da COLTED, e numa sociedade permeada pela imagem, principalmente nos livros para o ensino fundamental, mas também nos materiais de alfabetização, estudos sobre o processo de avaliação e seleção das obras no que se refere à importância do projeto gráfico e da comunicação visual, tem gradativamente, tornado-se foco de algumas pesquisas.

Para Freitas e Rodrigues (2007), à medida que o tempo vai passando, novas exigências vão surgindo. Por muito tempo, o texto escrito, o conteúdo, foi o mais importante e valorizado na hora de se produzir um livro, e as imagens desempenhavam um papel secundário ou simplesmente decorativo.

Fato que, nas duas últimas décadas o assunto tem aparecido com certa frequência. Ao tratar dos critérios a serem observados pelas comissões avaliadoras que, sem dúvida, promoveram avanços no que se refere aos conteúdos, mas não têm feito o mesmo no que se refere ao poder da comunicação visual, por não considerarem o projeto gráfico, o poder da linguagem visual e o papel destes no processo de mediação.

Estudos como os de Camargo (1996), Rodrigues (2009), Nascimento (2009) e Nakamoto (2010), têm detectado os problemas e demonstrado a necessidade de aprofundamento das pesquisas, dada a importância na atualidade.

Imagem e texto, formas, cores, toda comunicação visual do impresso, necessitam serem observadas, especialmente em relação à capacidade mediadora. Atentar-se para a

questão da mediação que a comunicação visual do livro promove pode favorecer a construção do conhecimento pela criança e ampliar o potencial pedagógico do livro.

Bocchini e Oliveira (2010), ao analisarem as exigências nos editais, guias e outros documentos quanto aos aspectos gráficos editoriais para os livros a serem adquiridos para o 1º ao 5º anos do ensino fundamental, afirmam que por não haver exigência no PNLD 2010 e não ter definido os cuidados com os tipos nem exigências mínimas com o projeto gráfico, é de esperar que os livros apresentarão problemas como os encontrados em livros adquiridos pelos PNLD 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 e pelas seis primeiras edições (1998-2003) do PNBE. Apontam também para o fato de não serem divulgadas as resenhas sobre as obras escolhidas, no caso das coleções de livros analisadas.

É consenso entre esses estudiosos que o direito à leitura confortável é um direito de cidadania das crianças. E, o último estudo aponta que a análise dos documentos públicos referentes ao PNLD 2010 permite inferir que o Programa comprou para uso nas escolas públicas de 2010 a 2012, livros grandes demais, extensos demais, pesados demais, com problemas de impressão, acabamento e por último, mas não de menor importância, de legibilidade. Portanto, por melhor que sejam as intenções do Programa, esta tolerância indica deficiência de clareza e de eficácia na administração pública.

No ano de 2010, ocorreu a publicação da Resolução Nº 01 de 28 de janeiro de 2010 do Comitê de publicações do MEC, dispondo sobre a necessidade de certificação de papéis *off-set*, utilizados na produção de materiais gráficos destinados aos programas executados no âmbito do MEC e dos demais órgãos integrantes do Comitê de Publicações. Um dos elementos tomados como premissa é a sustentabilidade do meio ambiente, além da qualidade e da especificação da gramatura do papel certificado para quaisquer publicações. Talvez tenha sido dado o primeiro passo para a melhoria da qualidade do material impresso a ser comprado.

Outro fato a ser apresentado, no que se refere ao PNLD 2010, é o “Concurso Escolha Premiada” em cujo regulamento encontramos:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por intermédio da Coordenação-Geral dos Programas Livro (CGPLI), torna pública a realização do Concurso **ESCOLHA PREMIADA – PNLD 2010**.

Esta ação tem como objetivo incentivar a efetivação da escolha dos livros didáticos para o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD 2010 nas duas primeiras semanas do período de escolha, visando evitar o congestionamento do

sistema na terceira e última semana. O prazo total para a escolha é de 8 a 28 de junho de 2009. (BRASIL, 2010).

Em seguida:

3. DA PREMIAÇÃO

3.1. Em cada categoria, a equipe responsável pelo PNLD na Secretaria Estadual (ou Distrital) de Educação será premiada com uma coleção de livros de literatura do Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE 2009, contendo 559 livros, e com certificados de primeira colocação correspondentes.

3.2. Em cada UF vencedora, exceto no Distrito Federal, a equipe responsável pelo PNLD de cada uma das Secretarias Municipais de Educação dos três municípios vencedores será premiada com uma coleção de livros de literatura do Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE 2009, contendo 559 livros, e com certificados de primeira colocação correspondentes.

3.3. As três primeiras escolas que registrarem a escolha completa no sistema informatizado em cada um desses três municípios vencedores, ou no Distrito Federal, caso seja uma UF vencedora, serão premiadas com uma coleção de livros de literatura do Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE 2009, contendo 559 livros, e com certificados de primeira colocação correspondentes. (BRASIL, 2010).

Esse fato muito nos chamou a atenção porque somente temos notícia de sua ocorrência no ano de 2010 e para as escolas que atendem aos anos iniciais do EF. O nosso questionamento refere-se ao objetivo do Concurso, uma vez que temos dados que apontam para atrasos nos prazos, inclusive em relação aos próprios Guias. Esse apressamento não é condizente com um processo de escolha criterioso pautado em análise pedagógica rigorosa. A iniciativa nos parece fugir aos objetivos pedagógicos e atender aos objetivos mercadológicos outra vez, na lei da troca. Sem dizer que envolveu divulgação, custos com cartazes, *folders* e com livros também que poderiam ser enviados a todos e não por sorteio.

Acreditamos que o Concurso não logrou o sucesso desejado, uma vez que não se repetiu nos anos seguintes.

E, nesse contexto ainda no ano de 2010, ocorreu a escolha dos livros de 6º ao 9º anos bem como a reposição e complementação do PNLD 2010 (1º ao 5º ano do Ensino Fundamental) e do PNLD Ensino Médio/2009. Houve, ainda, nova aquisição de obras complementares.

Cabe aqui uma análise importante. Nos quadros apresentados por Höfling (2000) e Cassiano (2005), são as mesmas editoras que vêm liderando as vendas no mercado

editorial para o PNLD há mais de três décadas, com pequenas oscilações. Não se pode deixar de considerar também a fusão entre elas.

Outro fato importante a ser considerado é que o material de divulgação como coleções completas, *folders*, catálogos e até CD ROM, por nós coletado nas escolas pesquisadas, coincide com as editoras que mais vendem para o PNLD. A primeira editora possui uma linha de catálogos de divulgação bem diversificada. Geralmente, todo esse material de divulgação chega via correio (EBCT).

Vale dizer que a Editora Sarandi, embora não esteja entre as que mais venderam, disponibilizou para as escolas catálogo eletrônico em CD ROM e *folders*.

Considerando os dados apresentados, ao longo do tempo, o PNLD foi passando por modificações, redefinições, mudança em sua nomenclatura, nível de abrangência, contexto de financiamento, dentre outras mudanças substanciais, no entanto, apesar da tradição, importância estratégica e dimensão, esses programas encontravam-se regulamentados apenas em normativos internos do MEC e FNDE.

Esteve disponível para consulta no *site* do MEC, sugestão de uma Minuta de Decreto presidencial para institucionalizar o PNLD até 25 de junho de 2011⁷⁰, bem como foi realizada consulta pública⁷¹ para receber sugestões de modificações e adição de dispositivos.

Após esse processo, em 27 de janeiro de 2010, foi publicado o Decreto Nº 7084 que dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. No Decreto está disposto que os programas devem ser executados sob os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade publicidade e eficiência, cabendo ao MEC estabelecer normas de conduta a serem seguidas pelos participantes. Foi vedada a realização de publicidade, propaganda ou outras formas de divulgação que utilizem logomarcas oficiais, selos dos Programas do Livro, ou marcas e selos graficamente semelhantes, ou que ainda faça referência direta ao processo oficial de escolha, durante toda a execução da etapa de escolha.

⁷⁰ Ver Minuta. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13455:decreto-institucionaliza-os-programas-do-livro-do-mec&catid=318:pnld.

⁷¹Consta de consulta pública realizada pela ONG “Ação Educativa”. Ver <http://www.acaoeducativa.org.br/index.php/educacao/51-acao-na-justica/2196-acao-na-justica>.

É fato que vinha ocorrendo oferta e exposição midiática de divulgação das obras tendendo ao abuso. Isso acabava por privilegiar editoras com maior potencial econômico para divulgação, ficando evidente a sobreposição dos interesses privados à supremacia do interesse público e ao princípio da isonomia no processo de compra governamental.

A legitimidade da ação do MEC, ao oferecer o Guia de Livros Didáticos para a orientação do processo de escolha, deveria ser suficiente, inclusive considerando que para a produção dos Guias foi aplicada considerável soma de recursos públicos durante o processo. Desse modo, a ação pública acabava sendo minimizada pela ação paralela dos interesses do mercado. Esse processo exacerbadamente mercadológico já vem de longa data sendo denunciado por Höfling (2000), Cassiano (2005) e Soares (2007).

No mesmo Decreto, o PNBE e o PNLD passam a compor o programa de material didático do MEC, embora o PNBE já venha sendo proposto em ação articulada com o PNLD desde o ano de 1998.

E, ainda no ano de 2010, o governo federal investiu R\$1.077.805.377,28 na compra, avaliação e distribuição dos livros didáticos do PNLD 2011, que foram direcionados a toda a educação básica. No ensino fundamental, o investimento foi de R\$893.003.499,76. Já o ensino médio contou com o investimento de R\$184.801.877,52. Os professores de 6º ao 9º ano realizaram a escolha, sendo distribuídos livros a todos os alunos desse segmento em 2011. Os alunos de 1º ao 5º ano e os de ensino médio, receberam livros para reposição e complementação dos PNLD 2009 e 2010. Ao todo, foram adquiridos 137.556.962 livros para atender a 29.445.304 alunos⁷².

No ano de 2010, as escolas de Ciclo I e todos os municípios receberam além dos LD do MEC/FNDE, Kits com livros paradidáticos para leitura. Havia quatro modelos de *Kits*, algumas escolas receberam todos os *kits*, outras aleatoriamente um ou outro.

A DE não recebeu informações sobre o recebimento do acervo. Somente coube às equipes pedagógicas da DE, posteriormente às dificuldades ocorridas no recebimento, ou melhor, no não recebimento, realizar levantamento a pedido da Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI)⁷³ para saber sobre a quantidade e variedade de kits recebidos por cada

⁷² Dados disponíveis em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-apresentacao>.

⁷³ CEI: Será explicitada sua atribuição legal no capítulo 4.

escola jurisdicionada, a fim de que a FNDE pudesse solucionar os problemas dos que não receberam o número de volumes determinado.

Encontramos em pesquisa para elucidar o recebimento:

Critério de atendimento: Para a educação infantil, foram quatro acervos diferentes. Escolas com 1 a 50 alunos receberam um acervo e escolas com mais de 51 alunos, dois acervos. Para os alunos de 1º ao 5º ano do ensino fundamental, também houve quatro acervos diferentes. Escolas com 1 a 50 alunos receberam um acervo; escolas com 51 a 150 alunos, dois acervos; escolas com 151 a 300 alunos, três acervos e escolas com mais de 300 alunos, quatro acervos. Para a educação de jovens e adultos, foram dois acervos. Escolas com 1 a 50 alunos receberam um acervo. Escolas com mais de 50 alunos, dois. Cada acervo (de todas as modalidades de ensino) é formado por 25 títulos. (<http://www.fnde.gov.br/index.php/be-historico>).

No ano de 2011, todas as escolas que oferecem o Ciclo I do EF receberam, diretamente do MEC/FNDE, *kits* de livros para leitura e formação do professor sobre os diferentes componentes curriculares, bem como de formação pedagógica.

Esses livros foram encaminhados diretamente às escolas. Cumpre dizer que grande parte da comunicação para o processo de escolha do PNLD, como envio de correspondências, senhas, além de comunicação sobre recebimento, baixa, reserva técnica se dá diretamente entre a escola e a FNDE, seja por contato telefônico, e-mail ou senha para acesso ao sistema.

Partindo desse fato, foi necessário, ainda mais, compreender o papel das diferentes esferas e dos muitos sujeitos que interagem com maior ou menor frequência no processo de implementação do PNLD.

Entendemos ainda que, para além dos sujeitos nas diferentes esferas política e administrativa, há proposições de políticas e programas com pressupostos conceituais e pedagógicos diferenciados para atender a fins sociais e educacionais comuns.

Outra vez surge a questão: se o interesse das diferentes esferas, principalmente na Esfera Central/MEC e Intermediária/SEESP⁷⁴, realmente está voltado a promover educação de qualidade na União e no Estado, utilizando de Programas de distribuição de material didático, ou, há interesses mercadológicos sobrepondo-se aos princípios e fins da Educação Nacional, propostos nos artigos 2º e 3ºs da LDBEN nº 9394/96.

⁷⁴ Nomenclatura das Esferas adotadas por nós explicitada no Capítulo 4.

Para Cassiano (2004), devido ao tamanho do impacto econômico de um programa federal como o PNLD nas compras do FNDE, ele pode ser o primo-pobre na família dos livros, mas, para as editoras, é o primo-rico com mercado público seguro.

Por isso tornou-se o responsável pela internacionalização da indústria editorial brasileira e vem suscitando questionamentos sobre a descentralização em referência e a regionalização dos livros didáticos desde o final da década de 70 que prosseguem na atualidade segundo Santos, Schnitman e Espírito Santo (2006).

Nessa discussão cabe, além dos aspectos regionais a serem considerados, a descentralização para outros Estados de parte dos recursos federais que financiam a atividade editorial de livros didáticos, hoje fortemente concentrada no eixo Rio-São Paulo.

Há que se considerar ainda que essas são ações complementares no processo de equidade regional na distribuição dos benefícios sociais e um possível contraponto à internacionalização dos livros educacionais adotados em território nacional, uma vez que se volta para o estímulo da produção científica local, favorece profissionais das áreas educativa e editorial de cada região brasileira. No entanto, alertam para o fato de que a histórica centralização da cadeia produtiva pelas grandes editoras pode representar impedimentos à concretização efetiva da descentralização e da regionalização, o que merece a atenção de amplos setores da sociedade.

No mesmo sentido, Soares (2007), ao realizar um estudo para o IPEA sobre a eficiência do governo nas compras para o PNLD, conclui que o governo utiliza parcialmente o seu poder de compra na execução do PNLD, uma vez que, embora exija qualidade pedagógica dos livros didáticos, não os compra nas regiões que deles necessitam, o que permitiria diminuir os custos de distribuição, e tampouco os adquire por meio de concorrência, o que viabilizaria sua compra a preços menores.

Para isso, propõe que para o governo ser mais eficiente na execução do PNLD, há necessidade de mudanças na atual sistemática de compra, estabelecendo novas condições de aquisição de livros didáticos. Entende para isso, o governo deve utilizar a seu favor a Lei do Direito Autoral, e/ou adotar um novo conceito de escolha de livros didáticos pelos professores, de modo a permitir a elaboração de um novo modelo de compra que opere por meio de concorrência entre editoras/gráficas.

E, para melhor esclarecer os dados de nossa análise, não se pode deixar de apresentar o contexto político e educacional encontrado na SEESP nas duas últimas décadas, com foco nas mudanças, principalmente no que concerne à distribuição de material didático.

Antes cabe dizer que, no ano de 2011, foi instituído o PNLD (Campo) para “Prover as escolas públicas de ensino fundamental que mantenham classes multisseriadas ou turmas seriadas do 1º ao 5º ano em escolas do campo com livros didáticos específicos no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático do Campo (PNLD Campo)” (BRASIL, 2011).

Na Resolução MEC/FNDE 40/2011 estão descritos os critérios, etapas e normas para o credenciamento das escolas, escolha e recebimentos das obras. O PNLD 2011 foi direcionado à aquisição e à distribuição integral de livros aos alunos do ensino médio (inclusive educação de jovens e adultos), bem como à reposição e complementação do PNLD 2011 (6º ao 9º ano do ensino fundamental) e do PNLD 2010 (1º ao 5º ano do ensino fundamental).

Para o ano de 2012, o governo fez compra recorde de mais de 162 milhões de volumes de LD.

Também ocorreu que:

em 2012, pela primeira vez, as editoras puderam inscrever no âmbito do PNLD 2014, 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, complementando o assunto estudado, além de tornar as aulas mais modernas e interessantes.

Já para o ano letivo de 2015, foi lançado em 2012 o edital que prevê que as editoras podem apresentar obras multimídia, reunindo livro impresso e livro digital. A versão digital deve trazer o mesmo conteúdo do material impresso mais os objetos educacionais digitais, como vídeos, animações, simuladores, imagens, jogos, textos, entre outros itens para auxiliar na aprendizagem. O edital também permite a apresentação de obras somente na versão impressa, para viabilizar a participação das editoras que ainda não dominam as novas tecnologias. Esse material será destinado aos alunos e professores do ensino médio da rede pública. (<http://www.fn.de.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-historico>).

Assim, o ciclo recomeça com inovações.

3.8 O PNLD em linha cruzada: o Estado de São Paulo

Em Freitag (1984) é importante ressaltar que as ações propostas para a implantação de qualquer reforma educacional são resultantes de opções e decisões políticas impulsionadas pela pressão da sociedade civil e estão articuladas ao projeto de sociedade que os governos definem para os diferentes cenários históricos e conjunturais.

O tratamento dispensado à relação tempo/espaço/recursos funciona como um “termômetro” indica a concepção de escola e trabalho pedagógico que alimenta as políticas educacionais adotadas, fornece a dimensão de proximidade/distanciamento entre os objetivos educacionais proclamados e os efetivamente perseguidos e realizados. (SAVIANI, 2003, p. 38).

Essas afirmações nos fizeram voltar a atenção para situar as iniciativas governamentais ditas e prescritas no Estado de São Paulo, no decorrer das duas últimas décadas, no sentido de promover melhorias na qualidade da escolarização básica, a partir de programas de distribuição de material didático, além de buscar compreender o papel do Estado nestas políticas.

Vale situar na década de 90, a descentralização de recursos do PNLD, onde o Estado de São Paulo e o de Minas Gerais⁷⁵ foram pioneiros nessa iniciativa que perdurou até o ano de 2005. O montante de recursos financeiros destinados ao Estado de São Paulo era repassado ao mesmo para que se pudesse sediar todo o processo de divulgação, licitação, escolha e compra dos livros descentralizadamente.

No ano de 2007, no Estado de São Paulo foi implantado o Programa Ler e Escrever nas séries iniciais do Ensino Fundamental, Ciclo I, que abarca desde a 1ª série/2º ano até a 4ª série/5º ano com vistas a propiciar a melhoria dos índices de alunos que concluíam esse Ciclo não atingindo a competência leitora e escritora e nem o domínio da matemática.

⁷⁵ Ver

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/PNLD.pdf

Para Palma Filho (2010) e Russo e Carvalho (2009) e conforme conta em *site* oficial da SEESP, a implantação desse Programa é um dos compromissos do Programa de Ações, que visa atender à meta número 1 “Que todos os alunos sejam alfabetizados até os oito anos de idade”, meta essa que compõe o quadro das 10 metas propostas como parte da política educacional para melhorar a qualidade da educação no Governo de José Serra, do ano de 2007 a 2010.

O Programa Ler e Escrever foi implantado no ano de 2007 pela Resolução SE 86/2007 na COGSP e somente no ano de 2009 na CEI, pela Resolução SE 96/2008.

Cumprir dizer que pelo Decreto nº 7510/76⁷⁶ no Estado de São Paulo, a Secretaria de Educação estava dividida em duas Coordenadorias com fins administrativos para melhor atender às especificidades de localização geográfica dos municípios, entre a CEI e a COGSP (Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo) e uma Coordenadoria com fins de normatização pedagógica, a CENP.

As bases de elaboração do Programa estiveram calcadas em um tripé com grandes eixos: formação, acompanhamento e distribuição de materiais pedagógicos, conforme descrito no próprio *site* da Secretaria de Educação no *link* do Programa.

Foram propostos objetivos ousados para justificar sua implantação:

Mais do que um programa de formação, o **Ler e Escrever** é um conjunto de linhas de ação articuladas que inclui formação, acompanhamento, elaboração e distribuição de materiais pedagógicos e outros subsídios, constituindo-se dessa forma como uma política pública para o Ciclo I, que busca promover a melhoria do ensino em toda a rede estadual. Sua meta é ver plenamente alfabetizadas, até 2010, todas as crianças com até oito anos de idade (2ª série/3º. ano) matriculadas na rede estadual de ensino, bem como garantir recuperação da aprendizagem de leitura e escrita aos alunos das demais séries/anos do Ciclo I do Ensino Fundamental. (<http://lereescrever.fde.sp.gov.br/>).

É fato que uma política educacional ousada como esta, estava embasada numa reforma curricular centrada nas concepções teórico-metodológicas de Emília Ferreiro, Delia Lerner e Telma Weisz, proposta de alfabetização de cunho construtivista que já vinha sendo perseguida desde a implantação do Ciclo Básico (CB) em 1983, através do Decreto 21.833

⁷⁶ No início de nossa pesquisa, a SEESP, funcionava sob a égide do Decreto nº 7510/76. No ano de 2011 houve a promulgação do Decreto 57.141/2011 que vigorará implementado no ano de 2012. Utilizaremos a nomenclatura de acordo com a legislação vigente.

de 21/12/1983. Alguns estudiosos admitem ser o ponto de partida para a reestruturação curricular na SEESP, como Souza (2006).

A proposta do Programa Ler e Escrever foi materializada através da divulgação de expectativas de aprendizagem⁷⁷ para cada série do Ciclo e da distribuição de materiais didáticos, progressivamente: 2009 e 2010 para a 1ª e 2ª séries e Turmas de PIC. De 2011 em diante para 3ªs e 4ªs séries. Estamos nos referindo ao material para o aluno, porque os Guias de Orientação Didática para os Professores e as Expectativas de Aprendizagem para cada série foram apresentadas desde o início do Programa.

Cabe aqui uma consideração sobre as expectativas de aprendizagem durante o seminário “Expectativas de Aprendizagem e o PNE”⁷⁸ realizado em 2010.

(...) a adoção de uma noção como expectativas de aprendizagem reforça as noções de performatividade e de competências adotadas desde o governo Fernando Henrique Cardoso, que estabelecem um princípio de gestão estritamente funcional e pragmático entre o governo e a sociedade civil, cuja regulação é estabelecida por meio da fixação de metas mensuráveis que deverá levar a mecanismos de prestação de contas e o incentivo a comparações e a competições entre as escolas. (SEMINÁRIO, 1997).

A adoção de expectativas de aprendizagem pode levar a matrizes que compõem testes definidores do currículo, que por sua vez se submeterá ao bom desempenho nos testes, sem desconsiderar a subordinação de um direito social aos ditames do mercado.

Os materiais utilizados por professores e alunos foram produzidos por uma equipe de consultoria, coordenada por uma das educadoras brasileira apontadas acima. Mais do que isso, a consultoria⁷⁹ foi contratada para realizar a formação dos professores para a utilização do material.

⁷⁷ **Expectativas de Aprendizagem:** Embora não haja consenso entre os educadores, as expectativas de aprendizagem são documentos oficiais norteadores e descritivos do que se espera que os alunos aprendam em cada etapa/série de sua escolarização. No Estado de São Paulo elas foram elaboradas para os anos iniciais em conjunto com o Programa Ler e Escrever.

⁷⁸ http://www.cedes.unicamp.br/Expectativas_de_Aprendizagem.pdf.

⁷⁹ A consultoria contratada foi a mesma que elaborou o material dos Programas respectivamente PROFA no MEC e Letra e Vida no Estado de São Paulo.

E, ainda, as exigências para a avaliação externa estadual⁸⁰ passaram a ser pautadas pela diretriz curricular, formatadas em expectativas de aprendizagem, segundo a proposta contida no material do Programa.

O outro pilar do primeiro eixo previu ações de formação centralizadas e descentralizadas com equipes de formação organizadas de forma a atender toda a equipe pedagógica da DE e da escola: Supervisor de Ensino responsável na Diretoria de Ensino pelo Programa, o PCOP (Professor Coordenador da Oficina Pedagógica) e o Professor Coordenador (PC) das Unidades Escolares.

Quanto aos recursos Utilizados nos anos de 2008 ao ano de 2010, envolveu aproximadamente 151 milhões de reais⁸¹, incluindo despesas com ações inerentes ao Bolsa Alfabetização⁸² e às ações do Ler e Escrever, em especial, quanto a Material Pedagógico e Formação Continuada dos Educadores.

Quanto à abrangência do Programa Ler e Escrever no ano de 2010, temos:

QUADRO Nº 2 - Abrangência do PLE 2010

Escolas	Classes	Alunos de 1ª a 4ª série do Ciclo I/EF (total geral)	COGSP: Alunos de 1ª a 4ª série do ciclo I/EF	CEI de 1ª a 4ª série do ciclo I/EF
1066	29.000	779.286 alunos	529.791 alunos	237.721 alunos
			Alunos das classes de PIC de 3ª e 4ª séries do ciclo I/EF	Alunos das classes de PIC de 3ª e 4ª séries do ciclo I/EF
			10.800 alunos	974 alunos

Fonte: <http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaMaterial.aspx?alkfjlkkljaslkA=301&manudjsns=2&tpMat=0&FiltroDeNoticias=3> ler e escrever.pdf.

É pertinente dizer que os três eixos, formação, acompanhamento e utilização de materiais, estão articulados e organizados de modo que um não logrará êxito sem atrelar-se aos demais. É no terceiro eixo, distribuição de materiais, que centraremos nossa pesquisa e nos ocuparemos de analisá-los, no entanto não desconsideraremos que os outros também

⁸⁰ SARESP.

⁸¹ Ver <http://lereescrever.fde.sp.gov.br/Handler/UplConteudo.ashx?jkasdkasdk=184&OT=0>

⁸² Não explicitaremos as ações aqui porque entendemos que é uma ação mais pontual de relação com as instituições de ensino superior e que pouco ou nada influenciou em nossa pesquisa. Os recursos disponibilizados são utilizados para remunerar os alunos pesquisadores do Programa e cabe às Instituições de Ensino Superior custear os outros gastos com orientadores, formação, etc.

exercem influência significativa no processo de implementação por se tratar da ação de sujeitos que transitam nas diferentes esferas e certamente as influenciam.

As ações de formação dos sujeitos envolvidos, Supervisor de Ensino, Diretor de Escola, PCOP, PC e professor e de acompanhamento visam à utilização do material pedagógico que é distribuído tanto para os professores, como para todos os alunos matriculados nas escolas da rede estadual e nas escolas da rede municipal que optaram pelo Convênio de Parceria⁸³.

Quanto à formação, a abrangência no ano de 2010:

TABELA Nº 6 - Abrangência do PLE 2010 – Formação

		PC	Diretor	Supervisor	PCNP	Professor
Núcleos de Formação Continuada	48					
Núcleos de formação do Programa na - COGSP da SE;	25	1.073	1.073	506 (96 diretamente)	113	18.157
Núcleos do Programa na - CEI da SE;	23	776	770	72	153	9012*
Parceria Municípios/SEE		367				

Fonte: <http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaMaterial.aspx?alkfjllkjaslkA=301&manudjsns=2&tpMat=0&FiltroDeNoticias=3> ler e escrever.pdf.

Cabe enfatizar, portanto, que a distribuição de materiais na esfera estadual ocorre concomitantemente à distribuição de materiais didáticos pelo PNLD (LD e acervo)⁸⁴ e que alguns municípios também optaram pela parceria público-privada com sistemas apostilados.

O Programa Ler e Escrever distribuiu⁸⁵:

⁸³ **Convênio** previsto pelo Decreto nº 54.553 de 15 de julho de 2009, que institui o Programa de Integração Estado/Município para o desenvolvimento de ações educacionais conjuntas que proporcionem melhoria da qualidade da educação nas escolas das redes públicas municipais.

⁸⁴ **Acervo:** Consta de uma caixa com 30 livros paradidáticos enviados para cada UE na proporção de um para duas turmas da mesma série a fim de desenvolver e estimular o hábito da leitura, complementando uma das proposições do Programa Ler e Escrever que é a leitura diária.

⁸⁵ Disponível em: <http://lereescrever.fde.sp.gov.br/Handler/UplConteudo.ashx?jkasdkasdk=184&OT=O>

TABELA Nº 7 - Distribuição de Materiais Didáticos do PLE – 2008-2010

	MATERIAIS IMPRESSOS***	LIVROS DE LITERATURA INFANTIL E PARADIDÁTICOS	AQUISIÇÃO DO LIVRO “CRIANÇA COMO VOCÊ”
2008	1.240.500*	1.7 milhões*	16.000*
2009	1.481.000*		20.000*
2010	1.957.000*		13.000*

Fonte: ler e escrever.pdf.
<http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaMaterial.aspx?alkfjlkjkjaslkA=301&manudjsns=2&tpMat=0&FiltroDeNoticias=3>

* unidades.

*** Materiais impressos:

- Orientações Curriculares do Estado de S Paulo – Língua Portuguesa e Matemática – Ciclo I - para Professores Regentes, Professores Coordenadores e Diretores de 1ª a 4ª séries do E.F;
- Guias de Planejamento e Orientações Didáticas para o Professor Alfabetizador;
- Caderno de Planejamento e Avaliação do Professor Alfabetizador;
- Coletânea de Atividades do aluno;
- Livro de Textos do aluno;
- Projeto Intensivo no Ciclo--PIC / Livros do Professor e de Aluno.

Sobre a Distribuição de Materiais pedagógicos:

TABELA Nº 8 - Distribuição de Materiais Pedagógicos do PLE – 2008 e 2009

	CONJUNTO DE LETRAS MÓVEIS	GLOBO TERRESTRE	CALCULADORA	CAIXA PLÁSTICA ⁸⁶
2008	117.300	5.839	295.000	40.750
2009	30.320	24.636		

Fonte: ler e escrever.pdf.
<http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaMaterial.aspx?alkfjlkjkjaslkA=301&manudjsns=2&tpMat=0&FiltroDeNoticias=3>

Assinaturas e Aquisição de Revistas e Almanques:

⁸⁶ Para armazenamento do kit/Livros de Literatura Infantil e paradidáticos.

TABELA Nº 9 - Assinaturas e Aquisição de Revistas e Almanques – 2008-2010

	CIÊNCIA HOJE DAS CRIANÇAS	RECREIO	PICOLÉ	TURMA DA MÔNICA	TURMA DA MÔNICA JOVEM	REVISTA GALILEU	ALMANAQU E CASCÃO
2008	9.058 *	14.155*	211.628*	14.155 *			141.546**
2009/ 2010	9.300*	27.961 *	194.373*	68.605*	-34.938*	18.284*	
2009					[279.504]* **		195.749 **
2010							196.000**

Fonte: ler e escrever.pdf.
<http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaMaterial.aspx?alkfjllkjaskA=301&manudjsns=2&tpMat=0&FiltroDeNoticias=3>

- assinaturas
- ** unidades
- *** exemplares
- [] 8 números avulsos da Turma da Mônica Jovem

Nesse contexto, há uma sobreposição de orientações, de distribuição e utilização de materiais e, acima de tudo, uma sobreposição de custos para os gastos públicos, o que passaremos a apresentar e discutir em seguida e, certamente, sinalizará para decisões importantes que carecem de revisão.

4. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNLD 2010: O *DISEÑO PROSPECTIVO*

“La preocupación en torno a la implementación de los programas sociales surge del reconocimiento de que las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución.”(ELMORE, 1995, p. 185).

Para o mesmo autor nenhum modelo de análise, num corpo coerente de teoria, possibilita compreender todo o processo de implementação. Para isso é importante saber sobre o funcionamento das instituições para entender como as políticas são moldadas através do seu processo de implementação e também compreender as consequências que pode trazer a eleição de um marco de análise e a eliminação de outros, do que coincidir na conveniência de utilizar algum em particular.

Conforme apresentamos e discutimos ao longo do trabalho, no Brasil o interesse pela pesquisa de implementação, ou sobre o processo de implementação, e o reconhecimento da complexidade e importância para o ciclo de políticas, data das duas últimas décadas. Especificamente, no que diz respeito ao nosso objeto de pesquisa, o PNLD, não há trabalho acadêmico que trate do assunto com esse enfoque e tampouco existe significativa preocupação por parte dos responsáveis, seja na esfera central ou intermediária de mapear o processo de implementação do programa em foco.

Então, neste capítulo nos ocupamos da análise do *diseño prospectivo* ou (*forward mapping*). Trata-se da estratégia que vem à mente quando se pensa sobre a maneira em que o elaborador de política poderia incidir sobre o processo de implementação. Começa no topo do processo, a partir da declaração mais precisa possível da intenção de quem decide a política, e se desenvolve ao longo de uma sequência de passos cada vez mais específicos para definir o que se espera de cada um dos responsáveis da implementação nos respectivos níveis.

Ao final do processo se estabelece, de novo com a maior precisão possível, qual seria o resultado satisfatório, considerado à luz da intenção original. Caso a viabilidade política constitua um problema, o projeto pode incluir uma descrição dos principais atores políticos e os acordos a serem estabelecidos em cada nível. Se a implementação da política

exige a adoção de algum tipo de tecnologia pode ser incluída a tecnologia necessária em cada etapa. O delineamento da análise também pode ocorrer sob premissas diferentes de organização, política e tecnológica.

Os detalhes que caracterizam o *diseño prospectivo* são menos importantes do que sua lógica subjacente. Esse modelo de análise concorda com o marco tradicional de análise de política e com as técnicas convencionais da ciência administrativa e de análise de decisões. Começa com uma abordagem objetiva, desenvolve um conjunto de passos cada vez mais específicos para cumprir essa meta e determina um resultado em relação ao que se pode medir o sucesso ou o fracasso.

O *diseño prospectivo* assume que as unidades organizacionais envolvidas no processo de implementação estão ligadas entre si por praticamente relações hierárquicas. Este curso tem dois corolários. O primeiro é que o poder da autoridade e a capacidade de influenciar serão tanto maior quanto mais perto estiverem da fonte de onde se origina a política; a segunda implica que a capacidade dos sistemas complexos para responder aos problemas depende do estabelecimento de linhas claras de autoridade e de controle.

Com base na abordagem analítica acima e em Arretche (2001), que afirma que a implementação modifica as políticas públicas, desenvolvemos a primeira parte do percurso metodológico que focalizou a estrutura envolvida no processo de implementação do PNLD (2009-2012)⁸⁷.

Contudo, nosso objetivo residiu em analisar para além das estratégias de implementação, abarcando não só a estrutura, mas todo o processo de implementação, ou ainda, a anatomia geral do processo de implementação, em Draibe (2001).

Na primeira parte de nossa análise, utilizamo-nos do referencial analítico de Elmore (1995), *diseño prospectivo* e segunda parte do *diseño retrospectivo*. A opção por ambos direcionou nossa análise abarcando todo o processo de implementação do PNLD 2010.

Por uma questão didática, desenvolvemos a abordagem analítica do *diseño retrospectivo* no capítulo seguinte.

⁸⁷O PNLD compreende um triênio. Incluímos um ano a mais por que nos interessa coletar e analisar os dados sobre o ano da escolha, no caso o ano de 2009.

Por envolver pessoas, e em grande número, este trabalho na condição de projeto foi submetido ao Comitê de Ética de Pesquisa ao qual a Instituição está subordinada e em atendimento à exigência do mesmo, não nos referimos às instituições ou sujeitos nominalmente. Para isso, utilizamo-nos de letras em ordem alfabética e números. Quaisquer identificações constam somente em nossos registros pessoais de pesquisa.

Tratamos das esferas administrativas como esfera central, MEC/FNDE/SEB; esfera intermediária, SEESP; esfera regional, DE e esfera local, escolas.

Aos sujeitos nas entrevistas, tratamos respectivamente de Entrevista 1 e 2 para MEC e SEESP.

4.1 A abordagem analítica do PNLD 2010: o *Diseño Prospectivo*

Para iniciar a pesquisa, nossa primeira indagação residiu em saber sobre a existência de um processo de implementação, tendo em vista os estudos já realizados.

Ao perguntarmos sobre a existência de estudo ou pesquisa específica sobre o processo de implementação do PNLD, na esfera central, obtivemos a seguinte resposta: “*Não, de estudos não. Acho que você vai conhecer os Estados, acho que os Estados têm experiência nesse sentido, os municípios têm. (informação verbal)*”⁸⁸.

E mais adiante disse:

*É um programa muito grande, agora a questão da implementação como cai na questão da autonomia dos estados e municípios, aí você tem que ver como as escolas trabalham com esta questão, qual a orientação das secretarias às escolas. (informação verbal)*⁸⁹.

Na esfera intermediária à pergunta: “A Secretaria tem pesquisa sobre escolha e utilização dos livros nas escolas?”, obtivemos a resposta:

⁸⁸ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

⁸⁹ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

Pesquisa não. Nenhum tipo de pesquisa. A gente faz, mas não é nada assim sistematizado, tabulado. Tem as informações, mas não deu tempo não. Agora com a chegada dos executivos públicos aqui na Secretaria parece que eles vão ficar encarregados mais dessa parte. (informação verbal)⁹⁰.

As respostas obtidas em ambas as esferas, nos apontaram que o processo de implementação não é tomado como uma etapa que pode modificar as políticas conforme Draibe (2001) e onde aponta Elmore (1995) a fragilidade do *diseño prospectivo*, pelos elaboradores de políticas considerarem que podem controlar os processos organizativos, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação.

Levaram-nos ainda à compreensão de que o formato de implementação do PNLD reside justamente nesse modelo, faz parte de um processo tradicional de implementação de políticas e programas, e da abordagem *top down*, ou seja, é implementado do topo para a base e uma vez posto em execução está garantida a sua implementação.

Pela configuração do Programa, pelos documentos oficiais publicados e pela entrevista concedida na esfera central, não se verificou a preocupação em modificar essa situação, ao menos não para o triênio⁹¹ estudado.

Na esfera intermediária também não encontramos eco a nossa preocupação, tendo em vista que nessa mesma esfera no ano de 2008 começava a implementação de um novo Programa, o Ler e Escrever, com a distribuição de material didático.

Desde o ano de 2008, a resposta dada pela esfera central, nos remeteu aos estudos de Draibe (2001) e Arretche (2002) que nos chamam a atenção respectivamente que

⁹⁰ Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

⁹¹ Concluímos esse trabalho nos últimos dias do mês de dezembro do ano de 2012 e pudemos acompanhar o processo de escolha do PNLD 2013, embora não tenhamos utilizado esses registros para essa análise, os procedimentos continuam os mesmos do triênio anterior.

Cabe dizer que o que há de novidade é a assinatura do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa pelo Estado de São Paulo. Trata-se de um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. As Ações do Pacto são um conjunto integrado de programas, materiais e referências curriculares e pedagógicas que serão disponibilizados pelo MEC e que contribuem para a alfabetização e o letramento, tendo como eixo principal a formação continuada dos Professores alfabetizadores. Essas ações apoiam-se em quatro eixos de atuação: Formação Continuada de Professores Alfabetizadores; Materiais Didáticos e Pedagógicos; Avaliações e Gestão, Controle Social e Mobilização. Entre os materiais didáticos e pedagógicos estão os disponibilizados pelo PNLD. Todas as orientações estão disponíveis em: <http://pacto.mec.gov.br/>.

políticas e programas têm vida, são implementados por pessoas, que por sua vez, podem modificá-los e ainda e também à Arretche (2001, p.48),

Imaginemos a implementação de um programa federal, de escala nacional, cujas regras e operações suponham a cooperação dos três níveis de governos, em um país federativo e multipartidário, como o Brasil, em que prefeitos e governadores têm autonomia política e podem estar ligados a partidos distintos. Políticas públicas compartilhadas por governos ligados a partidos que competem entre si tendem a produzir comportamentos não-cooperativo, pois na base das relações de implementação haveria uma incongruência básica de objetivos, derivada da competição eleitoral.

Esses fatos nos preocuparam sobremaneira, considerando a importância ou não no futuro do PNLD no cotidiano da sala de aula e ainda mais enquanto programa governamental que envolve um montante financeiro excepcional, colocando-o na qualidade de maior do mundo para Höfling (2000).

Tendo em vista os fatos e ainda a ausência de estudos nesse sentido, pelos dados que pudemos coletar, recorremos e concordamos com o que diz Elmore (1995, p. 186) “sólo si comprendemos la forma como trabajan las organizaciones, podremos entender cómo es que las políticas son moldeadas através del proceso de implementación”.

Para a análise do PNLD 2010 com base na abordagem do *diseño prospectivo*, tomamos como ponto de partida as publicações oficiais, essencialmente a Resolução FNDE Nº 60 de 20 de novembro de 2009, que Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a Educação Básica e vem em suas proposições com um modelo tradicional de implementação de política no mesmo formato que requer a abordagem acima.

A Resolução não traz a palavra implementação em seu bojo, no entanto para Elmore (1995, p. 258),

La solución analítica que ofrece el diseño prospectivo subraya los factores que tienden a centralizar el control y que son manipulados con facilidad por quienes deciden las políticas: fórmulas de financiamiento, estructuras organizativas formales, relaciones de autoridad entre unidades administrativas, regulaciones y controles administrativos (como requerimientos específicos en relación con el presupuesto, la planeación y la evaluación).

Analisando a Resolução FNDE Nº 60/2009 à luz desse referencial, encontramos as seguintes disposições: “Comienza em la cúspide del proceso, a partir da declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política(…)” (ELMORE, 1995, p. 258).

Na Resolução, após apresentar as considerações e fundamentações de acordo com a legislação vigente e precedente, encontramos: “**RESOLVE “AD REFERENDUM”**: Art. 1º Prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos, dicionários e obras complementares, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)”. (BRASIL, 2009a).

Em seguida, nos parágrafos 2º e 3º, apresenta os benefícios que as escolas de EF e EM terão com o PNLD, “(...) y desarrolla a lo largo de una sequencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel”. (ELMORE, 1995, p. 258).

Então, no artigo 2º estão as condições de participação para as escolas no PNLD 2010; no artigo 3º estão as condições para a execução do Programa; no artigo 4º, sobre como ocorrerá o processo de avaliação, escolha e aquisição dos LD; no artigo 5º descreve como será o atendimento às escolas de ensino fundamental e médio com os LD.

Nos artigos 6º e 7º está definido o que se espera dos responsáveis pela implementação em cada nível, precisamente no artigo 6º, como o FNDE e a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação publicarão instrumento legal específico, contendo as características das obras a serem adquiridas e os procedimentos para execução de cada edição do Programa.

O artigo trata principalmente da publicação dos Editais de Chamamento Público do qual as editoras e os grupos editoriais devem se apropriar para inscreverem as coleções e obras que, *à posteriori*, passarão por todos os procedimentos de avaliação e serem ou não aceitas. Em caso positivo, poderão compor o Catálogo de Obras recomendadas e finalmente o Guia que chegará às escolas para avaliação dos professores e, para aquisição ou não dos LD no PNLD 2010.

É essencial fazer uma observação referente aos prazos. O edital foi publicado no dia 15 do mês de janeiro no ano de 2008 e consta de Edital de convocação para inscrição no

processo de avaliação e Seleção de obras didáticas para o programa nacional do livro Didático - PNLD 2010.

Assim sendo, a Resolução deveria ter se remetido ao documento já publicado e em vigor a utilizar o verbo indicando futuro, “publicarão”. O tempo cronológico também não permitiria que ainda fosse publicado esse documento, uma vez que a própria Resolução estava em grande atraso; o processo estava na etapa próxima ao final: o caminho das escolas.

O artigo 7º traz descrito sobre a execução do Programa que fica a cargo do FNDE e deve contar com a participação da SEB, das secretarias de educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, das escolas participantes e dos professores, por meio de procedimentos específicos e em regime de mútua cooperação, descrevendo as competências específicas de cada um.

E, “Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original.” (ELMORE, 1995, p. 253). Para isso, nos artigos 8º, 9º e 10º estão descritos os detalhamentos do Programa no cotidiano, respectivamente a partir da entrega das obras, atendimento aos alunos com necessidades especiais e fonte de financiamento do Programa, bem como a data para vigorar a resolução.

Por último, o Anexo com o Cronograma de atendimento do Programa descritos com o Ano de Aquisição, Ano de Utilização, Distribuição de Todos os Livros, Reposição Integral de Livros Consumíveis, Reposição Parcial e Complementação de Livros Reutilizáveis atendendo, assim como deve transcorrer satisfatoriamente o Programa.

De fato, a Resolução traduz a proposição de Elmore (1995) sobre o que ele denomina *diseño prospectivo*, cabendo detalhar e aprofundar a análise em cada uma das proposições e competências nela descrita.

Cabe esclarecer que, embora a Resolução atenda tanto as escolas do EF quanto do EM, nossa análise, deteve-se somente no que se refere ao EF, principalmente nos anos iniciais.

Então, no preâmbulo da Resolução FNDE 60 de 20 de novembro de 2011,

(...) CONSIDERANDO as diversidades sociais e culturais que caracterizam a população e a sociedade brasileira, demandando a garantia de oportunidades e a igualdade de condições para o acesso e a permanência dos alunos na escola;
CONSIDERANDO o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação quanto à universalização do acesso e à melhoria da qualidade da educação básica, bem como a revisão constitucional sobre o fornecimento de material didático; e
CONSIDERANDO a importância da participação dos docentes no processo de escolha dos livros, em função do conhecimento da realidade dos seus alunos e das suas escolas. (BRASIL, 2009a).

Pelo preâmbulo da legislação, o PNLD 2010 deve atender à LDBEN Nº 9394/96, ao PNE⁹², subsidiando no que se refere à garantia de oportunidades e à igualdade de condições para o acesso e à permanência dos alunos na escola conforme afirmam, Höfling (2006) e Cury (2009), além da universalização do acesso e à melhoria da qualidade da educação básica, bem como a previsão constitucional sobre o fornecimento de material didático.

Além desses preceitos constitucionais a serem atendidos, há a premissa de garantir a participação dos docentes no processo de escolha do LD, premissa esta, fundamental para a análise de todo o processo de implementação evocando Draibe (2002), que afirma ser o processo de implementação realizado por pessoas, que por sua vez podem modificar as políticas.

Tal premissa vem reafirmada na alínea b) do inciso III do parágrafo 7º e na alínea a) dos incisos IV e V do mesmo artigo.

Em seguida, o anúncio: “**RESOLVE “AD REFERENDUM”**: Art. 1º Prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos, dicionários e obras complementares, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)”. (BRASIL, 2009a).

No caput do artigo 1º, traz por seu objetivo maior prover as escolas com LD, dicionários e acervos complementares no âmbito do PNLD.

Buscamos no dicionário para compreendermos o significado do verbo “prover”:

v.t. Providenciar acerca de; regular; dispor: tudo proveu a tempo e a hora.
Abastecer, munir: prover a cidade de víveres. Acudir, ocorrer: prover à segurança

⁹² PNE: Considerando que o PNE estava em vigor até o final do ano de 2010, época da coleta dos dados de nossa pesquisa.

pública. Efetivar a ocupação de um cargo: já proveram a cadeira de filosofia. Nomear, investir: prover alguém num emprego. Direito: Dar deferimento a (um recurso). V.pr. **Abastecer-se, munir-se**: proveu-se do necessário para viajar.

Sinônimos de Prover:

abastar, abastecer, aprovisionar, fornecer, guarnecer, munir, recheiar e sortir.
(FERREIRA, 2012).

O sinônimo que exprime o sentido da lei é abastecer, abastar, sortir. Considerando essa interpretação, não é tratado da qualidade a ser dada ao processo que subtemos prescindir de ser garantida na continuidade do cumprimento dos preceitos legais, contudo não nos cabe discutir sobre a qualidade dos LD que chegam às escolas, merecendo estudos à parte.

O que consideramos atingir o objetivo de “prover” as escolas de EF e EM com LD ser um objetivo muito pouco ousado para o montante de recursos financeiros que lhes é destinado e pela relevância que o Programa já teve no cotidiano das unidades escolares conforme resposta dos professores das escolas pesquisadas à Questão 7: ***“Você acredita que o Livro Didático já teve maior importância nas escolas?”***

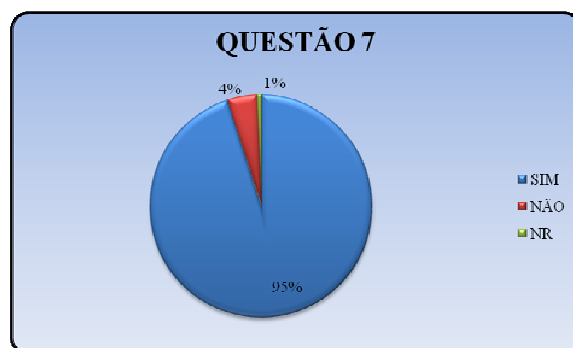


GRÁFICO N° 1 – Questão 7 – Professores

E a Questão 6: ***“Você entende que houve mudança na utilização do livro didático com a implementação do Programa Ler e Escrever?”***



GRÁFICO N° 2 – Questão 6 - Professores

Pelas duas respostas é mais que necessário esmiuçar o processo de implementação desse Programa, por ser um programa que perdura há décadas, mesmo com mudanças na nomenclatura, na estrutura e abrangência, vem sendo ampliado ao longo desse tempo, em seus números, seja em volume de livros e em ônus financeiro conforme já apresentado.

No artigo 1º, já no parágrafo 1º,

As escolas do ensino fundamental serão beneficiadas com:

I – livros didáticos, seriados e consumíveis, para 1º ao 3º ano, abrangendo os componentes curriculares de Alfabetização Matemática e Letramento e Alfabetização;

II – acervos de obras complementares, para uso nas salas de aula de 1º ao 3º ano, abrangendo as áreas do conhecimento de Linguagem e Códigos, Ciências Humanas e Ciências da Natureza e Matemática;

III – livros didáticos, seriados e reutilizáveis, para 2º ao 9º ano, abrangendo os componentes curriculares de Ciências, História e Geografia, podendo haver um volume de âmbito regional para 4º ou 5º ano de cada uma das duas últimas disciplinas;

IV – livros didáticos, seriados e reutilizáveis, para 4º ao 9º ano, abrangendo os componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática; e

V – (...);

VI – acervos de dicionários, para uso nas salas de aula de 1º ao 9º ano, com tipologia adequada para cada faixa etária (BRASIL, 2009a).

Quanto aos benefícios de recebimento de livros, acervos de obras complementares e dicionários, realmente ocorreram no ano de 2010, mas nos dedicaremos ao assunto recebimento dos livros quando tratarmos da escolha dos mesmos.

Causa-nos um pouco de estranheza e requer uma análise mais apurada, uma das proposições constante no artigo 1º da Resolução FNDE N° 60/2009, “§ 1º As escolas do ensino fundamental serão beneficiadas com:”, a palavra “beneficiadas”. O modo como foi

apresentado a palavra, nos remete à ideia de estar sendo tratado como benefício o que a legislação vigente tem por direito. Não é possível e nem podemos admitir que se confunda ou se iguale direito a benefício. Direitos devem ser garantidos e benefícios podem ser oferecidos ou não. Benefícios remetem muito mais à caridade, à benevolência, esvaziando de significados conquistas de tempos.

Contudo, o PNLD 2010 trouxe inovações importantes e adequações necessárias como atender ao 1º ano do EF foi significativo, uma vez que os LD deveriam chegar às unidades escolares no ano de 2010 e a Lei nº 11.274/2006 (art. 5º) diz: “Os Municípios, os Estados e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para implementar a obrigatoriedade para o Ensino Fundamental disposto no art. 3º desta lei”.

Soubemos que:

O que está acontecendo, no 1º ano do Ensino fundamental, o aluno vai receber livro, que a gente está chamando de alfabetização em linguística e em alfabetização matemática. Serão os dois livros que a escola irá receber. O aluno de 2º ano além destes dois livros vai receber os das outras matérias, Ciências, História e Geografia e o de 3º, 4º e 5º da mesma forma. A diferença é que os alunos dos 1ºs e 2ºs anos vão receber além dos livros didáticos, o que a gente chama de acervos de obras complementares. São obras que vão complementar esse trabalho com o LD. Então, assim, temas variados, algumas pessoas chamam esses livros de paradidáticos, são aqueles livros que vão complementar e o foco destes livros destes dois 1ºs anos tanto no PNLD como no complementar é o foco da alfabetização. Nós fizemos um deslocamento e pensamos qual é o livro que vai contribuir para esse processo de alfabetização e letramento desse aluno nos dois primeiros anos. Tá bem estruturado nesse sentido, na perspectiva que no 2º ano de escolarização, o aluno esteja alfabetizado. (informação verbal)⁹³.

Outra adequação importante foi a exigência no atendimento ao Acordo Ortográfico. Para a esfera central, “A única mudança que teve neste PNLD foi que com a regra, inclusive, os livros já deveriam estar no novo acordo ortográfico, as editoras tiveram então que fazer mais esta adequação”. (informação verbal)⁹⁴.

⁹³ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

⁹⁴ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

Ambas são adequações necessárias, pois o EF de 9 anos seria obrigatório no ano de 2010 e quanto ao Acordo Ortográfico, os livros estavam atendendo à Resolução FNDE N° 17 de 07 de maio de 2008, que autoriza a adequação dos livros escolares de ensino fundamental e médio às mudanças implementadas pelo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

No que se refere à execução do PNLD 2010:

Art. 3º A execução do programa obedecerá aos seguintes critérios:

I – as escolas públicas beneficiárias devem estar cadastradas no censo escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP);

II – o quantitativo a ser adquirido dos exemplares de livros didáticos para os alunos e professores e dos acervos de dicionários e obras complementares para as salas de aula será definido com base nas projeções de matrículas das escolas participantes para o ano letivo objeto do atendimento;

III – o FNDE poderá encaminhar reserva técnica de livros didáticos e demais materiais às secretarias de educação das capitais, do Distrito Federal e dos estados, inclusive às unidades regionais destas últimas, mediante termo de compromisso com responsabilidades específicas de cada órgão, para atendimento dos beneficiários que não tenham sido previamente computados no censo escolar, excedendo em até 3% (três por cento) o quantitativo previsto no inciso anterior para a respectiva área de abrangência.

Art. 4º O processo de avaliação, escolha e aquisição dos livros didáticos ocorrerá de forma periódica, de modo a garantir ciclos regulares trienais alternados, intercalando o atendimento aos distintos segmentos, conforme calendário definido no Anexo desta Resolução.

§ 1º Os livros didáticos reutilizáveis adquiridos para utilização no primeiro ano do triênio deverão ser conservados por três anos, e aqueles enviados a título de reposição ou complementação no segundo e terceiro anos, deverão ser conservados, respectivamente, por dois e um ano.

§ 2º Os livros didáticos consumíveis serão entregues para utilização dos alunos e professores beneficiários, que passam a ter sua guarda definitiva, sem necessidade de devolução ao final de cada período letivo.

Art. 5º O atendimento com livros didáticos para as escolas de ensino fundamental e médio ocorrerá da seguinte forma:

I – escolha e distribuição trienal, de forma integral, dos livros didáticos consumíveis e reutilizáveis;

II – reposição anual, de forma integral, dos livros didáticos consumíveis;

III – reposição anual, de forma parcial, dos livros didáticos reutilizáveis, para substituir aqueles porventura danificados ou não devolvidos; e

IV – complementação anual, de forma parcial, dos livros didáticos reutilizáveis, para cobrir eventuais acréscimos de matrícula (BRASIL, 2009a).

De tudo o que cabe à execução, um dos grandes entraves é o envio dos LD para as escolas.

A base de dados deveria conter as projeções de matrícula para o ano letivo seguinte, no entanto não é o que ocorre. A base de dados acaba sendo a do Censo Escolar de até dois anos anteriores, dependendo da data da coleta dos dados.

Ao questionarmos uma das responsáveis⁹⁵ pelo NRM⁹⁶ na Esfera Regional, soubemos que o MEC utiliza-se sempre de dados do Censo Escolar do ano anterior, informou-nos também que a data-base de migração de dados para o Censo Escolar do MEC é a última quarta-feira do mês de maio de cada ano e que, mesmo assim, é preciso considerar as alterações no quadro de matrículas que não são migradas em tempo.

Após isso, o quadro de dados é alterado sempre que ocorrer qualquer fato como transferência, remanejamentos, evasão e reprovação de alunos, o que o torna um quadro muito instável.

No PNLD 2010, a escolha e a digitação ocorreram no mês de junho/julho do ano de 2009 e o Edital de Convocação para o PNLD 2010 foi publicado no dia 15 de janeiro de 2008, com duas erratas subsequentes respectivamente e, pela informação coletada na esfera intermediária, a base de dados utilizada para o PNLD 2010 deve ter sido a do ano de 2008.

Agora o federal trabalha com um banco de escola e um banco de alunos de 2 anos antes, então isso gera um remanejamento imenso. Então, dois anos é muita mobilidade para uma família da zona rural, por exemplo, então quando havia a descentralização aqui em São Paulo nós não tínhamos. (informação verbal)⁹⁷.

Ainda no que se refere à execução do programa, a data-base do banco de dados desatualizada gera, além de dificuldades nos números de LD para envio que podem ser excessivos ou insuficientes, os remanejamentos e reserva técnica indesejados:

Com a descentralização a gente não tinha remanejamento de livros, agente atendia na hora em que o aluno entrava na escola. Então, por ex: a escolha de livros não era no começo do ano, era no fim do ano.

⁹⁵ Essa entrevista não estava prevista, no entanto foi necessário uma única pergunta para responder a nossa questão. A entrevistada ocupa esta função na DE há 17 anos, por isso embora não ocupe o cargo de Diretor II na reorganização da SEESP, anteriormente ocupava cargo de chefia, e, por isso possui a vivência necessária para poder responder com segurança. Não trouxemos em anexo a resposta somente trouxemos na íntegra no corpo do texto.

⁹⁶ Na Reestruturação da SEESP, o Setor de planejamento das DE foi unificado e passou a integrar o Núcleo de Gestão da Rede Escolar e Registro de Matrículas (NRM).

⁹⁷Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

A compra era no início do ano. A distribuição era no 1º dia de aula. O banco de escolas que a gente tinha era real. Era fechado após a matrícula. Agora o federal trabalha com um banco de escola e um banco de alunos de dois anos antes, então isso gera um remanejamento imenso. Então, dois anos é muita mobilidade para uma família da zona rural, por exemplo, então quando havia a descentralização aqui em São Paulo nós não tínhamos. (informação verbal).⁹⁸

Em seguida, complementou:

Olha na realidade ele é um programa que já está há tanto tempo aí, ele funciona sabe. O maior problema que eu tenho hoje é o remanejamento de livros. Porque tem livros sobrando numa escola, faltando em outra. Esses remanejamentos são muito grandes. E o FNDE de vez em quando manda um tipo de reserva técnica que não é aquela que a gente quer. Por exemplo, agora mandaram uma carga extra de livros de 1º ano, a gente não pediu. Está tudo no depósito, 137 mil exemplares de livros de 1º ano de português e matemática. A gente não quer, sabe, a gente não pediu. Estamos tentando disponibilizar para a prefeitura, para quem vai usar, inclusive já disponibilizei para a FNDE para outro Estado. (informação verbal).⁹⁹

E mais adiante, disse:

O maior entrave é este, a reserva técnica de livros a gente não quer. Eles mandam tudo por meio de percentagem, para alunos de 1º ano, a gente não quer. A gente quer para 5ª, 6ª, Ensino Médio. (informação verbal)¹⁰⁰

E ainda sobre o envio de livros de 1º ano citado, é importante esclarecer que a maioria dos municípios que ainda tem escolas que atendem aos anos iniciais, ou seja, ao Ciclo I, não atende ao 1º ano do EF, somente do 2º ao 5º anos. O 1º ano ficou na responsabilidade das secretarias municipais com a implementação do EF de 9 anos.

⁹⁸Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livros na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

⁹⁹Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

¹⁰⁰Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

A esfera intermediária, ao receber a reserva técnica de livros de 1º ano, contatou a esfera regional para que oferecesse às SM os livros, enviando inclusive uma planilha de títulos recebidos.

Cabe dizer que a oferta desses livros feita às SM foi muito tardia, no último ano do triênio, no mês de junho, de uma reserva técnica, cuja escolha advém do ano de 2009 para o triênio de 2010-2012.

Nem todas as SM aceitaram a oferta. Os livros tem a capa timbrada do PNLD 2010, o que acarretou num número excessivo de volumes a serem descartados. Não é necessário uma análise muito aprofundada para constatar que haverá desperdício e ônus financeiro com esse descarte, mesmo considerando que só temos dados sobre essa ocorrência no Estado de São Paulo.

Ainda sobre reserva técnica, a esfera intermediária respondeu:

estão fazendo muito bem, sabe hoje eu acho que eles só teriam que adequar algumas coisas, como São Paulo, por exemplo, nós temos condições de fornecer o banco de escolas, o número de alunos, em tempo real. (informação verbal)¹⁰¹.

Num Programa de tamanha proporção, se a base de dados não for composta de dados atualizados, comprometerá sobremaneira a implementação do Programa no que diz respeito à esfera local, seja na cobertura de livros, reposição, remanejamentos ou reserva técnica, ocasionando sobras ou faltas excessivas de LD. Quaisquer das opções, sobra ou falta, acarreta no não cumprimento do objetivo maior mesmo insipiente, que é prover as escolas de LD.

¹⁰¹Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

4.2 As competências das diferentes esferas: central, intermediária, regional e local

Art. 6º O FNDE e a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação publicarão instrumento legal específico contendo as características das obras a serem adquiridas e os procedimentos para execução de cada edição do Programa.

§ 1º As escolas participantes devem receber os livros didáticos da sua escolha, ou então os títulos mais escolhidos no respectivo município, no caso daquelas que não indicarem opção, ou ainda na correspondente unidade da federação, quando nenhuma escola no município tiver efetuado escolha ou quando se tratar do Distrito Federal.

§ 2º Os acervos de dicionários e obras complementares serão formados por títulos selecionados pela SEB, conforme regras estipuladas no correspondente edital, sem previsão de escolha pelas escolas beneficiárias.

Art. 7º A execução do Programa ficará a cargo do FNDE e contará com a participação da SEB, das secretarias de educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, das escolas participantes e dos professores, por meio de procedimentos específicos e em regime de mútua cooperação, de acordo com as competências seguintes (BRASIL, 2009a).

Cabe a primeira análise importante no que se refere ao caput do artigo 6º.

Art. 6º O FNDE e a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação publicarão instrumento legal específico contendo as características das obras a serem adquiridas e os procedimentos para execução de cada edição do Programa (BRASIL, 2009a).

A Resolução de amparo ao PNLD 2010 foi publicada no mês de novembro do ano de 2009, muito tardiamente, considerando que todo o processo que envolve a escolha de livros para o ano de 2010 aconteceu no mês de junho de 2009, bem como o processo de cadastro de livros, a análise e elaboração dos guias, já havia ocorrido entre os anos de 2008 e 2009, conforme edital publicado em janeiro do ano de 2008, disponível no *site*¹⁰² oficial.

Tendo em vista o cronograma do Programa, desde a chamada das editoras até o envio dos livros às escolas, a Resolução, pela época da publicação, somente respaldou em tempo a chegada dos LD nas escolas, última etapa do processo.

Essa afirmação se legitima ao sermos informados na Entrevista 1, no mês de dezembro de 2008, que os Guias para a Escolha do PNLD que seria realizada no ano de 2009, ainda estavam em fase de elaboração.

¹⁰²<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/124-livro-didatico?download=1895:edital-pnld-2010> e ftp://ftp.fnde.gov.br/web/livro_didatico/errata_edital_pnld_2010.pdf.

*Você já tem o Guia?
Não, de 2009 não.
De 2009, nós também não. Está em pleno processo de produção.
Se a gente fizesse só isso estava bem, mas tem todos os outros
programas. (informação verbal)¹⁰³.*

A escolha e a digitação no sistema SISCORT¹⁰⁴ da escolha dos títulos ocorreu no mês de junho conforme consta em nossos registros, nos *folders* (ANEXO I), enviados às escolas e nas datas das atas de escolha de livros que coletamos nas Escolas, embora tenha sido prorrogada a data para o dia 05 de julho do mesmo ano para a digitação da escolha no sistema, conforme correio eletrônico (ANEXO J), enviado pela esfera intermediária à esfera regional.

A primeira orientação à esfera regional ocorreu numa Orientação Técnica (OT) sobre o Programa Ler e Escrever (PLE) por uma responsável pela esfera intermediária, numa orientação preliminar à videoconferência (VC) para os representantes da esfera regional nos dias 28 e 29 do mês de maio do ano de 2009 na sede da SEESP na cidade de São Paulo. A cópia do material distribuído está no (ANEXO M). Essa orientação tinha público-alvo definido, PCOP e Supervisores do PLE e em número reduzido.

A segunda orientação ocorreu, na semana seguinte, para um público-alvo mais abrangente e em forma de VC de orientação sobre escolha dos LD para o PNLD 2010, tardiamente, dia 08 de junho de 2009, tendo em vista que a primeira data para finalização da digitação no SISCORT era o dia 28 de junho de 2009.

Para isso, a Esfera Regional recebeu da Esfera Intermediária um Comunicado para que convocasse os responsáveis nas escolas pela escolha, no caso os PC, para assistirem à VC. O Comunicado informava que deveriam ser convidados também os municípios jurisdicionados à esfera regional.

Devendo ser o processo de escolha, criterioso e advindo de análise pedagógica apurada para que se pudesse optar pelo melhor material didático, no caso, os LD a serem utilizados no próximo triênio. O fato de a VC ocorrer no dia 08 de junho para orientar a escolha dos envolvidos, e o prazo de digitação no SISCORT esgotar-se até o dia 28 do

¹⁰³ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

¹⁰⁴ **SISCORT:** Sistema de Controle e Remanejamento e Reserva Técnica. Permite o acesso e contato do MEC com as Unidades escolares para a digitação das opções escolhidas, baixa no material recebido e solicitação de reserva técnica.

mesmo mês, embora prorrogado *à posteriori* até o início do mês seguinte, foi muito curto para atender a uma etapa tão importante.

Importante foi o acompanhamento de reuniões de escolha em quatro unidades escolares (3-1C e 1D e 4-1B e 1D) e em uma escola da rede municipal (município 6 – IT), (ANEXOS M, N, O e Q). Nas escolas 3-1C e 1D fui informada pelas PC que o Guia tinha chegado na tarde do dia 08 de junho, data da VC, ocorrida no período da manhã e data da primeira reunião para a escolha dos LD para o PNLD 2010 nessas escolas.

Nas outras duas escolas, como o Guia não chegou em tempo para a reunião, na Escola 4B (ANEXO N), a PC realizou a reunião na Sala de Informática da escola para que os professores acessassem o Guia pela internet e fossem analisando obra a obra de cada Coleção de acordo com as orientações contidas no Guia.

Na escola da rede municipal os professores fizeram a análise sem o Guia, utilizando-se das obras recebidas das editoras nas semanas anteriores à VC. Ao receber o convite para a VC, a Diretora compareceu à mesma e ao receber o Guia, refez as escolhas com os professores, cuja reunião pude acompanhar (APÊNDICE I).

Outro fato importante é que todas as unidades escolares receberam coleções de várias editoras durante os meses que antecederam as escolhas. Isso demonstra que as obras a serem analisadas para a escolha chegam às escolas pelo correio e, às vezes, até por divulgadores das editoras, com bastante antecedência à data da escolha e os professores podem ter contato com esses materiais que ficam sempre disponíveis, geralmente na sala dos professores. (APÊNDICE J). Nem todas as editoras conseguem enviar obras para as escolas, somente alguns grupos editoriais bastante experientes no mercado editorial.

Na OT, ouvimos a seguinte orientação:

Não leiam os livros que a editora está mandando, leiam os guias e as resenhas. Podem pedir para a FNDE que eles mandam. O Guia é uma verdadeira formação continuada para os professores. Eu queria que vocês conhecessem melhor a seriedade do Programa. Esse Programa começou em 1929 com Monteiro Lobato. (informação verbal)¹⁰⁵

¹⁰⁵Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

Sobre as datas, carece de uma análise mais aprofundada, pois verificamos o calendário do ano de 2009, constatamos que:

TABELA Nº 10 - Calendário – Mês de Escolha do PNLD 2010 – Junho/2009

JUNHO - 2009						
D	S	T	Q	Q	S	S
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30	VC	Feriado e Ponto Facultativo	Última Dia – Digitação/ /SISCORT	Última Dia – Digitação/ Escolha Premiada

Dia 08 (segunda-feira): VC.

Dias 11 e 12 (quinta e sexta feiras): feriado nacional 11/06 e em seguida um dia de ponto facultativo, 12/06/2009.

As unidades escolares têm um combinado que as HTPC¹⁰⁶ ocorrem às segundas-feiras das 17 (dezesete) às 19 (dezenove) horas em todas as escolas estaduais que atendem aos anos iniciais do EF e que as outras duas¹⁰⁷ HTPC ocorrem às quartas e quintas-feiras com o objetivo de estudo por equipes pré-definidas até o ano de 2011.

A primeira HTPC foi realizada no mesmo dia da VC, 08/06, e o Guia impresso não chegou a tempo de ser analisado pelos PC para ser incluído na pauta da reunião adequadamente, conforme registros. (APÊNDICE G).

Dias 15 e 22/06: restavam duas reuniões, respectivamente, 15/06 e 22/06, para a análise conjunta dos livros, ou mais quatro horas de trabalho coletivo para analisar e decidir sobre todas as opções apresentadas no Guia para a escolha dos LD com a equipe escolar.

¹⁰⁶**HTPC:** Garantido Lei Complementar N.º 836, de 30 de dezembro de 1997 a todos os docentes de acordo com jornada ou carga horária. Em geral são duas horas/aula para as jornadas menores e três para as jornadas maiores. Na escola é utilizado para reunir o corpo docente para discussões e estudos coletivos. Nos anos iniciais (Ciclo I) são utilizados para estudo do material do Programa Ler e Escrever.

¹⁰⁷As duas HTPC para estudo foram implantadas pela Resolução SE N.º 86 de 19 de dezembro de 2007, para que os professores pudessem estudar o material do PLE que estava em fase de implantação. Essa oportunidade perdurou até o final do ano de 2011. No ano de 2012, além das horas terem sido modificadas para hora/aula, diminuindo em 10 minutos o tempo reservado aos estudos, também oferecidas somente para 2 horas ao invés de 4 horas e, agora dedicadas ao Projeto de Educação Matemática nos Anos Iniciais (EMAI).

É fundamental considerar que nem todas as escolas poderiam dedicar todo o tempo da reunião para a escolha, pois esse era o único momento de reunião coletiva da equipe docente e que culminava com o final do bimestre e do semestre. (ANEXO Q).

Tempo insuficiente e coleções inteiras enviadas há meses por grupos editoriais experientes estavam ao dispor dos professores nas escolas são dois fatores aparentemente sem intenções escusas, mas que certamente induziram o processo de escolha ao LD mais acessível, os que estavam mais familiarizados.

O PNLD 2010 trouxe também inovações. No artigo 6º, temos que:

§ 1º As escolas participantes devem receber os livros didáticos da sua escolha, ou então os títulos mais escolhidos no respectivo município, no caso daquelas que não indicarem opção, ou ainda na correspondente unidade da federação, quando nenhuma escola no município tiver efetuado escolha ou quando se tratar do Distrito Federal.

§ 2º Os acervos de dicionários e obras complementares serão formados por títulos selecionados pela SEB, conforme regras estipuladas no correspondente edital, sem previsão de escolha pelas escolas beneficiárias. (BRASIL, 2009a).

A esses dois parágrafos, 1º e 2º, denominamos inovações do PNLD 2010: 1ª inovação sobre o Acervo de Obras Complementares; 2ª, sobre o Termo de Adesão e 3ª, sobre a Escolha Premiada, embora a Resolução FNDE Nº 60/2009 não traga em seu bojo essa possibilidade, a mesma deve ser tratada como uma inovação.

Tratamos como uma inovação por uma questão de ordem analítica no trabalho, mas consideramos que a “Escolha Premiada” atende à alínea j) do inciso I do artigo 7º e à alínea h) do inciso II do mesmo artigo. Ambas trazem os mesmos dizeres “propor, implantar e implementar ações que possam contribuir para a melhoria da execução do Programa” (BRASIL, 2009a).

Pela primeira vez na história do PNLD foram entregues nas escolas, acervos de obras complementares, todavia o recebimento dos acervos foi um tanto tumultuado.

A Portaria Nº 312, de 1º de abril de 2009, trouxe em seu artigo 2º que “As obras selecionadas foram organizadas em cinco acervos, conforme relação anexa a essa Portaria, e serão distribuídas às salas de aula das turmas de 1º e 2º anos do ensino fundamental da rede pública de ensino” (BRASIL, 2009b).

A Resolução FNDE 60, de 20 de novembro de 2009, por sua vez, trouxe, “II – acervos de obras complementares, para uso nas salas de aula de 1º ao 3º ano, abrangendo as

áreas do conhecimento de Linguagem e Códigos, Ciências Humanas e Ciências da Natureza e Matemática (BRASIL, 2009a).

No *site*¹⁰⁸ da oficial da esfera central encontramos:

As obras complementares para os anos iniciais do ensino fundamental têm como objetivo ampliar o universo de referências culturais dos alunos nas diferentes áreas do conhecimento e, ao mesmo tempo, contribuir para ampliar e aprofundar as práticas de letramento no âmbito da escola. Essas obras configuram-se como instrumento eficaz de apoio ao processo de alfabetização e formação do leitor, ao ensino-aprendizagem de conteúdos curriculares e ao acesso do aluno ao mundo da escrita e à cultura letrada. Foram distribuídos cinco acervos distintos (com 30 títulos diferentes) e um manual, destinados às salas de aula dos 1º e 2º anos do ensino fundamental. Todas as escolas públicas cadastradas no censo escolar receberam esses acervos.

Para o PNLD 2013, as obras complementares serão destinadas ao 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental.

O Comunicado da esfera intermediária (ANEXO R) dirigia-se ao Ciclo I, nomenclatura utilizada à época. Nesse ínterim não se sabe ao certo qual foi o público-alvo do recebimento do acervo, as escolas fizeram uso conforme entendimento e necessidade do processo pedagógico.

Assim, as escolas receberam os chamados acervos de obras complementares para as escolas que atendiam aos anos iniciais do EF. Em seguida, a esfera regional recebeu comunicado para que contatasse as escolas e conferisse o recebimento do acervo, realizando levantamento a partir de lista enviada pela esfera central. Somente pelo recebimento do Comunicado (ANEXO R), a esfera regional foi informada sobre a entrega desse acervo às escolas a ela jurisdicionadas.

As escolas que receberam maior número de kits recebeu quadro, no entanto havia cinco tipos na divulgação oficial. Para essas escolas, os acervos estavam divididos em quatro *kits* diferenciados e por dedução¹⁰⁹, verificamos que as escolas receberam seus kits, conforme o número de turmas das escolas em geral, uma vez que as escolas estaduais não mantêm o 1º ano do EF, que fica por conta dos municípios, foram considerados somente os 2ºs anos (APÊNDICE L).

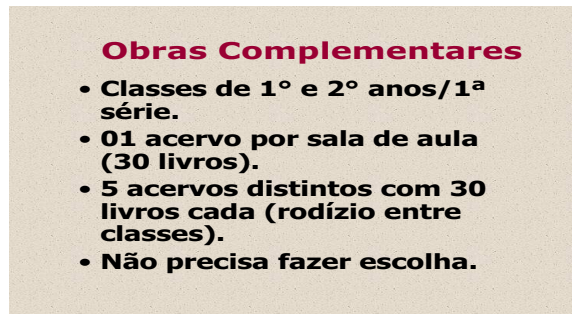
Ficou evidenciado ao analisar o quantitativo de *Kits* de acervos recebidos que o banco do qual foram extraídos os dados refere-se aos dois anos anteriores, o que dificultou

¹⁰⁸ http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15166&Itemid=1130.

¹⁰⁹ Estamos nos referindo à dedução, de forma a fazer uma crítica pela falta de informações precisas a respeito.

a identificação dos destinatários exatos. Relembrando que “Agora o federal trabalha com um banco de escola e um banco de alunos de dois anos antes, então isso gera um remanejamento imenso”. (informação verbal)¹¹⁰.

Na OT sobre o PLE, foi dito que “*se tiver 10 salas, dez acervos*” e no material distribuído com os *slides* utilizados consta que os mesmos eram para classes de 1º e 2º anos.



Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 18).

Além disso, uma das escolas, municipalizada no início do ano de 2009, constava ainda como pertencente à SEESP, conforme apresentado na planilha para conferência da esfera regional.

E ainda, no ano de 2009, no Estado de São Paulo, em conjunto com os materiais didáticos do Programa Ler e Escrever, para cada sala de aula de cada unidade escolar, foi enviado um acervo literário, numa caixa plástica contendo em média 40 (quarenta) títulos diversificados, específicos para cada ano. Foram quatro *kits* diferentes.

No *site*¹¹¹ da esfera intermediária encontramos:

O Acervo Literário compõe-se de 526 títulos, de diferentes gêneros literários, que foram distribuídos para todas as classes do Ciclo I da rede pública estadual de ensino de São Paulo e que, junto com outras estratégias do Programa Ler e Escrever, têm o propósito de fomentar práticas de leitura entre nossos jovens leitores.

¹¹⁰Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E

¹¹¹**Acervo Literário:**

<http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaBiblioteca.aspx?alkfjlkjkaslkA=287&manudjns=4&tpMat=0&FiltroDeNoticias=3>

No artigo 1º, parágrafo 1º, a Resolução traz a distribuição de livros, acervos complementares e dicionários como um benefício¹¹² às escolas, às séries a serem atendidas e os materiais respectivos a cada uma.

A intenção de ambas as esferas pareceu ser atender as escolas com materiais que induzam à leitura, porém é bom considerar que as escolas estaduais receberam dois *kits* de acervos com obras complementares, um proveniente do FNDE e outro da SEESP, além dos materiais didáticos em duplicata, provenientes do Programa Ler e Escrever e do PNLD. Isso indica que há também um cruzamento de acervos, ao menos nos anos iniciais do EF.

No que se refere à 2ª inovação do PNLD 2010, é fato que até o ano de 2009 ocorria o recebimento de livros por todos os estados e municípios.

Ao ser questionada se todas as escolas do país recebiam os LD:

Todas, todas. É um programa universal. A não ser que você manifeste o desejo de não receber. Mesmo se ele não mandar o formulário, ele recebe.

Mesmo se não mandar, recebe?

Mesmo se não mandar você recebe o que a maioria pediu, de qualquer jeito. Tem o atendimento universal, porque qual era o entendimento, era que se a escola não enviou é porque teve algum problema de correio, não chegou a tempo, tem todo esse problema. É um programa que tem isso, por isso é tão caro, o investimento é tão alto, eu acho que ele cabe entre os 10 maiores do Governo federal em volume de compras de livros e em recursos financeiros. E ele é muito apaixonante, também. A gente lida com o aperfeiçoamento desse processo é tudo muito grande, tudo muito envolvente. (...). (informação verbal)¹¹³.

Essa situação foi confirmada na esfera intermediária na OT:

¹¹² **Benefícios**, já problematizamos e apresentamos nossa reflexão acerca do termo.

¹¹³ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livros no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

Receberá livros de forma compulsória, a escola que:

- Não fizer escolha via internet.
- Pedir livros por ofício, e-mail...
- Perder o prazo.



Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 16).

Embora a representante da esfera central não tivesse anunciado no final do ano de 2008 na Entrevista 1, no ano de 2009 no que se refere à participação e recebimento dos LD, o PNLD 2010 inaugura uma inovação, o Termo de Adesão, conforme proposto na Resolução.

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).

§ 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, 2009a).

Aceitar ou não o Termo de Adesão vem enfatizar a denúncia de Adrião (2009) e outros estudiosos sobre as parcerias público-privadas como uma nova forma de privatização da educação que vem se concretizando ao longo da primeira década deste século nos municípios do interior do Estado de São Paulo, e reafirmada posteriormente por Britto (2011) em consultoria contratada pelo Senado em 2011 em estudo específico sobre a temática.

Em nossa coleta de dados, que teve início no final do ano de 2008, juntamos além do Termo de Adesão ao PNLD, os dados sobre a parceria realizada com o PLE possibilitada aos municípios que tinham rede própria de ensino fundamental no Estado de São Paulo, e que, através da adesão à parceria passaram a receber material didático do PLE.

Nesse levantamento ganhou ênfase também os dados sobre a outra parceria, a PPP.

Tabulados os dados sobre as parcerias, seja com o PLE ou com as PPP e sobre a adesão ao PNLD 2010, ou, o recebimento de materiais didáticos pelos municípios, obtivemos o seguinte quadro:

QUADRO Nº 3 - Relação de Municípios jurisdicionados à Diretoria de Ensino e a utilização de materiais pedagógicos

MUNICÍPIOS	PESQUISADO	ADESÃO	PARCERIA		
		PNLD	PLE	PPP	EM
B - 1	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
CR	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
D - 2	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
FP	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
IB - 3	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
IT - 4	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO
P	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
SE	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM
TB - 5	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM***
TQ	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
VA	NÃO	SIM	SIM**	SIM	SIM
**	Adesão ao PLE no ano de 2011.				
***	Pesquisa realizada somente no Distrito. Município tem parceria Estado-Município.				
PP:	Parceria público-privada para a aquisição e utilização de materiais.				
E/M:	Parceria para Municipalização dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.				
Adesão	Para a escolha 2012, vigência 2012-2015.				
	Municípios pesquisados.				

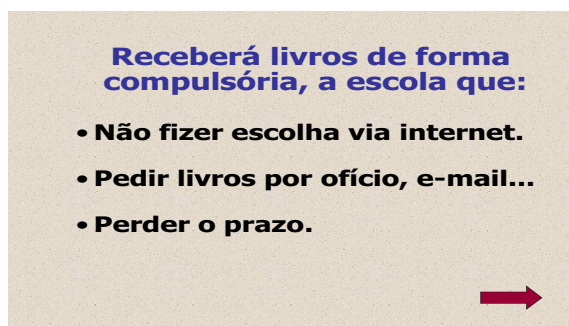
Fonte: www.mec.gov.br e arquivos pessoais de pesquisa.

Analisando o quadro acima, é possível verificar que somente dois municípios não assinaram o termo de Adesão ao PNLD de 2010 e que não mudaram sua situação para os anos subsequentes.

Sobre a adesão do Estado de São Paulo, em nome do Secretário da Educação no ano de 2010 há a assinatura do Termo de Adesão ao PNLD, mesmo tendo programa próprio de distribuição de material didático (ANEXO S). Na página da FNDE¹¹⁴, há a consulta pública e tem como última opção selecionada pela entidade, ADESÃO COMPLETA, com a última atualização no dia 18/06/2010 às 15:22:46.

Sobre documentos oficiais, somente encontramos alusão ao Termo de Adesão no Relatório de Gestão da CENP, de 2007-2010, onde se refere ao Cenário Atual “O Termo de Compromisso assinado entre a SEESP e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC que estabelece a operacionalização dos Programas Nacionais de Livros”.

É bom lembrar que em OT sobre o PLE, foi dito que: “*a escola estadual que não queria livro para complementar o 1º e 2º ano, vai receber compulsoriamente*” (ANEXO L), ao apresentar o slide abaixo:



Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 16).

Também foi dito:

Tem o atendimento universal, porque qual era o entendimento, era que se a escola não enviou é porque teve algum problema de correio, não chegou a tempo, tem todo esse problema. (informação verbal)¹¹⁵.

¹¹⁴ FNDE:

<https://www.fnde.gov.br/simad/consultaTermosEntregues.do?operation=pesquisarEntidade&tipoPesquisa=2&numeroEntidade=000000276859>.

¹¹⁵ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

Cabe uma ressalva: as escolas estaduais que não oferecem o 1º ano do EF não receberam compulsoriamente os LD, esses LD foram oferecidos como reserva técnica no ano de 2012 aos municípios conforme já relatado, uma vez que a coleção comprada contemplava o 1º e o 2º ano do EF.

No que se refere ao 3º ano em diante, enfatizou: “*se eu não desejo receber livro, se eu quiser de matemática no 3º ano, escolha:*”, ao dizer sobre isso se referia a uma opção que o PNLD traz no *link* “Não desejo receber livros”, seja para toda a escola ou para determinada disciplina, conforme slide acima.

Quanto aos modelos dos Termos de Adesão se encontram no ANEXO B.

O Estado de São Paulo é o Estado que tem o menor número de adesões ao PNLD por parte de seus municípios, somente 85,17% dos municípios aderiram ao PNLD até o ano de 2012. Dentre esses, ao menos os que pertencem à nossa pesquisa, aderiram ao PNLD, ao PLE ou às parcerias público-privadas (PPP), alguns a ambos ou aos três ao mesmo tempo, conforme gráfico.

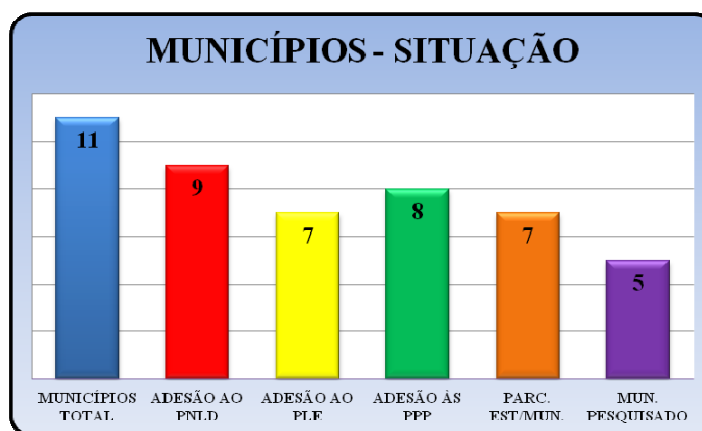


GRÁFICO N° 3 – Situação dos Municípios

Em nossa pesquisa somente dois municípios não aderiram ao PNLD ou a outro programa, optando somente pela PPP, os demais fazem uso de dois ou mais materiais didáticos.

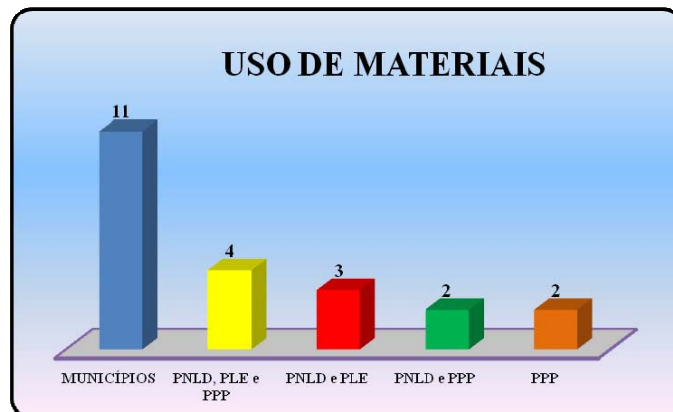


GRÁFICO Nº 4 – Uso de Materiais

Há em quatro dos municípios a utilização de três materiais diferentes. Em geral, são utilizados dois materiais diferentes, fruto da parceria com a SEESP e MEC/FNDE ou MEC/FNDE e PPP.

Ainda na OT sobre o PLE em maio de do ano de 2009, foi dito que “Tem prefeitura que tem apostila, mas pode escolher o livro didático. A escola pode escolher à revelia do prefeito, como a escola pode escolher à revelia do Programa Ler e Escrever. Não haverá sanção.” (APÊNDICE F).

Ao tratar da reserva técnica, ouvimos:

A coordenação, o programa aqui na Secretaria é para três instâncias, escolas públicas estaduais, federais e municipais, então a gente oferece para todas as escolas, mas aqui tem aquele Programa Ler e Escrever que é do Estado e tem prefeituras que tem apostilas, sistemas próprios, apostilas próprias, que não utilizam esses livros. (informação verbal)¹¹⁶.

Tudo isso vem reafirmar que a inovação do Termo de Adesão vem ao encontro das excessivas parcerias que vem sendo realizadas no Estado de São Paulo. Há ônus demais para a esfera pública, mas ao mesmo tempo é preciso cautela ao lidar com o mercado e não há limites claros para essa distância necessária, basta passarmos à análise da 3ª Inovação do PNLD 2010.

¹¹⁶Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

Excepcionalmente no ano de 2009, para o PNLD 2010 foi inaugurada a Escolha Premiada.

A Escolha Premiada cujos resultados da premiação estão no ANEXO T, premiou quatro municípios de quatro estados diferentes. O Estado de São Paulo não foi contemplado.

Sobre a Escolha Premiada,

Esta ação tem como objetivo incentivar a efetivação da escolha dos livros didáticos para o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD 2010 nas duas primeiras semanas do período de escolha, visando evitar o congestionamento do sistema na terceira e última semana. O prazo total para a escolha é de 8 a 28 de junho de 2009 (BRASIL, 2009).

Em seguida,

1.1. O presente regulamento estabelece as normas pertinentes ao Concurso e à premiação para as Unidades da Federação (UFs) que obtiverem o maior percentual de escolas que **registrarem a escolha completa** do PNLD 2010 no sistema informatizado nas duas primeiras semanas, ou seja, **de 0h do dia 08/06/2009 às 23h59min do dia 21/06/2009**.

1.2. Participarão da escolha do PNLD 2010 as escolas públicas com alunado de 1º ao 5º ano (ou 1ª a 4ª série) do ensino fundamental constantes no Censo Escolar 2008.

1.3. Para que haja condições de igualdade entre os participantes, as UF foram agrupadas levando-se em consideração os respectivos números de escolas. Foi designado peso 2 para as escolas urbanas e peso 1 para escolas rurais.

Assim, foram estabelecidas 4 categorias de concorrentes, conforme abaixo discriminado:

1.3.1. Categoria I – composta por 9 UFs: RR, DF, AP, MS, RO, AC, TO, SE, MT;

1.3.2. Categoria II – composta por 7 UFs: ES, AL, RN, GO, SC, AM, PR;

1.3.3. Categoria III – composta por 7 UFs: PB, PI, RJ, CE, PE, RS, PA;

1.3.4. Categoria IV – composta por 4 UFs: MA, SP, MG, BA. (BRASIL, 2009).

Sobre a premiação,

3.1. Em cada categoria, a equipe responsável pelo PNLD na Secretaria Estadual (ou Distrital) de Educação será premiada com uma coleção de livros de literatura do Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE 2009, contendo 559 livros, e com certificados de primeira colocação correspondentes.

3.2. Em cada UF vencedora, exceto no Distrito Federal, a equipe responsável pelo PNLD de cada uma das Secretarias Municipais de Educação dos três municípios vencedores será premiada com uma coleção de livros de literatura do Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE 2009, contendo 559 livros, e com certificados de primeira colocação correspondentes.

3.3. As três primeiras escolas que registrarem a escolha completa no sistema informatizado em cada um desses três municípios vencedores, ou no Distrito Federal, caso seja uma UF vencedora, serão premiadas com uma coleção de livros de literatura do Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE 2009, contendo 559 livros, e com certificados de primeira colocação correspondentes. (BRASIL, 2009).

O objetivo maior descrito na premiação é o estímulo à agilidade e ao cumprimento de prazo para as datas determinadas. Contudo, inserir e utilizar uma estratégia mercadológica como um sorteio para acirrar a competitividade a quaisquer eventos para a educação é condenável, ainda mais se tratando do PNLD que envolve um ônus financeiro imenso por parte do Estado e são discutidos os comprometimentos com o mercado editorial que isso acarreta.

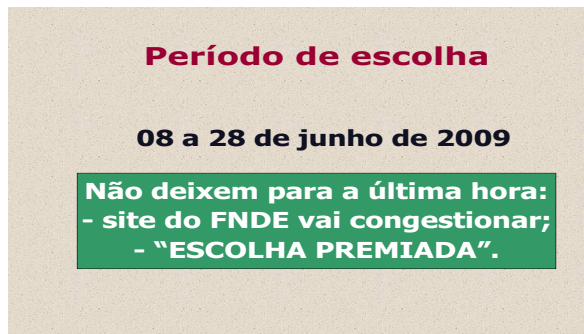
Assumido pela própria Coordenação do Programa, sobre a manutenção do mercado editorial:

É um programa que tem isso, por isso é tão caro, o investimento é tão alto, eu acho que ele cabe entre os 10 maiores do Governo federal em volume de compras de livros e em recursos financeiros. E ele é muito apaixonante, também. A gente lida com o aperfeiçoamento desse processo é tudo muito grande, tudo muito envolvente. Sem contar com a questão do mercado editorial. Essa compra do governo, praticamente mantém o mercado editorial vivo, vivo no sentido assim, é muito importante, parece que 60 % das compras no mercado livreiro é do Governo Federal. É um programa muito grande, agora a questão da implementação como cai na questão da autonomia dos estados e municípios, aí você tem que ver como as escolas trabalham com esta questão, qual a orientação das secretarias às escolas. (informação verbal)¹¹⁷.

Essa resposta vem ao encontro dos estudos de Höfling (2000) que diz ser o PNLD um dos maiores do mundo, seja em número de livros e em volume financeiro envolvido, além de outros trabalhos que corroboram com essa afirmação, inclusive sobre a participação do mercado editorial como Cassiano (2005) e Soares (2007) que também corroboram com essas informações.

Não há preocupação da esfera intermediária com a premiação. Na OT sobre o PLE foi apresentado o *slide* abaixo:

¹¹⁷ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.



Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 05).

Em seguida, foi dito “A Escolha Premiada vai até o dia 21/06 para os Estados, 10 escolas que fizeram a escolha terão a premiação, São Paulo está com Piauí, Ceará. Nós 5000 escolas, Piauí 500. Não atropelem, escolha consciente. (APÊNDICE F).

Desta feita, o que deveria ser um processo pedagógico pode tornar-se uma competição assemelhando-se a um processo de cunho mercadológico, deixando de lado a escolha criteriosa e consciente conforme já proposto.

4.2.1 Sobre a execução do PNLD 2010

É a partir do artigo abaixo que nos embasaremos para realizar nossa análise prospectiva. Para nós, a execução está diretamente relacionada às minúcias do processo de implementação. Estão descritas as competências, atribuições e responsabilidades das esferas e dos sujeitos.

Assim:

Art. 7º A execução do Programa ficará a cargo do FNDE e contará com a participação da SEB, das secretarias de educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, das escolas participantes e dos professores, por meio de procedimentos específicos e em regime de mútua cooperação, de acordo com as competências seguintes (BRASIL, 2009a).

Temos especificado neste artigo que a execução do PNLD fica a cargo da FNDE, que contará com as secretarias das diferentes esferas, MEC/SEB, SEESP, municípios e Distrito Federal, além das escolas participantes e professores em regime de mútua colaboração. Em seguida, são estabelecidas as competências de cada um.

Nossos dados alcançam a extensão de cada uma das instâncias e, principalmente as escolas e os professores, que vistos assim também são colaboradores, e no que pudemos conferir nesse processo de implementação, ambos são muito mais do que colaboradores.

I. Esfera Central - MEC/FNDE

I – ao FNDE compete:

- a) elaborar, em conjunto com a SEB, os editais de convocação para avaliação e seleção de obras para o Programa;
- b) promover a pré-inscrição, por meio de sistema informatizado na internet;
- c) viabilizar a inscrição e a triagem dos livros didáticos e demais materiais;
- d) disponibilizar o guia de livros didáticos às escolas participantes;
- e) viabilizar a escolha dos livros didáticos pelas escolas participantes, por meio de sistema informatizado na internet;
- f) processar os dados de escolha e remessa dos livros didáticos;
- g) habilitar quanto aos aspectos jurídicos, econômicos e financeiros e contratar os editores e as obras a serem adquiridas;
- h) providenciar a distribuição do material aos beneficiários, mediante contratação de empresa especializada;
- i) acompanhar e monitorar *in loco*, por amostragem, a produção e a expedição das obras, bem como a execução do Programa nas escolas e secretarias de educação; e
- j) propor, implantar e implementar ações que possam contribuir para a melhoria da execução do Programa. (BRASIL, 2009a).

Conforme já apresentado no decorrer deste trabalho, e considerando a legislação em vigor, através do Decreto N.º 4791, de 22 de julho de 2003, foi aprovada a estrutura regimental do Ministério da Educação, entendido como um órgão da administração direta tendo em sua área de competência, dentre outros assuntos, a “I- política nacional de educação e política nacional do desporto” (1997); (...); VII - coordenação de programas de atenção integral a crianças e adolescentes; (Brasil, 2003) regulamentado pela Lei N.º 9.649,

de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

Nesse mesmo documento, em sua estrutura organizacional, dentre as entidades vinculadas, estão as autarquias, e, nelas, contida o FNDE.

Em documento mais atualizado, Decreto Nº 7481, de 16 de maio de 2011, encontramos:

Art. 1º. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia federal criada pela Lei no 5.537, de 21 de novembro de 1968, vincula-se ao Ministério da Educação e têm por finalidade captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação. (BRASIL, 2011).

Na Seção III, dos Órgãos Específicos Singulares, no Art. 11. À Diretoria de Ações Educacionais compete, dentre outras:

III - planejar e coordenar a normatização e execução dos programas de livros didáticos e biblioteca, destinados aos estudantes da educação básica; e
IV - planejar e coordenar a normatização e logística dos programas educacionais definidos pelo Ministério da Educação, que envolvam produção, aquisição e distribuição de material escolar ou pedagógico destinado à educação básica, à educação especial e a outros segmentos selecionados. (BRASIL, 2011).

Cabe fazer referência aqui ao Ministério da Educação, mais especificamente à FNDE, através da Diretoria de Ações Educacionais pela Coordenação Geral dos Programas de Livros como sendo a instância de reelaboração¹¹⁸, tomada de decisão e início do processo de implementação do Programa em questão, o PNLD, ou seja, a primeira esfera administrativa do PNLD.

¹¹⁸**Reelaboração.** Cabe aqui analisar as mudanças no PNLD ao longo do tempo e se isto se constituiu num processo de reelaboração.

Nossa análise amparou-se nas publicações disponíveis no *site* da FNDE, legislação vigente e na entrevista inicial realizada com a Coordenadora Geral do Programa no mês de dezembro do ano de 2008, que denominamos Entrevista¹¹⁹, na íntegra, no APÊNDICE D.

Tratar dessa esfera em nosso trabalho significa compreender o contexto de elaboração dos Programas, em foco o PNLD, que elucida o que Elmore (1995) trata de *diseño prospectivo* e diz que é a estratégia que vem de imediato à mente quando se pensa sobre a maneira que o elaborador de políticas poderia incidir sobre o processo de implementação. Começa no topo do processo, a partir da declaração mais precisa possível sobre a intenção de quem decide a política e se desenvolve ao longo de uma sequência de passos cada vez mais específicos para se definir o que se espera de cada um dos responsáveis pela implementação em cada nível.

É fundamental para analisar o processo de implementação, por tratar-se de um modelo *top down*, saber sobre a intenção não de quem define a política, de quem a elabora para a operacionalização para poder comprovar mais uma vez a afirmação de Elmore (1995), “Uma coisa é a suspeita que os que elaboram as políticas podem não exercer o controle decisivo sobre o processo de implementação e outra muito diferente é formular uma estratégia analítica que responda a essa intuição”.

Confirmar a proposição de Elmore (1995) foi um dos nossos propósitos ainda que não declarados, com a entrevista, cujas respostas dadas nos remeteram a isso.

Ao ser questionada sobre como o LD chega aos professores:

E até chegar ao professor vai se perdendo?

É, É, um trabalho que é das próprias equipes locais, nós não temos equipes suficientes para estar nos 5.600, quase 6000 municípios. E aí também tem a questão da autonomia, né, dos municípios desta secretaria na escolha do seu livro e até autonomia da própria escola, porque você sabe que no mesmo município cada escola pode fazer a escolha do seu livro, não é um livro por município. A gente até estimula que esta escolha seja feito pelo professor, pela equipe pedagógica, não seja uma coisa só pelo gestor, pelo diretor da escola, é o professor que vai estar no dia-a-dia com aquele livro e é ele o responsável por essa escolha. (informação verbal)¹²⁰.

¹¹⁹A entrevista foi realizada no 1º ano de nosso curso de Doutorado e por isso, nossas perguntas foram abrangentes e genéricas, porém sem deixar de tratar do processo de implementação.

¹²⁰ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

Em seguida sobre o processo de implementação:

*Na verdade, o que me interessa mesmo é a implementação se vocês não tem nenhum estudo específico, então.
Não, de estudos não. Acho que você vai conhecer, os Estados, acho que os Estados tem experiência nesse sentido, os municípios tem.
O Estado de São Paulo ainda tem uma execução diferente, durante um tempo o estado de SP não participava da compra centralizada, recursos. Mais recentemente nos últimos dois anos é que a compra em SP passou a ser centralizada de novo. É uma realidade à parte. Foi o último no Brasil a continuar assim, durante um tempo era Paraná, Minas e SP que não participavam da compra da compra centralizada, recebiam o dinheiro, né. Ai depois Paraná quis voltar para a compra centralizada, Minas voltou e SP foi o último, assim, no sentido de fazer parte. (informação verbal)¹²¹.*

Sobre as responsabilidades e competências específicas, perguntamos sobre o que compete ao FNDE, conforme previsto na Resolução FNDE Nº 60/2009. Obtivemos respostas sobre uma parceria entre o FNDE e a SEB:

*Quando passa para a FNDE, em que momento, custos?
A gente trabalha o tempo todo junto, por que pensa, lógico nós temos competências, mas nos não trabalhamos de forma separada, porque por exemplo, o edital é o resultado do trabalho do MEC, do SEF e do FNDE, é um documento único, mas um documento que tem quase cem páginas e que tem tanto aspectos operacionais como aspectos também pedagógicos. conjunta. (informação verbal)¹²².*

Em seguida, pedimos que nos explicasse sobre o trabalho com o PNLD na esfera central e nos foi respondido de modo contínuo. Para fins de análise mais detalhada, optamos por intercalar o item correspondente da Resolução à resposta.

Ao item “a) elaborar, em conjunto com a SEB, os editais de convocação para avaliação e seleção de obras para o Programa” (BRASIL, 2009a), obtivemos:

¹²¹ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

¹²² Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

Nós temos um processo de elaboração de Edital, onde nós temos uma Comissão Técnica do Livro Didático composta por um de cada área, um especialista de cada área, e nós temos os critérios de avaliação do livro. Acho que você já deve ter visto o Edital. (informação verbal)¹²³.

Ao item “b) promover a pré-inscrição, por meio de sistema informatizado na internet;” (BRASIL, 2009a).

E aí esse Edital é publicado, as editoras apresentam as obras. (informação verbal)¹²⁴.

Ao “c) viabilizar a inscrição e a triagem dos livros didáticos e demais materiais.” (BRASIL, 2009a).

Essas obras, é, depois de escritas passam por um primeiro processo de seleção que é a triagem. Aí, são observados aspectos mais, digamos editoriais, se tem ISBN ou não tem, tem capa ou não tem, está descaracterizado, tá caracterizado que é um das exigências do livro que vai para o avaliador não ter nenhuma característica que o identifique, então a editora também tem que fazer este trabalho, a gente recebe o livro de capa branca, sem nenhuma identificação interna, então é esse que o parecerista recebe. Então isso tudo é checado. Se a editora, por exemplo, tem o livro que ela deveria entregar descaracterizado, tem algum item que o identifica este livro já fica retido no IPT, nem passa pela tarefa de avaliação. (...). (informação verbal)¹²⁵.

Ao item “d) disponibilizar o guia de livros didáticos às escolas participantes”. (BRASIL, 2009a).

Aí, quando finalizada essa etapa a gente passa para a elaboração do Guia, e, esse processo vai até a chegada do Guia nas escolas. i) E para 2010 nós temos a continuidade deste trabalho que é acompanhar essa chegada e essa escolha do professor fazendo todo um trabalho com as equipes das secretarias de educação e com

¹²³ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

¹²⁴ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

¹²⁵ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

alguns professores na questão da escolha do livro. (informação verbal)¹²⁶.

Aos itens g), h) e i):

- g) habilitar quanto aos aspectos jurídicos, econômicos e financeiros e contratar os editores e as obras a serem adquiridas;
- h) providenciar a distribuição do material aos beneficiários, mediante contratação de empresa especializada;
- i) acompanhar e monitorar *in loco*, por amostragem, a produção e a expedição das obras, bem como a execução do Programa nas escolas e secretarias de educação (BRASIL, 2009a).

Aí passa por essa questão de financiamento. Ai, quando são estas questões da obra, negociação, contrato, isso é específico deles, a gente não interfere, a não ser que tenha alguma coisa muito, mas não costuma ser, uma parte onde a gente tem algum tipo de participação conjunta, mas aí é mais aquela coisa de contratação das editoras com a produção do livro até que elas entreguem os livros nas escolas, nesta parte a gente não tem muito que fazer. (informação verbal)¹²⁷

E ponderamos:

O FNDE faz toda a logística então, fica muito complicado trabalhar com o pedagógico e com esta logística. (informação verbal)¹²⁸.

A resposta é complementada com a explicação sobre a competência de cada um, conforme descrito na Resolução:

Isso, isso mesmo. E não tem espaço porque começa um momento que é o FNDE contratando os serviços das editoras e nós já selecionamos os livros, já escolheram também, por que na verdade quem escolhe é o professor, nós fazemos uma seleção prévia daquilo que não tem requisito mínimo para estar na escola, mas aí a decisão

¹²⁶ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

¹²⁷ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

¹²⁸ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

final é da escola, do professor que está na sala de aula. (informação verbal)¹²⁹.

Nessa resposta, conforme está descrito na Resolução FNDE N° 60/2009, foi mais uma vez enfatizada a responsabilidade do professor quanto à escolha do LD.

II. SEB – Secretaria de Educação Básica/MEC

A Resolução trata dessa Secretaria apartada das secretarias estaduais e municipais, atribuindo a ela competências específicas.

Tratamos, em nossa análise, como uma Secretaria diretamente articulada ao MEC/FNDE na esfera central, cuja entrevista respondeu também à essas competências.

II – à SEB compete:

- a) elaborar, em conjunto com o FNDE, os editais de convocação para avaliação e seleção de obras para o Programa;
- b) promover a pré-análise e a avaliação pedagógica dos livros didáticos e demais materiais inscritos para o Programa;
- c) analisar e aprovar o projeto apresentado pelas instituições para realizar a avaliação pedagógica das obras inscritas no Programa, bem como atestar acerca da execução do respectivo objeto;
- d) elaborar o guia de livros didáticos para a escolha das obras aprovadas na avaliação pedagógica;
- e) acompanhar o processo de escolha dos livros didáticos do Programa;
- f) planejar e desenvolver ações objetivando a melhoria do processo de escolha dos livros didáticos pelas escolas e a participação dos professores;
- g) avaliar a eficiência do Programa nas questões que envolvem os aspectos pedagógicos; e
- h) propor, implantar e implementar ações que possam contribuir para a melhoria da execução do Programa (BRASIL, 2009a).

No que se refere ao item “a) elaborar, em conjunto com o FNDE, os editais de convocação para avaliação e seleção de obras para o Programa;” (BRASIL, 2009a).

¹²⁹ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

- A gente trabalha o tempo todo junto, porque pensa, lógico nós temos competências, mas nos não trabalhamos de forma separada, porque por exemplo, o edital é o resultado do trabalho do MEC, do SEF e do FNDE, é um documento único, mas um documento que tem quase cem páginas e que tem tanto aspectos operacionais como aspectos também pedagógicos. Esse trabalho é em conjunto e durante o processo também, porque tem a triagem que é uma etapa de competência da FNDE, mas que se a triagem não for bem realizada ela, as consequências aparecem na avaliação, então não é assim, eu passei, a gente trabalha o tempo todo cada um respeitando o outro, cada um na sua competência, muitas vezes quando o aspecto é alguma dúvida pedagógica, por exemplo, na etapa de triagem, o pessoal consulta, nos consulta por que às vezes tem que tomar uma decisão, então por isso que a gente faz de forma, conjunta. (informação verbal)¹³⁰.

Quanto ao item “b) promover a pré-análise e a avaliação pedagógica dos livros didáticos e demais materiais inscritos para o Programa;” (BRASIL, 2009a).

(...) Então tem, esses livros triados vão para as universidades onde a gente faz este trabalho de avaliação que é precedido por uma pré-análise, que são vários os documentos que as editoras têm de entregar e também tem aspectos assim, se a obra foi excluída na avaliação anterior ela só pode ser reapresentada se ela for reformulada. Então, o livro excluído anteriormente só vai ser reavaliado se ele comprovar que ele reformulou, mas agente também na pré-análise faz essa checagem sim, se a editora apresentou um livro diferente da versão anterior. Não faz sentido você avaliar o mesmo livro que já passou por reprovação, né. Então a gente tem todo este trabalho na pré-análise, checa a questão da diplomação, que é uma outra exigência, que os autores tenham uma diplomação, isso é uma coisa recente, acho que de 98, de 2008 para cá que nós colocamos esta exigência, né. Ao menos para quem escreveu o livro, tenha uma formação acadêmica mínima naquela, naquela área, em alguma área. Ai a gente checa isso na pré-análise. Em seguida, a gente passa para a etapa de treinamento dos especialistas que vão fazer a análise do livro e toda a preparação dos instrumentos de avaliação, ficha, parecer, resenha, que os vários produtos que essa avaliação gera e são propostas exequíveis e as equipes começam a trabalhar. É, cada livro é avaliado no mínimo por dois pareceristas diferentes, tá e esse pareceristas não sabem como é o livro porque ele está descaracterizado, ele avalia e numa determinada data eles

¹³⁰ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

se encontram com o coordenador daquela área para fechar aquela avaliação e aí é neste momento que é discutida toda aquela obra na sua, os volumes que compõem aquela obra e aí se no acaso houver alguma divergência naquela obra a gente usa um terceiro parecerista. Isso acontece em todas as coleções. Nas coleções de Ciências, a mesma coleção passa por 7 ou 8 especialistas diferentes porque tem a questão da biologia, da física, da química, da astronomia. Este livro é avaliado por vários especialistas sob vários olhares, né, e ao final desse processo nos temos aquelas coleções que vão ser aprovadas e que vão constar no guia e as que são excluídas. As excluídas, aí nós fazemos um parecer de exclusão e encaminhamos para as editora falando, ó, esse livros foram excluídos por tais motivos. (...).(informação verbal)¹³¹.

No que se refere ao item “c) analisar e aprovar o projeto apresentado pelas instituições para realizar a avaliação pedagógica das obras inscritas no Programa, bem como atestar acerca da execução do respectivo objeto;” (BRASIL, 2009a).

Bom, a questão das universidades é a seguinte. Nas primeiras avaliações, o MEC contratava especialistas, então quem é uma pessoa que estuda o material didático na questão de matemática. Aí você fazia contato com essas pessoas e montava equipes. Então, ele funcionou assim durante acho que 2 ou 3 anos, aí na outra avaliação foi entendido o seguinte, que esse conhecimento que estava sendo gerado pelo PNLD, fosse institucionalizado, então a partir daí a gente começou a buscar universidades, grupos de pesquisa na área, não grupos de pesquisa na área de matemática especificamente, mas grupos de pesquisa na área do ensino da matemática, material de matemática e assim a gente foi localizando as universidades e os critérios é que a universidade seja pública, então a gente faz contato com um grupo da universidade pública, esse grupo se responsabiliza em montar a equipe com base em critérios que o MEC estabelece para isso a gente tem uma série de exigências, então. Como por exemplo, a gente exige que a pessoa não tenha vínculo com a editora, entendeu isso é o primeiro, que tenha formação acadêmica, mestrado, doutorado, mas que também tenha vínculo com a educação básica, entendeu, tenha sido professor, seja professor da educação básica, são vários os critérios que a gente usa para montar essas equipes. Isso a gente vem aprimorando ao longo do tempo. Então é assim, o que a gente tem feito na área de Língua Portuguesa, a gente tem trabalhado com a federal de Minas Gerais, o pessoal do

¹³¹ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

CEALE, que é grupo reconhecidamente no Brasil na área de alfabetização e leitura. Na área de matemática, a gente vem trabalhando com um pessoal de Pernambuco, também tem um grupo forte lá nessa área e agente vai reconhecendo, vai trazendo grupos assim. Por exemplo, Historia durante muito tempo ficou a UNESP hoje está com a federal do Rio Grande do Norte que também constituiu lá um grupo de estudos nessa área, então assim, a gente, ao mesmo tempo em que você tem a possibilidade de avaliar o PNLD com especialistas, você também fomenta nesses locais grupos de pesquisas somente voltados para a questão do Livro Didático, que, era uma coisa que a gente via, que não tinha muito, na década de 90, a gente não tinha muito estudo nesta área e agora em função da dessa descentralização da execução, que a gente chama você pode perceber que o número de dissertações e teses sobre o PNLD aumentou, é verdade. (informação verbal)¹³².

Quanto ao “d) elaborar o guia de livros didáticos para a escolha das obras aprovadas na avaliação pedagógica;” (BRASIL, 2009a).

Na entrevista: “*Aí, quando finalizada essa etapa a gente passa para a elaboração do Guia, e, esse processo vai até a chegada do Guia nas escolas. (informação verbal)¹³³.*”

Quanto ao “e) acompanhar o processo de escolha dos livros didáticos do Programa; (BRASIL, 2009a).

E para 2010 nós temos a continuidade deste trabalho que é acompanhar essa chegada e essa escolha do professor fazendo todo um trabalho com as equipes das secretarias de educação e com alguns professores na questão da escolha do livro. (informação verbal)¹³⁴.

Quanto aos itens:

- f) planejar e desenvolver ações objetivando a melhoria do processo de escolha dos livros didáticos pelas escolas e a participação dos professores;
(...)
- h) propor, implantar e implementar ações que possam contribuir para a melhoria da execução do Programa (BRASIL, 2009a).

¹³² Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

¹³³ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

¹³⁴ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

Sobre os itens acima, o PNLD 2010 inovou, trazendo a Escolha Premiada, conforme já apresentamos acima.

No que se refere ao “g) avaliar a eficiência do Programa nas questões que envolvem os aspectos pedagógicos”. (BRASIL, 2009a), não entendemos que ocorra avaliação para verificação sobre a eficiência do Programa nas questões que envolvem os aspectos pedagógicos. Porém, por se tratar de um Programa que faz parte de política educacional que pode ter base no tripé currículo, material didático e avaliação, entendemos corresponder respectivamente na esfera central, PCN, LD e SAEB, materializado pela Prova Brasil que vem sendo adequada ao longo do tempo e compondo parte do IDEB¹³⁵.

Contudo, desconhecemos quaisquer pesquisas do PNLD com cunho avaliativo aplicada diretamente aos professores. Aos questionamentos, obtivemos:

É perceptível uma inadequação entre o nível de aprendizado dos alunos e os conteúdos trazidos pelo LD para as séries seguintes, principalmente na matemática.

Qual a nossa orientação? É que o professor receba o guia. O guia tem geralmente 15 a 20 coleções, então o qual é o trabalho que agente orienta. Que o professor pegue aquele guia conheça os livros, lá tem a resenha, tem a descrição do que tem, tem uma análise crítica e que adequa, a partir de sua realidade aquilo que está oferecido ali. Então, você vai encontrar coleções digamos mais complexas, menos complexas, a gente não faz uma coisa de forma que os livros sejam homogêneos, entendeu, porque as coleções elas são diferentes, então a gente permite essa diferença de forma que o professor tenha a possibilidade de achar uma adequada a sua realidade. Porque não dá para a gente ter um livro único ou somente um livro específico.

As escolas optaram ultimamente para adotar coleções, então adota na 1ª série e para as outras. As turmas são diferentes e quando chega a turma A, B, C que ainda existe nas escolas, a turma A acompanha, a B mais ou menos e a C não.

Essa é uma regra do Programa. Isto é o tipo de situação que requer do professor muita complementação, acompanhamento, adequação. (informação verbal)¹³⁶.

¹³⁵ **IDEB:** Apresentaremos o IDEB de cada escola no Capítulo 5 e faremos as devidas considerações.

¹³⁶ Entrevista 1 com a responsável pelos Programas de Livro no MEC (Esfera Central). APÊNDICE D.

III. Esfera Intermediária - SEESP

III – às secretarias de educação compete:

- a) dispor de infraestrutura e equipes técnicas e pedagógicas adequadas para acompanhar a execução do Programa na respectiva área de abrangência;
- b) orientar e monitorar o processo de escolha pelas escolas, garantindo a participação dos professores, no prazo e na forma definidos pelo Ministério da Educação, bem como acompanhar a distribuição dos guias de livros didáticos;
- c) monitorar a distribuição das obras até sua chegada efetiva na escola, garantindo acesso de alunos e professores aos materiais designados para uso coletivo ou individual;
- d) promover o remanejamento de obras das escolas onde estejam excedentes ou não utilizadas para as escolas onde ocorra falta de material; (NR) *[definida pela Resolução nº 10, de 10 de março de 2011]*
- e) definir, no âmbito de sua esfera administrativa, procedimentos eficazes, a serem cumpridos pelas escolas e alunos, para promover a devolução dos livros didáticos reutilizáveis para o próximo ano letivo;
- f) acompanhar, junto à escola, o cumprimento dos procedimentos definidos para garantir a devolução do livro didático reutilizável, avaliando os resultados; e
- g) propor, implantar e implementar ações que possam contribuir para a melhoria da execução do Programa (BRASIL, 2009a).

A Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, SEESP, foi reorganizada pelo Decreto 7.510/76. No artigo 2º desse Decreto ocorre a constituição do campo funcional da Secretaria da Educação, ressalvada a competência das universidades estaduais,

I - a execução da política do Governo do Estado no setor de Educação; (...); V - a prestação de assistência ao escolar; (...); XI - por meio das entidades a ela vinculadas: (...); c) a execução de atividades que propiciem melhores condições à aquisição de livros escolares (SÃO PAULO, 1976).

No artigo 3º está constituída a Estrutura Básica da SEESP onde consta no inciso “II - Administração Descentralizada: (...); b) Fundação para o Livro Escolar”. (São Paulo, 1976).

É fato que o Decreto foi publicado no ano de 1976, passou por várias alterações e teve vários artigos, incisos e alíneas revogados, no entanto, continuou em vigor até o final do ano de 2011¹³⁷.

¹³⁷Esteve em vigor até o dia 31/12/2011, foi substituído pelo Decreto 57.141/2011 de 19 de julho de 2011 que passou a vigorar no dia 02/01/2012. Optamos por manter esse Decreto porque ele vigorou durante a maior

Veio desse Decreto, em sua estrutura básica, a existência de três Coordenadorias. Cabe ressaltar a relevância da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP) e a Coordenadoria do Ensino do Interior (CEI) e dizer que, jurisdicionadas administrativamente à última estiveram as Divisões Regionais de Ensino, extintas em 01/10/1995 pelo Decreto 39.902 e as Delegacias de Ensino que, pelo Decreto N° 43.948 de 09/04/1999, foram reorganizadas nas respectivas áreas de abrangência passando a serem denominadas Diretorias de Ensino.

Com o novo Decreto em vigor, a organização de sessenta e quatro (64) DE na CEI e vinte e sete (27) na COGSP, tornaram-se noventa e uma (91) DE pertencentes a uma única Coordenadoria, a Coordenadoria de Gestão da Educação Básica (CGEB).

À CEI, coube nos referirmos porque era a instância a qual se submeteu administrativamente a DE, foco de nosso estudo e a CENP, porque o Programa de Livros até o ano de 2011 estava instalado numa sala pertencente a essa Coordenadoria e donde advinha toda a orientação para implementação do PNLD nas DE e nas escolas.

Ocupou a função de coordenação do PNLD, na esfera estadual, uma pessoa em cargo de comissão até o ano de 2011 e um estagiário que a auxiliava. No ano de 2012, com a reorganização da SEESP, a mesma pessoa continua com tais atribuições só mudou a denominação do cargo.

A esta esfera denominamos esfera intermediária. Dela emanam orientações importantes ou não, para todo o processo de implementação, considerando a vinculação indireta e direta das outras esferas, a regional (DE) e a local (escolas) e principalmente pela influência ou confluência das políticas e seus respectivos programas se darem justamente nessa esfera.

A fim de orientar o processo de implementação nas escolas, a CENP utilizava-se, e ainda se utiliza, de recursos tecnológicos amplamente difundidos na rede estadual, a Videoconferência (VC)¹³⁸.

No ano de 2009, ano de escolha do livro didático para as escolas de 1ª a 4ª séries¹³⁹, foi realizada uma única videoconferência anterior ao processo de escolha pela

parte do tempo da nossa pesquisa. Sua revogação em 2012 não acarretou mudanças para o nosso trabalho, inclusive a responsável pelo Programa de Livros continua sendo a mesma, um ano depois.

¹³⁸ **Videoconferência.** Em cada uma das DE existe uma sala equipada para a realização de VC. Quando se quer atingir um público maior com orientações pontuais, a SEESP se utiliza desse canal.

Coordenadora do Programa com público-alvo definido, supervisores, PCOP, PC e representantes dos municípios responsáveis pela escolha nesse nível de ensino.

Anteriormente a essa VC, na sede da SEESP, num encontro mensal nos dias 28 e 29/05/2009 sobre o PLE, denominado Orientação Técnica¹⁴⁰, com público-alvo PCOP e supervisores, a responsável pelo PNLD trouxe algumas orientações sobre o PNLD 2010. As anotações estão no APÊNDICE F, porque nos utilizamos de algumas falas para elucidar os dados.

Além das anotações realizadas na OT, consideramos o Relatório Gestão 2007-2010 Versão Preliminar da CENP, as publicações institucionais no *site* da SEESP, a legislação vigente sobre a utilização de materiais pedagógicos, as orientações contidas na videoconferência realizada para os sujeitos sob sua orientação e posteriormente disponibilizada *online* e uma entrevista realizada no mês de dezembro de 2010 com a Coordenadora do Programa de Livros¹⁴¹ sobre o processo de implementação do PNLD na esfera intermediária, a qual denominamos Entrevista 2.

No Relatório de Gestão da CENP 2007-2010, encontramos:

De 2007 a 2010, a CENP, por meio do setor do Programa de Livros, desenvolve o acompanhamento e a coordenação dos Programas Nacionais de Livros – PNLD e PNBE, destinado a alunos e professores do Ensino Fundamental e Médio, abrangendo as seguintes opções:

- Capacitação para a escolha e uso dos livros;
- Acompanhamento das orientações técnicas realizadas descentralizadamente nas Diretorias Regionais de Ensino;
- Acompanhamento do processo de distribuição dos livros nas escolas;
- Realização do remanejamento de livros entre escolas e DE;
- Realização da distribuição da reserva técnica para escolas novas e com aumento de demanda;
- Atendimento a DE e Unidades Escolares estaduais e municipais;
- Demais ações requeridas para o funcionamento dos programas. (SÃO PAULO, 2010, p. 143).

A Resolução FNDE N° 60/2009, traz sobre as competências da esfera intermediária, “a) dispor de infraestrutura e equipes técnicas e pedagógicas adequadas para

¹³⁹ Utilizamos a nomenclatura de acordo com o período e a legislação vigente.

¹⁴⁰ OT: Resolução SE N° 58/2011 e Resolução SE N° 61, de 06/06/2012.

¹⁴¹ Ver APÊNDICE E.

acompanhar a execução do Programa na respectiva área de abrangência;” (BRASIL, 2009a).

Sobre isso, obtivemos o seguinte:

Quantas pessoas trabalham diretamente com o PNLD aqui na SEESP?

Aqui na sede eu só. Nas Diretorias de Ensino tem dois responsáveis, em cada diretoria, um supervisor e um professor, PCOP, agora acho que mudou o nome, né.

PCNP.

PCNP que é responsável pelo Programa. (informação verbal)¹⁴².

Essa informação foi confirmada: “Em todas as 91 DE há um PCOP e um supervisor responsáveis pelo Programa de Livros” (SÃO PAULO, 2010).

Em seguida:

Você chegou a ter quantas pessoas atuando na sua equipe?

Ah, nós tínhamos mais de 80 pessoas. E têm muitas coisas, a gente fazia o Guia, fazia as análises, nos mesmos moldes. Tudo como eles fazem hoje, que para nós já era conhecido. (informação verbal)¹⁴³.

Reportando-nos ao PNLD descentralizado, do qual o Estado de São Paulo foi pioneiro no país, encontramos no Relatório de Gestão, único documento que faz alusão à descentralização do PNLD:

Em 2007, ocorreu a centralização dos Programas Nacionais de Livros: Programa Nacional do Livro Didático – PNLD e Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE. Com a inexistência do convênio, que permitia a aquisição de aproximadamente 10 milhões de livros didáticos e 2 milhões de obras literárias e informativas, iniciaram-se os programas estaduais para suprir as escolas com obras de ficção e não ficção, no intuito de facilitar o desenvolvimento das atividades curriculares e pedagógicas, conforme as diretrizes da SEESP e do próprio projeto pedagógico da escola. (SÃO PAULO, 2010, p. 142).

¹⁴² Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

¹⁴³ Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

Por isso, perguntamos: “Como o PNLD ficou organizado após a centralização, a nova centralização depois de 2005, então? Você na Coordenação Geral? (informação verbal)¹⁴⁴.”

E obtivemos a seguinte resposta:

Então não precisou mais ter uma equipe enorme aqui. O que eu tenho? Eu solicito aos órgãos, como hoje à tarde eu tenho aqui uma reunião para organizar a capacitação da escolha de livros para o PNLD 2013. Vai acontecer a escolha de 1º de junho a 1º de julho. Como eu me organizo, chamo a equipe de ciclo I eu vou lá, na Equipe de Ciclo I, vamos ter a escolha, como nos vamos nos organizar? Nós vamos montar a Videoconferência com todas as disciplinas, com todas as orientações, eu faço o passo a passo operacional, ai juntamente com a equipe geralmente que faz toda a parte técnica, e ai a gente passa para as diretorias de ensino, para as escolas, porque é por streaming e qualquer um pode assistir a qualquer momento, de como vai fazer a escolha de livros, todas as orientações. É dessa forma que eu atuo agora. (informação verbal)¹⁴⁵.

Quanto ao item: “b) orientar e monitorar o processo de escolha pelas escolas, garantindo a participação dos professores, no prazo e na forma definidos pelo Ministério da Educação, bem como acompanhar a distribuição dos guias de livros didáticos;” (BRASIL, 2009a).

No que diz respeito à proposição, houve uma OT e uma VC conforme já apresentado. A VC do dia 08 do mês de junho do ano de 2009 realizada pela esfera intermediária foi assistida na sede da instância regional por todos os PC das dezesseis escolas sob convocação direcionada a cada unidade escolar e pelos representantes dos onze municípios parceiros sob convite. Todas as secretarias municipais enviaram seus representantes.

Na esfera regional houve, na VC, a participação de 30 (trinta) pessoas, sendo: a pesquisadora, as duas PCOP responsáveis pelo Ciclo I, 16 (dezesseis) PC e 11 (onze) representantes dos municípios parceiros.

¹⁴⁴Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

¹⁴⁵Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

Este fato vem ao encontro de uma resposta à representante da instância intermediária:

A coordenação, o programa aqui na Secretaria é para três instâncias, escolas públicas estaduais, federais e municipais, então a gente oferece para todas as escolas, mas aqui tem aquele Programa Ler e Escrever que é do Estado e tem prefeituras que tem apostilas, sistemas próprios, apostilas próprias, que não utilizam esses livros. O maior entrave é esse, a reserva técnica de livros a gente não quer. (...) . (informação verbal)¹⁴⁶.

Para ilustrar a afirmação acima trouxemos os *slides* apresentados na OT e na VC.

Programas de Livros – PLI

- **Objetivo: prover as escolas com livros de qualidade.**
- **É ação do MEC, em parceria com Estados e Municípios.**

Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (*slide 02*).

Atendimento PNLD 2010

- **Rede Pública de Ensino:**
 - Estadual
 - Municipal
 - Federal
- **Educação Especial (públicas, comunitárias e filantrópicas).**

Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (*slide 03*).

¹⁴⁶Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

A VC teve duração de uma hora e cinquenta e cinco minutos e ficou disponível por *streaming* no *link*: <http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Videoteca/tabid/179/language/pt-BR/Default.aspx> por mais de doze meses. Ambas, OT e VC tinham o mesmo título e assunto: “A escolha do Livro Didático para o Ensino fundamental: PNLD 2010”.



Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 01).

Na sinopse constava: “A videoconferência orienta as escolhas e as videoconferencistas da CENP e do PNLD conversam com responsáveis pelos Programas de Livros da Diretoria de Ensino”.

Como público-alvo trazia: Responsáveis pelos Programas de Livros da Diretoria de Ensino, Professores Coordenadores e representantes da Secretaria Municipal de Educação.

Como Palestrantes/Mediadores constavam: Valéria de Souza, coordenadora CENP; Aidê Magalhães Benfatti, coordenadora do PNLD; Idê Moraes dos Santos, da assessoria técnica do PNLD.

Cabe trazeremos para análise mais algumas orientações feitas na OT e na VC principalmente sobre a escolha do LD:

A escolha dos livros

- **Ler o “Guia de Livros Didáticos PNLD 2010 Séries/Anos Iniciais do Ensino Fundamental”.**
- **Utilizar HTPCs para estudo do Guia e suas resenhas.**

Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 11).

Sobre o *slide* foi dito:

Nas resenhas tem tudo sobre o livro. É um momento de reflexão e formação continuada e na escola pode ser feito em HTPC com a orientação da equipe do Ler e Escrever. (informação verbal)¹⁴⁷.

Processo de escolha deve estar de acordo com:

- **Proposta Curricular e Programas da SEE/SP.**
- **Projeto Pedagógico da escola.**
- **Trabalho dos professores.**
- **Realidade da escola.**

Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 13).

Sobre o que analisar no processo de escolha do LD foi orientado na OT:

A escolha tem que ser de acordo com a proposta curricular, com a proposta pedagógica da escola e com o Programa Ler e Escrever. O Ler e Escrever está recomendando? Vocês já não tem todo o material? Por que vocês vão gastar dinheiro público se vocês já têm material consistente e coerente? O que a proposta da escola propõe. Professores devem ver o que eles realmente querem.

¹⁴⁷ Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.


“Professor blindado”. Assim eu faço, sou e serei e o livro pode não estar de acordo. Eu preciso escolher livros que induzam aos objetivos do Programa Ler e Escrever.”(APÊNDICE F).

A escolha dos livros

- **Professores definem os títulos.**
- **Escolha por disciplina.**

Importante:

- **Registrar a reunião **final** de escolha.**
- **Indicar duas opções de livros, de editoras diferentes.**



Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 14).

Ainda sobre o processo de escolha, foi dito:

Tem editora que tem quatro ou cinco livros e não pode ser escolhido duas vezes a mesma editora. A FNDE/MEC recebe ligação até hoje de professor que o livro não tem no Guia, inclusive Caminho Suave.

O FNDE escolhe sempre a primeira opção. (APÊNDICE F).

“Guia” do PNLD 2010

- **Versão impressa – início de junho nas escolas.**
- **Versão eletrônica – disponível no site www.fnde.gov.br.**
- **Um Guia para cada componente curricular.**

Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 12).

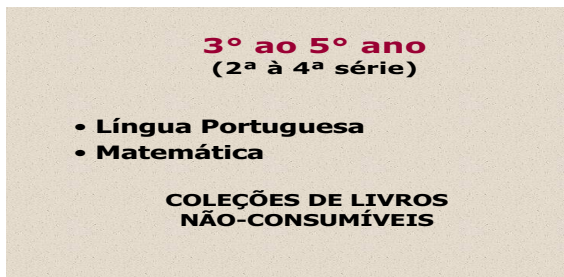
Sobre a importância dos Guias:

A distribuição impressa do Guia começou ontem. O Guia, apresentação deve ser lido, em todos os pressupostos, a parte metodológica, como pensa a escola. Depende muito de vocês a escolha do livro, é mais uma ferramenta para cada professor e aluno. Não leiam os livros que as editoras estão mandando. Leiam os guias e as resenhas. Podem pedir para a FNDE que eles mandarão. Deve pegar o Guia e escolher. O Guia é uma verdadeira formação continuada dos professores. (APÊNDICE F).



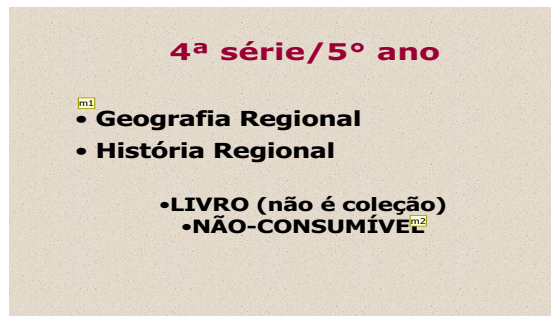
Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 06).

Sobre a importância da escolha pelos professores: *“Para o FNDE, a escola é que deve fazer a escolha, senão a Secretaria teria bloqueado a opção no site”*. (APÊNDICE F).



Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 08).

Sobre a diversidade de orientações metodológicas nos LD: *“Tem coleções por tema, projetos e palavras-chave. O que está dentro do Programa Ler e Escrever?”* (APÊNDICE F).



Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNL D 2010 (slide 09).

Sobre as possibilidades de escolha ou não dos Livros de Geografia e História Regional: “Não é obrigatória a escolha destes. É um livro a mais que a escola pode pedir e receber”. (APÊNDICE F).

Em se tratando da esfera intermediária, além das duas orientações com público-alvo definido, também foram encaminhados dois correios eletrônicos (ANEXOS J e K) para a esfera regional no mês de junho que depois ficaram disponíveis no *site* do Programa de Livros e podem ser acessados na atualidade, respectivamente datados de 19/06/2009 “Escolha PNL D 2010 e Acompanhamento das DEs” e 25/06/2009 “Prorrogado o Prazo de Escolha dos Livros Didáticos para o Ciclo I”. Ambos foram direcionados para o Dirigente Regional de Ensino e Equipe Responsável pelos Programas de Livros na respectiva esfera. Ambos constavam orientações gerais sobre os assuntos definidos nos títulos.

Cabe à esfera intermediária ainda “c) monitorar a distribuição das obras até sua chegada efetiva na escola, garantindo acesso de alunos e professores aos materiais designados para uso coletivo ou individual.” (BRASIL, 2009a).

A Secretaria tem pesquisa sobre escolha e utilização dos livros nas escolas?

Pesquisa não. Nenhum tipo de pesquisa. A gente faz, mas não é nada assim sistematizado, tabulado. Tem as informações, mas não deu tempo não. Agora com a chegada dos Executivos Públicos¹⁴⁸ aqui na

¹⁴⁸ Novos cargos criados com a reorganização da SEESP pelo Decreto Nº 57.141/2011.

Secretaria parece que eles vão ficar encarregados mais dessa parte. (informação verbal)¹⁴⁹.

Foi também pela falta de dados tabulados nessa etapa do processo de implementação que dispusemos maior esforço para a coleta de dados para esta pesquisa.

Sobre o remanejamento na esfera intermediária, “d) promover o remanejamento de obras das escolas onde estejam excedentes ou não utilizadas para as escolas onde ocorra falta de material; (NR) [definida pela Resolução nº 10, de 10 de março de 2011]”. (BRASIL, 2009a).

Olha na realidade ele é um programa que já está há tanto tempo aí, ele funciona sabe. O maior problema que eu tenho hoje é o remanejamento de livros. Porque tem livros sobrando numa escola, faltando em outra. Esses remanejamentos são muito grandes. E o FNDE de vez em quando manda um tipo de reserva técnica que não é aquela que a gente quer. Por exemplo, agora mandaram uma carga extra de livros de 1º ano, a gente não pediu. Está tudo no depósito, 137 mil exemplares de livros de 1º ano de português e matemática. A gente não quer, sabe, a gente não pediu. Estamos tentando disponibilizar para a prefeitura, para quem vai usar, inclusive já disponibilizei para a FNDE para outro Estado. (informação verbal)¹⁵⁰.

No Relatório de Gestão da CENP (SÃO PAULO, 2010, p. 144), encontramos como **Metas**: “Remanejamento de 80.000 livros didáticos disponíveis para reserva técnica.”

Quanto à devolução dos LD nessa esfera, cabe:

- e) definir, no âmbito de sua esfera administrativa, procedimentos eficazes, a serem cumpridos pelas escolas e alunos, para promover a devolução dos livros didáticos reutilizáveis para o próximo ano letivo;
- f) acompanhar, junto à escola, o cumprimento dos procedimentos definidos para garantir a devolução do livro didático reutilizável, avaliando os resultados (BRASIL, 2009a).

¹⁴⁹ Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

¹⁵⁰ Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

Não encontramos nenhuma orientação da esfera intermediária ou regional para auxiliar nesse acompanhamento, somente no Relatório de Gestão da CENP, 2007-2010, encontramos:

O acompanhamento é realizado por meio do *site* do FNDE (<http://fnde.gov.br> – links “distribuição de livros didáticos e paradidáticos” e link SISCORT – Sistema de Controle de Remanejamentos e Reserva Técnica). Para esse acompanhamento contamos com a parceria dos demais órgãos da SEESP: CEI, COGSP, CIE e FDE. Em todas as 91 há um PCOP e um Supervisor responsável pelos Programas de Livros. A avaliação é feita por meio de relatórios qualitativos e quantitativos. (SÃO PAULO, 2010, p. 144).

Sobre os relatórios quantitativos e qualitativos não tivemos acesso em nossa pesquisa.

E mais, em nenhum momento de nossa pesquisa, em quaisquer das esferas, houve referência à devolução de LD, somente é de domínio público que a esfera central, desde o ano de 2008 divulga, em mídia televisiva, um vídeo sobre devolução dos LD, que está disponível no <http://portal.mec.gov.br/arquivos/midia/devolucao.mpg>.

Trata-se de um vídeo dirigido ao público infantil, musical com os seguintes dizeres:

***“Chegou a hora,
Vamos entregar.
Os livros agora
A escola vai guardar.
Os livros que usamos, outros poderão usar.
Chegou a hora,
Vamos ajudar.
Os livros na escola
Nós vamos deixar.
Os livros que deixamos, outros poderão usar.”***

Em seguida, uma pessoa do sexo feminino diz: ***“Lembre seu filho de devolver os livros da escola, assim outras crianças também poderão estudar.”*** Após uma pausa complementa: ***“Ministério da Educação. Brasil, um país de todos!”***

Na esfera local, informalmente, os professores recolhem os livros ao final do ano, nos últimos dias de aula.

E finalmente, “g) propor, implantar e implementar ações que possam contribuir para a melhoria da execução do Programa.” (BRASIL, 2009a).

Sobre esse item não encontramos nenhuma ação específica com esse fim nessa esfera, somente na esfera central conforme já tratamos da inovação, “Escolha Premiada”.

Ainda sobre a esfera intermediária, cabe a discussão de dois assuntos que aparecem na Entrevista 2 e que merecem ser analisados. O primeiro refere-se ao descarte dos LD após o seu triênio de utilização pelos alunos e o segundo, à descentralização da qual o Estado de São Paulo participou e foi pioneiro.

Entendemos ser oportuno analisar o assunto sobre descarte de livros, já que será foco de legislação específica conforme anunciado na esfera intermediária e que a Resolução FNDE Nº 60/2009, traz no Artigo 8º:

§ 4º Decorrido o prazo trienal de atendimento, o bem doado remanescente passará a integrar, definitivamente, o patrimônio da entidade donatária, ficando inclusive facultado o seu descarte, observada a legislação vigente (BRASIL, 2009a).

É preciso esclarecer que no *caput* do artigo 8º temos:

A entrega das obras do Programa às secretarias de educação e às escolas participantes será processada na forma de doação, cuja eficácia estará subordinada ao cumprimento de encargo, nos termos dos artigos 121 a 125, 135, 136 e 538 a 564 da Lei nº 10.406, de 10/01/2002 (Código Civil Brasileiro), e do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993 (BRASIL, 2009a).

Assim determinado, ficam as escolas donatárias dos LD que compõem o seu patrimônio. Para saber mais sobre isso, perguntamos e obtivemos as respostas em seguida:

O descarte é difícil?

O descarte é. O livro é sagrado. Por mais que ele já esteja desatualizado, o PNLD é trienal, ele acontece a cada três anos o livro é novo, mas você descartar esse livro é um sacrilégio para

qualquer lei, que não saiba que aquele livro já perdeu a validade. Então é um problema muito grave.

E nós temos muitos problemas com descarte no estado de São Paulo?

Temos. As escolas têm medo, muito, muito medo de descartar. A gente faz a orientação, Agora nós estamos fazendo uma legislação própria, que a escola é obrigada a descartar o livro quando ele completou três anos, ele perdeu a validade.

Então, essa legislação deve ser publicada ainda este ano de 2012?

Ainda este ano. (informação verbal)¹⁵¹.

E acrescentou que:

Ai você vê denúncia, muita denúncia, toda hora tem denúncia. Ah jogaram o livro fora, por quê? Porque está com muito livro, que a escola não pediu, ela não quer, não tem o que fazer. (informação verbal)¹⁵².

Cabe dizer que, até a presente data, não houve a publicação da legislação citada.

Em seguida, obtivemos o seguinte depoimento:

Você me viu mostrando para aquele senhor que veio aqui perguntar sobre o depósito. Eu fiquei dois dias lá no depósito porque falaram para mim que tinha muitos livros do PNLD lá. Quando eu fui ver as escolas tinham devolvido para o nosso depósito, olha está vendo, os livros todos usados por vários alunos e as escolas deram um jeito e entregaram no nosso depósito, com medo de descartar o livro, você vai ver tem livro de 2005, olha, a escola, o nome do aluno, ai eu trouxe uns aqui para mostrar para o pessoal aqui. Tinha 17 palits (...) 2006, 2007, 2005, 2002 era descentralizada ainda.

Todas escritas. 2002, A escola vai, dá um jeitinho e descarrega lá. De 1999. Não é de São Paulo não, vem do interior. Livro encapadinho ainda, da época da FAE. Vários alunos ainda. PNLD 2006. (informação verbal)¹⁵³.

¹⁵¹Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

¹⁵²Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

¹⁵³Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

O segundo assunto a ser discutido refere-se à descentralização do PNLD até o ano de 2005.

O Estado de São Paulo ainda tem uma execução diferente, durante um tempo o estado de SP não participava da compra centralizada, recursos. Mais recentemente nos últimos dois anos é que a compra em SP passou a ser centralizada de novo. É uma realidade à parte. Foi o último no Brasil a continuar assim, durante um tempo era Paraná, Minas e SP que não participavam da compra da compra centralizada, recebiam o dinheiro, né. Ai depois Paraná quis voltar para a compra centralizada, Minas voltou e SP foi o último, assim, no sentido de fazer parte.

E você me falou um pouquinho sobre a descentralização no estado de São Paulo, você acompanhou essa mudança?

Sim. (informação verbal)¹⁵⁴.

Nova pergunta e respectiva resposta:

Foram 3 Estados que aderiram a esse processo e um deles foi o Estado de São Paulo.

Os outros dois, Minas logo desistiu e o outro praticamente não quis nem tentar, porque é muito difícil. Tudo o que o FNDE faz, nós fazíamos aqui em São Paulo. E para gente fazer bem; nossas escolas têm características muito diferentes das escolas do Nordeste. Com a descentralização a gente não tinha remanejamento de livros, agente atendia na hora em que o aluno entrava na escola. Então, por ex: a escolha de livros não era no começo do ano, era no fim do ano. A compra era no início do ano. A distribuição era no 1º dia de aula. O banco de escolas que a gente tinha era real. Era fechado após a matrícula. Agora o federal trabalha com um banco de escola e um banco de alunos de 2 anos antes, então isso gera um remanejamento imenso. Então, dois anos é muita mobilidade para uma família da zona rural, por exemplo, então quando havia a descentralização aqui em São Paulo nós não tínhamos. (informação verbal)¹⁵⁵.

Sobre o retorno à centralização:

¹⁵⁴Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

¹⁵⁵Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

E por que você acha que acabou a descentralização aqui no Estado de São Paulo?

*Ah, mudou a política, entrou o governo do presidente Lula e o primeiro ato foi este, centralizou tudo. Porque é que São Paulo era diferente, SP tinha que ser igual a todo mundo. Nessa época, era só São Paulo, os outros estados já tinham desistido porque não tinham na época um corpo de informática suficiente para fazer um site como era o nosso site. Nosso programa era todo informatizado, todinho, as escolas escolhiam via **on line** como é hoje, e o FNDE era tudo em planilha manual, escrita. Eles não tinham isso aí, eles achavam impossível fazer isso no Norte e Nordeste. Era tudo por planilha manual e nós já estávamos com tudo descentralizado, de forma informatizada, escolha **on line** pelos professores, escola por escola, tabulação, negociação **on line**, não tínhamos contato com editora, nada. Hoje eles copiam nosso site. Quando eles implantaram eles vieram aqui pegar o nosso modelo e a gente cedeu, era política. E aí dificultou para o Estado de São Paulo?*

Muito, muito.

Bom, então acompanhando todo esse tempo na secretaria ao Programa, o modelo mais adequado pensando em questão de recursos, remanejamento, aproveitamento de recursos inclusive seria o modelo descentralizado, o estado de São Paulo podendo fazer sua compra.

Olha, eu acho que essa interrupção, e pelo momento político até, eles passaram a fazer o que agente fazia e estão fazendo muito bem. Sabe hoje eu acho que eles só teriam que adequar algumas coisas, como são Paulo, por exemplo, nós temos condições de fornecer o banco de escolas, o número de alunos, em tempo real. Com algumas adequações, eu acho que funcionaria muito melhor, eu acho que eles vão chegar lá. (informação verbal)¹⁵⁶.

III.a. Esfera Regional - Diretoria de Ensino

A Diretoria de Ensino onde desenvolvemos nossa pesquisa esteve até o ano de 2011 sob a orientação pedagógica da CENP e jurisdição administrativa da CEI.

¹⁵⁶Entrevista 2 com a responsável pelos Programas de Livro na SEESP (Esfera Intermediária). APÊNDICE E.

Fomos além de escolas determinadas para abarcar uma divisão administrativa maior, optando por uma Diretoria Regional de Ensino¹⁵⁷ que denominamos Esfera Regional. A opção se deu para melhor compreender e elucidar os mecanismos e as ações dos envolvidos no processo de implementação do PNLD 2010.

A Esfera Regional está sediada num município que conta com 53.985 mil habitantes, distante 330 (trezentos e trinta) quilômetros da Capital do Estado¹⁵⁸. Tem sob sua jurisdição administrativa onze municípios, contados com ela, alguns mais próximos geograficamente, em torno de 16 (dezesesseis) quilômetros e outros com distância aproximada de 70 (setenta) quilômetros.

Essa esfera Regional mantém 36 (trinta e seis) escolas estaduais, em torno de 2.000 professores e 13.727 alunos na Educação Básica, em torno de 4066 alunos nas escolas estão envolvidos em nossa pesquisa.

Das escolas, 16 (dezesesseis) atendem ao Ciclo I do Ensino Fundamental, dentre estas 9 (nove) atendem somente ao Ciclo I¹⁵⁹, 3 (três) atendem ao Ciclo I e Ciclo II e quatro atendem a todos os níveis. As demais, 20 (vinte) atendem ao Ciclo II do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio.

Abaixo, temos uma visão geral por municípios sobre as escolas que oferecem os anos iniciais e dentre elas, as escolas que foram pesquisadas.

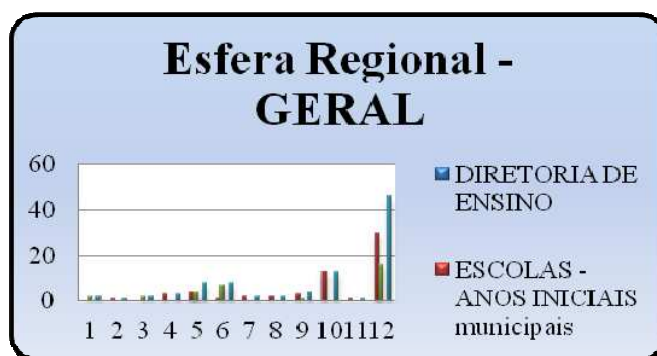


GRÁFICO Nº 5 - Esfera Regional - Geral

¹⁵⁷**Diretoria Regional de Ensino:** Ver: Decreto Nº 43948 de 09 de abril de 1999. Dispõe sobre a alteração da denominação e a reorganização das Delegacias de Ensino, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas.

¹⁵⁸**Dados:** www.ibge.gov.br.

¹⁵⁹Utilizamos a nomenclatura em vigor no ano de 2009.

Na Esfera Regional há um PCOP¹⁶⁰ responsável pelos Programas de Livros da SEESP e pelo PNLD. Há também duas PCOPs¹⁶¹ e uma Supervisora¹⁶² responsáveis pelas escolas de Ciclo I do Ensino Fundamental e pelos municípios parceiros no Ciclo I do EF.

Até o ano de 1998, todos os municípios contavam com escolas que atendiam ao Ciclo I do Ensino Fundamental. Desse ano em diante, parte dos municípios aderiram gradualmente ao Programa de Parceria Estado-Município, restando somente cinco¹⁶³ dos onze municípios com escolas que atendem ao Ciclo I, sob a responsabilidade da esfera intermediária.

Estão localizadas nesses cinco municípios as dezesseis escolas de Ciclo I que compõem nossa pesquisa.

Para mapearmos o PNLD 2010 nessa esfera, fizemos um levantamento dos municípios que aderiram ou não ao PNLD 2010 para o Ciclo I, visto que alguns municípios, que têm as escolas sob sua responsabilidade utilizam material didático adquirido da iniciativa privada¹⁶⁴. Esse levantamento nos permitiu conhecer os números do PNLD nessa esfera para o Ciclo I, bem como o uso de outros materiais didáticos ou ainda a sobreposição de materiais.

O quadro correspondente à utilização de materiais didáticos já foi apresentado quando tratamos das Inovações do PNLD 2010, mais precisamente do Termo de Adesão.

Outro levantamento realizado foi sobre os índices das avaliações externas nacionais e estaduais, respectivamente IDEB e IDESP em todas as escolas pesquisadas, bem como o índice da média dos municípios em ambos desde o ano de 2009 até o ano de 2011. Realizamos levantamento desses índices por considerarmos que a avaliação é parte constitutiva da política educacional em conjunto com a distribuição de material didático e da opção curricular nas respectivas esferas.

¹⁶⁰ **PCOP:** Utilizamos a nomenclatura em vigor no ano de 2009

¹⁶¹ Na DE pesquisada há duas PCOP responsáveis pelo Ciclo I do EF. A decisão de ter somente duas pessoas para atenderem a 16 (dezesseis) escolas é aleatória. Existe um número determinado de PCOP para as diferentes disciplinas que são comportados pelo módulo na época das Oficinas Pedagógicas, atualmente Núcleo Pedagógico. Nesse módulo não há número determinado para o Ciclo I, anos iniciais na atualidade. A opção atende às convenções do trabalho pedagógico a ser desenvolvido.

¹⁶² **Supervisora:** Trata-se desta Pesquisadora que foi responsável pelo Programa Ler e Escrever durante todo o tempo da pesquisa.

¹⁶³ **Cinco municípios:** o quinto município tem somente uma escola que não foi incluída na parceria Estado-município localizada num distrito. Essa escola faz parte da nossa pesquisa, município 5.

¹⁶⁴ Ver Adrião et al., 2009.

Denominamos os municípios por 1, 2, 3, 4 e 5 e às escolas atribuímos letras por ordem alfabética.

TABELA Nº 11 - Relação de Municípios e respectivas escolas pesquisadas quanto ao Índice de Desempenho nas avaliações nacionais e estaduais.

Município	Escola	2008	2009		2010	2011	
		IDESP	IDEB	IDESP	IDESP	IDEB	IDESP
1	1A	3,68	5,2	5,79	7,01	5,1	7,17
	1B	3,42	5,6	4,93	5,34	5,9	5,36
2	2A	4,93	5	4,76	5,96	5	4,07
	2B	3,29	5,9	5,39	3,9	5,9	6,5
3	3A	3,48	5,4	4,25	5,71	5,5	6,08
	3B	4,52	6,4	5,89	5,9	6,1	6,37
	3C	5,86	7,1	6,73	5,87	7	6,82
	3D	3,98	5,4	4,45	5,15	5,6	4,75
4	4A	4,86	6,6	6,5	7,37	6,9	7,76
	4B	2,61	4,4	3,64	5,53	5,8	6,08
	4C	3,26	6,2	7,67	4,94	6,2	7,19
	4D	3,81	5,4	6,45	6,94	7	7,81
	4E	4,98	6,3	6,18	6,34	6,6	6,62
	4G	3,15	5,2	4,98	4,51	5,8	6,51
	4F	5,85	5,3	6,92	6,82	5,3	7,19
5	5A	2,41	5,6	4,12	5,38	4,7	5,22

Fonte: IDEB: <http://ideb.inep.gov.br/> e IDESP: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/>.

Em seguida, temos as Médias¹⁶⁵ das esferas central, intermediária e de cada município pesquisado alcançadas no IDEB referente aos anos de nossa pesquisa - 2009-2012.

¹⁶⁵Dados oficiais retirados dos sites: IDEB: <http://ideb.inep.gov.br/> e IDESP: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/>

TABELA Nº 12 - Brasil - Média Estadual

BRASIL - Média Estadual	
2009	2011
4,9	5,1

Fonte: IDEB: <http://ideb.inep.gov.br/>

TABELA Nº 13 - Estado de São Paulo

Estado de São Paulo	
2009	2011
5,4	5,4

Fonte: IDEB: <http://ideb.inep.gov.br/>

TABELA Nº 14 - Municípios – Média

Municípios - Média		
	2009	2011
1	5,4	5,5
2	5,4	5,7
3	6,2	6,2
4	5,9	6,4
5	5,6	4,7

Fonte: IDEB: <http://ideb.inep.gov.br/>

É possível verificar pela Tabela Nº 12 que o houve um crescimento do IDEB no Estado de São Paulo em relação aos outros Estados do ano de 2009 para o ano de 2011.

Na Tabela Nº 13, verificamos que não houve melhoria do índice do Estado de São Paulo em relação ao seu próprio índice de 2009 para 2011.

No que se refere aos municípios abrangidos por nossa pesquisa, Tabela Nº 14, podemos notar que os Municípios 1, 2 e 4 obtiveram um aumento do IDEB nos anos de 2009 a 2011, o Município 3 manteve o seu índice neste intervalo de tempo, 2009-2011, e o município 5 teve um decréscimo de seu índice nesse mesmo intervalo de tempo, 2009-2011.

Da análise desses dados cabem algumas considerações importantes e mais específicas: o PNLD estando relacionado à uma política educacional que tem um sistema de avaliação como elemento fundamental, pelos dados do IDEB de 2009 para 2011, as

escolas não apresentaram avanço significativo, 25% (vinte cinco por cento) se mantiveram no mesmo índice, outras 25% (vinte cinco por cento) tiveram uma regressão em seus índices e a metade, 32 % (trinta e dois por cento) tiveram um avanço de 1 até 3 décimos e 18% (dezoito por cento) tiveram avanços maiores, o que merece maior investigação.

Com base nesses dados, cabe uma análise mais aprofundada para cada uma das escolas nos respectivos municípios sobre ambos os índices, nacional e estadual, o que faremos ao tratarmos do *diseño retrospectivo*.

Ainda no que se refere ao PNLD 2010 quanto à competência da esfera regional, a orientação foi a seguinte:



Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 17).

Quanto à essa atribuição, o que coube à esfera regional, como acompanhamento da digitação, foi somente estar à disposição para receber consultas, porque qualquer dificuldade em relação à digitação só podia ser esclarecida na esfera central, via *on-line* ou para retransmitir correios eletrônicos que por acaso pudessem vir da esfera intermediária conforme ocorreu com ambos disponíveis nos ANEXOS J e K.

IV. Esfera Local – Escolas

IV – às escolas participantes compete:

a) viabilizar a escolha dos livros didáticos com a efetiva participação de seu corpo docente e dirigente, registrando os títulos escolhidos (em 1ª e 2ª opção, de editoras

- diferentes) e as demais informações requeridas no sistema disponibilizado pelo FNDE na internet;
- b) informar corretamente os dados relativos ao alunado no censo escolar, com vistas à estimação do fornecimento de material didático; (NR) [definida pela Resolução nº 10, de 10 de março de 2011]
- c) promover ações eficazes para garantir o acesso, o uso, a conservação e a devolução dos livros didáticos reutilizáveis pelos alunos, inclusive promovendo ações para conscientização de alunos, pais ou responsáveis;
- e d) promover o remanejamento de obras excedentes ou não utilizadas pela escola para atender outras unidades com falta de material; (NR) [definida pela Resolução nº 10, de 10 de março de 2011] (BRASIL, 2009a).

Nessa esfera é que se dá a consolidação do processo de implementação. Os sujeitos são fundamentais para esse processo, seja o PC ou os professores.

Conforme já especificado, tomamos como foco de nossa análise dezesseis (16) escolas localizadas em 5 (cinco) municípios jurisdicionados à DE.

Embora as escolas componham a esfera regional, pelo grande número e pela extensão de dados coletados, denominamo-la esfera local. A Resolução FNDE Nº 60 também atribui a elas competências específicas no processo de implementação, embora não denomine assim ao processo.

São competências das escolas participantes:

- a) viabilizar a escolha dos livros didáticos com a efetiva participação de seu corpo docente e dirigente, registrando os títulos escolhidos (em 1ª e 2ª opção, de editoras diferentes) e as demais informações requeridas no sistema disponibilizado pelo FNDE na internet (BRASIL, 2009a).


No que se refere a essa alínea, faz-se necessário lembrar a orientação recebida na VC:

A escolha dos livros

- Professores definem os títulos.
- Escolha por disciplina.

Importante:

- Registrar a reunião **final** de escolha.
- Indicar duas opções de livros, de editoras diferentes.



Fonte: SOUZA, Valéria; BENFATTI, Aidê. A escolha do livro didático para o ensino fundamental: PNLD 2010 (slide 14).

Nessa esfera, dentre as dezesseis unidades escolares pesquisadas, coletamos as atas oficiais enviadas no encarte do Guia e as atas institucionais produzidas em acervo documental da própria unidade Escolar.

Os registros em geral demonstram que, embora nas reuniões os professores receberam as devidas orientações para iniciar o processo de escolha do PNLD 2010, o tempo nem sempre foi suficiente para realizar análise mais aprofundada, dado o número de obras e coleções oferecidas nos Guias, conforme já apresentamos sobre o tempo entre o recebimento das orientações e a digitação no SISCORT.

Dos registros coletados, temos a seguinte situação:

TABELA Nº 15 - Registro das Reuniões para escolha do LD no PNLD 2010

MUNICÍPIO	ESCOLA	ATA PNLD ¹⁶⁶	ATA (s) INSTITUCIONAL (is) /PAUTA(s) de HTPC	Quantidade de Reuniões
		Data (Única)	Data	
1	1A	24/06/2009	24/06/2009	(1)
	1B	22/06/2009	NÃO*	NÃO*
2	2A	NÃO*	15, 16 e 17/06//2009	(3)
	2B	26/06/2009	9,10,15,23 e 24/06/2009	(5)
3	3A	22/06/2009	15/06/2009	(1)
	3B	17/06/2009	02, 03, 09 e 16/06/2009	(4)
	3C	27/06/2009	03, 09,15 e 22/06/2009	(4)
	3D	23/06/2009	10,15 e 22/06/2009	(3)
4	4A	NÃO*	NÃO*	NÃO*
	4B	26/06/2009	15,17,22 e 26/06/2009	(4)
	4C	NÃO*	NÃO*	NÃO*
	4D	NÃO*	NÃO*	NÃO*
	4E	28/06/2009	NÃO*	NÃO*
	4F	28/06/2009	08 e 22/06/2009	(2)
5	4G	NÃO*	NÃO*	NÃO*
	5A	23/06/2009	NÃO*	NÃO*

*Não: A escola não forneceu o documento para análise.

Também no que se refere à participação dos docentes na escolha dos LD, entendemos ser pertinente analisar um dado que fica implícito para os elaboradores de políticas e programas, mas que pode comprometer a utilização do LD: a alta rotatividade docente, que por motivos vários, dentre eles, exigência da legislação ou da condição funcional, acarretam alta rotatividade dos docentes nas escolas.

¹⁶⁶ **Atas oficiais de escolha do PNLD.** São registros padronizados e encaminhados às escolas pelo MEC, devem ser preenchidos, datados e assinados pelos presentes para depois ser arquivados na UE durante o período de cinco anos.

Chamamos rotatividade docente à situação que abarca desde a mudança dos docentes de um ano para o outro entre as escolas, ou na mesma escola, entre as diferentes turmas.

Visitamos cada escola e coletamos dados sobre a atribuição de aulas aos professores de 2009 até 2012 para sabermos se os professores permaneceram na mesma escola ou ainda lecionam para a mesma turma que estavam quando escolheram o LD.

Obtivemos o seguinte resultado:

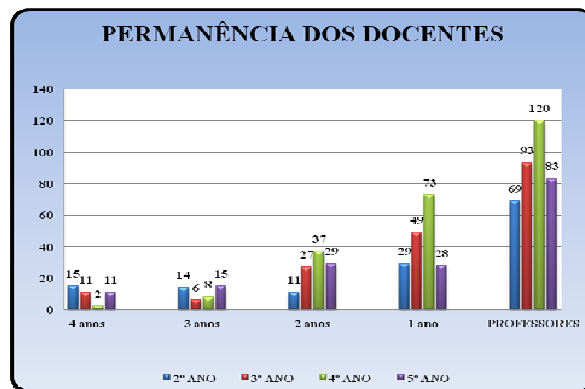


GRÁFICO nº 6 - Permanência dos Docentes

A alínea *a)* diz sobre a participação do corpo dirigente na escolha dos livros didáticos. Nesta esfera regional, o Diretor da Escola, por atendimento à Resolução SE Nº 88/07 que dispõe sobre a função gratificada do PC, delega a este a competência da coordenação do trabalho pedagógico nas HTPC e conseqüentemente a coordenação da escolha dos LD. Fato confirmado por duas ocorrências: todas as atas oficiais coletadas da escolha tem a assinatura do PC e dos professores e nem todas têm a assinatura do Diretor. Quanto às atas institucionais ou pautas de reunião coletadas provêm de HTPC, o que nos indica que a escolha dos LD ocorreu nas HTPC.

Em posse dessa informação, enviamos um questionário aos PC, e enviamos o mesmo aos professores que tratamos no próximo capítulo, para saber um pouco mais sobre o processo de escolha pela impressão e o olhar do PC.

É importante dizer que nessa esfera não costuma haver mudança de PC, a maioria deles está na função designada desde o ano de 2008, quando houve uma mudança nas

atribuições dessa função por força da Resolução, mas ainda assim entendemos como pertinente confirmar essa situação.

Enviamos um total de dezesseis (16) questionários. Obtivemos o retorno de doze (12) questionários (APÊNDICE C), ou seja, setenta e cinco por cento (75%) do total foram respondidos e compuseram nossa análise.

Perguntamos: “1. *Você trabalhava nesta unidade escolar no ano de 2009, quando foi realizada a escolha do livro didático para o triênio 2010-2012?*”



GRÁFICO nº 7 - Questão 1- PC

Em seguida: “2. *Você participou da escolha do livro didático no ano de 2009 nesta unidade escolar ou em outra unidade escolar?*”



GRÁFICO nº 8 - Questão 2- PC

Sobre a escolha, fizemos duas perguntas, respectivamente questão 3 e questão 8: “3. *A escolha dos Livros Didáticos na Unidade Escolar foi realizada através: (aqui pode ser*

assinlada mais de uma opção).” E “8. Ocorreu de você participar da escolha do Livro Didático e a Unidade Escolar não receber os títulos escolhidos?”



GRÁFICO n° 9 - Questão 3 - PC



GRÁFICO n° 10 - Questão 8 - PC

Sobre o recebimento do LD, perguntamos na questão 10, respectivamente com três indagações: “10. No período de vigência do PNL D 2010-2012, a escola recebeu: -. A- O título escolhido em 1ª opção?, B- Em número de volumes suficientes? e C- No prazo correto?”

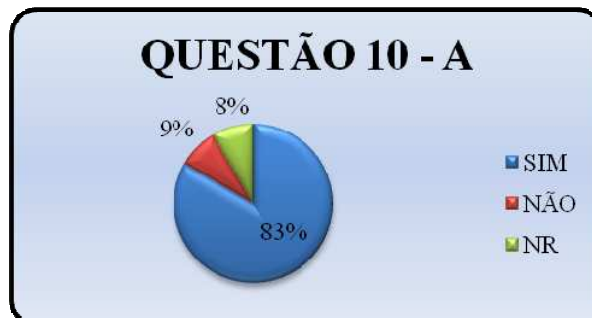


GRÁFICO nº 11 - Questão 10-A - PC



GRÁFICO nº 12 - Questão 10-B - PC



GRÁFICO nº 13 - Questão 10-C - PC

No final do questionário, deixamos um espaço para que os PC pudessem deixar suas observações sobre o PNLD. Tivemos as seguintes observações: “**83% deles registraram “tempo curto para análise e escolha”**”; **66% não concordam com “escolha de coleção única”** e **50% “maior número de volumes para reposição”**. Fizemos outras observações mais detalhadas que não caberiam à nossa análise.

No que se refere aos dados para o envio de LD: “b) informar corretamente os dados relativos ao alunado no censo escolar, com vistas à estimação do fornecimento de material didático; (NR) [definida pela Resolução nº 10, de 10 de março de 2011].” (BRASIL, 2009a).

As escolas estaduais, esferas locais, têm reuniões periódicas com orientações para atualizar o cadastro de seus alunos e inclusive prazos determinados pela Esfera Regional a serem cumpridos, sob pena de responsabilização do Diretor de Escola. Não somente as escolas estaduais participam dessa reunião, mas as da rede privada e os municípios parceiros também, porém sem a responsabilização funcional conforme legislação vigente. Sobre o Censo Escolar também já apresentamos análise ao tratar da esfera central e intermediária.

No entanto, ao perguntarmos aos PC: “10. No período de vigência do PNL 2010-2012, a escola recebeu: B- Em número de volumes suficientes?”, não houve unanimidade nas respostas positivas, o que demonstra que conforme já apresentamos, os dados não correspondem à realidade da demanda, confirmando, mais uma vez, que o banco de dados do MEC não é atualizado em tempo.



GRÁFICO nº 14 - Questão 10-B - PC

E, ainda cabe a essa esfera,

- c) promover ações eficazes para garantir o acesso, o uso, a conservação e a devolução dos livros didáticos reutilizáveis pelos alunos, inclusive promovendo ações para conscientização de alunos, pais ou responsáveis; e
- d) promover o remanejamento de obras excedentes ou não utilizadas pela escola para atender outras unidades com falta de material; (NR) [definida pela Resolução nº 10, de 10 de março de 2011] (BRASIL, 2009a).

Sobre essas competências não obtivemos nenhum dado relevante para ser apresentado.

Sobre o remanejamento entre escolas, fomos informados pelas PCOPs que eles acontecem quando são solicitados pelos PC por telefone, ou seja, quando a esfera local solicita da esfera regional que tome providências sobre livros em falta.

V. Professores

V – aos professores compete:

- a) participar da escolha dos títulos para a respectiva escola, dentre aqueles relacionados no guia de livros didáticos distribuído pelo FNDE; e
- b) observar, no que se refere ao processo de escolha, a proposta pedagógica e a realidade específica da sua escola (BRASIL, 2009a).

Sobre a participação dos professores na escolha para o triênio 2010- 2012 enviamos um questionário (APÊNDICE C) para todos os professores de todas as escolas pesquisadas. Obtivemos o percentual de 92,5% (noventa e dois e meio por cento) de respostas, sendo, que de 175 professores em atividade nas unidades escolares, obtivemos 162 respostas.

À pergunta: “*1. Você trabalhava nesta unidade escolar no ano de 2009, quando foi realizada a escolha do livro didático para o triênio 2010-2012?*”, obtivemos a seguinte resposta:



GRÁFICO Nº 15 – Questão 1 - Professores

Em seguida, à pergunta: “**2. Você participou da escolha do livro didático no ano de 2009 nesta unidade escolar ou em outra unidade escolar?**”?



GRÁFICO N° 16 – Questão 2 – Professores

A resposta **SIM** corresponde à participação de cada professor na escolha no LD para o triênio 2010-2012. Isso não significa que a participação tenha se dado na escola em que esse professor está trabalhando e respondeu ao questionário.

Na Questão 1 somente 70% responderam que trabalham na mesma escola desde o ano de 2009, portanto temos uma margem de rotatividade docente de 10%.

Ter 70% de professores que estão na mesma escola não remete ao fato de terem trabalhado com a mesma turma/ano durante todo o tempo conforme vemos nos dados da rotatividade docente.

Temos também um percentual de 20% que disseram que não participaram da escolha, o que é bastante significativo, ou por serem admitidos recentemente, ou por estarem só trabalhando eventualmente, o que aumenta margem da rotatividade docente.

Sobre a utilização do Guia na escolha do LD, fizemos a seguinte pergunta na questão 3, “**A escolha do Livro Didático na unidade escolar foi realizada através de?**”

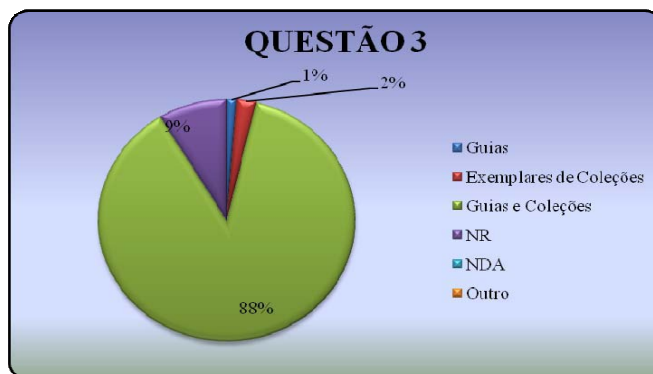


GRÁFICO nº 17 – Questão 3 - Professores

As questões apresentadas atendiam à competência dos professores atribuída pela Resolução FNDE Nº 60/2009.

Para Elmore (1995), no *diseño prospectivo*, os detalhes que o caracterizam são menos importantes do que sua lógica subjacente. Esse modelo de análise concorda com o marco tradicional de análise de política e com as técnicas convencionais da ciência administrativa e de análise de decisões.

Para ele, a maior fragilidade do modelo está na suposição implícita e inquestionável de que os elaboradores de políticas controlam os processos organizativos, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação e, pelos dados coletados e apresentados, é preciso ir muito além da análise no *diseño prospectivo*, ou seja, do que a Resolução FNDE Nº 60 consegue abarcar.

O PNLD envolve várias esferas administrativas com concepções políticas diversas e cada esfera envolve pessoas, e muitas pessoas, principalmente na esfera local, *lócus* de consolidação ou não de programas e políticas.

E como diz Elmore (1995), “No existe un solo modelo capaz de captar plenamente la complejidad del proceso de implementación”. (ELMORE, 1995, p. 190), para isso procurando responder à essa complexidade é muito importantes proceder à análise do *diseño retrospectivo*, que, em todos os aspectos importantes opõe-se ao *diseño prospectivo*, a começar por propor a análise pelo final do processo.

A ideia de que quem elabora as políticas exerce – ou deveria exercer – algum tipo de controle direto e determinante sobre a implementação, pode ser denominada como a “ilustre mentira” da administração pública e da análise política convencional e por isso a

explicação mais convincente do porquê se continua utilizando essa abordagem é a ausência de uma alternativa apropriada; uma coisa é uma suspeita intuitiva de que quem elabora as políticas não exerce o controle decisivo sobre o processo de implementação e outra, muito diferente, é formular uma estratégia analítica que responda a essa intuição.

Assim, somente a análise do *diseño prospectivo* não abarca toda a extensão do PNLD 2010, por ser este implementado por pessoas, conforme sugerem Draibe (2001) e Arretche (2002) e fazerem parte de um ciclo que tem “vida”. Isso faz com que se tenha a necessidade de acompanhá-lo em todas as etapas devido à sua abrangência, esferas envolvidas e ainda interesses políticos em cada esfera.

Pelo *diseño retrospectivo* buscamos estender a análise *à posteriori*.

5. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNLD 2010: O *DISEÑO RETROSPECTIVO*

O *diseño retrospectivo* compartilha com o *prospectivo* o reconhecimento do desejo que têm os que elaboram as políticas de incidir no processo de implementação e nos resultados das decisões, porém o *diseño retrospectivo* questiona explicitamente a suposição de que quem elabora as políticas deveriam exercer, ou exerce, influência decisiva sobre o que ocorre durante o processo de implementação. Também duvida de que as diretrizes políticas explícitas, a determinação precisa das responsabilidades administrativas e a definição exata dos resultados, necessariamente aumentam a probabilidade de que as políticas sejam implementadas com êxito, conforme Elmore (1995).

Em todos os aspectos importantes, a lógica do *diseño retrospectivo* se opõe ao *diseño prospectivo*.

É Elmore (1995) que nos diz que o *diseño retrospectivo* não parte do topo do processo de implementação, sim das últimas etapas possíveis, do mesmo ponto em que as ações administrativas se entrecruzam com as decisões privadas.

As ações se entrecruzam na esfera local, onde a Resolução FNDE N° 60/2009 atribui as competências às escolas e aos professores, justamente como o autor propõe. As ações administrativas passam para decisões privadas quando os professores recebem os livros e passam a utilizá-los ou não.

No entanto, não é uma ação tão linear assim, ao menos no Estado de São Paulo. Conforme já apresentado, desde o ano de 2009, a esfera intermediária implantou o Programa Ler e Escrever nas escolas da sua rede e nesse ponto, outra decisão administrativa se cruza com as decisões privadas nas escolas.

A Resolução FNDE N° 60 considera esse fato simplificadaamente quando trata no parágrafo 1° do artigo 2° sobre o Termo de Adesão, cujo assunto já discutimos acima, como uma das inovações do PNLD 2010. Um assunto de tamanha relevância é tratado como se fosse uma relação linear de aceite ou não e que, uma vez assinado ou não o Termo de Adesão, no final do processo de implementação tudo ficasse resolvido. Os sujeitos finais nem são consultados e só cabe a eles a obediência à utilização de um material ou outro.

Por isso, o *diseño retrospectivo* não começa com uma declaração de interesses, sim com a definição do comportamento específico que, em nível mais baixo do processo de implementação, gera a necessidade de uma política. Só depois que esse comportamento for descrito, a análise se atreve a estabelecer o objetivo; este se define num primeiro momento como um conjunto de operações e depois como um conjunto de efeitos e resultados que darão lugar àquelas operações.

Depois de serem estabelecidos com precisão os objetivos correspondentes ao nível inferior do sistema, a análise retrocede através da estrutura das instâncias responsáveis pela implementação, pautada em cada nível de perguntas, conforme propõe Elmore (1995).

O *diseño retrospectivo* pressupõe um critério totalmente condicional para determinar o êxito da política; mais especificamente, o êxito se define de acordo com a capacidade limitada da totalidade das organizações públicas para modificar o comportamento privado.

Nesse ponto merece destaque o PLE que estava sendo implementado desde o ano de 2009 e que certamente, modificou o comportamento individual, conforme apresentamos nas respostas às questões 6 e 7.

Nossa análise do *diseño retrospectivo* do processo de implementação teve início no nível mais baixo de implementação, sendo os sujeitos por excelência, os professores. Para isso, muito mais do que a escolha, foi importante mapear a utilização que se faz do LD e as variáveis que interferem na sua utilização no cotidiano dos docentes.

O *diseño retrospectivo* busca captar as minúcias da escolha e da utilização do LD e para isso contextualiza e situa as informações a respeito do contexto de cada unidade escolar, o número de sujeitos envolvidos em cada uma desses contextos possibilita compreender os sistemas e subprocessos, os indicadores e a inter-relação entre as variáveis analisadas no trabalho.

Para cada escola apresentamos os dados que consideramos ser de fundamental importância para o processo de implementação em nível local, bem como os fatores que podem interferir nesse processo. Esses dados só permitem ser analisados pelo *diseño retrospectivo* dada a especificidade de cada unidade escolar. São:

- a. índices das avaliações externas;
- b. acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010;

- c. reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010;
- d. rotatividade docente;
- e. permanência docente;
- f. rotinas analisadas e
- g. utilização de material didático, seja LD ou PLE.

Tratamos da análise desses dados em cada uma das escolas pesquisadas.

5.1 Esfera local e suas especificidades: a utilização do LD

Buscando mapear a utilização real do LD na sala de aula, utilizamo-nos dos registros institucionais pessoais de cada um dos professores de cada escola no ano de 2010, primeiro ano de vigência do triênio 2010-2012. Esse registro de planejamento semanal é denominado **Rotina Semanal de Trabalho**¹⁶⁷, ANEXO A.

Analisamos uma a uma as Rotinas de cada professor, porém optamos por tabelas e apresentá-las por Unidade Escolar em cada ano. A opção se deu pelo fato de que a análise, mesmo no *diseño retrospectivo*, tem a pretensão de abarcar dados com maior amplitude e não centrar-se em cada pessoa, mas no agrupamento delas, tendo em vista a localidade.

Para isso analisamos:

TABELA Nº 16 - Demonstrativo do Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho dos Professores por Turma

<u>MUNICÍ-PIOS</u>	<u>ESCOLAS</u>	<u>2º ANO</u>	<u>3º ANO</u>	<u>4º ANO</u>	<u>5º ANO</u>	<u>TURMAS</u>	<u>Analisado</u>
1	A	3	4	3 + 1	4	15	15
	B	3	3	3 + 1	3 + 1	14	14
2	A	2	2	1 + 1	2	8	8
	B	3	3	2 + 1	3 + 1	13	13
3	A	2	2	3 + 1	4	12	12
	B	2	2	3 + 1	3	11	11
	C	4	4	5	4 + 1	18	18
	D	3***	3	3	3 + 1	13	13
	A	3	3	4 + 1	4	15	15

¹⁶⁷ Já Especificamos sobre a **Rotina Semanal** dos Professores no Capítulo 4.

4	B	1	1e1N	2	1	6	5
	C	3N	3N	1e1N	1e1N	10	2
	D	3	2	2	2	9	9
	E	3N	3N	2e1N	3N	12	2
	F	1	2	2	3	8	8
	G	1	1	1	1	4	4
5	A	1	2	1	1 + 1	6	6
TOTAL Analisado		29	34	47	44		156 ou 90%
TOTAL de Turmas		38	41	49	48	174	

***: Não constava na Rotina registros de utilização de material didático.
1N e 3N: Número refere-se ao número de turmas na escola e N: não entregue.
+1: Refere-se à turma de PIC¹⁶⁸.

Sobre a **Rotina Semanal de Trabalho**, trata-se de uma planilha na qual se faz o registro do planejamento semanal dos professores que, obrigatoriamente, entregam-na ao PC no primeiro dia da semana em que ela será utilizada.

Essa **Rotina** é sempre semanal, dividida pelos cinco dias úteis da semana subdivididos por cinco horas aula de trabalho diários. Nela, os professores indicam as cinco atividades ou conteúdos a serem trabalhados em cada hora do dia e a fonte de material na qual se embasarão da qual se utilizarão, podendo ser LD, PLE ou quaisquer outras.

No Calendário Letivo¹⁶⁹ anual, homologado pela Esfera Regional, são obrigatórios 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho pedagógico com 5 (cinco) horas/aula, cinquenta minutos, divididos em torno de 40 (semanas).

Nem todas as escolas possuíam os registros de todas as semanas, por isso fizemos o cálculo de acordo com o material que coletamos de cada escola, considerando o tempo apresentado. Fomos criteriosos e minuciosos no cálculo de cada **Rotina**, professor, turma e escola. Todo esse material encontra-se em nosso arquivo pessoal de pesquisa e todo esse material inicial foi coletado através dos registros dos professores.

De posse dessas informações, na tabela abaixo, apresentamos a tabulação detalhada de cada escola semanalmente em relação ao tempo dedicado à utilização do material didático, LD ou PLE.

¹⁶⁸**PIC:** Projeto Intensivo no Ciclo, proposto pela Resolução N° 86 de 19 de dezembro de 2007. Consta de turmas para recuperação intensiva nas 3^{as} e 4^{as} séries, respectivamente na atualidade, 4^{os} e 5^o anos. Existiu nos anos de 2009 a 2011.

¹⁶⁹**Calendário Letivo:** Elaborado de acordo com a Resolução Estadual vigente, considerada as exigências nacionais e as especificidades locais.

TABELA N° 17 - Demonstrativo Geral do Cálculo do Tempo descrito nas Rotinas de Trabalho dos Professores para a Utilização de Materiais

<u>MUNICÍPIO</u>	<u>ESCOLAS</u>	<u>TURMAS</u>	<u>SEMANAS</u>	<u>HORAS</u>	<u>PLE</u>	<u>LD</u>	<u>TOTAL</u>	<u>%</u>
1 25,03%	1 A	15	542	13550	1921	2225	4146	30,59
	B	14	468	11700	1015	1265	2280	19,48
2 26,14%	2 A	8	305	7625	1176	882	2058	26,99
	B	13	474	11850	1460	1539	2999	25,30
3 33,53%	3 A	12	411	10.275	2828	688	3516	34,21
	B	11	393	9825	1477	2017	3494	35,56
	C	18	644	16.100	2624	4673	7297	45,32
	D	13	467	11.675	1424	800	2224	19,04
4 23,46%	4 A	15	436	10900	1568	925	2493	22,87
	B	6	176	4400	629	856	1485	33,75
	C	10	52	1300	254	193	447	34,38
	D	9	300	7500	895	715	1610	21,46
	E	12	72	1800	335	121	456	25,33
	F	8	211	5275	430	252	682	12,92
5 22,74%	5 A	6	216	5400	787	441	1228	22,74
	TOTAL	156 ou 90%	5284	132.100	18.971	17.841		
	TOTAL	174			36.812 ou 27,8%			

Pelos dados da tabela acima é possível verificar que, em geral, os professores dedicam em média um terço do tempo de trabalho pedagógico à utilização de materiais, LD e PLE¹⁷⁰, contudo isso não pode ser considerado como regularidade. Em geral, algumas escolas utilizam-se de maior tempo com os materiais do PLE ao PNLD, no entanto essa constatação merece análise específica para cada escola. Há variação inclusive entre as escolas do mesmo município e pelos municípios entre uns e outros. É o que passamos a analisar.

¹⁷⁰ Guia de Planejamento e Orientação Didática, Livro de Leitura para o aluno, Livro para o Aluno e Acervo de leitura para cada turma com livros paradidáticos.

I. O Município 1

Trata-se de um município que conta com 14.529 habitantes¹⁷¹, em torno de 90% dessa população reside em área urbana com PIB per capita R\$ 12.531,43.

No ano de 2009, contou com 1931 matrículas no Ensino Fundamental, sendo 1602 em escola pública estadual, 180 em escola pública municipal e 149 em escola da rede privada; 498 matrículas no ensino médio, sendo 450 na rede estadual e 48 em escola da rede privada e 270 alunos matriculados em escola de educação infantil da rede municipal.

O município conta com 104 docentes do ensino fundamental, sendo 75 da rede pública estadual, 10 da rede municipal e 19 da rede privada de ensino fundamental. No ensino médio conta com 45 docentes da rede estadual, sendo 32 da rede estadual e 13 da rede privada.

Na rede municipal conta com 14 docentes de educação pré-escolar. O município conta com 5 escolas de ensino fundamental sendo 3 da rede estadual, 1 da rede privada e 1 da rede municipal que só atende a alunos do 1º ano do ensino fundamental a partir do ano de 2009.

É especificamente nas 2 escolas de ensino fundamental da rede estadual que desenvolvemos nossa pesquisa, porque a terceira não atende alunos do Ciclo I do Ensino Fundamental, só ao Ciclo II e Ensino Médio¹⁷². Às 2 escolas chamamos de Escola 1.A e Escola 1.B.

TABELA Nº 18 - Demonstrativo Cálculo do Tempo descrito nas Rotinas de Trabalho dos Professores para a Utilização de Materiais – Município 1

<u>MUNICÍPIO</u>	<u>ESCOLAS</u>	<u>TURMAS</u>	<u>SEMANAS</u>	<u>HORAS</u>	<u>PLE</u>	<u>LD</u>	<u>TOTAL</u>	<u>%</u>
1	1 A	15	542	13550	1921	2225	4146	30,59
25,03%	B	14	468	11700	1015	1265	2280	19,48

¹⁷¹ Todos os dados populacionais dos cinco municípios foram retirados do site: www.ibge.gov.br.

¹⁷² Em 1996, houve a reorganização da rede física da SEESP. As escolas foram divididas em escolas de Ciclo I e outras de Ciclo II e EM ou só EM. Uma escola para as crianças e outra para os adolescentes, este era o *slogan*.

I.a - Escola 1.A

A escola 1.A atende somente aos alunos que cursam o Ciclo I do EF. Está localizada no bairro mais afastado do centro da cidade. É a escola estadual mais nova do município. Funciona no período matutino e vespertino. Conta com 384 alunos, divididos em 16 turmas. Conta com 1 Sala de Recursos¹⁷³.

O corpo docente é formado por 16 professores, 5 efetivos e 11 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora designada¹⁷⁴, 1 Vice-Diretora¹⁷⁵ e 1 PC.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA Nº 19 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais – 1A

Município	Escola	2008	2009	2010	2011		
		IDESP	IDEB	IDESP	IDESP	IDEB	IDESP
1	1A	3,68	5,2	5,79	7,01	5,1	7,17

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO Nº 4 -1A

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	A/B/C/E
--	---------

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA Nº 20 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 -1A

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
	(Única)	Data	Quantidade de Reuniões
1 A	24/06/2009	24/06/2009	(1)

¹⁷³**Sala de Recursos.** Serviço de Apoio Pedagógico Especializado. Esse ambiente possui todos os recursos e equipamentos para atender aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais nas escolas regulares.

¹⁷⁴**Designada:** na ausência de pessoal aprovado em concurso, ocupa a função alguém designado (nomeado).

¹⁷⁵**Vice-Diretor:** Escolas com 12 turmas ou mais comportam esta função.

d. No que se refere à rotatividade docente:

TABELA N° 21 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 -1A

		ANOS				PROFESSOR
		2009	2010	2011	2012	
1° ANO	A	P1	P4	P3	P3	P1-MAL
	B	P2	P2	P4	P4	P2-LU.
	C	P3	P3	P2	P2	P3-ML
	D			P5		P4-AP
3° ANO	A	P6	P11	P6	P7	P5-LE
	B	P7	P21	P21	P5	P6-SI
	C	P18	P5	P8	P9	P7-SOA
	D	P8	P9	P9	P10	P8-MO
4° ANO	A	P11	P6	P11	P6	P9-VE
	B	P20	P18	P7	P22	P10-WI
	C	P5	P21	P13	P12	P11-LE
	D	P9	P8	P18	P14	P12-MAN
	E			P14		P13-MAS
5° ANO	A	P15	P13	P19	P19	P14-MC
	B	P18	P12	P12	P16	P15-TA
	C	P17	P14	P19	P18	P16-DI
	D	P16	P16		P13	P17-NE
					P18-SON	
					P19-ME	
					P20-MD	
					P21-SOB	
					P22-MD	
					P23-MAR	

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

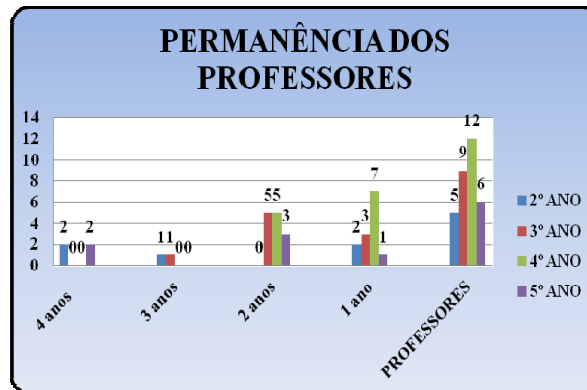


GRÁFICO N° 18 – Permanência dos Professores – 1A

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA n° 22 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 1A

<u>ESCOLA</u>	<u>2º ANO</u>	<u>3º ANO</u>	<u>4º ANO</u>	<u>5º ANO</u>	<u>TURMAS</u>	<u>TURMAS Analisadas</u>
1A	3	4	3 + 1	4	15	15

g. Quanto à utilização de materiais didáticos, LD e o material do Programa Ler e Escrever temos:

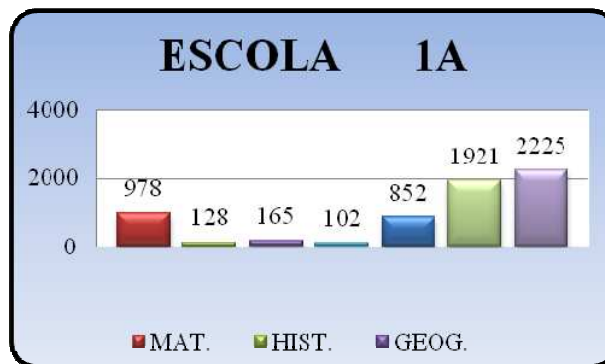


GRÁFICO N° 19 – Escola 1A

Essa escola nos forneceu todos os dados para análise. Analisamos ao todo as Rotinas de 15 professores, num total de 13.550 (treze mil, quinhentas e cinquenta) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 30,59% (trinta inteiros e cinquenta e nove por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de LD ao PLE de 13,67% (treze inteiros e sessenta e sete centésimos percentuais). Quanto à Matemática e Língua Portuguesa embora tenha um percentual de utilização em números bem próximos, a Matemática se sobrepõe em 12,89% (doze inteiros e oitenta e nove centésimos) percentuais. Ciências tem o menor percentual de utilização, 4,58% (quatro inteiros e cinquenta e oito décimos percentuais). História e Geografia perfazem juntas 13,16% (treze inteiros e dezesseis centésimos) percentuais do tempo dedicado ao LD.

Apresenta um decréscimo no IDEB de 2009 para 2011 de 0,1 (um décimo) ou 1,93% (um inteiro e nove e três centésimos percentuais) e um salto quantitativo do IDESP de 2009 para 2010 de 17,41% (dezessete inteiros e quarenta e um centésimos) percentuais e para 2011 de 2,24% (dois inteiros e vinte e quatro centésimos) percentuais.

Quanto à rotatividade de professores é maior no 4º ano, pois não houve nenhum professor que permaneceu neste ano nem pelos quatro ou pelos três anos pesquisados. A permanência nos quatro anos só ocorreu no 2º e no 5º anos e por três somente no 2º e 3º anos. Essa escola recebeu quatro *Kits* do Acervo Complementar e só apresentou registro de uma reunião para escolha do LD, embora faça maior uso dele no seu município.

I.b - Escola 1.B

A escola 1.B atende aos alunos que cursam o Ciclo I e II do EF. Está situada no prédio escolar mais antigo do município, localizada mais próxima do centro da cidade. Funciona para atender ao Ciclo I e II no período matutino e vespertino e no período noturno atende à EJA. Conta com 341 alunos do Ciclo I do EF, divididos em 14 turmas. Conta com 1 Sala de Recursos que funciona num único período.

O corpo docente é formado por 16 professores para o Ciclo I do EF, sendo 4 efetivos e 10 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora designada, 1 Vice-Diretora e dois PC, 1 para o Ciclo I e outro para o Ciclo II desde o ano de 2008.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA Nº 23 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais -1B

Município	Escola	2008		2009		2010		2011	
		IDESP	IDEB	IDESP	IDESP	IDESP	IDEB	IDESP	
1	1B	3,42	5,6	4,93	5,34	5,9	5,36		

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N° 5

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	B/C/D
---	-------

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA N° 24 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 -1B

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL (is) /PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
1B	22/06/2009	NÃO*	NÃO*

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 25- Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 -1B

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P1	P2	P3	P1-SU
B	P3	P4	P4	P4	P2-MG
C	P4	P5	P5	P5	P3-JU
					P4-SO
					P5-MI
A	P6	P7	P7	P7	P6-NI
B	P7	P6	P8	P9	P7-ES
C	P8	P8	P9	P8	P8-MS
					P9-ME
A	P12	P15	P14	P11	P10-GI
B	P13	P3	P11	P14	P11-DA
C	P10	P12	P12	P2	P12-MAN
D				P12	P13-MN
					P14-HE
A	P16	P16	P6	P18	P15-MR
B	P19	P20	P16	P6	P16-LE
C	P15	P18	P18	P16	P17-LU
D				P16	P18-EL
				P17	P19-MAP
				P21	P20-AR
					P21-NE

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

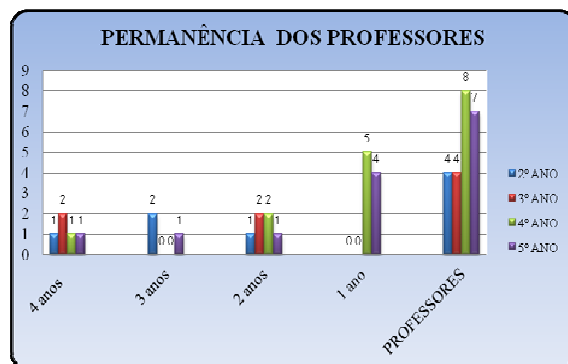


GRÁFICO n° 20 – Permanência dos professores

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA N° 26 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma – 1B

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
1B	3	3	3 + 1	3 + 1	14	14

g. Quanto à utilização de material didático:

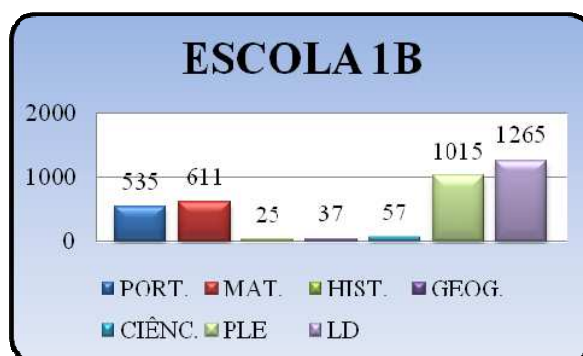


GRÁFICO n° 21 – Escola 1B

Essa escola nos forneceu todas as Rotinas para análise. Analisamos ao todo Rotinas de catorze professores, num total de 11.700 (onze mil e setecentas) horas de

registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 19,48% (dezenove inteiros e quarenta e oito centésimos percentuais) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de LD ao PLE de 19,77% (dezenove inteiros e setenta e sete centésimos percentuais). Quanto à Matemática e Língua Portuguesa embora tenha um percentual de utilização em número bem próximo, a Matemática se sobrepõe em 12,44% (doze inteiros e quarenta e quatro centésimos percentuais). Ciências tem o maior percentual de utilização, 4,50% (quatro inteiros e cinquenta centésimos) à História e Geografia que perfazem juntas 4,90% (quatro inteiros e noventa centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Apresenta um acréscimo no IDEB de 2009 para 2011 de 0,3 (três décimos) ou 5,09% (cinco inteiros e nove centésimos percentuais) e um acréscimo do IDESP de 2009 para 2010 de 07,68% (sete inteiros e sessenta e oito centésimos percentuais) e para 2011 de 0,003% (três milésimos percentuais).

Quanto à rotatividade de professores, é maior no 4º ano e menor no 2º e 3º anos, pois todos os professores desses anos permaneceram neles por mais de um ano, enquanto que no 4º e 5º anos a maioria dos professores permaneceu somente por um ano. Essa escola recebeu três *Kits* do Acervo Complementar e não apresentou registro de reunião para escolha do LD, embora faça maior uso dele ao PLE.

II - O Município 2

Trata-se de um município que conta com 7.039 habitantes, em torno de 98% dessa população reside em área urbana com PIB per capita R\$ 6.901,36.

No ano de 2009, contou com 1295 matrículas no Ensino Fundamental, sendo 1165 em escola pública estadual, 130 em escola pública municipal, 328 matrículas no ensino médio, sendo 328 na rede estadual, 193 alunos matriculados em escola de educação infantil da rede municipal.

O município conta com 61 docentes do ensino fundamental, sendo 55 da rede pública estadual e 06 da rede municipal. No ensino médio conta com 32 docentes da rede estadual.

Na rede municipal conta com 10 docentes de educação infantil. O município conta com 4 escolas de ensino fundamental sendo 3 da rede estadual e 1 da rede municipal que só atende a alunos do 1º ano do ensino fundamental a partir do ano de 2009.

Foi especificamente nas 2 escolas de ensino fundamental da rede estadual que desenvolvemos nossa pesquisa, porque a terceira não atende alunos do Ciclo I do Ensino Fundamental, só ao Ciclo II e Ensino Médio.

Às duas escolas chamamos de Escola 2.A e Escola 2.B.

TABELA Nº 27 - Demonstrativo Cálculo do Tempo descrito nas Rotinas de Trabalho dos Professores para a Utilização de Materiais – Município 1

<u>MUNICÍPIO</u>	<u>ESCOLAS</u>	<u>TURMAS</u>	<u>SEMANAS</u>	<u>HORAS</u>	<u>PLE</u>	<u>LD</u>	<u>TOTAL</u>	<u>%</u>
2	2 A	8	305	7625	1176	882	2058	26,99
26,14%	B	13	474	11850	1460	1539	2999	25,30

II. a - Escola 2.A

A escola 2.A atende somente aos alunos que cursam o Ciclo I do EF. Está situada num prédio adaptado cedido pelo município, localizada próxima à outra, em área central do município. Funciona no período matutino e vespertino. Conta com 153 alunos, divididos em 8 turmas.

O corpo docente é formado por 9 professores, 4 efetivos e 4 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora designada, 1 Vice-Diretora e 1 PC.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA Nº 28 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 2A

Município	Escola	2008	2009	2010	2011
		IDESP	IDEB	IDESP	IDEB

2	2A	4,93	5	4,76	5,96	5	4,07
---	----	------	---	------	------	---	------

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N°6

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	B
--	---

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA N° 29 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 - 2A

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
2 A	NÃO*	15, 16 e 17/06//2009	(3)

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 30 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 - 2A

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P1	P1	P2	P1-LU
B	P3	P2			P2-MC
A	P4	P5	P3	P1	P3-EL
B		P3	P2		P4-RO
A	P9	P7	P7	P7	P5-MO
B		P6	P4	P4	P6-CI
C	P2			P11	P7-MI
A	P10	P4	P8	P3	P8-TO
B	P6	P8	P6	P8	P9-MA
C	P5			P6	P10-JO
					P11-DO

e. Quanto à permanência dos docentes no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

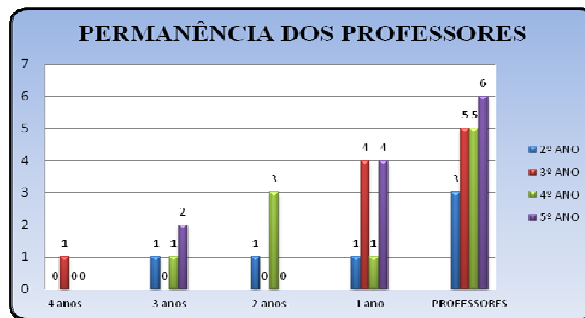


GRÁFICO N° 22 - Permanência dos Professores – 2A

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA N° 31 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
2A	2	2	1 + 1	2	8	8

g. Quanto à utilização de material didático:

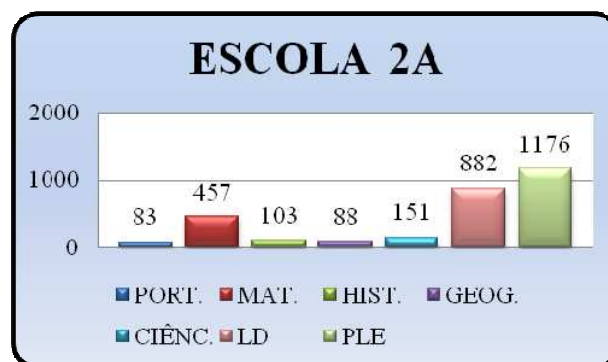


GRÁFICO N° 23 - Escola 2A

Essa escola nos forneceu todos os dados para análise. Analisamos ao todo as Rotinas dos 8 professores, num total de 7.625 (sete mil, seiscentos e vinte e cinco) horas de

registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 26,99% (vinte e seis inteiros e noventa e nove por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização do PLE ao LD de 25% (vinte e cinco por cento). A Matemática se sobrepõe às outras disciplinas em 51,82% (cinquenta e um inteiros e oitenta e dois centésimos percentuais). Ciências é a segunda disciplina do LD mais utilizado com 17,12% (dezessete inteiros e doze centésimos) percentuais. História, Geografia e Língua Portuguesa são respectivamente menos utilizadas. Juntas têm um percentual de 31,06% (trinta e um inteiros e seis centésimos percentuais) de utilização do tempo dedicado ao LD.

Mantém o mesmo IDEB nos anos de 2009 e apresenta um salto quantitativo do IDESP de 2009 para 2010 de 20,14% (vinte inteiros e catorze centésimos percentuais) e um decréscimo para 2011 de 31,72% (trinta e um inteiros e setenta e dois centésimos percentuais).

Não há um índice excessivo de rotatividade docente na escola. Em geral, a escola recebeu 3 professores que lá permaneceram somente durante um ano, porém há uma rotatividade maior entre os professores nos diferentes anos. Somente um professor se manteve no 3º ano durante os 4 anos mapeados. Essa escola recebeu somente um *Kit* do Acervo Complementar e apresentou 3 registros de reuniões para escolha do LD, embora faça menor uso dele em relação ao PLE na escola e menor uso em relação ao LD no seu município. No tocante ao uso de material didático, o município faz mais uso, num percentual de 1,69% (um inteiro e sessenta e nove centésimos percentuais).

II.b - Escola 2.B

A escola 2.B também atende alunos que cursam o Ciclo I do EF. Está localizada no centro da cidade. Conta com 278 alunos, divididos em 11 turmas.

O corpo docente é formado por 11 professores, sendo 8 efetivos e 3 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora efetiva e 1 PC¹⁷⁶ desde o ano de 2008.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 32 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 2B

Município	Escola	2008	2009	2010	2011
		IDESP	IDEB	IDESP	IDEB
2	2B	3,29	5,9	5,39	3,9

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N° 7

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	A/B/C/E

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA N° 33 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 - 2B

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
2B	26/06/2009	9,10,15,23 e 24/06/2009	(5)

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 34 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 – 2B

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P3	P3	P2	P1-AP
B	P23	P2	P4	P3	P2-AN
C	P2	P4		P4 P12	P3-EV
					P4-MAU
					P5-CL
A	P19	P5	P2	P6	P6-MAR

¹⁷⁶ Ver Resolução SE 88 de 19/12/2007.

B	P6	P6	P6	P14	P7-CAR
C	P7	P7	P9		P8-ROS
	P4				P9-IE
A	P21	P8	P1	P16	P10-MA
B	P3	P1	P10	P10	P11-PA
C	P9	P10	P7	P18	P12-JO
					P13-SU
A	P8	P11	P8	P11	P14-MC
B	P11	P9	P11	P1	P15-MCL
C	P22	P13	P17	P15	P16-EL
D			P13	P9	P17-AP
					P18-MS
					P19-LE
					P20-EL
					P21-ML
					P22-IE
					P23-ME

e. Quanto à permanência dos docentes no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

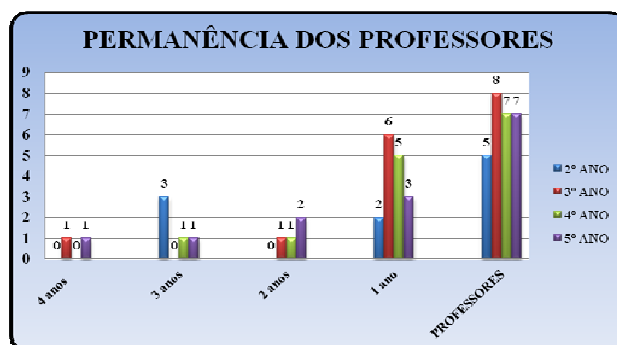


GRÁFICO Nº 24 – Permanência dos Professores – 2B

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA Nº 35 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
2B	3	3	2 + 1	3 + 1	13	13

g. Quanto à utilização de material didático:

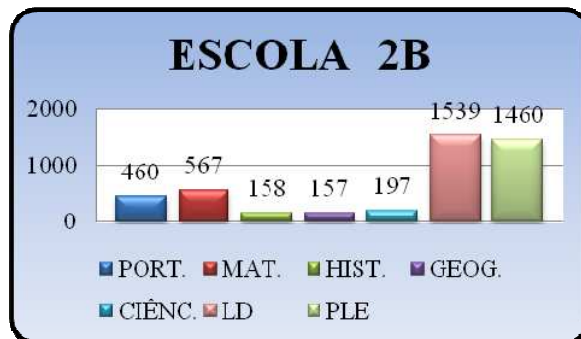


GRÁFICO nº 25 – Escola 2B

Essa escola nos forneceu todos os dados para análise. Analisamos ao todo as Rotinas de 13 professores, num total de 11.850 (onze mil, oitocentas e cinquenta) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 25,30% (vinte e cinco inteiros e trinta centésimos por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de LD ao PLE de 5,24% (cinco inteiros e vinte e quatro centésimos percentuais). Quanto à Matemática e Língua Portuguesa embora tenha um percentual de utilização em números próximos, a Matemática se sobrepõe em 18,88% (dezoito inteiros e oitenta e oito centésimos percentuais). Ciências tem o percentual de utilização, 12,80% (doze inteiros e oitenta centésimos). História e Geografia perfazem juntas 20,46% (vinte inteiros e quarenta e seis centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Mantém o mesmo IDEB de 2009 para 2011. No IDESP teve um decréscimo de 2009 para 2010 de 27,65% (vinte e sete inteiros e sessenta e cinco centésimos percentuais) e para 2011 deu um salto quantitativo de 60% (sessenta por cento).

Quanto à rotatividade de professores é maior no 4º ano, pois não houve nenhum professor que permaneceu nesse ano pelos quatro anos pesquisados. Grande parte dos professores permaneceram somente por um ano em cada turma. Essa escola recebeu quatro *Kits* do Acervo Complementar e apresentou registro de 5 reuniões para escolha do LD e faz maior uso do LD no seu município.

III. O Município 3

Trata-se de um município que conta com 53.158 habitantes, em torno de 96% dessa população reside em área urbana com PIB per capita R\$ 11.849,93.

No ano de 2009, contou com 6697 matrículas no Ensino Fundamental, sendo 4087 em escola pública estadual, 2028 em escola pública municipal e 582 em escola da rede privada, 1827 matrículas no ensino médio, sendo 1655 na rede estadual e 172 em escola da rede privada, 932 alunos matriculados em escola de educação infantil da rede municipal e 134 alunos matriculados em escola de educação infantil da rede privada.

O município conta com 355 docentes do ensino fundamental, sendo 202 da rede pública estadual, 87 da rede municipal e 66 da rede privada de ensino fundamental. No ensino médio conta com 127 docentes da rede estadual, sendo 96 da rede estadual e 31 da rede privada.

Na rede municipal conta com 60 docentes de educação pré-escolar, sendo 127 docentes da rede estadual, 48 da rede municipal e 12 da rede privada.

O município conta com 18 (dezoito) escolas de ensino fundamental sendo oito da rede estadual, 5 da rede privada e 5 da rede municipal. A rede estadual só atende alunos a partir do 2º ano do ensino fundamental, ficando a cargo dos municípios e da rede privada atender a todos os alunos de 1º ano do EF.

Das escolas citadas, 6 delas atendem também ao ensino médio, sendo 4 escolas da rede estadual, 2 da rede privada. O município conta ainda com 14 escolas de educação pré-escolar, sendo 10 da rede municipal e 4 da rede privada.

Foi especificamente nas 4 escolas que atendem ao ensino fundamental da rede estadual que desenvolvemos nossa pesquisa.

Às quatro escolas chamamos de Escola 3.A, Escola 3.B, Escola 3.C e Escola 3.D.

TABELA N° 36 - Demonstrativo Geral do Cálculo do Tempo descrito nas Rotinas de Trabalho dos Professores para a Utilização de Materiais

<u>MUNICÍPIO</u>	<u>ESCOLAS</u>	<u>TURMAS</u>	<u>SEMANAS</u>	<u>HORAS</u>	<u>PLE</u>	<u>LD</u>	<u>TOTAL</u>	<u>%</u>
3 33,53%	3 A	12	411	10.275	2828	688	3516	34,21
	B	11	393	9825	1477	2017	3494	35,56
	C	18	644	16.100	2624	4673	7297	45,32
	D	13	467	11.675	1424	800	2224	19,04

III.a - Escola 3.A

A escola 3.A atende somente aos alunos que cursam o Ciclo I do EF. Está localizada no bairro próximo ao centro da cidade. É a escola estadual mais antiga do município. Funciona no período matutino e vespertino. Conta com 287 alunos, divididos em 14 turmas. Conta com uma Sala de Recursos que funciona em 2 períodos.

O corpo docente é formado por 14 professores, 5 efetivos e 9 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora efetiva, 1 Vice-Diretora e 1 PC.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 37 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 3A

Município	Escola	2008	2009	2010		2011	
		IDESP	IDEB	IDESP	IDESP	IDEB	IDESP
3	3A	3,48	5,4	4,25	5,71	5,5	6,08

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N° 8

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	A/B
--	-----

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA N° 38 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 – 3A

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
3 A	22/06/2009	15/06/2009	(1)

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 39 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 - 3A

		ANOS				PROFESSOR
		2009	2010	2011	2012	
2° ANO	A	P1	P15	P1	P4	P1-MG
	B	P14	P1	P2	P1	P2-LU
	C		P2	P3	P2	P3-FA
3° ANO	A	P5	P5	P10	P5	P4-RO
	B	P16	P7	P6	P7	P5-MA
	C	P6	P6	P7	P6	P6-NE
	D	P18		P8	P9	P7-RO
4° ANO	A	P19	P4	P12	P26	P8-MR
	B	P21	P22	P-20	P8	P9-LI
	C	P11	P11	P11	P-20	P10-MG
	D	P4				P11-AP
5° ANO	A	P13	P12	P4	P12	P12-SA
	B	P23	P13	P17	P13	P13-RE
	C	P24	P25	P21	P3	P14-MO
	D		P20			P15-ML

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

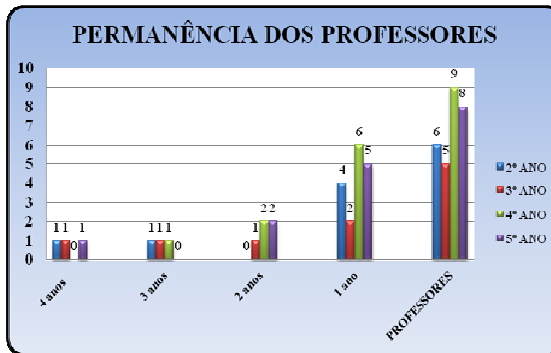


GRÁFICO N° 26 - Permanência dos Professores – 3A

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA nº 40 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma – 3A

<u>ESCOLA</u>	<u>2º ANO</u>	<u>3º ANO</u>	<u>4º ANO</u>	<u>5º ANO</u>	<u>TURMAS</u>	<u>TURMAS Analisadas</u>
3A	2	2	3 + 1	4	12	12

g. Quanto à utilização de material didático:

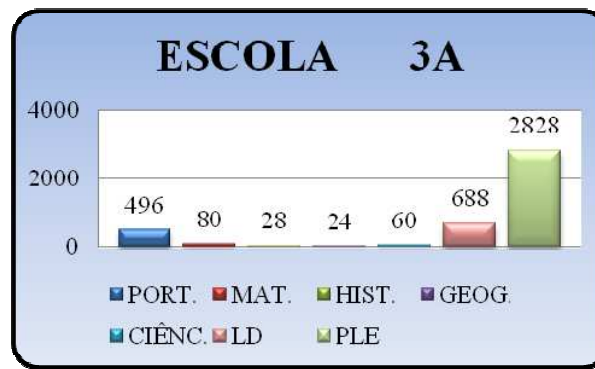


GRÁFICO N° 27 – Escola 3A

Essa escola nos forneceu todos os dados para análise. Analisamos ao todo as Rotinas de 12 professores, num total de 10.275 (dez mil, duzentos e setenta e cinco) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 34,21% (trinta e quatro inteiros e vinte e um centésimos percentuais) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização do PLE ao LD de 75,68% (setenta e cinco inteiros e sessenta e oito centésimos percentuais). Língua Portuguesa tem o maior percentual de utilização, em torno de 70,19% (setenta inteiros e dezenove centésimos percentuais). Matemática, Ciências são respectivamente mais utilizadas, seguidas de História e Geografia. Juntas as 4 disciplinas têm o menor percentual de utilização, 30,81% (trinta inteiros e oitenta e um centésimos) percentuais do tempo dedicado ao LD.

Apresenta um acréscimo no IDEB de 2009 para 2011 de 0,1 (um décimo) ou 1,93% (um inteiro e nove e três centésimos percentuais) e um salto quantitativo do IDESP

de 2009 para 2010 de 25,57% (vinte e cinco inteiros e cinquenta e sete centésimos percentuais) e para 2011 de 6,09% (seis inteiros e nove centésimos percentuais).

A Escola tem uma alta rotatividade de professores e é maior ainda no 4º ano, em geral a maioria permaneceu somente um ano em cada turma. A permanência nos quatro anos só ocorreu com um professor no 2º, 3º e 5º anos. Essa escola recebeu dois *Kits* do Acervo Complementar e só apresentou registro de uma reunião para escolha do LD, embora faça bem menor uso dele em relação ao PLE.

III.b - Escola 3.B

A escola 3.B atende aos alunos que cursam o Ciclo I e II do EF. Está situada num bairro distante do centro da cidade. Funciona para atender ao Ciclo I somente no período vespertino e ao Ciclo II no período matutino e vespertino. No período noturno atende aos alunos EJA e à uma turma de EM regular. Conta com 252 alunos, divididos em 10 turmas.

O corpo docente é formado por 10 professores para o Ciclo I do EF sendo 5 efetivos e 5 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora efetiva, 1 Vice-Diretora e 2 PC, uma para atender ao Ciclo I do EF e outra para atender ao Ciclo II do EF e ao EM.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 41 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais – 3B

Município	Escola	2008		2009		2010		2011	
		IDESP	IDEB	IDESP	IDEB	IDESP	IDEB	IDESP	
3	3B	4,52	6,4	5,89	5,9	6,1	6,37		

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N° 9

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	A/B/E
--	-------

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA nº 42 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 - 3B

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
3B	17/06/2009	02, 03, 09 e 16/06/2009	(4)

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA nº 43 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 - 3B

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P3	P4	P1	P1-IS
B	P2	P2	P2	P2	P2-ED
A	P5	P7	P6	P9	P3-BE
B	P8	P9	P10	P6	P4-AN
C	P6				P5-AP
A	P11	P1	P7	P16	P6-GI
B	P17	P11	P1	P3	P7-MAR
C	P10	P10	P9	P15	P8-MZ
		P15			P9-SO
A	P3	P8	P11	P10	P10-LAU
B	P12	P12	P3	P11	P11-GRA
C	P4	P4	P12	12	P12-RE
D	P14	P18	P13	P13	P13-DE
					P14-ML
					P15-EU
					P16-EL
					P17-MJ
					P18-AD

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

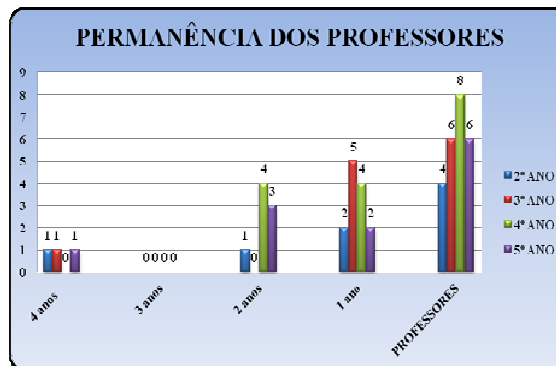


GRÁFICO Nº 28 – Permanência dos professores – 3B

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA nº 44 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 3B

<u>ESCOLA</u>	<u>2º ANO</u>	<u>3º ANO</u>	<u>4º ANO</u>	<u>5º ANO</u>	<u>TURMAS</u>	<u>TURMAS Analisadas</u>
3B	2	2	3 + 1	3	11	11

g. Quanto à utilização de material didático:

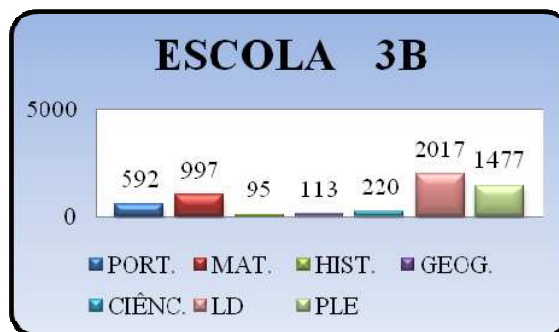


GRÁFICO nº 29 – Escola 3B

Essa escola nos forneceu todos os dados para análise. Analisamos ao todo as Rotinas de 11 professores, num total de 9.825 (nove mil, oitocentos e vinte e cinco) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 35,56% (trinta e cinco inteiros e cinquenta e seis por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de LD ao PLE de 22,88% (vinte e dois inteiros e sessenta e oitenta e oito centésimos percentuais). Quanto à Matemática e Língua Portuguesa embora tenha um percentual maior de utilização, a Matemática se sobrepõe em 40,63% (quarenta inteiros e sessenta e três centésimos percentuais). Ciências tem o maior percentual de utilização, 10,90% (dez inteiros e noventa centésimos percentuais). História e Geografia perfazem juntas 10,31% (dez inteiros e trinta e um centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Apresenta um decréscimo no IDEB de 2009 para 2011 de 0,3 (três décimos) ou 4,69% (quatro inteiros e sessenta e nove centésimos percentuais). No IDESP de 2009 para

2010 teve um acréscimo de 0,01 (um centésimo) e para 2011 teve um acréscimo de 7,38% (sete inteiros e trinta e oito centésimos percentuais).

Quanto à rotatividade de professores é maior no 4º ano, pois não houve nenhum professor que permaneceu neste ano nem pelos quatro ou pelos três anos pesquisados. No 3º ano também houve alta rotatividade de docentes, com exceção de um que permaneceu por quatro anos, os outros permaneceram somente por um ano nessa turma. Aliás, somente 3 professores permaneceram por quatro anos consecutivos no mesmo ano, um no 2º, no 3º e no 5º anos. Além desses, nenhum professor permaneceu por três anos no mesmo ano. Os demais professores somente por dois ou um ano no mesmo ano. Essa escola recebeu 3 Kits do Acervo Complementar e apresentou registro de 4 reuniões para escolha do LD e faz maior uso dele em relação ao PLE.

III.c - Escola 3.C

A Escola 3.C atende somente aos alunos que cursam o Ciclo I do EF. Está localizada no centro da cidade. Funciona no período matutino e vespertino. Conta com 546 alunos, divididos em 22 turmas.

O corpo docente é formado por 22 professores, sendo 10 efetivos e 12 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretor efetivo, 1 Vice-Diretora e 1 PC.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 45 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais – 3C

Município	Escola	2008	2009	2010		2011	
		IDESP	IDEB	IDESP	IDESP	IDEB	IDESP
3	3C	5,86	7,1	6,73	5,87	7	6,82

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO Nº 10

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	A/C/D/E
--	---------

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA Nº 46 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 – 3C

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
3C	27/06/2009	03, 09, 15 e 22/06/2009	(4)

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA nº 47 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 – 3C

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P5	P3	P6	P1-MA
B	P2	P6	P1	P5	P2-MC
C	P26	P3	P2	P4	P3-EL
D	P27	P4	P4	P34	P4-GI
A	P6	P1	P5	P2	P5-SAN
B	P5	P2	P6	P1	P6-MI
C	P3	P18	P9	P3 P25	P7-SIL
D	P7	P7	P10	P8	P8-PA
E	P21		P8	P10	P9-AD
A	P13	P16 P22	P23	P17	P10-GR
B	P11	P15	P15	P9	P11-DE
C	P14	P12	P16	P30 P31	P12-SH
D	P8	P10	P24	P33 P32	P13-MS
E	P18	P17 P20		P28 P29	P14-CA
A	P16	P9	P11	P11	P15-MAG
B	P15	P11	P12	P12	P16-ML
C	P12	P14	P17	P15	P17-DS
D	P9	P8	P7	P7	P18-AN
E	P17	P13	P18	P18	P19-HE
	P19				P20-LEO
					P21-MN
					P22-ALZ
					P23-MB
					P24-SA
					P25-LI
					P26-SV
					P27-CB
					P28-BE
					P29-EDI
					P30-AG
					P31-LU
					P32-PR
					P33-MAP
					P34-MO

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

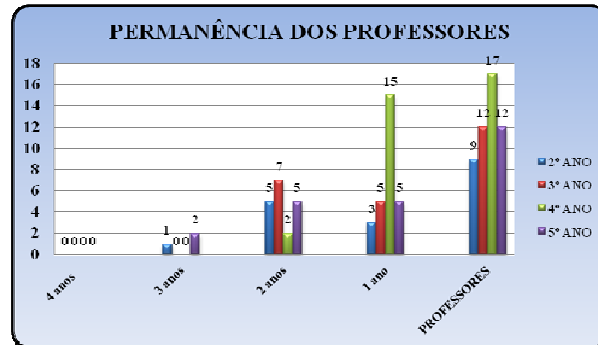


GRÁFICO N° 30 – Permanência dos Professores – 3C

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA n° 48 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma – 3C

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
3C	4	4	5	4 + 1	18	18

g. Quanto à utilização de material didático:

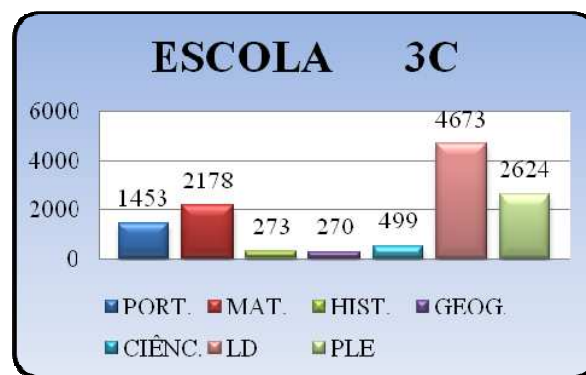


GRÁFICO n° 31 – Escola 3C

É a maior escola que atende ao Ciclo I na esfera regional. Essa escola nos forneceu todos os dados para análise. Analisamos ao todo as Rotinas de 18 professores, num total de 16.100 (dezesesseis mil e cem) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 45,32% (quarenta e cinco inteiros e trinta e dois por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de LD ao PLE de 43,85% (quarenta e três inteiros e oitenta e cinco centésimos percentuais). Quanto à Matemática e Língua Portuguesa embora tenha um alto percentual de utilização, a Matemática se sobrepõe em 43,29% (quarenta e três inteiros e vinte e nove centésimos percentuais) à LP. Ciências tem o terceiro maior percentual de utilização, 10,67% (dez inteiros e sessenta e sete centésimos percentuais) acima de História e Geografia que perfazem juntas 11,61% (onze inteiros e sessenta e um centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Apresenta um decréscimo no IDEB de 2009 para 2011 de 0,1 (um décimo) ou 1,93% (um inteiros e nove e três centésimos percentuais) e um salto quantitativo do IDESP de 2009 para 2010 de 17,41% (dezessete inteiros e quarenta e um centésimos percentuais) e para 2011 de 2,24% (dois inteiros e vinte e quatro centésimos percentuais).

Nessa escola há uma alta rotatividade de professores e a incidência é maior no 4º ano. Não houve nenhum professor que permaneceu por 4 anos na mesma turma e somente 3 professores permaneceram por 3 anos, respectivamente um no 2º ano e dois no 5º ano. Grande parte permaneceu por um ou dois anos somente com cada turma. Essa escola recebeu 4 *Kits* do Acervo Complementar e apresentou registro de 4 reuniões para escolha do LD e é dela o maior uso do LD no seu município.

III.d - Escola 3.D

A Escola 3.D atende aos alunos que cursam o Ciclo I e II do EF. Está situada no bairro mais distante e mais antigo do município. Funciona para atender ao Ciclo I e II no

período matutino e vespertino. Conta com 338 alunos, divididos em 15 turmas. Conta com 1 Sala de Recursos que funciona em 2 períodos.

O corpo docente é formado por 15 professores para o Ciclo I do EF, sendo 10 efetivos e 3 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora efetiva, 1 Vice-Diretora e duas PC, uma para o Ciclo I e outro para o Ciclo II desde o ano de 2008.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 49 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais – 3D

Município	Escola	2008	2009	2010	2011		
		IDESP	IDEB	IDESP	IDESP	IDEB	IDESP
3	3D	3,98	5,4	4,45	5,15	5,6	4,75

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N° 11

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	A/D/E
--	-------

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA n° 50 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
3D	23/06/2009	10,15 e 22/06/2009	(3)

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 51 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 – 3D

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P2	P2	P4	P1-GL
B	P2	P1	P1	P1	P2-ER
C	P3	P3	P3	P3	P3-FR
					P4-RO
					P5-HE

A	P5	P5	P5	P5	P6-LI		
B	P6	P6	P6	P6	P7-AC		
C	P4	P4	P4	P7	P8-RSP8		
A	P14	P15	P14	P16	P17	P7	P8
B	P8	P7	P9	P10	P10-CR		
C	P10	P8	P8	P9	P11-IV		
A	P11	P11	P11	P2	P12-AD		
B	P16	P7	P17	P12	P13-RA		
C	P12	P10	P10	P12	P14-LC		
D	P13	P13	P13	P13	P15-DA		
					P16-IL		
					P17-IB		

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

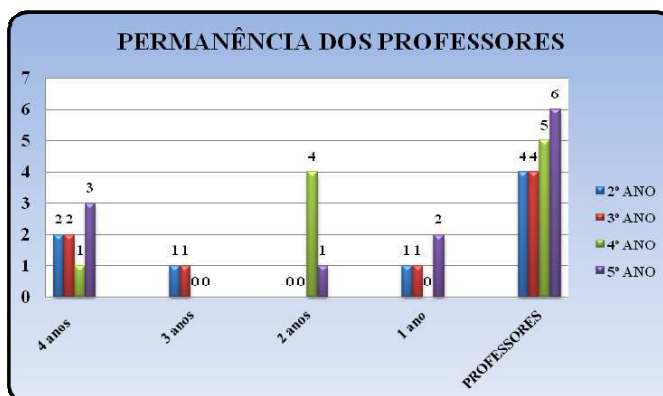


GRÁFICO Nº 32 – Permanência dos Professores - 3D

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA Nº 52 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 3D

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
3D	3***	3	3	3 + 1	13	13

g. Quanto à utilização de material didático:

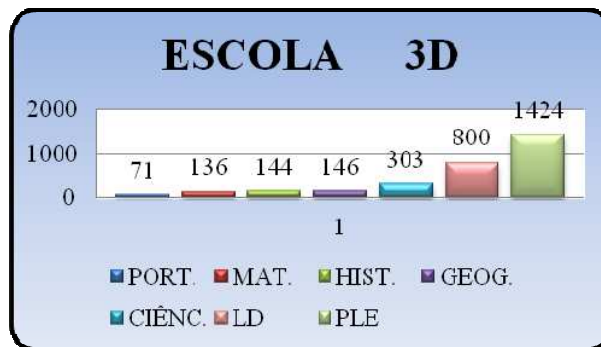


GRÁFICO nº 33 – Escola 3D

Essa escola nos forneceu todos os dados para análise. Analisamos ao todo as Rotinas de 13 professores, num total de 11.675 (onze mil, seiscentos e setenta e cinco) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 19,04% (dezenove inteiros e quatro centésimos por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização do PLE ao LD de 43,83% (quarenta e três inteiros e oitenta e três centésimos percentuais). Ciências tem o maior percentual de utilização, 37,87% (trinta e sete inteiros e oitenta e sete centésimos percentuais). Quanto à Língua Portuguesa tem o menor percentual de utilização, seguida da Matemática, História e Geografia. Juntas perfazem o percentual de 62,12% (sessenta e dois inteiros e doze centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Apresenta um acréscimo no IDEB de 2009 para 2011 de 03,58% (três inteiros e cinquenta e oito centésimos percentuais) e um salto quantitativo do IDESP de 2009 para 2010 de 13,60% (treze inteiros e sessenta centésimos percentuais) e para 2011 um decréscimo de 7,77% (sete inteiros e setenta e sete centésimos percentuais).

Há baixa rotatividade de professores nessa escola, mas o maior índice se deu no 4º ano. O corpo docente é efetivo e costuma mudar de turma. Essa escola recebeu três *Kits* do Acervo Complementar e apresentou registro de três reuniões para escolha do LD, embora faça o menor uso dele no seu município.

IV - O Município 4

Trata-se de um município que conta com 40.051 habitantes, em torno de 90% dessa população reside em área urbana com PIB per capita R\$ 14.907,05.

No ano de 2009, contou com 5093 matrículas no Ensino Fundamental, sendo 3873 em escola pública estadual, 791 em escola pública municipal e 429 em escola da rede privada, 1657 matrículas no ensino médio, sendo 1423 na rede estadual e 234 em escola da rede privada, das 865 matrículas na educação infantil, 780 alunos matriculados em escola de educação infantil da rede municipal e 85 alunos matriculados em escola de educação infantil da rede privada.

O município conta com 293 docentes do ensino fundamental, sendo 184 da rede pública estadual, 49 da rede municipal e 60 da rede privada. No ensino médio conta com 141 docentes, sendo 101 da rede estadual e 40 da rede privada.

Na rede municipal conta com 56 docentes de educação pré-escolar, sendo 44 da rede municipal e 12 da rede privada.

O município conta também com quinze escolas de ensino fundamental sendo 10 das escolas da rede estadual, 3 da rede privada e 2 da rede municipal. A rede estadual só atende alunos a partir do segundo ano do ensino fundamental, ficando a cargo do município e da rede privada atender a todos os alunos de primeiro ano do EF.

Das escolas citadas, 7 delas atendem também ao ensino médio, sendo 4 escolas da rede estadual, 3 da rede privada. O município conta ainda com 11 escolas de educação pré-escolar, sendo 8 da rede municipal e 3 da rede privada.

Foi especificamente nas 7 escolas que atendem ao ensino fundamental da rede estadual que desenvolvemos nossa pesquisa. Destas, 4 escolas atendem somente ao Ciclo I do EF, 1 atende aos alunos do Ciclo I e II do EF e 2 atendem a todos os níveis.

Às 7 escolas chamaremos de Escola 4.A, Escola 4.B, Escola 4.C, Escola 4.D, Escola 4.E, Escola 4.F e Escola 4.G.

TABELA N° 53 - Demonstrativo Geral do Cálculo do Tempo descrito nas Rotinas de Trabalho dos Professores para a Utilização de Materiais

<u>MUNICÍPIO</u>	<u>ESCOLAS</u>	<u>TURMAS</u>	<u>SEMANAS</u>	<u>HORAS</u>	<u>PLE</u>	<u>LD</u>	<u>TOTAL</u>	<u>%</u>
4 23,46%	4 A	15	436	10900	1568	925	2493	22,87
	B	6	176	4400	629	856	1485	33,75
	C	10	52	1300	254	193	447	34,38
	D	9	300	7500	895	715	1610	21,46
	E	12	72	1800	335	121	456	25,33
	F	8	211	5275	430	252	682	12,92
	G	4	117	2925	148	249	397	13,57

IV.a - Escola 4.A

A escola 4.A atende somente aos alunos que cursam o Ciclo I do EF. Está localizada no centro da cidade. É a escola estadual mais antiga do município. Funciona no período matutino e vespertino. Conta com 354 alunos, divididos em 14 turmas. Conta com 1 Sala de Recursos que funciona em um único período.

O corpo docente é formado por 14 professores, sendo 9 efetivos e 5 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora efetiva, 1 Vice-Diretor e 1 PC.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 54 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 4A

Município	Escola	2008	2009	2010	2011
		IDESP	IDEB	IDESP	IDEB
4	4A	4,86	6,6	6,5	7,37
					6,9
					7,76

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N° 12

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	A/B/C/D
---	----------------

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA Nº 55 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 - 4A

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	Quantidade de Reuniões
4 A	NÃO*	NÃO*	NÃO*

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA nº 56 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 - 4A

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P1	P1	P1	P1-RA
B	P2	P4	P2	P2	P2-EL
C	P25	P2	P3	P3	P3-CR
D			P5		P4-TE
A	P6	P9		P6	P5-CI
B	P7	P7	P9	P4	P6-IR
C	P8	P8	P8	P8	P7-SA
D	P23	P5			P8-IL
A	P9	P6	P19	P14	P9-ZE
B	P12	P11	P4	P20	P10-JA
C	P11	P13	P13	P13	P11-MT
D	P22	P24	P15		P12-BE
E		P10			P13-AD
A	P16	P16	P16	P16	P14-ED
B	P4	P12	P17	P19	P15-GI
C	P14	P14	P14	P17	P16-MK
D	P10	P19	P18	P18	P17-TA
					P18-ON
					P19-JO
					P20-RL
					P21-RO
					P22-HE
					P23-ML
					P24-MC
					P25-

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

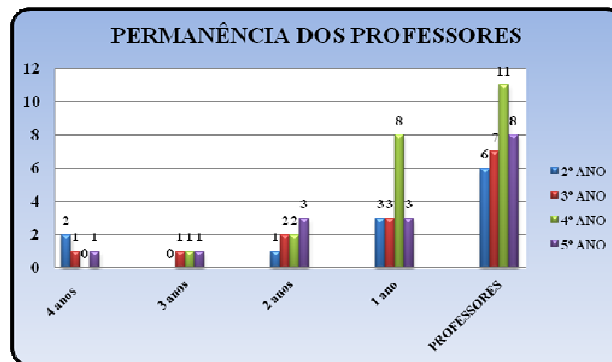


GRÁFICO N° 34 - Permanência dos Professores – 4A

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA n° 57 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
4A	3	3	4 + 1	4	15	15

g. Quanto à utilização de material didático:

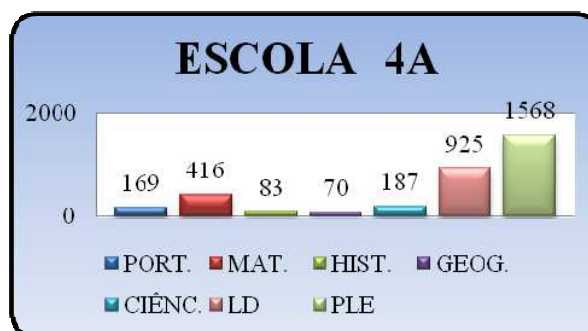


GRÁFICO N° 35 – Escola 4A

Essa escola não nos forneceu parte dos dados para análise, excetuando-se as atas de registros de escolhas do LD. Sobre as Rotinas, analisamos ao todo as Rotinas de 15 professores, num total de 10.900 (dez mil e novecentas) horas de registros de trabalho. Em

geral, a escola utiliza 22,87% (vinte e dois e oitenta e sete centésimos por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de PLE ao LD de 41,01% (quarenta e um inteiros e um centésimo percentuais). Matemática tem um percentual maior de utilização de 44,97% (quarenta e quatro inteiros e noventa e sete centésimos) percentuais, seguido por Ciências que tem percentual próximo de utilização de LP, seguidos de História e Geografia que tem um percentual bem menor. Juntas perfazem 55,02% (cinquenta e cinco inteiros e dois centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD, sendo 38,48% (trinta e oito inteiros e quarenta oito centésimos percentuais) para Ciências e LP somadas.

Apresenta um acréscimo no IDEB de 2009 para 2011 de 04,35% (quatro inteiros e trinta e cinco centésimos percentuais) ou 0,3 (três décimos). No IDESP de 2009 para 2010 teve outro salto quantitativo de um 11,81 % (onze inteiros e oitenta e um centésimos percentuais) e para 2011 teve um acréscimo de 5,03% (cinco inteiros e três centésimos percentuais).

Quanto à rotatividade de professores é maior no 4º ano e há maior permanência dos professores no 2º ano seguido do 5º ano, mas mesmo assim há uma rotatividade considerável de docentes visto a permanência de maior número por um ano somente. Essa escola recebeu 4 *Kits* do Acervo Complementar e não apresentou registro de reuniões para escolha do LD.

IV.b - Escola 4.B

A escola 4.B atende somente aos alunos que cursam o Ciclo I do EF. Está localizada num bairro na periferia da cidade. É a escola estadual de mais recente construção e é a menor em espaço físico também. Funciona no período matutino e vespertino. Conta com 149 alunos, divididos em 6 turmas.

O corpo docente é formado por 6 professores, sendo 3 efetivos e 3 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Vice-Diretor e 1 PC.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 58 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 4 B

Município	Escola	2008	2009	2010	2011	IDESP
		IDESP	IDEB	IDESP	IDEB	
4	4B	2,61	4,4	3,64	5,53	5,8

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N° 13

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	B/C
--	-----

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA N° 59 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 – 4B

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
4B	26/06/2009	15,17,22 e 26/06/2009	(4)

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 60 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 – 4B

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P1	P2	P1	P1-
B			P1	P5	P2-LU
A	P4	P2	P7	P2	P3-IZ
B	P8			P3	P4-EL
A				P7	P5-AP
B					P6-RM
A	P3	P3	P4	P4	P7-RO
B	P6	P11			P8-FA
A	P9	P4	P10	P6	P9-AD
B		P6	P12		P10-JO
					P11-TA
					P12-LE

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

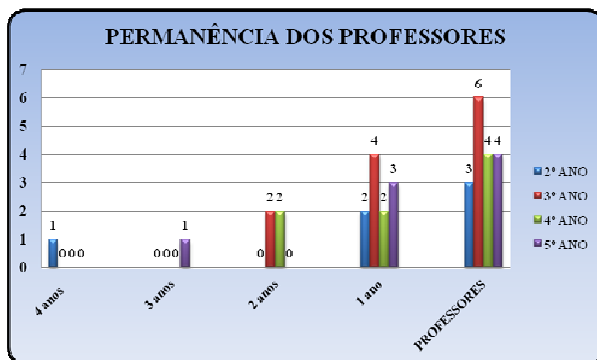


GRÁFICO Nº 36 - Permanência dos professores - 4B

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA Nº 61 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 4B

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
4B	1	1e1N	2	1	6	5

g. Quanto à utilização de material didático:

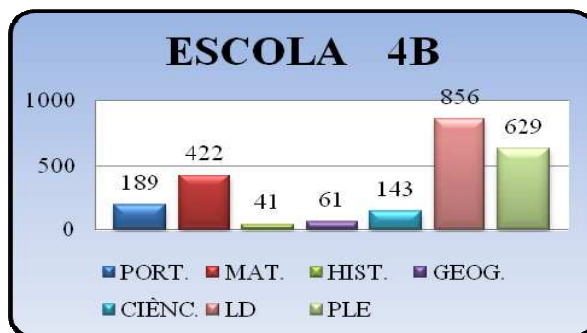


GRÁFICO nº 37 – Escola 4B

Essa escola nos forneceu grande parte dos dados para análise, excetuando-se a Rotina de uma das turmas. Sobre as Rotinas, analisamos ao todo as Rotinas de 5 professores, num total de 4.400 (quatro mil e quatrocentas) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 33,75% (trinta e três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de LD ao PLE de 26,52% (vinte e seis inteiros e cinquenta e dois centésimos percentuais). Matemática tem um percentual maior de utilização de 49,29% (quarenta e nove inteiros e vinte e nove centésimos percentuais), seguido por LP e Ciências com percentual bem próximo de utilização, somados perfazem 38,78% (trinta e oito inteiros e setenta e oito centésimos percentuais). História e Geografia têm um percentual bem menor. Juntas perfazem 11,91% (onze inteiros e noventa e um centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Apresenta um salto quantitativo no IDEB de 2009 para 2011 de 24,14 (vinte e quatro inteiros e catorze centésimos) ou 1,4 (um inteiro e quatro décimos). No IDESP de 2009 para 2010 teve outro salto quantitativo de um 34,17 % (trinta e quatro inteiros e dezessete centésimos percentuais) e para 2011 teve um acréscimo de 9,05% (nove inteiros e cinco centésimos percentuais).

Quanto à rotatividade de professores, somente um permaneceu por quatro anos no 2º ano e um por três anos no 5º ano. A rotatividade, porém, foi maior no 3º ano que teve o maior número de professores e estes permaneceram por um ano em cada ano e somente um por dois anos neste ano. Essa escola recebeu 2 *Kits* do Acervo Complementar e apresentou registro de 4 reuniões para escolha do LD. Faz maior uso do LD em relação ao PLE.

IV.c - Escola 4. C

A Escola 4.C atende somente aos alunos que cursam o Ciclo I do EF. Está localizada num bairro periférico. Funciona no período matutino e vespertino. Conta com

238 alunos, divididos em 12 turmas. Conta com 1 Sala de Recursos que funciona em 2 períodos.

O corpo docente é formado por 12 professores, sendo 7 efetivos e 5 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora efetiva, 1 Vice-Diretor e 1 PC.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 62 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais - 4C

Município	Escola	2008	2009	2010	2011		
		IDESP	IDEB	IDESP	IDESP	IDEB	IDESP
4	4C	3,26	6,2	7,67	4,94	6,2	7,19

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N° 14

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	A/E
--	-----

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA N° 63 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 – 4C

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
4C	27/06/2009	03, 09,15 e 22/06/2009	(4)

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 64 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P1	P1	P1	P1-JU
B	P5	P2	P2	P2	P2-LE
C	P11				P3-MT
A	P3	P6	P3	P3	P4-JA
					P5-MAP
					P6-AB

B	P2	P3	P4	P4	P7-MC
C	P12	P8			P8-ML
					P9-EL
A	P6	P7	P7	P7	P10-JO
B	P4	P14	P9	P14	P11-ML
C	P13	P4	P14	P8	P12-AL
					P13-TA
A	P7	P9	P6	P6	P14-HE
B	P9	P10	P8	P10	
C	P10		P5	P9	

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

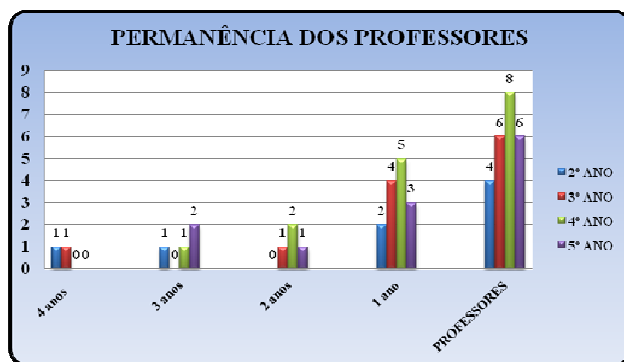


GRÁFICO Nº 38 - Permanência dos Professores – 4C

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA Nº 65 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma – 4C

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
4C	3N	3N	1e1N	1e1N	10	2

g. Quanto à utilização de material didático:

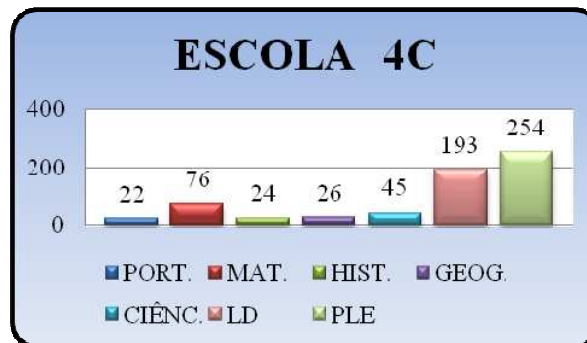


GRÁFICO Nº 39 – Escola 4C

Essa escola nos forneceu poucos dados para nossa análise. De 12 professores somente analisamos a Rotina de 2 professores, num total de 1.300 (um mil e trezentas) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 34,38% (trinta e quatro inteiros e trinta e oito centésimos por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de PLE ao LD de 24,02% (vinte e quatro inteiros e dois centésimos percentuais). Matemática tem um percentual maior de utilização de 39,37% (trinta e nove inteiros e trinta e sete centésimos percentuais), seguido por Ciências que tem 23,31% (vinte e três inteiros e trinta e um centésimos percentuais). Geografia, História e LP têm percentuais de utilização bem próximos. Juntas perfazem 37,30% (trinta e sete inteiros e trinta centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Mantém o mesmo IDEB de 2009 para 2011. No IDESP de 2009 para 2010 teve um decréscimo de um 35,60 % (trinta e cinco inteiros e sessenta centésimos percentuais) e para 2011 teve um salto quantitativo de 31,30% (trinta e um inteiros e trinta centésimos percentuais).

Quanto à rotatividade de professores é maior no 4º ano, pois não houve nenhum professor que permaneceu neste ano pelos quatro anos pesquisados. A grande parte dos professores permaneceu somente por um ano no mesmo ano. Essa escola recebeu 2 *Kits* do Acervo Complementar e apresentou registro de 4 reuniões para escolha do LD, embora faça maior uso do LD em relação ao PLE.

IV.d - Escola 4. D

A Escola 4.D atende aos alunos que cursam o Ciclo I e II do EF. Está situada num bairro periférico da cidade. Funciona para atender ao Ciclo I e II no período matutino e vespertino. Conta com 212 alunos do Ciclo I do EF, divididos em 10 turmas. Conta com 1 Sala de Recursos que funciona em um único período.

O corpo docente é formado por 10 professores para o Ciclo I do EF, sendo 4 efetivos e 6 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora efetiva, 1 Vice-Diretora e 2 PC, um para o Ciclo I e outro para o Ciclo II desde o ano de 2008.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 66 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais – 4D

Município	Escola	2008	2009	2010		2011	
		IDESP	IDEB	IDESP	IDESP	IDEB	IDESP
4	4D	3,81	5,4	6,45	6,94	7	7,81

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N° 15

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	C/D
--	-----

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA N° 67 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 – 4D

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
4D	NÃO*	NÃO*	NÃO*

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 68 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 – 4D

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P3	P2	P2	P1-RO
B	P5	P1	P1	P1	P2-ML
C		P2			P3-FA
A	P11	P4	P13	P7	P4-AL
B	P12	P6	P4	P4	P5-LU
C			P6		P6-SIL
A	P7	P8	P7	P8	P7-OS
B	P9	P10	P3	P10	P8-RO
C				P3	P9-RE
A	P8	P7	P8	P6	P10-CL
B	P2	P9	P9	P9	P11-MD
C	P14				P12-AP
					P13-LI
					P14-IV

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

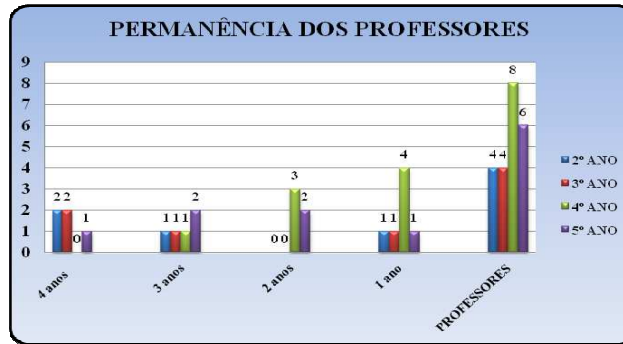


GRÁFICO N° 40 – Permanência dos Professores – 4D

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA N° 69 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma – 4 D

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
4D	3	2	2	2	9	9

g. Quanto à utilização de material didático:

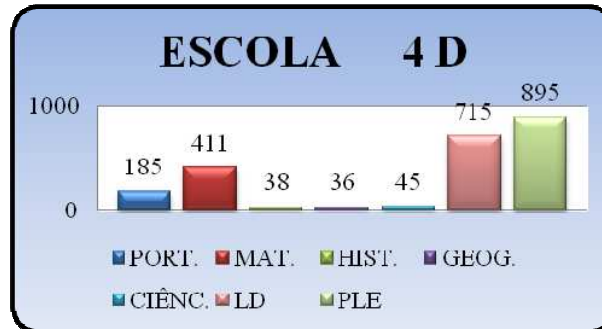


GRÁFICO Nº 41 – Escola 4D

Essa escola nos forneceu grande parte dos dados para nossa análise. Analisamos a Rotina de 9 turmas, num total de 7.500 (sete mil e quinhentas) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 21,46% (vinte e um inteiros e quarenta e seis centésimos por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de PLE ao LD de 20,22% (vinte inteiros e vinte e dois centésimos percentuais). Matemática tem um percentual maior de utilização de 57,48% (cinquenta e sete inteiros e quarenta e oito centésimos percentuais), seguido por LP com 25,87% (vinte e cinco inteiros e oitenta e sete centésimos percentuais). Em seguida, com percentuais bem próximos de utilização temos Ciências, História e Geografia que juntas perfazem 16,64% (dezesesse inteiros e sessenta e quatro centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Apresenta um salto quantitativo no IDEB de 2009 para 2011 de 32,86 (trinta e dois inteiros e oitenta e seis centésimos) ou 2,6 (dois inteiros e seis décimos). No IDESP de 2009 para 2010 teve um acréscimo de um 07,07 % (sete inteiros e sete centésimos percentuais) e para 2011 teve um salto quantitativo de 11,14% (onze inteiros e catorzes centésimos percentuais).

Quanto à rotatividade de professores é maior no 4º ano, pois não houve nenhum professor que permaneceu neste ano pelos 4 anos pesquisados. Não é uma escola que tenha alta rotatividade de professores, pois a maioria do corpo docente é efetivo na unidade, o que há é uma troca de turmas entre os próprios professores. No 2º e 3º anos 2 professores

permaneceram pelos 4 anos e 1 do 5º ano também, vários permaneceram por 3 anos no mesmo ano.

Essa escola recebeu 2 *Kits* do Acervo Complementar e não apresentou registro de reuniões para escolha do LD. Faz maior uso do PLE ao LD.

IV.e - Escola 4. E

A Escola 4.E atende somente aos alunos que cursam o Ciclo I do EF. Está localizada próximo ao centro da cidade. Funciona no período matutino e vespertino. Conta com 284 alunos, divididos em 12 turmas.

O corpo docente é formado por 12 professores, sendo 10 efetivos e 2 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretor efetivo, 1 Vice-Diretora e 1 PC.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA Nº 70 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais – 4E

Município	Escola	2008	2009	2010		2011	
		IDESP	IDEB	IDESP	IDESP	IDEB	IDESP
4	4E	4,98	6,3	6,18	6,34	6,6	6,62

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO Nº 16

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	A/B/C
--	-------

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA N° 71 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 – 4E

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
4E	28/06/2009	NÃO*	NÃO*

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 72 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 – 4E

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P1	P1	P1	P1-TE
B	P2	P2	P2	P3	P2-AU
C	P3	P3	P3	P4	P3-CE
A	P4	P4	P4	P5	P4-CL
B	P5	P5	P5	P2	P5-MA
C	P6	P6	P6	P6	P6-AD
A	P14	P7	P11	P11	P7-ME
B	P7	P13	P9	P7	P8-NE
C	P15	P10	P12	P12	P9-ZA
				P13	P10-RO
A	P8	P8	P8	P8	P11-GI
B	P11	P11	P7	P9	P12-SO
C	P9	P9	P10	P10	P13-RE
D	P10				P14-CI
					P15-CZ
					P16-RS

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

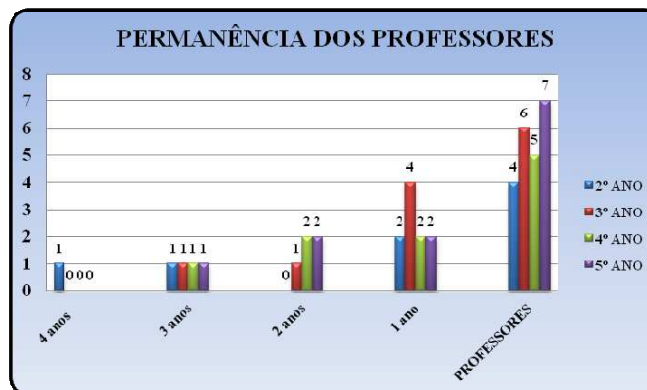


GRÁFICO N° 42 – Permanência dos Professores – 4E

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA N° 73 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma – 4E

<u>ESCOLA</u>	<u>2º ANO</u>	<u>3º ANO</u>	<u>4º ANO</u>	<u>5º ANO</u>	<u>TURMAS</u>	<u>TURMAS Analisadas</u>
4E	3N	3N	2e1N	3N	12	2

g. Quanto à utilização de material didático:

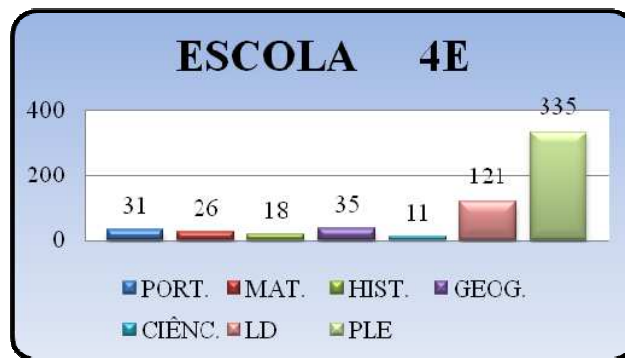


GRÁFICO N° 43 – Escola 4E

Essa escola não nos forneceu grande parte dos dados para nossa análise. Das doze turmas da escola, analisamos a Rotina somente de 2 turmas, num total de 1.800 (um mil e oitocentas) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 25,33% (vinte e cinco inteiros e trinta e três centésimos por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização do PLE ao LD de 36,11% (trinta e seis inteiros e onze centésimos percentuais). Em geral, apuramos percentual de utilização próximo de todas as disciplinas, respectivamente sendo maior de Geografia, LP, Matemática, História e Ciências.

Apresenta um acréscimo no IDEB de 2009 para 2011 de 4,55 (quatro inteiros e cinquenta e cinco centésimos) ou 0,3 (três décimos). No IDESP de 2009 para 2010 teve um acréscimo de um 2,53 % (dois inteiros e cinquenta e três centésimos percentuais) e para 2011 teve um acréscimo de 4,33% (quatro inteiros e trinta e três centésimos percentuais).

Quanto à rotatividade de professores foi maior no 3º ano, mas não há alteração de professores, os professores mudam de ano, mas são efetivos na própria escola.

Essa escola recebeu 3 *Kits* do Acervo Complementar e não apresentou registro de reuniões para escolha do LD. Faz maior uso do PLE ao LD.

IV.f - Escola 4. F

A Escola 4.F atende aos alunos que cursam o Ciclo I e II do EF, EM e EJA. Está situada num distrito distante 18,6 quilômetros do município. Os alunos do Ciclo I e II do EF são atendidos no período matutino e vespertino e no período noturno são atendidos também aos alunos do EM e da EJA. Conta com 162 alunos, divididos em 8 turmas.

O corpo docente é formado por 8 professores para o Ciclo I do EF, sendo 2 efetivos e 6 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora efetiva, 1 Vice-Diretora e 3 PC, 1 para o Ciclo I e outro para o Ciclo II e outra para o EM e EJA, desde o ano de 2008.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA Nº 74 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais – 4F

Município	Escola	2008	2009	2010	2011	
		IDESP	IDEB	IDESP	IDEB	IDESP
4	4F	3,15	5,2	4,98	5,8	6,51

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO Nº 17

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	B/C
--	-----

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA N° 75 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 – 4F

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
4F	28/06/2009	08 e 22/06/2009	(2)

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 76 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 - 4F

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P2	P1	P3	P1-MI
B	P5		P2	P2	P2-GI
A	P6	P1	P3	P8	P3-MA
B	P4	P3		P1	P4-MS
A	P7	P4	P4	P12	P5-TO
B	P11	P6	P6	P10	P6-KA
A	P2	P9	P7	P4	P7-AD
B	P3	P7	LU	P8	P8-CL
C				P10	P9-LU

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-

2012:

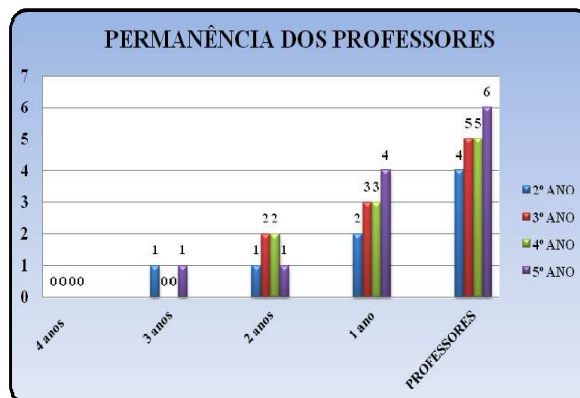


GRÁFICO N° 44 - Permanência dos Professores – 4F

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA N° 77 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma – 4F

<u>ESCOLA</u>	<u>2º ANO</u>	<u>3º ANO</u>	<u>4º ANO</u>	<u>5º ANO</u>	<u>TURMAS</u>	<u>TURMAS Analisadas</u>
4F	1	2	2	3	8	8

g. Quanto à utilização de material didático:

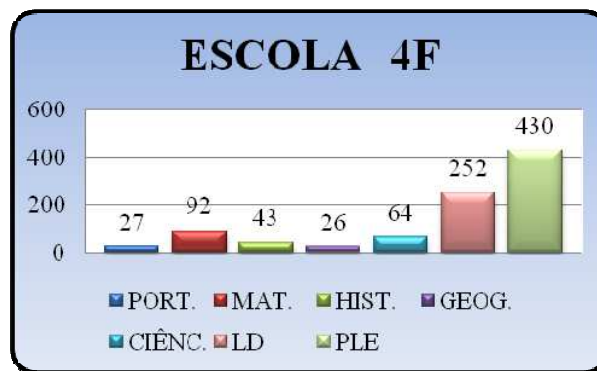


GRÁFICO N° 45 – Escola 4F

Essa escola nos forneceu todos os dados para nossa análise. Analisamos a Rotina de oito turmas, num total de 5.275 (cinco mil, duzentos e setenta e cinco) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 12,92% (doze inteiros e noventa e dois centésimos por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de PLE ao LD de 41,40% (quarenta e um inteiros e quarenta centésimos percentuais). Matemática tem um percentual maior de utilização de 36,50% (trinta e seis inteiros e cinquenta centésimos percentuais), seguido por Ciências com 25,39% (vinte e cinco inteiros e trinta e nove centésimos percentuais). Em seguida, com percentuais bem próximos de utilização temos História, LP e Geografia que juntas perfazem 38,09% (trinta e oito inteiros e nove centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Apresenta um acréscimo no IDEB de 2009 para 2011 de 10,35% (dez inteiros e trinta e cinco centésimos percentuais) ou 0,6 (seis décimos). No IDESP de 2009 para 2010

teve um decréscimo de um 9,44 % (nove inteiros e quarenta e quatro centésimos percentuais) e para 2011 teve um salto quantitativo de 30,73% (trinta inteiros e setenta e três centésimos percentuais).

Quanto à rotatividade de professores é maior no 5º ano, pois não houve nenhum professor que permaneceu pelos 4 anos pesquisados no mesmo ano. Somente 2 permaneceram por 3 anos e os em sua grande maioria por 1 ano e alguns por 2 anos no mesmo ano.

Essa escola recebeu 2 *Kits* do Acervo Complementar e apresentou 2 registros de reuniões para escolha do LD. Faz maior uso do PLE ao LD.

IV.g - Escola 4. G

A escola 4.G atende aos alunos que cursam o Ciclo I e II do EF, EM e EJA. Está situada num distrito distante 21 quilômetros do município. Os alunos do Ciclo I e II do EF são atendidos no período matutino e vespertino e no período noturno são atendidos também aos alunos do EM e da EJA. Conta com 79 alunos do Ciclo I do EF, divididos em 4 turmas.

O corpo docente é formado por 4 professores para o Ciclo I do EF, sendo 1 efetivo e 3 admitidos em caráter temporário. Conta com 1 Diretora efetiva, 1 Vice-Diretora e 1 PC desde o ano de 2008, embora atenda a todos os níveis de ensino.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 78 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais – 4G

Município	Escola	2008		2009		2010		2011	
		IDESP	IDEB	IDESP	IDEB	IDESP	IDEB	IDESP	
4	4G	5,85	5,3	6,92	6,82	5,3	7,19		

a. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO N° 18

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	D
---	----------

b. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA N° 79 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 - 4G

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
G	NÃO*	NÃO*	NÃO*

c. Quanto à rotatividade docente:

TABELA N° 80 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 – 4G

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P1	P2	P3	P2	P1-MA
A	P2	P3	P2	P5	P2-ML
A	P4	P5	P4	P4	P3-AM
A	P5	P4	P5	P6	P4-NA
				P3	P5-TE
					P6-BE

d. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

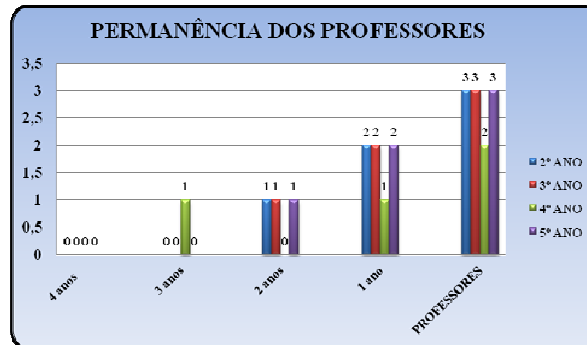


GRÁFICO N° 46 – Permanência dos Professores - 4G

e. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA Nº 81 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma – 4G

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
4G	1	1	1	1	4	4

f. Quanto à utilização de material didático:

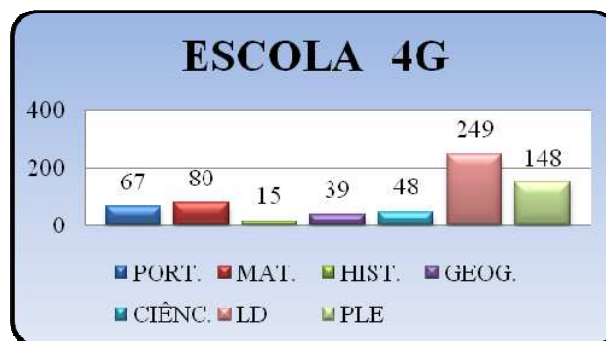


GRÁFICO Nº 47 – Escola 4G

Essa escola nos forneceu grande parte dos dados para nossa análise. Analisamos a Rotina de quatro turmas, num total de 2.925 (duas mil, novecentos e vinte e cinco) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 13,57% (treze inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização de LD ao PLE de 40,67% (quarenta inteiros e sessenta e sete centésimos percentuais). Matemática tem um percentual maior de utilização de 32,12% (trinta e dois inteiros e doze centésimos percentuais), seguido por LP com 26,90% (vinte e seis inteiros e noventa centésimos percentuais). Em seguida, com percentuais próximos de utilização temos Ciências, Geografia e História que juntas perfazem 40,96% (quarenta inteiros e noventa e seis centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Mantém o IDEB de 2009 para 2011. No IDESP de 2009 para 2010 teve um decréscimo de um 1,45 % (um inteiros e quarenta e cinco centésimos percentuais) e para 2011 teve um acréscimo de 5,15% (cinco inteiros e quinze centésimos percentuais).

A rotatividade de professores é alta, embora a escola seja pequena. Somente 1 professor do 4º ano permaneceu por 3 anos consecutivos no mesmo ano, os demais em sua grande maioria por 1 ano e alguns por 2 anos no mesmo ano.

Essa escola recebeu 1 *Kit* do Acervo Complementar e não apresentou registro de reuniões para escolha do LD. Faz maior uso do LD ao PLE.

V. O Município 5

Trata-se de um município que conta com 14.686 habitantes, em torno de 86% dessa população reside em área urbana com PIB per capita R\$ 10.054,57.

No ano de 2009, contou com 2156 matrículas no Ensino Fundamental, sendo 811 em escola pública estadual, 1160 em escola pública municipal e 185 em escola da rede privada, 555 matrículas no ensino médio, sendo 497 na rede estadual e 58 em escola da rede privada. Das 372 matrículas na educação infantil, 313 alunos matriculados em escola de educação infantil da rede municipal e 59 alunos matriculados em escola de educação infantil da rede privada.

O município conta com 131 docentes do Ensino Fundamental, sendo 47 da rede pública estadual, 57 da rede municipal e 27 da rede privada. No Ensino Médio conta com 48 docentes, sendo 37 da rede estadual e 11 da rede privada.

São 21 docentes de educação pré-escolar no município, sendo 14 da rede municipal e 7 da rede privada.

De ensino fundamental são 7 escolas no município, 2 da rede estadual, 2 da rede privada e 3 da rede municipal.

Das escolas citadas, 3 delas atendem também ao Ensino Médio, sendo 2 escolas da rede estadual, 1 da rede privada. O município conta ainda com 5 escolas de educação pré-escolar, sendo 3 da rede municipal e 2 da rede privada.

Foi especificamente em uma escola que atende ao ensino fundamental da rede estadual que desenvolvemos nossa pesquisa e a chamamos de Escola 5.A.

TABELA N° 82 - Demonstrativo Geral do Cálculo do Tempo descrito nas Rotinas de Trabalho dos Professores para a Utilização de Materiais

<u>MUNICÍPIO</u>	<u>ESCOLAS</u>	<u>TURMAS</u>	<u>SEMANAS</u>	<u>HORAS</u>	<u>PLE</u>	<u>LD</u>	<u>TOTAL</u>	<u>%</u>
5 22,74%	5 A	6	216	5400	787	441	1228	22,74

V- Escola 5.A

A Escola 5.A atende aos alunos que cursam o Ciclo I e II do EF, EM e EJA. Está situada num distrito distante 15 quilômetros do município. O Ciclo I e II do EF são atendidos no período matutino e vespertino e no período noturno são atendidos também os alunos do EM e a EJA. Conta com 101 alunos no Ciclo do EF, divididos em 7 turmas.

O corpo docente é formado por 7 professores para o Ciclo I do EF, sendo 2 efetivos e 5 admitidos em caráter temporário. A escola conta com 1 Diretor designado, 1 Vice-Diretora e 2 PC, 1 para atender ao Ciclo I e outra para atender ao Ciclo II e EM desde o ano de 2008.

Desenvolvemos a pesquisa somente nessa escola, porque dos 5 municípios, este é o único deles que tem uma situação diferenciada. Ao aderir ao Programa de Parceria Estado-Município, municipalizando suas escolas, esta escola, por localizar-se num distrito e atender a todos os níveis de ensino, ficou sob a responsabilidade total do Estado.

a. Quanto aos índices das avaliações externas:

TABELA N° 83 - Índice de Desempenho nas Avaliações Nacionais e Estaduais – 5A

Município	Escola	2008	2009	2010		2011	
		IDESP	IDEB	IDESP	IDESP	IDEB	IDESP
4	5A	2,41	5,6	4,12	5,38	4,7	5,22

b. Quanto ao acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010:

QUADRO nº 19

Acervo de obras complementares recebido do PNLD 2010	A/E
--	-----

c. Quanto às reuniões de escolha do LD para o PNLD 2010:

TABELA Nº 84 - Registro das Reuniões para Escolha do LD no PNLD 2010 – 5A

ESCOLAS	ATA PNLD/ Data (Única)	ATA (s) INSTITUCIONAL(is)/PAUTA(s) de HTPC	
		Data	Quantidade de Reuniões
5 A	23/06/2009	NÃO*	NÃO*

d. Quanto à rotatividade docente:

TABELA Nº 85 - Rotatividade dos Professores durante os anos de 2009-2012 – 5A

	ANOS				PROFESSOR
	2009	2010	2011	2012	
A	P4	P2	P2	P2	P1-IO
B	P2				P2-MA
A	P3	P3	P1	P4	P3-NE
B	P5	P7			P4-RU
A	P8	P4	P3	P10	P5-ML
B	P9		P4	P1	P6-NE
A	P1	P1	P7	P7	P7-ED
B	P6	P6	P6	P3	P8-SO
C				P11	P9-LO
					P10-NE

e. Quanto à permanência dos professores no mesmo ano durante os anos de 2009-2012:

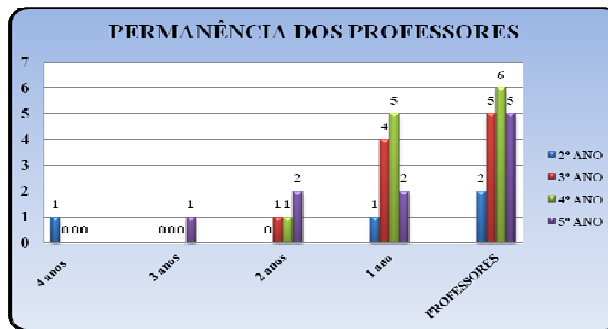


GRÁFICO Nº 48 - Permanência dos Professores - 5A

f. Quanto às Rotinas analisadas:

TABELA N° 86 - Quantitativo de Rotina Semanal de Trabalho de Professores por Turma - 5A

ESCOLA	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO	TURMAS	TURMAS Analisadas
5A	1	2	1	1 + 1	6	6

g. Quanto à utilização de material didático:

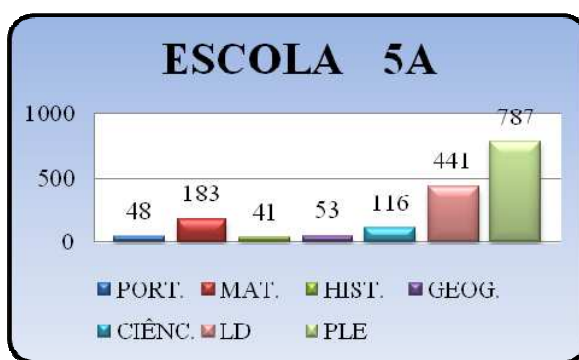


GRÁFICO N° 49 – Escola 5A

Essa escola nos forneceu grande parte dos dados para nossa análise. Analisamos a Rotina de 6 turmas, num total de 5.400 (cinco mil e quatrocentas) horas de registros de trabalho. Em geral, a escola utiliza 22,74% (vinte e dois inteiros e setenta e quatro centésimos percentuais) do tempo de trabalho pedagógico com materiais didáticos.

Tem um percentual maior de utilização do PLE ao LD de 43,97% (quarenta e três inteiros e noventa e sete centésimos percentuais). Matemática tem um percentual maior de utilização de 41,49% (quarenta e um inteiros e quarenta e nove centésimos percentuais), seguido por Ciências com 26,30% (vinte e seis inteiros e trinta centésimos percentuais). Em seguida, com percentuais próximos de utilização temos Geografia, LP e História que juntos perfazem 32,19% (trinta e dois inteiros e dezenove centésimos percentuais) do tempo dedicado ao LD.

Apresentou um decréscimo do IDEB de 2009 para 2011 de 16,18% (dezesseis inteiros e dezoito centésimos percentuais). No IDESP de 2009 para 2010 teve um salto

quantitativo de 23,43 % (vinte e três inteiros e quarenta e três centésimos percentuais) e para 2011 teve um acréscimo de 2,98% (dois inteiros e noventa e oito centésimos percentuais).

A rotatividade de professores é alta, embora a escola seja pequena. Somente 1 professor do 2º ano permaneceu por 4 anos consecutivos no mesmo ano e um professor do 5º ano permaneceu por 3 anos consecutivos no mesmo ano, os demais, na maioria por um ano e alguns por 2 anos no mesmo ano.

Essa escola recebeu 2 *Kits* do Acervo Complementar e não apresentou registro de reuniões para escolha do LD. Faz maior uso do PLE ao LD.

Assim, compreender como se dá a utilização do LD no cotidiano da sala de aula exigiu debruçar-se em coleta e análise de dados muito minuciosamente na esfera local.

Sobre isso, somente a análise pelo *diseño retrospectivo* permite responder às questões que o próprio modelo direcionou.

Ao coletarmos os dados sobre o quantitativo de utilização do LD, pudemos verificar que houve diferença muito significativa na utilização do LD de uma escola para outra escola, de uma turma para outra turma e também pudemos constatar que houve alteração na utilização do LD pelos professores com a implantação do Programa Ler e Escrever.

Para nos certificarmos sobre essas considerações, perguntamos aos professores na Questão 4, “**Você utiliza o Livro Didático no cotidiano de seu trabalho docente?**” e obtivemos:



GRÁFICO Nº 50 – Questão 4 –Professores

Não nos referimos à quantidade de utilização, somente à utilização desse material no cotidiano.

Sobre a quantidade dessa utilização, fizemos a análise das Rotinas e obtivemos:

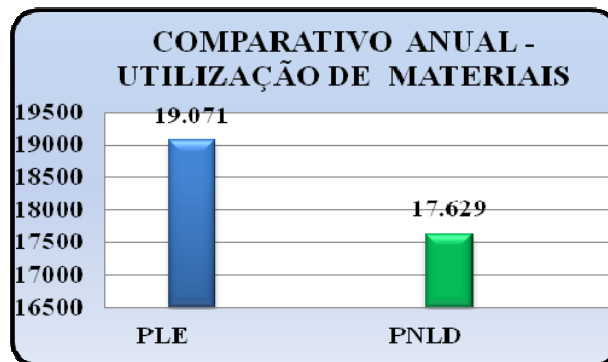


GRÁFICO nº 51 - Comparativo Anual- Utilização de Materiais

Para compreendermos um pouco mais sobre a utilização do LD, perguntamos aos professores: “Se você respondeu sim à questão anterior, especifique: **Para você, o livro didático é um material:**”



GRÁFICO Nº 52 - Questão 5 - Professores

Pelas respostas dos professores pudemos constatar que o LD na atualidade serve como APOIO ao trabalho pedagógico. Um percentual ínfimo respondeu que é uma material imprescindível, o que nos leva a refletir sobre a mudança que vem ocorrendo na utilização do LD após à implemtação do PLE, conforme a resposta às Questão 6: “*Você entende*

que houve mudança na utilização do Livro Didático com a implementação do Programa Ler e Escrever?" e à Questão 7 "Você acredita que o Livro Didático já teve maior importância nas escolas?"



GRÁFICO N° 53 - Questão 6 –Professores



GRÁFICO N° 54 - Questão 7 –Professores

Pelo total das respostas representadas nos dois gráficos, fica evidente que o LD vem sendo visto de modo diferenciado neste último triênio. Até o ano de 2008 o LD era o único material ao qual o professor recorria para apoiá-lo em seu trabalho cotidiano. Com a implementação do PLE, esse quadro foi alterado, conforme podemos verificar nos gráficos abaixo de acordo com dados coletados na análise das Rotinas, o quantitativo que verificamos em relação à utilização do LD:

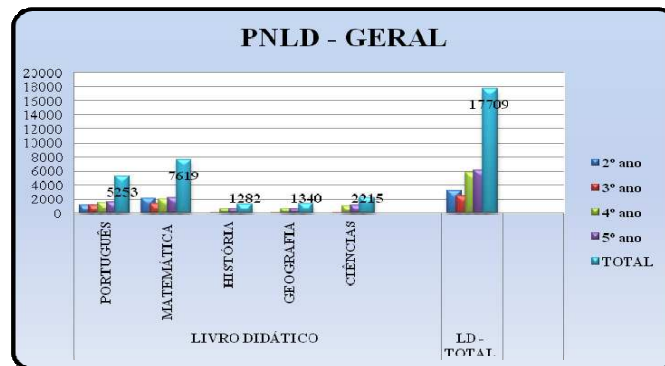


GRÁFICO Nº 55- PNLD Geral

Aprofundamos nossa análise para sabermos quais as disciplinas que os professores mais utilizavam os LD. No 1º e 2º anos, as coleções constam de livros consumíveis, de Letramento e Alfabetização Linguística e Alfabetização Matemática. Do 3º ao 5º ano, as Coleções de livros de Português e Matemática são não-consumíveis, bem como são não-consumíveis as Coleções de História, Geografia e Ciências, e os livros de História e Geografia Regionais para o 4º e 5º anos. Portanto, do 2º ao 5º ano são oferecidos pelo PNLD e escolhidos pelos professores 5 (cinco) LD das diferentes disciplinas.

Podemos constatar que há predominância na utilização dos livros de Matemática, seguidos pelos livros de Português com grande diferença em relação aos livros de Ciências. Os livros de História e Geografia são os menos utilizados, mesmo considerando que são adotados à partir do 3º ano em algumas escolas.

Fato também a ser considerado é o número de horas/aulas na matriz curricular¹⁷⁷ disponível para essas disciplinas. Somente 10% do tempo semanal dos 3ª/4ºs e 4ª/5ºs séries/anos deveria ser dedicado às Ciências Físicas e Biológicas e outros 10% para História/Geografia. Para Língua Portuguesa e Matemática deveriam ser dedicados 30 e 35% respectivamente e os outros 15% para Educação Física/Arte.

¹⁷⁷ Resolução SE Nº 98, de 23 de dezembro de 2008, vigente à época. Revogada pela Resolução SE Nº 81, de 16-12-2011.

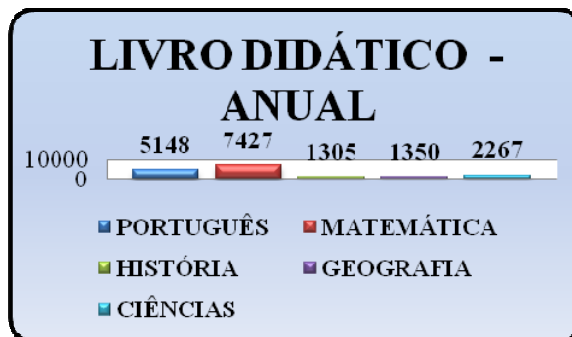


GRÁFICO Nº 56 - Livro Didático – Anual

No que se refere à utilização do material didático do Programa Ler e Escrever, sabe-se que nos anos de 2009 e 2010 não havia material de 3^a/4^{os} e 4^a/5^{os} séries/anos para os alunos, somente o Guia de Planejamento e Orientações Didáticas para os professores. A Coletânea de Atividades atendia somente aos alunos de 1^a/2^o e 2^a/3^o séries/anos. Somente no ano de 2011 foram distribuídas Coletâneas de Atividades para os alunos de 3^a/4^{os} e 4^a/5^{os} séries/anos.

A análise das Rotinas refere-se ao ano de 2010. Mesmo assim há uma grande utilização do material na 3^a/4^o série/ano, aliás essa é a série/ano ano que mais se utilizou o material do PLE. Na 4^a/5^o ano também foi bastante utilizado o material do PLE.

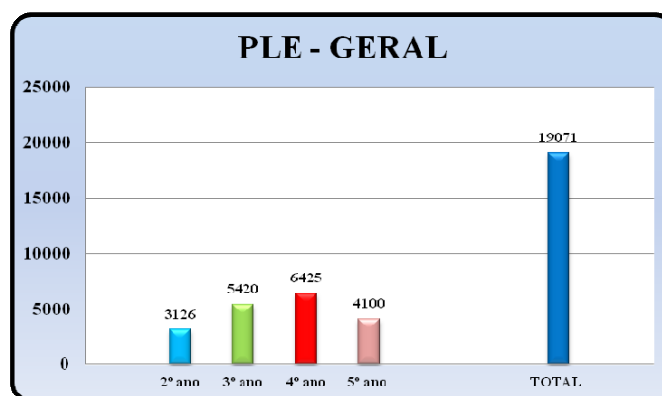


GRÁFICO Nº 57 - PLE - Geral

Analisamos a utilização dos materiais didáticos dos 2 Programas em cada série/ano. Verificamos que no 2º ano os materiais tiveram um quantitativo de utilização bem próximo, predominado em 2,84% (dois inteiros e oitenta e quatro centésimos percentuais) a utilização do LD e em 47,25 % (quarenta e sete inteiros e vinte e cinco centésimos percentuais) a utilização do LD de Matemática ao de Língua Portuguesa, conforme demonstrados nos dados do gráfico comparativo abaixo:

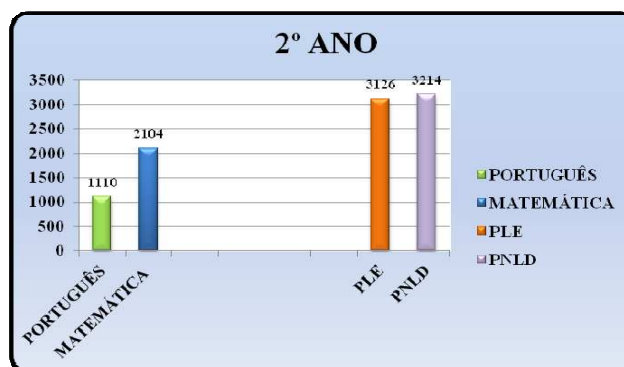


GRÁFICO Nº 58 - 2º ANO

No 3º ano, os materiais dos 2 Programas tiveram um quantitativo bem diferentes de utilização. Os materias do PLE ultrapassaram em 43% (quarenta e três por cento) a utilização bem próximo dos LD, conforme os dados do gráfico comparativo.

Os livros de Ciências, História e Geografia foram muito pouco utilizados, embora essas disciplinas nem constem na matriz curricular para o 3ºano do EF. Houve predominância da utilização dos livros de Matemática.



GRÁFICO Nº 59 - 3º ANO

No 4º ano, os materiais dos 2 Programas tiveram um quantitativo de 10,51% (dez inteiros e cinquenta e um centésimos percentuais) de diferença na utilização para o PLE sobre a utilização dos LD, conforme os dados do gráfico comparativo.

Em relação à utilização total do LD, os livros de História e Geografia foram bem menos utilizados. Juntos tiveram um percentual de 22,56% (vinte e dois inteiros e cinquenta e seis centésimos percentuais) de utilização. O LD de Ciências teve um percentual de utilização um pouco maior, 17,79 % (dezessete inteiros e setenta e nove centésimos percentuais), porém foi o LD de Matemática que teve predominância na utilização, 34,38% (trinta e quatro inteiros e trinta e oito centésimos percentuais) e o de Língua Portuguesa teve 25,25% (vinte e cinco inteiros e vinte e cinco centésimos percentuais) de utilização.

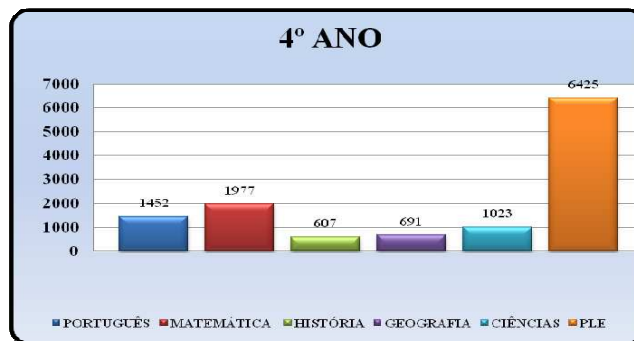


GRÁFICO Nº 60 - 4º ANO

Diferente dos três anos anteriores, no 5º ano, os LD do PNLD tem predominância de 33,88% (trinta e três inteiros e oitenta e oito centésimos percentuais) na utilização em relação ao PLE.

Em relação à utilização total do LD, os livros de História e Geografia foram menos utilizados. Juntos tiveram um percentual de 20,35% (vinte inteiros e cinquenta e trinta e cinco centésimos) de utilização. O LD de Ciências teve um percentual de utilização um pouco maior, 18,09 % (dezoito inteiros e nove centésimos percentuais), porém novamente foi o LD de Matemática que teve predominância na utilização, 35,70% (trinta e cinco inteiros e setenta centésimos percentuais) e o de Língua Portuguesa teve 25,83% (vinte e cinco inteiros e oitenta e três centésimos percentuais) de utilização.



GRÁFICO Nº 61 – 5º ANO

Após fazermos essa análise, fizemos aos professores coordenadores as mesmas perguntas feitas aos professores, “6. *Você entende que houve mudança na utilização do Livro Didático com a implementação do Programa Ler e Escrever?*” e “7. *Você acredita que o Livro Didático já teve maior importância nas escolas?*”



GRÁFICO Nº 62 – Questão 6 – PC



GRÁFICO Nº 63 - Questão 7 - PC

As respostas a ambas as questões nos remeteram a outra questão que fizemos respectivamente aos professores e aos professores coordenadores: “9. Em sua opinião, o PNLD deve ter continuidade no Estado de São Paulo”?

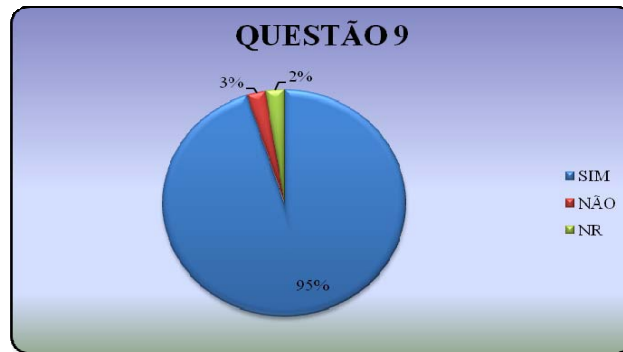


GRÁFICO N° 64 - Questão 9 – Professores



GRÁFICO N° 65 - Questão 9 - PC

As respostas de ambas as categorias, professores e professores coordenadores, embora demonstrem um percentual bem alto no que se refere à continuidade do PNLD no Estado de São Paulo, já aponta para uma situação que embora pareça próxima da unanimidade, os dados coletados nas Rotinas não demonstram tanta certeza e carecem de maior aprofundamento.

A extensão dos dados coletados nos permitiu fazer uma análise mais apurada do processo de implementação nos dois modelos. Na esfera regional e local, ambos se

entrecruzam, reafirmando Elmore (1995) que, nenhum modelo é capaz de captar plenamente a complexidade do processo de implementação.

Assim, a aplicação alternativa dos *diseños prospectivo y retrospectivo* ao mesmo tempo redonda em resultados muito diferentes. A solução analítica que oferece o *diseño prospectivo* sublinha fatores que tendem a centralizar o controle e são facilmente manipulados por aqueles que decidem as políticas: fórmulas de financiamento, estruturas organizacionais formais, relações de autoridade entre as unidades administrativas, regulações e controles administrativos. A diferença decisiva entre as perspectivas reside em que o *diseño prospectivo* confia plenamente nos mecanismos formais de mando e controle capazes de centralizar a autoridade, enquanto que como estratégia analítica, o *diseño prospectivo* reforça as patologias da hierarquia e por isso se faz necessário um modelo alternativo, conforme pudemos constatar na análise da Resolução FNDE N° 60/2009.

O *diseño retrospectivo* não parte de cima do processo de implementação, sim das últimas etapas possíveis, do mesmo ponto em que as ações administrativas se entrecruzam com as decisões privadas. Não começa com um esclarecimento de intenções, sim com uma definição de comportamentos específicos que, em nível mais baixo do processo de implementação, geram a necessidade de uma política, como no caso a duplicidade no uso de materiais didáticos na esfera local.

Só depois que esse comportamento foi descrito, a análise se atreve a estabelecer o objetivo, e este se define primeiro como um conjunto de operações e depois como um conjunto de efeitos e resultados que darão lugar àquelas operações. Depois de haver estabelecido, com precisão, o objetivo correspondente ao nível inferior do sistema, a análise retrocede, através das estruturas responsáveis pela implementação, propondo duas questões: “Que capacidade tem essa unidade de afetar o comportamento da política? Quais recursos requer esta unidade para conseguir esse efeito?”

É a análise do *diseño retrospectivo* que possibilitou constatar que, dentre todas as questões que influenciaram no processo de implementação do PNLD, a que carece de maior destaque pelas implicações que acarreta, é o entrecruzamento de programas nas diferentes esferas, ou seja, duas políticas educacionais de abordagens distintas que preveem distribuição de material didático. Em nosso entendimento, esse é um dos assuntos que carece de maiores considerações.

O *diseño retrospectivo* pressupõe um critério totalmente condicional para determinar o êxito da política, mas especificamente, o êxito se define de acordo com a capacidade limitada da totalidade das organizações públicas para modificar os comportamentos privados, no caso para o uso de materiais do PLE em detrimento do PNLD. Parte de pressupostos radicalmente distintos: quanto mais próximo estiver da fonte do problema, maior a capacidade de influenciá-lo, e a capacidade que têm os sistemas complexos para resolver os problemas não depende do rigor do controle hierárquico, mas da maximização da capacidade de decisão de onde o problema se manifesta de forma mais imediata, no caso a decisão dos professores na utilização de ambos os materiais frente à duplicidade de materiais e orientações didáticas.

Em contraposição, a solução analítica que propõe o *diseño prospectivo* enfatiza a necessidade de dispersar o exercício do controle e prestar atenção aos fatores sobre os que decidem as políticas que podem exercer uma influência indireta: o conhecimento e a capacidade de resolver problemas que contam os administradores de nível mais baixo, a estrutura de incentivos em que operam os sujeitos da política, as relações de negociação entre os atores políticos em diferentes níveis do processo de implementação e o uso estratégico do financiamento para influir nas decisões discricionais.

O *diseño retrospectivo* opta por desenvolver mecanismos informais de delegação de autoridade e por recorrer à discricionariedade para dispensar o controle.

O que está em jogo na eleição do enfoque analítico se manifesta claramente quando se situa à cada abordagem o contexto do pensamento comum sobre a implementação. Há consequências, tanto intelectuais como práticas, de se considerar a implementação como um processo ordenado hierarquicamente ou como um processo disperso e descentralizado.

Já o *diseño prospectivo* leva à discricionariedade em nível de operações que também é vista como um mal necessário. O controle da discricionariedade se constitui como uma ameaça aos governos democráticos por fomentar a grande confiança nos controles hierárquicos como mecanismos de solução para os problemas.

Enfim, tudo isso leva ao reconhecimento de que o efeito local das políticas federais depende decisivamente da formação de coalizões locais, compostas por indivíduos afetados pelas políticas. Para isso, é necessário formular um marco analítico que leve em

conta a reciprocidade característica das interações entre superiores e subordinados nas organizações, a relação entre controle hierárquico e o incremento da complexidade, a discricionariedade como mecanismo de adaptação e negociação como pré-condição para obter efeito em nível local.

Contudo, aprofundar nossa análise nas dimensões e variáveis que envolveram o processo de implementação do PNLD, só foi possível pela utilização dos dois modelos, o *diseño prospectivo* e o *diseño retrospectivo*.

Certo de que nenhum modelo é capaz de captar plenamente a complexidade do processo de implementação consideramos para sistematizar nossa análise, necessário recorrer à Draibe (2001, p. 26): “Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensando como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se “resolvem” ao longo do tempo”, como pudemos ver na intersecção de políticas e programas diferentes de implementação concomitante nas duas esferas, fruto de um embate de forças políticas contrárias.

E, para especificar a anatomia geral do processo de implementação adaptamos e adequamos nossa análise num Quadro-síntese¹⁷⁸, em Draibe (2001) mediado pelas dimensões propostas por Rus Perez (2010, p. 1189).

A primeira é a dimensão relacional. Trata das relações entre o desenho ou a formulação da política, de um lado, e os formatos que os programas adquirem ao final do processo, de outro. A segunda é a dimensão temporal do processo e seus efeitos diferenciados no tempo sobre a organização em que se processam, sobre os atores que implementam (resistências e adesões) e as modificações das condições iniciais. A terceira refere-se às condições que propiciam ou entram o processo de implementação.

Nas três dimensões procura-se captar as relações complexas entre as variáveis dependentes (graus e formas da implementação), variáveis intervenientes (comportamentos dos agentes envolvidos na implementação) e variáveis independentes (estrutura de operação da rede, envolvendo as dimensões organizacionais, jurídicas, financeiras e de apoio logístico). Considera-se ainda, nesse nível, a dinâmica de ação de atores (grau de conhecimento do processo, sistema de incentivo e de punição, opiniões, interesses).

¹⁷⁸**Quadro-síntese:** apresenta sinteticamente uma proposta de análise metodológica adaptado para nossa pesquisa.

A dinâmica temporal, mutável, do processo de implementação, faz com que se considere a comparação entre os distintos tempos (inicial, intermediário e final).

Da composição desse Quadro-Síntese analítico dependeu a descrição com precisão do contexto, espaços e atores envolvidos que influenciaram o processo de implementação.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNLD 2010: UMA SÍNTESE PROVISÓRIA

No Quadro-síntese sistematizamos nossas considerações finais, ou ainda, nossa síntese provisória sobre o processo de implementação do PNLD 2010 realizado sob a abordagem analítica do *diseño prospectivo* e *retrospectivo*, além de responder objetivamente à questão de Draibe (2001) “quais são ou foram, na implementação, os fatores de ordem material e, sobretudo, institucional que operaram como condicionantes positivos ou negativos do desempenho dos programas?”

QUADRO Nº 20

Quadro-Síntese: Análise do Processo de Implementação do PNLD (2009-2012) ¹⁷⁹						
DISEÑOS						
		Dimensões de Análise		Indicadores	Sujeitos	Recursos e materiais para análise
R E T R	P R	Dimensão Relacional	Sistema gerencial e decisório.	-Competência dos Sujeitos -Capacidade para implementar; -Grau de centralização/descentralização. -Utilização dos materiais ¹⁸⁰	*Esferas: . Federal . Estadual . Intermediária . Local (PC e professor) Professor	*Legislação e Publicações institucionais *Entrevistas *Rotatividade de Professores *Rotina Semanal
		Dimensão Temporal	Processos de divulgação e informação	-Diversificação dos canais; -Suficiência de qualidade das	Nas 4 Esferas:	*Legislação e Publicações institucionais. *OT e VC.

¹⁷⁹Quadro adaptado a partir de Draibe (2001, p. 38). As colunas *Diseño*, *Sujeitos* e *Recursos e Materiais para análise* são de autoria da pesquisadora.

¹⁸⁰O Indicador **Utilização de Materiais** foi incluído para esta pesquisa. A utilização de materiais, no caso do LD, é a última etapa do processo de implementação e como tal de fundamental importância para nossa análise, bem como o professor um sujeito essencial no Sistema Gerencial e Decisório.

O S P E C T I V O	O S P E C T I V O		mensagens; - % público atingido; - Adequação de prazos; - Agilidade do fluxo.		*Entrevistas.	S P E C T I V O	S P E C T I V O
		Processos de seleção	- Adequação do grupo aos objetivos do programa	Nas 4 Esferas.	*Entrevistas e Questionários *OT e VC.		
		Processos de capacitação	- Competência dos sujeitos; - Duração e qualidade das orientações: conteúdos; - Didática; - Avaliação dos beneficiados;	Nas 4 esferas.	*Registros e publicações oficiais e institucionais (Atas). *Entrevistas *Questionários *OT e VC.		
		Processos de Monitoramento e avaliação internos: Monitoramento e Avaliação Interna	- Regularidade; - Abrangência; - Grau de participação e comprometimento dos sujeitos.	*4 Esferas: com foco na 4ª (PC e professor)	*Registros institucionais *Questionários *Índices de desempenho (IDESP e IDEB).		
		Dimensão Logística e Operacional	Sistemas logísticos e operacionais	- Suficiência dos materiais; - Prazos e fluxos; - Qualidade da infraestrutura e do material de apoio.	Esfera local.		
DISEÑOS							

A primeira dimensão analisada, a **Dimensão Relacional**, trata das relações entre o desenho ou a formulação da política, de um lado, e os formatos que os programas adquirem ao final do processo, de outro.

Para abarcar analiticamente não somente essa dimensão, mas todo o Programa, foi necessário mais de uma abordagem analítica, por isso nos utilizamos das abordagens dos *diseños prospectivo e retrospectivo*, na perspectiva proposta por Elmore (1995).

Dificilmente um modelo analítico abarcaria a complexidade existente no processo de implementação de um programa que vem da esfera central, federal, perpassa por mais duas esferas, embora subordinadas, mas com sujeitos diferentes e especificidades para chegar à última, às 16 unidades escolares. Cada unidade escolar é constituída pela diversidade de cada sala de aula com sujeito único de implementação, ou melhor, em geral único no ano ou às vezes nem no mesmo ano. Há uma rotatividade de professores muito acentuada.

Para isso, analisamos o **Sistema Gerencial e Decisório**, que, na inscrição institucional do PNLD, tem seu desenvolvimento, apoiado na estrutura organizacional proposta na Resolução FNDE N° 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. Dela emanam as primeiras orientações até a última esfera de implementação, ou seja, da esfera central à sala de aula, perpassando pela intermediária e regional e pela local, unidade escolar e sala de aula. Em todas, há movimentos decisórios e gerenciais em maior ou menor indução realizados por sujeitos que conduzem o processo de implementação nas diferentes esferas.

Ao situar os sujeitos e suas ações nas respectivas esferas de implementação percorremos o mesmo caminho que o Programa faz até o seu destino final e verificamos que o professor, não somente nesse Sistema, como em todo o processo, é um sujeito fundamental, embora a Resolução FNDE N° 60/2009 somente o mencione como, responsável pela escolha e não cite a importância dele na utilização dos LD, é ele quem decide como utilizar o LD e outros materiais, como conduzir o trabalho pedagógico e o tempo que dispõe para cada um, LD ou PLE, na sala de aula. Aos elaboradores de política não é possível controlar os processos organizativos que condicionam a implementação.

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.

Nesse caso, tivemos ao mesmo tempo a implementação de dois programas de distribuição de material didático, na esfera federal extensivo a todas, o PNLD; e na intermediária, ou estadual, também extensivo à municipal, o Programa Ler e Escrever. Ambos advêm de uma política educacional articulada na esfera a qual pertencem, e de concepções pedagógicas diferenciadas, além de advir de governos de concepções político-ideológicas opostas e competitivas entre si.

A extensão dessa confluência quase perversa só foi possível de ser constatada e percebido o seu alcance de fato, através da abordagem analítica do *diseño retrospectivo* ao mapear a utilização do LD no contexto final de implementação.

Para isso, há a necessidade de se analisar até que ponto um Programa que vem se impondo há tempos como de Estado, conserva o mesmo caráter de outrora e deve ser assim mantido, tendo em vista relações de cooperação de limites não especificados entre os entes federados, bem como de competições eleitorais entre as diferentes esferas. Situações não convergentes como essas, incidem em questões financeiras que podem onerar sobremaneira os custos da educação pública em ambas as esferas.

E, ainda pode incidir em ocorrências maiores, na presença do mercado editorial e das franquias de materiais que vêm se especializando e atingindo principalmente os municípios, alvos mais fáceis que além de impor um modelo curricular que foge ao da esfera central e ao da esfera intermediária, ainda que estando na mesma esfera administrativa. Tudo isso agravado pelo fato de distanciar-se do crivo de quaisquer avaliações, seja acadêmica ou oficial, oferecendo produtos que dispensam regulamentação, num mercado cada vez mais promissor num Estado de contornos neoliberalizantes. O Termo de Adesão não resolveu a situação da sobreposição de materiais didáticos.

Há que se cuidar também dos mecanismos mercadológicos que estão sendo incorporados ao PNLD por inovação, como a Escolha Premiada. O que de direito e em abundância deveria ser fornecido às escolas, livros paradidáticos, passa a ser oferecido como prêmio por pontualidade na escolha.

Há que se rever o que está implícito na não pontualidade e na premiação. Os acervos complementares que deveriam abundar nas escolas são enviados quase como oferta caridosa conforme verificamos pela ínfima quantidade recebida; quanto menor a escola, menos livros recebe. Não se considerou que, quanto menor a escola, menos alunos, menos recursos, menor poder de aquisição e maior a necessidade e anseio em receber mais.

No que se refere ao controle pelos processos tecnológicos, há na estrutura hierárquica desse sistema, um alto grau de centralização de ações por parte da esfera central, operacionalizadas num sistema informatizado, o SISCORT, que não permite autonomia às demais esferas. A gestão do tempo e a capacidade de implementar decisões de que dispõem os sujeitos depende da esfera central. Há um controle de tempo; todos

devem estar ao mesmo tempo num mesmo triênio de escolha para o respectivo nível escolar determinado para um coletivo quase imensurável. Mecanismos como esse nada têm de democrático, tendem à homogeneização em esferas com características por demais diversificadas.

Ainda, no que se refere aos processos tecnológicos, vale dizer que a tecnologia não pode ser dispensada, quando bem empregada, auxilia na transparência da gestão dos processos e dos recursos, porém no limite, pode produzir controle direto, o que é típico de sistemas autoritários.

Sobre o **Sistema Gerencial e Decisório**, embora a autoridade que conduz o processo, pertença aos quadros do programa ou da política, no caso, o Ministério da Educação, através de seus órgãos específicos, o Secretário Estadual de Educação, que responde pelas outras esferas de implementação concomitantemente não garante que se faça o uso como se objetivou. Concomitante ao PNLD, o Estado de São Paulo tem um Programa próprio de distribuição de material didático. Há um entrecruzamento de programas.

E isso se intensifica ao considerar o município, que, embora seja uma esfera de comunicação mais fácil, chega a ter triplicidade na orientação. Mesmo com a exigência da assinatura do Termo de Adesão ao PNLD, não fica garantida a utilização. Termo de Adesão não remete à utilização.

O Termo de Adesão causa dependência financeira de todas as esferas à central, pois nenhuma recebe recursos financeiros e sim, a opção de um Guia para escolha de livros, que devem ser escolhidos de acordo com as coleções oferecidas e com o agravante do tempo insuficiente para uma escolha criteriosa.

Para o Estado de São Paulo, essa situação foi agravada com a centralização final em 2007 das compras do PNLD, quando teve esse Estado de deixar de realizar suas próprias compras de acordo com as bases de sua política educacional.

Quanto aos condutores externos, embora implícitos, estão mais presentes que nunca, seja no que se refere à avaliação, embora selecionada e contratada segundo critérios da esfera central para a elaboração dos Guias, seja no que se refere ao mercado editorial.

Quanto a este, se faz presente e impõe sua participação na última esfera diretamente quando envia seus produtos, ou seja, o LD às escolas, ao sujeito final e

responsável pela escolha e utilização, o que não é nada isento de intenção. Quem tem maior acesso e recursos financeiros para divulgação, acaba tendo predileção. É a sua excelência, o mercado mais uma vez ditando as regras. Vale ressaltar que o PNLD é quem mantém o mercado editorial em funcionamento e ascensão, conforme demonstrado em dados ao longo do trabalho.

Quanto à liderança e legitimidade das autoridades responsáveis por conduzir o processo, as mesmas contam com a competência que lhes possibilita o cargo que ocupam, não necessariamente necessitando de legitimidade e liderança por se tratar de cargos em comissão de livre escolha e nomeação por parte dos superiores hierárquicos, em todas as esferas, com exceção dos professores.

Aos professores, cabe a penosa tarefa de, na etapa final, fazerem uso dos materiais que lhes chegam, por decisão dos elaboradores em ambas as esferas sob pena de serem submetidos à responsabilização por terem ou não feito uso do que esteve nas mãos. Fato a ser constatado somente quando se orienta pelo *diseno retrospectivo*.

Embora muitos professores dissessem ter participado da escolha do LD na mesma unidade escolar, ou em outra, os dados nos mostraram que, em geral, os professores que escolheram os LD em 2009, não permaneceram nas turmas para as quais os livros foram escolhidos, pouquíssimos permaneceram pelos quatro e três anos como professores da turma. A maioria ficou por um ou dois anos somente com a mesma turma, ou ainda, mudaram de unidade escolar e cada unidade escolar fez opção pela coleção que mais lhe agradou.

Essa situação de rotatividade ocorre por vários fatores, dentre eles, mudanças na legislação, na condição funcional ou até por opção do próprio professor que prefere mudar para outra unidade escolar quando a legislação lhe possibilita.

Quanto à **Dimensão Temporal**, a segunda analisada, trata-se da dimensão temporal do processo e seus efeitos diferenciados no tempo sobre a organização em que se processam, sobre os atores que implementam (resistências e adesões) e as modificações das condições iniciais.

No que se refere aos **Processos de Divulgação e Informação**, há muito a ser aperfeiçoado para dar conta do processo de implementação.

A começar pela data da publicação da Resolução que regulamenta e normatiza o PNLD 2010, que foi publicada quase seis meses depois da escolha dos LD nas escolas. A divulgação e circulação de informação pelo menos entre os mais diretamente afetados para o processo de escolha consciente, seja, em relação à própria publicação da Resolução em geral, que veio tardiamente ou, em relação às orientações para a escolha propriamente dita com os professores, ocorreu em menos de trinta dias através de VC, reuniões de HTPC, recebimento e tempo para a análise dos guias e a digitação das escolhas no SISCORT. Com prazo quase esgotado, foram recebidos os *e-mails* de prorrogação de prazo. Prazo muito abreviado para se decidir sobre um material a ser utilizado nos próximos três anos.

Este atraso se deu por conta da esfera intermediária, que só começou a operacionalizar seu canal de comunicação tardiamente. A ela cabia fazer chegar as informações à esfera regional e local. Também é dessa esfera a responsabilidade de implementar o programa nas esferas a ela subordinadas.

A concomitância com o Programa Ler e Escrever e as poucas informações oferecidas para subsidiar a escolha do LD, abre uma lacuna na Dimensão, que perpassa as esferas e influencia no processo de implementação. Somente foram oferecidas as informações básicas sobre o Programa aos PC de modo aligeirado, ficando a cargo destes esclarecer e orientar aos professores, através de pesquisas, leitura de Guias e outros materiais sobre os objetivos do PNLD 2010, modos de operação, componentes e prazos. Tudo isso feito em tempo insuficiente para tantas informações.

A clareza, abrangência e suficiência das informações, bem como a agilidade desse fluxo, embora sejam indicadores importantes para conhecer o processo, nada disso ocorreu em tempo adequado para os sujeitos finais.

Sobre os **Processos de Seleção**, trata-se da seleção de materiais e não dos sujeitos implementadores e nem do público-alvo do PNLD, seleção necessária e foco do Programa. A seleção dos livros para o próximo triênio é realizada por diferentes sujeitos, sujeitos esses, que independem totalmente da implementação do Programa.

Ao analisarmos as intercorrências, durante o processo de seleção para o processo de utilização, as escolas elegem a 1ª opção e quase sempre a recebem com atrasos que ocorrem fortuitamente; a reserva técnica quase sempre vem em número de volumes insuficientes, de banco de dados não atualizado, gerando excessivos inconvenientes não só

às escolas, mas à própria esfera intermediária quanto às duas situações e, conseqüentemente um possível desperdício de livros do 1º ano, além das dificuldades com o descarte que ocasiona denúncias e problemas graves aos responsáveis em cada esfera.

Ainda sobre a seleção dos LD, é significativa a rotatividade dos docentes em cada uma das unidades escolares apurada nos anos de 2009, ano da escolha, 2010, 2011 e até em 2012. A mudança na legislação que fixou um pouco mais o professor na unidade escolar, não assegurou que o mesmo professor que participou do processo de escolha, estivesse lá nos anos seguintes para utilizar o livro, ou, mesmo em ano diferente na mesma unidade escolar ou ainda, em outra utilizando livro diferente. Assim, a rotatividade de docentes influencia no processo de implementação do PNLD, cabendo aprofundar a investigação sobre o grau dessa influência.

No que se refere à adequação do grupo aos objetivos do Programa, cabe verificar a pertinência e o entrecruzamento de Programas com materiais próprios e orientações específicas para a escolha e utilização num mesmo contexto. Nesse caso, vem sendo um dificultador e ao mesmo tempo um ônus financeiro desnecessário aos custos da educação. Em média, os professores dedicam um terço do tempo pedagógico à utilização de ambos os materiais, LD e PLE. Nas escolas onde a rotatividade de professores é maior, a utilização de materiais didáticos também cresce, confirmando a hipótese de que o material didático, no caso o LD, serve como “muleta” ao professor despreparado. O tempo insuficiente para a escolha também influencia no processo de implementação, não possibilitando a adequação do grupo aos objetivos do Programa.

Em qualquer programa é imprescindível verificar a capacidade dos agentes para cumprir as tarefas que lhes cabem na implementação. No caso, sobre os **Sistemas de Capacitação**, no PNLD na atualidade, os sujeitos que capacitaram são internos à esfera, tanto na intermediária como na local.

Prazos muito exíguos, sujeitos pouco preparados e o conteúdo das orientações e capacitações não garantiram segurança aos implementadores para realizarem suas tarefas adequadamente; menos de um mês é insuficiente para o processo de escolha dos LD.

Cabe ressaltar que, em contraposição ao PNLD, os materiais do PLE eram os mesmos desde o início do ano letivo de 2009 e para legitimá-los foram oferecidas aos docentes nesta etapa, Ciclo I (Anos Iniciais), mais quatro horas extras semanais

remuneradas para estudo e apropriação desse material, além das duas horas de HTPC já existentes; oposto ao tempo oferecido para a escolha dos LD.

Quanto aos **Sistemas Internos de Monitoramento e Avaliação**, não encontramos registros específicos sobre o Monitoramento a não ser sobre o monitoramento *on line* no sistema SISCORT. Sobre avaliação não encontramos nenhum documento e nenhuma informação sobre avaliação nesse triênio. Em nossos registros, questionários e entrevistas nas unidades escolares não tivemos notícia e informações sobre hierarquia de procedimentos avaliativos nas esferas regional e local, somente sobre a avaliação da escolha inicial para aquisição na esfera federal com pareceristas para elaboração dos Guias.

Não era do conhecimento de algumas unidades escolares que a Ata de Escolha deveria ser arquivada pelos próximos cinco anos, motivo pelo qual algumas unidades escolares não nos cederam o documento, pela falta do mesmo nos arquivos.

Sobre os processos de monitoramento e avaliação externos do PNLD não encontramos registros, no entanto, podemos considerar os índices de desempenho dos alunos nas avaliações externas, como IDEB e IDESP, e, se considerarmos sobre o que se refere à mesma esfera, o IDEB, os resultados não são nada animadores, requer aprofundamento de estudos e reflexão.

No que se refere ao IDESP, somente uma unidade escolar teve regressão nos índices de 2009 para 2011, as demais apresentaram avanços significativos, mas também oscilações e regressões nos três anos, o que carece de maiores estudos.

No tocante ao comparativo dos dois índices, IDEB e IDESP no ano de 2011, os resultados nem sempre se aproximam, e somente em um caso coincidem.

Sobre a **Dimensão Logística e Operacional**, a terceira dimensão analisada diz respeito às condições que propiciam ou entram o processo de implementação, são as atividades-fim, como os Sistemas Logísticos e Operacionais.

Em se tratando de verificar sobre recursos financeiros, bem como sua suficiência para atender aos objetivos propostos, não há nenhuma constatação. O recurso financeiro é centralizado na FNDE.

Cabe analisar se o PNLD ainda é um programa viável do ponto de vista do montante de recursos disponibilizados para tal, uma vez que não há acesso descentralizado a esses recursos. O acesso público ao montante de recursos financeiros envolvidos

encontra-se em planilhas das compras já efetuadas no ano anterior, disponibilizadas em *sites* oficiais.

No que se refere aos prazos e fluxos, é evidente que urge melhorar o fluxo de informações para atender em tempo real ao dinamismo do cotidiano escolar. É o objetivo final da tecnologia.

Sobre o material de apoio, os Guias, chegam em número e tempo insuficientes nas unidades escolares, bem depois que o mercado editorial já impôs sua presença por toda parte.

No caso do Estado de São Paulo, que já obteve o comando dos recursos até o ano de 2005 e 2006, ainda que a compra centralizada pareça mais viável em relação ao preço final unitário dos volumes, há que se considerar a possibilidade de negociação descentralizada a fim de atender aos interesses pedagógicos da esfera, para que não haja duplicidade de orientações pedagógicas e metodológicas.

Quanto aos LD, sabe-se 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. Há um dinamismo muito grande no número de matrículas nas redes, tanto estadual quanto municipal, que inclusive utilizam LD e materiais diferentes por terem autonomia no processo de escolha. São grandes os complicadores encontrados para atender a quantidade e prazos determinados, difícil de ser compreendido, uma vez que não há segredo e nem surpresa quanto ao calendário escolar e as datas para o início do ano letivo.

Nos municípios pesquisados há outra lacuna e uma questão pedagógica importante envolvida, visto que os alunos ingressam na rede estadual no 2º ano e não no 1º ano do EF. Ao ingressarem nas redes municipais no 1º ano que se utiliza de um LD ou outro material adotado, posteriormente no 2º ano são encaminhados para a rede estadual nas escolas pesquisadas e passam a utilizar outros materiais e outros LD.

E o mais preocupante, refere-se ao entrecruzamento de programas nas diferentes esferas, como uso de materiais do programa Ler e Escrever e uso de material apostilado e ao LD nos municípios concomitantemente.

Ainda no que se refere à utilização do LD nas Unidades Escolares, cabe mais algumas observações: no comparativo entre os dois Programas, PNLD e PLE, há já no 2º

ano de implementação do PLE a predominância de utilização deste sobre o PNLD ainda que pequena; nos 2ºs e 3ºs anos há maior utilização do PLE e nos 4ºs e 5ºs anos do PNLD, diferença que ocorre pelo fato de no 4º e 5º anos não haver material do PLE para o alunos, somente o Guia de Planejamento e Orientações Didáticas para o Professor.

Ainda sobre a predominância da utilização do LD de Matemática sobre a Língua Portuguesa em todas as séries, pode ser ocasionada pela dificuldade de acesso a outras fontes e pela fonte abundante de atividades do LD para o aluno.

Embora haja a mesma quantidade de aulas para Ciências e História/Geografia, respectivamente duas e duas, há a predominância do trabalho com o LD de Ciências.

Contudo, é importante aprofundar a análise sobre a necessidade de um LD para cada uma das disciplinas, que além de ser um ônus a mais para o Programa, é um material a mais para a utilização ou não em sala de aula.

A ampliação e a otimização da distribuição de acervos complementares a todas as escolas poderia ser foco de atenção. Das escolas pesquisadas, nenhuma recebeu os cinco acervos diversificados, o que evidenciou que quanto menor a escola, menor o recebimento de acervos. Escolas menores, em geral, estão em locais mais vulneráveis e têm menores condições de quaisquer aquisições que gerem ônus financeiro.

Enfim, seguramente pela nossa análise podemos afirmar que a implementação modifica as políticas, e conseqüentemente os programas, ou o inverso, os programas se bem avaliados podem induzir à necessidade de novas políticas.

Nosso trabalho permitiu verificar que, sobretudo um fator de ordem institucional, ainda que não declaradamente, operou como condicionante para o desempenho do PNLD 2010, o PLE. Há que se considerar a incongruência básica dos objetivos, derivada da competição eleitoral.

O que aparentemente parece ser uma não cooperação nas bases, quando se analisa um percentual baixo de utilização de ambos os Programas considerado o tempo letivo, nada mais é do que um mecanismo de ajuste aos desencontros políticos que se dão no topo.

Reiteramos, pelos dados analisados, que somente um modelo analítico de implementação não daria conta de tanta complexidade de decisões sobressalentes, e dos meandros envolvidos no processo e para isso há a necessidade de um mapeamento mais aprofundado, ou melhor, mais que um, os *diseños prospectivo e retrospectivo*.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz . A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 24, p. 41- 67, jun. 2005.

ADRIÃO, Theresa et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, out. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000300009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em : 22 ago. 2011.

AFONSO, Almerindo J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado e a emergência da regulação supranacional. **Educ. e Soc.**, Campinas, v. 22, n.75, ago 2001.

_____. **Avaliação educacional: regulação ou emancipação.** São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Escola pública, comunidade e avaliação: resgatando a avaliação formativa como instrumento de participação. In: ESTEBAN, Maria Teresa. **Avaliação: uma prática em busca de novos significados.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Estudio Introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **La hechura de las políticas públicas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1996. p. 15-85. (Colección antología de política pública. Segunda antología).

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Estudio Introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **El estudio de las políticas públicas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1995. p. 15-74. (Colección antología de política pública . Primeira antologia).

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Estudio Introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **La implementación de las políticas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1995. p. 15-92. (Colección antología de política pública. Terceira antologia).

ALGEBAILLE, Eveline. Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina; Rio de Janeiro: Ed. da Faperj, 2009.

ALLISON, Graham T. Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **La Hechura de las políticas públicas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1996. p. 119-201. (Colección antología de política pública . Segunda antologia).

ALMEIDA FILHO, Orlando José. **Historiografia, história da educação e pesquisas sobre o livro didático no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. da UFF, 2007.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 28, n. 1, jun. 2002 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022002000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2013.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANDREOTTI, Azilde L. A Administração escolar na era Vargas: (1930-1945). In: ANDREOTTI, Azilde L., LOMBARDI, José C.; MINTO, Lalo W. (Org.) **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Campinas: Alínea, 2010.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-242, jul./dez. 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva.**, São Paulo, v. 18, n. 2, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 out. 2012.

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 25-48. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 02 out. 2012.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez; São Paulo: IEE, 1998.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria C. R. N.; CARVALHO, Maria do C. B. de (Org). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE; São Paulo: PUC-SP, 2001.

AZEVEDO, J. M. Lins de. **A educação como política pública: polêmicas do nosso tempo**. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **RBP AE**, Recife, v. 27, n. 3, p. 409- 432, set./dez. 2011.

BARDACH, Eugene. Problemas de la definición de problemas en análisis de políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Comp.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Ángel Porrúa,1995. p. 219-233.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUZA, L. C. de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2007.

BELTRÁN NÚÑEZ, Isauro et al. A seleção dos livros didáticos: um saber necessário ao professor. O Caso do Ensino de Ciências. **CEI- Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid, v.1-11, abr. 2003. Disponível em: <http://www.comperve.ufm.br/conteudo/observatorio/arquivos/artigos/selecao-livros.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

BERMAN, Paul. El estudio de la macro y micro-implementación. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1995. p. 281-321. (Colección antología de política pública. Tercera antología).

BERNSTEIN, B. **A estrutura do discurso pedagógico**: classe, código, controle. Petrópolis: Vozes, 1996.

BIANCHETTI, R. **Modelo neoliberal e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2001.

BITTENCOURT, Circe M. F. **Pátria, civilização e trabalho**. São Paulo: Loyola, 1990.

_____. Autores e editores de compêndios e livros de leitura: (1810-1910). **Educ. e Pesq.**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 475-491, set./dez. 2004.

BOCCHINI, Maria O., OLIVEIRA, Lívio L. de. Comunicação pública de estratégias do Programa Nacional do Livro Didático: limites e consequências das indefinições e exigências quanto aos aspectos gráfico-editoriais. 2010. Disponível em: http://www.udesc.br/arquivos/portal_antigo/Seminario20/comunicacao_oral_humanas.pdf >. Acesso em: 26 ago. 2012.

BOFF, Leonardo. **A águia e a galinha**: uma metáfora da condição humana. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 93, 17 maio 2011.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Decreto-lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. Brasília: Senado, 1938.

_____. Consulta Pública sobre a minuta de Decreto que disporá sobre os programas de material didático executados no âmbito do Ministério da Educação. Sugestões de modificação e adição de dispositivos. Disponível em:

<<http://www.acaoeducativa.org.br/index.php/educacao/51-acao-na-justica/2196-acao-na-justica>>. Acesso em: 15 set. 2012.

Disponível em: <https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0406.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Lei 5537 de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm>. Acesso em: 03 fev. 2012.

_____. Decreto-Lei 872, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10872.htm#art1>. Acesso em: 03 fev. 2012

_____. Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>>. Acesso em: 13 out. 2011.

_____. Decreto-lei nº 8.460, de 26 de Dezembro de 1945. Consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8460-26-dezembro-1945-416379-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 out. 2011.

_____. Decreto n.º 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: <http://www.abrelivros.org.br/abrelivros/01/index.php?option=com_content&view=article&id=39:decreto-no-91542-de-190885&catid=20:legislacao&Itemid=3>. Acesso em: 7 out. 2011.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 06 set. 2010.

_____. Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 27 set. 2011.

_____. Lei 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm#art1>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Lei 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm#art3>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Ministério de Educação e Cultura. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Políticas de Formação, Material Didático e Tecnologia para a Educação Básica/2009. O livro didático no contexto do ensino fundamental de 09 anos/ 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/seminarios_pnld.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

_____. Ministério da Educação. Decreto n.º 2.147, de 14 de fevereiro de 1997. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d2147.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2011.

_____. Ministério da Educação. Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L9649.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2011.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 07 ago. 2007.

_____. Resolução n.º 60 de 20 de novembro de 2009a. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/leg-res-2009>>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Portaria n.º 312 de 01 de abril de 2009b. Divulga o resultado da avaliação pedagógica das obras complementares inscritas para a avaliação e seleção no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD 2010. <<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port312.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Resolução n.º 10, de 10/13/2011(revogada). Altera a resolução n.º 60, de 20/11/2009 que dispõe sobre o (PNLD) para a educação básica. Disponível em:<<http://www.fnde.gov.br/index.php/arqresolucoes2011/5460-res1010032011/download>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. Resolução n.º 42, de 28/08/2002. Dispõe sobre o (PNLD) para a educação Básica. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ph-arquivos/category/60-2012?download=1607%3Aresolucao-no-42-de-28082012-dispoe-sobre-o-programa-nacional-do-livro-didatico-pnld-para-a-educacao-basica>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. Resolução n.º 40 de 26 de julho de 2011. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático do Campo (PNLD Campo) para as escolas do campo. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>>. Acesso em: 14 out. 2011.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação . Concurso Escolha Premiada – PNLD 2010. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld->

consultas.regulamento/...www.fnde.gov.br/...concursoscolhapremiadapnld2010regulament
o/..>.

_____. Ministério da Educação. Programa Nacional do Livro Didático. **Evolução
PNLD ensino fundamental 2003 a 2012**: quadro estatístico.
Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ph-arquivos/category/35-dados-estatisticos?download=260%3Apnld-2010-valores-de-aquisicao-por-titulo-e-por-editora-obras-complementares>>. Acesso em: 14 maio 2011.

_____. Ministério da Educação. Programa Nacional do Livro Didático. **Evolução
PNLD ensino fundamental 2003 a 2012**: quadro estatístico.
Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ph-arquivos/category/35-dados-estatisticos?download=261%3Apnld-2010-dados-estatisticos-por-estado-ensino-fundamental>>. Acesso em: 14 mai. 2011.

BRASIL. Uma escola do tamanho do Brasil. **Programa de Governo 2002**: coligação Lula
Presidente: PT, PCdoB, PL, PMN, PCB. Disponível em:
<<http://www.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>>. Acesso em: 25
set. 2012.

BRITO, Luiz Percival Leme. Livro didático e autonomia docente. In: MARFAN, Marilda
Almeida (Org.). SIMPÓSIOS [DO] CONGRESSO BRASILEIRO DE QUALIDADE NA
EDUCAÇÃO: formação de professores, 1., 2001. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: MEC;
Brasília, DF: SEF, 2002. v.1e, il. p. 334-338. Simpósio 23- Concepção dos livros didáticos:
modelo atual e novas perspectivas. Disponível em: <
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1e.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. O livro didático, o mercado editorial e os sistemas de ensino
apostilados. **Textos para discussão**, Brasília, DF, n. 92, 2011. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD92-TatianaFeitosadeBritto.pdf>. Acesso em: 13 set. 2012.

CAMARGO, Luís. Projeto gráfico, ilustração e leitura da imagem no livro didático. **Em
Aberto**, Brasília, DF, v. 16, n. 69, jan./mar. 1996.

CAMPOS, Raymundo B. Memória de manuais de história. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 16,
n. 69, jan./mar. 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Brasília, DF:
[s. n.], 1994. 300 p.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. Campinas: Papyrus, 1988.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. Aspectos políticos e econômicos da circulação
do livro didático de História e suas implicações curriculares. **Revista História**, Franca, v.
23, n. 1-2, 2004. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742004000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 set. 2012.

_____. Reconfiguração do mercado editorial brasileiro de livros didáticos no início do século XXI: história das principais editoras e suas práticas comerciais. In: **Em Questão**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 281-312, jul./dez. 2005.

CASTIONI, Remi. Federalização ou aprofundamento do pacto federativo em educação: os dilemas da não regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 24., Vitória, 2009. **Anais...** Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2009.

CHOPPIN, Alain. História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 30, n. 3, set./dez. 2004, p. 564-565.

_____. Políticas dos livros escolares no mundo: perspectiva comparativa e histórica. **Revista da História da Educação**, Goiás, v.12, n. 24, 2008 jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/asphe/issue/view/1260>>. Acesso em: 13 set. 2012.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre união, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **RBPAE**, Recife, v. 26, n. 1, p.105-121, jan./abr. 2010.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-92, set./out. 2003.

COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 8, p. 14-23, jul./dez. 2010.

COSTA, Lúcia Cortes da. O governo FHC e a reforma do estado brasileiro. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v.11, n.17, p. 49-79, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. IN: FAVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. Contribuição para a análise das interferências mercadológicas nos currículos escolares. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 48 set.-dez. 2011.

CURY, Carlos R. J. Livro Didático como assistência ao estudante. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 9, n. 26, p. 119-130, jan./abr.2009.

_____. Carlos Roberto Jamil. **O direito à educação**: um campo de atuação do gestor educacional na escola. Disponível em: <<http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/jamilcury.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2012.

DAGNINO, Evelina. Políticas Culturais, democracia e projeto neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 45-65, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_15/15_dossie_EvelinaDagnino.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2012.

_____. Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, 2004, p. 139-164. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

DANTE, Luis Roberto. Livro didático de matemática: uso ou abuso? **Em Aberto**, Brasília, v. 16, n. 69, jan./mar. 1996.

_____. Luis Roberto. Concepção dos livros didáticos: modelo atual e novas perspectivas. In: MARFAN, Marilda Almeida (Org.). SIMPÓSIOS [DO] CONGRESSO BRASILEIRO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: formação de professores, 1., 2001. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: MEC; Brasília, DF: SEF, 2002. v.1e, il. p.338-340. Simpósio 23- Concepção dos livros didáticos: modelo atual e novas perspectivas. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1e.pdf>>. 15 jul. 2012.

DAVIES, Nicholas. **Livro didático**: apoio ao professor ou vilão no ensino de História? In: Anais do 2º encontro Perspectivas do ensino de História. São Paulo: FE-USP, 1996. p. 1-4. Disponível em: <www.uff.br/feuff/departamentos/docs_politica.../livro_didatico.doc>. Acesso em: 12 set. 2012.

DIONÍSIO, Ângela. P. O livro didático e a formação de professores. In: ARFAN, Marilda Ameida (Org.). SIMPÓSIOS [DO] CONGRESSO BRASILEIRO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: formação de professores, 1., 2001. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: MEC; Brasília, DF: SEF, 2002. v. 1b, il. p. 82-88. Simpósio 6 – O livro didático e a formação de professores. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1b.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

_____. Luiz Fernandes. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 17 jul. 2012.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 88, dez. 2010 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 set. 2012.

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria C. R. N.; CARVALHO, Maria do C. B. de (Org.). **Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE; São Paulo: PUC-SP, 2001.

ELMORE, Richard. F. Modelos organizacionales para para el análisis de la implementación de programas sociales. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrua,1995. p. 185-249. (Colección antología de política pública. Tercera antología).

_____. Richard. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrua, 1995. p. 251-280. (Colección antología de política pública. Tercera antología).

ETZIONI, Amitai. La exploración combinada: um tercer enfoque de la toma de decisiones. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.) **Hechura de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrua, 1995. p. 265-282. (Colección antología de política pública. Segunda antología).

FERNANDES, José Ricardo Oriá. O livro didático e a pedagogia do cidadão: o papel do instituto histórico e geográfico brasileiro no ensino de história. *Saeculum*, João Pessoa, n.13, p. 121-131, jul/dez. 2005. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/saeculum/saeculum13_art09_fernandes.pdf>. Acesso em: 11 set. 2012.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário do Aurélio**. Disponível em:<<http://www.dicionariodoaurelio.com/>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

FERRO, Marc. **Os tabus da História**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2003.

FIGUEIREDO, Célia Cristina de. Reconfiguração do mercado editorial brasileiro de livros didáticos no início do século XXI: história das principais editoras e suas práticas comerciais. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 281-312, jul./dez. 2005.

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anál. e Conj.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FERREIRO, Emília. Alfabetização, Letramento e Construção de Unidades Lingüísticas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LEITURA E ESCRITA – LETRA E VIDA, 2005, São Paulo. **Anais eletrônicos...**São Paulo: Secretaria Estadual de Educação, 2005.

Disponível em: <<http://www.docstoc.com/docs/41495888/Semin%C3%A1rio-Internacional-de-Leitura-e-Escrita-%C3%A2%E2%82%AC%E2%80%9C-Letra-e>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

_____. **Passado e Presente dos Verbos Ler e Escrever**. São Paulo: Cortez, 2009.

FILGUEIRAS, Juliana Miranda. **Os processos de avaliação de livros didáticos no Brasil: (1938-1984)**. 2011. 252 f. Tese (Doutorado em Educação)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

_____. Os processos de avaliação de livros didáticos na comissão nacional do livro didático. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA: poder, violência e exclusão, 19., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUH; USP, 2008. 1 Cd-Rom.

FRACALANZA, H.; MEGID NETO, J. (Org.) **O livro didático de ciências no Brasil**. Campinas: Komedi, 2006.

FRANCO, Maria Laura P. B. O livro didático de história do Brasil: algumas questões. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 41, p. 22-27, maio 1982.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Pública. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 18, set. 1999.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1984.

FREITAS, Neli K.; RODRIGUES, Melissa H. **O livro didático ao longo do tempo: a forma do conteúdo**. Disponível em: <www.ceart.udesc.br/revista_da_pesquisa/volume3/numeroI/plasticas/melissa-neli.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2010.

GÁRCEZ, L. O livro didático e a construção social da autoria na produção de textos. In: MARFAN, Marilda Ameida (Org.). SIMPÓSIOS [DO] CONGRESSO BRASILEIRO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: formação de professores, 1., 2001. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: MEC; Brasília, DF: SEF, 2002. v.1d, il. p. 288-292. Simpósio 19- Escolha e uso do livro didático: implicações para a formação do professor. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1d.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

GARCIA, Nilson Marcos Dias. Livro didático de Física e de Ciências: contribuições das pesquisas para a transformação do ensino. **Educ. Rev.**, Curitiba, n. 44, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602012000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2013.

GARCIA, W. **Administração educacional em crise**. São Paulo: Cortez, 2001.

GEBRIN, Nabiha. O livro didático no contexto da política educacional. In: MARFAN, Marilda Almeida (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. Paine 13 - O Programa Nacional do Livro Didático no Brasil. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000495.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2012.

GONÇALVES, Rita de Cássia. **Comissão de seleção de livros didáticos:1935-1951:** guardiã e censora da produção didática. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

GRANVILLE, Maria Antonia. O discurso pedagógico dos livros didáticos da década de sessenta: reflexos ou reproduções das “políticas públicas de educação” da época? In: JORNADA INTERNACIONAL DE ESTUDOS DO DISCURSO, 1., 2008, Maringá. **Anais eletrônicos...** Maringá: Ed. do Departamento de Letras da UEM. Disponível em: <<http://www.dle.uem.br/jied/pdf/O%20DISCURSO%20PEDAG%3%93GICO%20DOS%20LIVROS%20granville.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

HADDAD, Sergio (Org). **Banco mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2008.

HAM, C.; HILL, M. Política e análise de política. In: _____ . **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno.** Tradução Renato Amorim , Renato Dagnino. 2. ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 2002. cap. 1, p. 14-34. Disponível em: http://www.ige.unicamp.br/gapi/HAM_HILL_PROCESSO_DE_ELABORACAO_DE_PO_LITICAS.pdf. (Material para uso exclusivo nos Programas de Capacitação do GAPI-UNICAMP e nas disciplinas ministradas pelo DPCT-UNICAMP)

HERBRARD, Jean. O livro didático no contexto da política educacional. In: MARFAN, Marilda Almeida (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. Paine 13 - O Livro Didático de ontem ao amanhã? Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000495.pdf>. Acesso em: 06 out. 2012.

HILL, M., HUPE, P. **Implementing public policy: governance in theory and in practice.** Londres: Sage, 2002.

HÖFLING, Eloísa de M. **A FAE e a execução da política educacional.** 1994. 224 f. Tese (Doutorado em Educação)- Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

_____. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 21, n. 70, Apr. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-

73302000000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 Fev. 2013.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302000000100009>.

_____. Estado e políticas (públicas) sociais. **CAD. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

_____. A trajetória do Programa Nacional do Livro Didático do Ministério da Educação no Brasil. In: FRACALANZA, H.; MEGID NETO, J. (Org.) **O livro didático de ciências no Brasil**. Campinas: Komedi, 2006.

_____. O padrão de descentralização na implementação do Programa Nacional do Livro Didático. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 22., Caxambu, 1998b. Anais eletrônicos... São Paulo: Anpocs, 1998. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=459%3Aanais-do-encontro-gts&catid=1049%3A22o-encontro&Itemid=359>. Acesso em: 20 ago. 2012.

HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião pública**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 167-186, 2000.

KRIEGER, Maria das Graças. Políticas públicas e dicionários para escola: o Programa Nacional do Livro Didático e seu impacto sobre a lexicografia didática. **Cadernos de Tradução**, Florianópolis, v. 2, n.18, 2006. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/traducao/article/viewFile/6950/6458>>. Acesso em: 18 mai. 2011.

LAJOLO, M. (Org). Livro didático: um (quase) manual de usuário. **Em Aberto**, Brasília, v. 16, n. 69, p. 2-9, jan./mar. 1996.

LAMOUNIER, Bolívar. **Análise de políticas públicas**: quadro teórico-metodológico de referência. São Paulo: [s.n.], [19--?]. Mimeo.

LERNER, D. É possível ler na escola? In: Lerner, D. **Ler e escrever na escola**: o real, o possível e o necessário. Tradução E. Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2002.

LESTER, J. P. et al. Public policy implementation: evolution of the field and agenda for future research. **Policy Studies Review**, Arizona, v. 7, n. 1, p. 200-216, fall 1987.

LIMA, Branca Alves de. **Cartilha caminho suave**. Disponível em: <<http://www.edipro.com.br/page3.aspx>>. Acesso em: 21 ago. 2011.

LIMA JÚNIOR, Olavo B.; SANTOS, Vanderley G. dos. Esquema Geral para análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 241-256, abr./jun. 1976.

LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília, DF: Ed. da UnB, 1981.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 30-45, jan./fev. 1997.

LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria Isabel (Org.). **A escola pública no Brasil: história e historiografia**. Campinas: Autores Associados, 2005.

LOTTA, Gabriela. S.; PAVEZ, Thais R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56. p. 109-125, 2010.

MACIEL, Francisca Izabel P. As cartilhas e a história da alfabetização no Brasil: alguns apontamentos. **Historia da Educação**, Pelotas, n. 11, p. 147-168, abr. 2002.

MACHADO, Nilson José. Sobre livros didáticos: quatro pontos. **Em Aberto**, Brasília, v. 16, n. 69, p. 30-38, jan./mar. 1996.

MANTOVANI, Katia. **O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD: impactos na qualidade do ensino público**. 2009. 126 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARINHO, Marildes. Livro didático: uma possibilidade de formação de professor? In: MARFAN, Marilda Almeida (Org.). SIMPÓSIOS [DO] CONGRESSO BRASILEIRO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: formação de professores, 1.,2001. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: MEC, Brasília, DF: SEF, 2002. v.1d, il. p. 288-292. Simpósio 19- Escolha e uso do livro didático: implicações para a formação do professor. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1d.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2012.

MARQUES, Paulo. **Implementação de política pública: uma leitura a partir da esfera federal: política de atendimento do adolescente em conflito com a lei no Brasil**. Campinas, SP: [s.n.], 2008.

MAY, Peter J. Claves para diseñar opciones de políticas. In: AGUILAR ILLANUEVA, Luis F.(Comp.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996. p. 234- 256.

MEDINA, Anamaria V. de A. Modelos e Lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. **Anál. Conj.**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 40-55, jan./abr. 1987.

MEGID NETO, Jorge. Representações e novas perspectivas do livro didático na área de Ciências: o que nos dizem os professores, as pesquisas acadêmicas e os documentos oficiais. In: MARFAN, Marilda Almeida (Org.). SIMPÓSIOS [DO] CONGRESSO BRASILEIRO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: formação de professores, 1.,2001. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: MEC; Brasília, DF: SEF, 2002. v.1e, il. p. 328-334. Simpósio 23- Concepção dos livros didáticos: modelo atual e novas perspectivas.

Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1e.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

MIRANDA, Sonia Regina; LUCA, Tania Regina de. O livro didático de história hoje: um panorama a partir do PNLD. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 24, n. 48, 2004 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882004000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 set. 2012.

MONLEVADE, João. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se cruzam**. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAES, R.C. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M.M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do Século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000.

MUNAKATA, Kazumi. Livro didático e formação são incompatíveis? In: MARFAN, Marilda Ameida (Org.). SIMPÓSIOS [DO] CONGRESSO BRASILEIRO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: formação de professores, 1.,2001. **Anais eletrônicos...** Brasília: MEC, SEF, 2002. v.1b, il. p. 89-94. Simpósio 6- O livro didático e a formação de professores. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1b.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2012.

_____. A produção de livros didáticos e paradidáticos. 1997. Tese (Doutorado em História da Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

NAKAMOTO, Persio. A configuração gráfica do livro didático: um espaço pleno de significados. 2010. 127 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

NASCIMENTO, Elvira Lopes (org.). **Gêneros textuais: da didática das línguas aos objetos de ensino**. São Carlos: Editora Claraluz, 2009.

NELSON, Barbara. La formación de una agenda: el caso del maltrato dos niños. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Comp.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. p. 105-139.

NEVES, Juliana. São Paulo no segundo pós-guerra: Imprensa, mercado editorial e o campo da cultura na cidade. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 75, fev. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n75/07.pdf> >. Acesso em: 27 ago. 2012.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Educação e Política no Brasil de Hoje**. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Marco A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da Gestão Democrática.** São Paulo: Cortez, 2011.

OFFE, Claus. **Algumas contradições do estado social moderno: trabalho & sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OLIVEIRA, João Batista Araújo et. al. **A política do livro didático.** São Paulo: Summus; Campinas: Ed. da Unicamp, 1984.

OLIVEIRA, Dalila A. de. **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências.** **RBP**AE, Recife, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

O'TOOLE JR., Laurence J. **Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiplos actores: una evaluación del campo.** In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.) **La implementación de las políticas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1995. p. 413-470. (Colección antología de política pública . Terceira antologia).

PALMA FILHO, João Cardoso. **A política educacional do Estado de São Paulo: (1983-2008).** **Educação & Linguagem**, São Paulo, v. 13, n. 21, p. 153-174, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/EL/article/view/2015/2051>>. Acesso em: 19 set. 2012.

PATTO, Maria Helena Souza. **A produção do fracasso escolar.** São Paulo: T. A. Queiroz, 1990. 385 p.

PEREIRA, Potyara, A. P. **Política social: temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2011.

PHILIPPI, LUZ. **O livro didático no contexto da política educacional.** In: MARFAN, Marilda Almeida (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 que é um Livro Didático hoje? Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000495.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2012.

PINTO JÚNIOR, Arnaldo. **A história ensinada através dos livros didáticos de joaquim silva: uma educação moderna dos sentidos.** In: **SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 26., 2011, São Paulo.** **Anais eletrônicos...**São Paulo: Associação Nacional de História, 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308184738_ARQUIVO_TextoAnpuh2011def.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

POLÍTICAS sociais: acompanhamento e análise. Brasília, DF: **IPEA**, jun. 2000-2011. v.1.

RAZZINI, Marcia de P. G. **O livro didático e a memória das práticas escolares.** In: MARFAN, Marilda Ameida (Org.). **SIMPÓSIOS [DO] CONGRESSO BRASILEIRO DE**

QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: formação de professores, 1., 2001. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: MEC; Brasília, DF: SEF, 2002. v.1b, il. p. 94-102. Simpósio 6- O livro didático e a formação de professores. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1b.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2012.

_____. **Produção de livros didáticos e expansão escolar em São Paulo: 1889-1930.** São Paulo: PUC; São Paulo: FAPESP, 2006. Disponível em: <<http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe4/individuais-coautorais/eixo03/Marcia%20de%20Paula%20Gregorio%20Razzini%20-%20Texto.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2012.

REIN, Martin; Rabinovitz, Francine. La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención e la acción. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **La implementación de las políticas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1995. p. 147-184. (Colección antología de política pública. Tercera antología).

RODRIGUES, Melissa Haag. **Imagens lidas & palavras vistas: o papel mediador do livro didático para a criança.** 2009. 115 f. Dissertação (Mestrado em Artes Visuais) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://ppgav.ceart.udesc.br/turma3_2007/dissertacoes/melissa_rodrigues.pdf>. Acesso em: 24 set. 2011.

RODRIGUES , Melissa Haag; FREITAS, Neli K. **O livro didático ao longo do tempo: a forma do conteúdo.** Florianópolis: Ed. da UDESC, 2007.

ROMANELLI, O. **A história da educação no Brasil.** 18. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

ROSA, Flávia Goullart; MOTA, Garcia; ODDONE, Nanci. Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca. **Ci. Inf.**, Brasília, DF, v. 35, n. 3, p. 183-193, set./dez. 2006. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/issue/view/36>>. Acesso: 10 ago. 2012.

RUS PEREZ, José Roberto. **A política educacional do Estado de São Paulo: 1967-1990.** 1994. 220 f. Tese (Doutorado em Educação)- Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

_____. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010.

RUSSO, Miguel; CARVALHO, Celso. A política educacional do governo Serra. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS, 5., 2009, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/BTN3sub6_12.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

SABATIER, P.; JENLINS-SMITH, H. **Policy change and learning**: the advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: um marco de análisis. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **La implementación de las Políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1995. p. 323-372. (Colección antología de política pública. Tercera antología).

SAMPAIO, Rita. **O livro didático e o cânone literário-escolar: 1930-1945**. 2010. 153 f.. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-12112010-144937/pt-br.php>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

SANFELICE, J. L. Da escola estatal burguesa à escola democrática e popular: considerações historiográficas. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D. NASCIMENTO, M. I. M. **A escola pública no Brasil**: historia e historiografia. Campinas: Autores Associados, 2005.

SANTOS, Fabíola Kalil Machado dos; SCHNITMAN, Matilde Eugenia; ESPÍRITO SANTO, Eniel do. Novas perspectivas para o mercado editorial com a Lei de Regionalização dos Livros Didáticos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, Brasília, DF. **Resumos...**Brasília, DF: Intercom, 2006. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R0969-3.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Relatório gestão: 2007-2010**. São Paulo, 2010. Versão preliminar.

_____. Decreto nº 7.510, de 29 de janeiro de 1976 de São Paulo. Reorganiza a Secretaria de Estado da Educação. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1976/decreto%20n.7.510,%20de%2029.01.1976.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

_____. Decreto nº 57.141 de 18 de julho de 2011. Reorganiza a Secretaria da Educação e dá providencias correlatas. Disponível em: <www.imesp.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2011.

_____. Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. Disponível em: <http://lise.edunet.sp.gov.br/legislacaocenp/Arq/LC%20444_%2085.doc>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Resolução se n.º 14, de 28 de janeiro de 1988. Dispõe sobre a instalação e funcionamento dos Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério - CEFAMs na rede estadual de ensino, e dá providências correlatas. Disponível em: <http://lise.edunet.sp.gov.br/paglei/resolucoes/14_1988.htm>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Decreto nº 29.501, de 5 de janeiro de 1989 de São Paulo. Dispõe sobre a estrutura técnico-administrativa dos Centros Específicos de Formação e Aperfeiçoamento para o Magistério - CEFAMs, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/187258/decreto-29501-89-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Conselho Estadual de Educação. Deliberação CEE 73/08. Regulamenta a implantação do Ensino Fundamental de 9 Anos, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, conforme o disposto na Emenda Constitucional nº 53 e na Lei nº 9.394/96, com as alterações procedidas pela Lei nº 11.274/06. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=66201&acao=entrar>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SE Nº 179, de 10 de dezembro de 1999. Mudar para melhor: uma escola para criança e outra para o adolescente. Venha conhecer. São Paulo: SEE, 1995b.

_____. Conselho Estadual de Educação. Indicação CEE 73/08. Diretrizes e orientações sobre o Ensino Fundamental de 9 Anos diante da Lei Federal nº. 11.494/07, sobre o FUNDEB. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/cons_simples_listar.php?id_atos=66201&acao=entrar>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Resolução SE 96, de 23-12-2008. Estende o Programa “Ler e Escrever” para as Escolas Estaduais de Ensino Fundamental do Interior. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/92_09.HTM?Time=9/7/2010 7:01:55>. Acesso em: 20 out. 2012.

_____. Decreto nº 54.553 de 15 de julho de 2009, que institui o Programa de Integração Estado/Município para o desenvolvimento de ações educacionais conjuntas que proporcionem melhoria da qualidade da educação nas escolas das redes públicas municipais. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/66_09.HTM?Time=8/29/2011 12:47:51 AMdf>. Acesso em: 20 out. 2012.

_____. Resolução SE - 88, de 19-12-2007 alterada pela Resolução SE 53 de 26/06/2010 e pela Resolução SE 8 de 15/02/2011. Dispõe sobre a função gratificada de Professor Coordenador. Disponível em: <http://www.dersv.com/comunicado_cenp_290108_htpc.htm>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Comunicado SE de 30/07/2002. Dispõe sobre o Perfil do Supervisor de Ensino, Referenciais Teóricos e Bibliografia relativos ao Concurso Público de provas e títulos que fará realizar para o preenchimento dos Cargos de Supervisor de Ensino. Disponível em:

<<http://www.sindicatoapase.org.br/Conteudo/Default.aspx?IdNavegacao=111>>. Acesso em: 14 out. 2011.

_____. Comunicado CENP s/n, de 29/01/2008. Disponível em: <http://www.dersv.com/comunicado_cenp_290108_htpc.htm>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Comunicado CENP s/n, de 06/02/2009. Disponível em: <http://www.dersv.com/comunicado_cenp_htpc_060209.htm>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Resolução SE - 74, de 6-11-2008. Institui o Programa de Qualidade da Escola - PQE e o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo - IDESP, indicador de qualidade das escolas estaduais paulistas. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/74_08.HTM?Time=8/21/2011 2:15:51 PM>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Resolução SE 86, de 19-12-2007. Institui, para o ano de 2008, o Programa “Ler e Escrever”, no Ciclo I das Escolas Estaduais de Ensino Fundamental das Diretorias de Ensino da Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/86_07.HTM?Time=9/7/2010 7:07:50 PM>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Resolução SE 70/2010. Dispõe sobre os perfis profissionais, competências e habilidades requeridos dos educadores da rede pública estadual e os referenciais bibliográficos que fundamentam os exames, concursos e processos seletivos, e dá providências correlatas. Disponível em: <http://www.profdomingos.com.br/estadual_resolucao_se_70_2010.html>. Acesso em: 21 ago. 2011.

_____. Secretaria de Estado da Educação de São Paulo. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Relatório Gestão: 2007-2010**. São Paulo, 2010. Versão preliminar.

SAVIANI, Dermeval. **Do senso comum à consciência filosófica**. 6. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1985.

_____. **A nova lei da educação**: LDB: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. Organização da Educação Nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

_____. Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 15, n. 44, p. 382, maio/ago. 2010.

SAVIANI, Nereide. Escola e luta de classes na concepção marxista de educação. **Educação em Debate**, Londrina, v. 3, n. 1, p.7-14, fev. 2011.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. O guia de livros didáticos e sua (In)Utilização n. Brasil e no Estado do Mato Grosso do Sul. **Revista Educação Pública**, Mato Grosso, v. 0, n° 15, jul./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/revista/arquivo/rev15/Scaff.html>>. Acesso em: 13 set. 2012.

SCHLESENER, Anita Helena. Políticas Públicas do livro didático: a experiência do Paraná (on line). **Cadernos de Pesquisa Pensamento Educacional**, v. 3, p. 49-62, 2009. Disponível em: <http://www.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/pdfs/cad_pesq6/4_as_politicas_cp6.pdf>. Acesso em: 13 set. 2012.

SEMINÁRIO Expectativas de Aprendizagem e o PNE : relatório síntese. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/Expectativas_de_Aprendizagem.pdf>. Acesso em: 25 jun, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de ; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Ezequiel Theodoro da Silva. Livro didático: do ritual de passagem à ultrapassagem. **Em Aberto**, Brasília, v. 16, n. 69, jan./mar. 1996.

SILVA, Alexandra Lima. **Cidade letrada**: as redes em torno dos manuais didáticos de História do Brasil- Rio de Janeiro: 1870-1920. Disponível em: <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/>>. <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/13580/13580.PDFXXvmi=DRRqQ70b9KRhOs5PuKwKBJ56rBTS2McFE56ud7GmSzEH2Kwww5i7Pndh07b2UoIztP5IWM5PIKwou5W1af91EmiFuuHqTq0og67dTc4fXBftHCvSSFTx2ddxIVZDm02E79S1mWhkzWOGAk9t0423igC1cCFACHeKR7Le44AD2pUC K57LaaPsquE5aeIRtsKcf0HjAll0gZLm6wwgn0IQumVGBEx67jJnjqHTM4U43GraeZqCZ9tuwpb94Kfc4ZA>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

_____. As edições didáticas da história do Brasil: múltiplos sujeitos e significados: (1870-1920). **Ariús**, Campina Grande, v. 16, n. 1/2, p. 114 - 122, jan./dez. 2010. Disponível em: <http://www.ch.ufcg.edu.br/arius/01_revistas/v16n1-2/03_arius_v16_n1-2_mh_04_edicoes_didaticas_da_historia_do_brasil.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

SILVA, Paulo V. da; PEDONE, Luiz. Formação de políticas de governo: o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 66, p. 203-220, 1988.

SILVA, Pedro L. B.; Melo, Marcus, A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP. Caderno n. 48, 2000.

SILVA, Ceris Salete Ribas da; CAFIERO, Delaine. Implicações das políticas educacionais no contexto do ensino fundamental de nove anos. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982011000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 set. 2012.

SOARES, Magda Becker. Um olhar sobre o livro didático. **Presença Pedagógica**, Belo Horizonte, v. 2, n. 12, nov./dez. 1996. Disponível em: <<http://www.presencapedagogica.com.br/site/sistema/as/enviados/PP12.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2012.

SOARES, Maria C. C. Banco mundial: políticas e reformas. In: TOMASI, L.; WARDE M. J.; HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOARES, Ricardo Pereira Soares. **Compras governamentais para o programa nacional do livro didático**: uma discussão sobre a eficiência do governo. Brasília: IPEA, 2007. Texto para discussão n° 1307. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1307.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

SOUSA, Sandra M. Zakia L.. Parceria Escola-Empresa não Estado de São Paulo: Mapeamento e Caracterização. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 21, n. 70, abril de 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302000000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 fev. 2013.

SOUZA, Rosa Fátima de. Política curricular no Estado de São Paulo nos anos 1980 e 1990. **Cadernos de Pesquisas**, São Paulo, v. 36, n. 127, abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 set. 2012.

STOKER, Robert P. Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luís F.(Org.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1995. p. 373-412. (Colección antología de política pública . Terceira antologia).

SUASSUMA, Livia. E Escolha e uso do livro didático: implicações para a formação do professor. In: MARFAN, Marilda Ameida (Org.). SIMPÓSIOS [DO] CONGRESSO BRASILEIRO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: formação de professores, 1.,2001. **Anais eletrônicos...** Brasília, DF: MEC; Brasília, DF: SEF, 2002. v.1d, il. p. 293-298. Simpósio 19- Escolha e uso do livro didático: implicações para a formação do professor. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1d.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2011.

TAGLIANI, Dulce Cassol. O processo de escolha do livro didático de língua portuguesa. **Ling. (dis)curso**, Tubarão, v. 9, n. 2, ago. 2009 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-76322009000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 set. 2012.

TEBEROSKY, Ana. (Org.). **Contextos de alfabetização inicial**. São Paulo: Artmed, 2004.

_____. **Reflexões sobre o ensino da leitura e da escrita**. Campinas: Ed. da Unicamp; Petrópolis: Vozes, 1993.

TOMMASI, Livia de. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio. **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2003.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica?: as estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L. de; WARDE M.J; HADDAD, S.(Org). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2003.

VAN METER, Donald S.; VAN HORN, Carl E. El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual. In: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.(Org.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1995. p. 97-146. (Colección antología de política pública . Tercera antología).

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 1-196, mar./abril. 1996.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Estudio introductorio y edición. In: Donalds S. Van Meter et al. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

WEISZ, Telma. **O diálogo entre o ensino e a aprendizagem**. São Paulo: Ática, 2000.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Sr(a) está sendo convidado(a) para participar da pesquisa intitulada: **“O Livro Didático por quem o escolhe, o recebe e o utiliza: análise de um implementação de um programa federal em micro contextos”**, desenvolvido pela pesquisadora da Faculdade de Educação da UNICAMP/SP, Maristela Gallo Romanini, telefone nº 16-9712-2126 ou 16-3262-1016 e e-mail maristelagr@yahoo.com.br.

Esta pesquisa tem como objetivo **obter conhecimentos científicos no sentido de verificar os fatores intervenientes na trajetória de implementação de programas federais, no caso o PNLD (Programa Nacional do Livro Didático) em micro contextos (sala de aula) e, como outras políticas de esfera estadual ou locais, além dos sujeitos que a implementam ao interpretarem e reinterpretem tais programas podem modificá-los, a ponto de promover ou não o sucesso do Programa**. Este é um estudo baseado em uma abordagem **qualitativa**.

Suas respostas serão tratadas de forma **anônima e confidencial**, isto é, em nenhum momento será divulgado o seu nome em qualquer fase do estudo. Quando for necessário exemplificar determinada situação, sua privacidade será assegurada uma vez que seu nome será substituído de forma aleatória. Os **dados coletados** serão utilizados apenas **NESTA** pesquisa e os resultados divulgados em eventos e/ou revistas científicas. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e/ou seu(s) orientador (es).

O uso das informações está submetido às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde.

Sua participação é **voluntária**, isto é, a qualquer momento você pode **recusar-se** a responder qualquer pergunta ou desistir de participar e **retirar seu consentimento**. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição que forneceu os seus dados, como também na que trabalha.

Sua **participação** nesta pesquisa consistirá em responder as perguntas a serem realizadas sob a forma de entrevista semi-estruturada e observação. A entrevista será

gravada em **gravador apropriado** para posterior transcrição – que será guardado por cinco (05) anos e incinerada após esse período.

Sr(a) não terá nenhum **custo ou quaisquer compensações financeiras. Não haverá riscos** de qualquer natureza relacionada a sua participação. O **benefício** relacionado à sua participação será de aumentar o conhecimento científico para a área da **Educação, mais precisamente sobre o processo de implementação de Políticas Públicas.**

Sr(a) receberá uma cópia deste termo onde consta o celular/e-mail do pesquisador responsável podendo tirar as suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento. Desde já agradecemos!

Maristela Gallo Romanini (Pesquisadora responsável).

_____, ____ de _____ de 20____.

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO

Declaro estar ciente do inteiro teor deste **TERMO DE CONSENTIMENTO** e estou de acordo em participar do estudo proposto, sabendo que dele poderei desistir a qualquer momento, sem sofrer qualquer punição ou constrangimento.

Estou ciente de que, caso eu tenha dúvida ou me sinta prejudicado (a), poderei contatar o (a) pesquisador (a) responsável, ou ainda o Comitê de Ética em Pesquisa da FCM/ UNICAMP- Campinas /SP, situada AV. Bertrand Russell, 801 – Cidade Universitária Zeferino Vaz, Campinas-SP, CEP 13084-865, telefone (19) 3521-5572, fax (19) 3521-5573 e e-mail: dirfe@unicamp.br.

_____, ____ de _____ de _____

Assinatura do (a) participante: _____

Assinatura do (a) pesquisador (a): _____

APÊNDICE B – Planilha Rotatividade de Docentes/Equipe Gestora

Período de Pesquisa (2009-2011)

Escola _____	Município _____
---------------------	------------------------

Corpo Docente

Série	Professor 2009	Professor 2010	Professor 2011
2º Ano			
2º Ano			
2º Ano			
2º Ano			
2º Ano			

Série	Professor 2009	Professor 2010	Professor 2011
3º Ano			
3º Ano			
3º Ano			
3º Ano			
3º Ano			

Houve Substituição de Docente durante o ano de:

2009: _____

2010: _____

2011: _____

Corpo Docente

Série	Professor 2009	Professor 2010	Professor 2011
4º Ano			
4º Ano			
4º Ano			
4º Ano			
4º Ano			

Série	Professor 2009	Professor 2010	Professor 2011
4º Série			
4º Série			
4º Série			
4º Série			

APÊNDICE C - Questionário dos Professores

Sr (a) está sendo convidado (a) para participar da pesquisa intitulada: “**O Livro Didático por quem o escolhe, o recebe e o utiliza: análise do processo de implementação de um programa federal em micro contextos**”, desenvolvido pela pesquisadora da Faculdade de Educação da UNICAMP/SP, Maristela Gallo Romanini, telefone nº 16- 9712-2126 ou 16-3262-1016 e e-mail maristelagr@yahoo.com.br.

Esta pesquisa tem como objetivo **obter conhecimentos científicos no sentido de verificar os fatores intervenientes na trajetória de implementação de programas federais, no caso o PNLD (Programa Nacional do Livro Didático) em micro contextos (sala de aula) e, como outras políticas elaboradas seja em esfera, estadual ou local, são implementadas por sujeitos que as interpretam e reinterpretem e ao fazê-lo podem modificá-las ao ponto de provocar intervenções que podem promover ou não o sucesso do Programa.** Este é um estudo baseado em uma abordagem **qualitativa**.

Suas respostas serão tratadas de forma **anônima e confidencial**, isto é, em nenhum momento será divulgado o seu nome em qualquer fase do estudo. Quando for necessário exemplificar determinada situação, sua privacidade será assegurada, uma vez que seu nome será substituído de forma aleatória. Os **dados coletados** serão utilizados apenas **NESTA** pesquisa e os resultados divulgados em eventos e/ou revistas científicas. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e/ou seu(s) orientador (es).

O uso das informações está submetido às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde.

Sua **participação** nesta pesquisa consistirá em responder ao questionário abaixo. O **benefício** relacionado à sua participação será de ampliar o conhecimento científico na área da **Educação, mais precisamente sobre o processo de implementação de Políticas Públicas.**

Desde já agradecemos!

Maristela Gallo Romanini (Pesquisadora responsável).

_____, ____ de abril de 2012.

Unidade Escolar: _____
Professor: _____ Turma: ____° ano

1- Você trabalhava nesta Unidade Escolar no ano de 2009 quando foi realizada a escolha do Livro Didático para o triênio 2010-2012?

() SIM () NÃO

2- Você participou da escolha do Livro Didático no ano de 2009 nesta Unidade Escolar ou em outra Unidade Escolar?

() SIM () NÃO

3- A escolha dos Livros Didáticos na Unidade Escolar foi realizada através: *(aqui pode ser assinalada mais de uma opção).*

- () da análise dos Guias
- () do manuseio dos exemplares das Coleções disponibilizadas para as Unidades Escolares
- () das duas opções anteriores
- () de nenhuma das opções anteriores
- () outro critério. Especifique: _____

4- Você utiliza o Livro Didático no cotidiano de seu trabalho docente?

() SIM () NÃO

Se você respondeu sim à pergunta anterior, especifique:

5- Para você, o Livro Didático é um material:

- () de apoio
- () imprescindível
- () desnecessário

6- Você entende que houve mudança na utilização do Livro Didático com a implementação do Programa Ler e Escrever nas escolas estaduais?

() SIM () NÃO

7- Você acredita que o Livro Didático já teve maior importância nas escolas?

() SIM () NÃO

8- Ocorreu de você participar da escolha do Livro Didático e a Unidade Escolar não receber os títulos escolhidos?

() SIM () NÃO

9- Em sua opinião, o PNLD deve ter continuidade no Estado de São Paulo?

() SIM () NÃO

10- No período de vigência do PNLD 2010-2012, a escola recebeu:

- (a) o título escolhido em 1ª opção () SIM () NÃO
- (b) em número de volumes suficientes () SIM () NÃO
- (c) no prazo correto () SIM () NÃO

11- Escreva abaixo suas Observações sobre o PNLD:

APÊNDICE D – Entrevista MEC

Transcrição da entrevista - Entrevista com a responsável pelo PNLD no MEC – dezembro/2008.

EU: Descreve para mim o processo, como é que acontece, vai daqui para a FNDE e a FNDE repassa para as escolas. É assim?

MEC: É. O que é que acontece. Nós temos um processo de elaboração de Edital, onde nós temos uma Comissão Técnica do Livro Didático composta por um de cada área, um especialista de cada área, e nós temos os critérios de avaliação do livro. Acho que você já deve ter visto o Edital. E aí esse Edital é publicado, as editoras apresentam as obras. Essas obras, é, depois de escritas passam por um primeiro processo de seleção que é a triagem. Aí, são observados aspectos mais, digamos editoriais, se tem ISBN ou não tem, tem capa ou não tem, está descaracterizado, tá caracterizado que é um das exigências do livro que vai para o avaliador não ter nenhuma característica que o identifique, então a editora também tem que fazer este trabalho, a gente recebe o livro de capa branca, sem nenhuma identificação interna, então é esse que o parecerista recebe. Então isso tudo é checado. Se a editora, por exemplo, tem o livro que ela deveria entregar descaracterizado, tem algum item que o identifica este livro já fica retido no IPT, nem passa pela tarefa de avaliação. Então tem, esses livros triados vão para as universidades onde a gente faz este trabalho de avaliação que é precedido por uma pré-análise, que são vários os documentos que as editoras têm de entregar e também tem aspectos assim, se a obra foi excluída na avaliação anterior ela só pode ser rerepresentada se ela for reformulada. Então, o livro excluído anteriormente só vai ser reavaliado se ele comprovar que ele reformulou, mas agente também na pré-análise faz essa checagem sim, se a editora apresentou um livro diferente da versão anterior. Não faz sentido você avaliar o mesmo livro que já passou por reprovação, né. Então a gente tem todo este trabalho na pré-análise, checa a questão da diplomação, que é uma outra exigência, que os autores tenham uma diplomação, isso é uma coisa recente, acho que de 98, de 2008 para cá que nós colocamos esta exigência, né. Ao menos para quem escreveu o livro, tenha uma formação acadêmica mínima naquela, naquela área, em alguma área. Aí a gente checa isso na pré-análise. Em seguida, a gente passa para a etapa de treinamento dos especialistas que vão fazer a análise do livro e toda a preparação dos instrumentos de avaliação, ficha, parecer, resenha, que os vários produtos que essa avaliação gera e são propostas exequíveis e as equipes começam a trabalhar. É, cada livro é avaliado no mínimo por dois pareceristas diferentes, tá e esse pareceristas não sabem como é o livro porque ele está descaracterizado, ele avalia e numa determinada data eles se encontram com o coordenador daquela área para fechar aquela avaliação e aí é neste momento é que é discutida toda aquela obra na sua, os volumes que compõem aquela obra e aí se no acaso houver alguma divergência naquela obra a gente usa um terceiro parecerista. Isso acontece em todas as coleções. Nas coleções de Ciências, a mesma coleção passa por 7 ou 8 especialistas diferentes porque tem a questão da biologia, da física, da química, da astronomia. Este livro é avaliado por vários especialistas sob vários olhares, né e ao final desse processo nos temos aquelas coleções que vão ser aprovadas e que vão constar no guia e as que são excluídas. As excluídas, aí nós fazemos um parecer de exclusão e encaminhamos para as editoras falando, ó, esse livros foram excluídos por tais motivos. Aí, quando finalizada essa etapa a gente passa para a elaboração do Guia, e, esse processo vai até a chegada do Guia nas escolas. E

para 2010 nós temos a continuidade deste trabalho que é acompanhar essa chegada e essa escolha do professor fazendo todo um trabalho com as equipes das secretarias de educação e com alguns professores na questão da escolha do livro.

EU: Ah, então existe essa, essa previsão de fazer esse trabalho de escolha que até então não existia?

MEC: Existir, existiu algum exame, mas em 2001 ele aconteceu. Todo ano tem um encontro técnico do PNL D e nesse encontro técnico a gente faz essa orientação às equipes, são as equipes das secretarias, por que a gente não chega diretamente ao professor. A gente vai via equipes das secretarias municipais e estaduais.

EU: E até chegar ao professor vai se perdendo...

MEC: É, É, um trabalho que é das próprias equipes locais, nós não temos equipes suficientes para estar nos 5.600, quase 700 municípios. E ai também tem a questão da autonomia, né, dos municípios desta secretaria na escolha do seu livro e até autonomia da própria escola, porque você sabe que no mesmo município cada escola pode fazer a escolha do seu livro, não é um livro por município. A gente até estimula que esta escolha seja feito pelo professor, pela equipe pedagógica, não seja uma coisa só pelo gestor, pelo diretor da escola, é o professor que vai estar no dia-a-dia com aquele livro e é ele o responsável por essa escolha.

EU: E ai vocês tem todo esse trabalho e quando passa para a FNDE, em que momento, custos, em que momento?

MEC: Não é assim, a gente trabalha o tempo todo junto, por que pensa, lógico nós temos competências, mas nos não trabalhamos de forma separada, porque por exemplo, o edital é o resultado do trabalho do MEC, do SEF e do FNDE, é um documento único, mas um documento que tem quase cem páginas e que tem tanto aspectos operacionais como aspectos também pedagógicos. Esse trabalho é em conjunto e durante o processo também, porque tem a triagem que é uma etapa de competência da FNDE, mas que se a triagem não for bem realizada ela, as consequências aparecem na avaliação, então não é assim, eu passei, a gente trabalha o tempo todo cada um respeitando o outro, cada um na sua competência, muitas vezes quando o aspecto é alguma dúvida pedagógica, por exemplo, na etapa de triagem, o pessoal consulta, nos consulta por que às vezes tem que tomar uma decisão, então por isso que a gente faz de forma, conjunta.

EU: Interessante. Ai passa por essa questão de financiamento...

MEC: Ai, quando são estas questões da obra, negociação, contrato, isso é específico deles, a gente não interfere, a não ser que tenha alguma coisa muito, mas não costuma ser, uma parte onde a gente tem algum tipo de participação conjunta, mas ai é mais aquela coisa de contratação das editoras com a produção do livro até que elas entreguem os livros nas escolas, nesta parte a gente não tem muito que fazer...

EU: O FNDE faz toda a logística então, fica muito complicado trabalhar com o pedagógico e com esta logística...

MEC: Isso, isso mesmo. E não tem espaço porque começa um momento que é o FNDE contratando os serviços das editoras e nós já selecionamos os livros, já escolheram também, por que na verdade quem escolhe é o professor, nós fazemos uma seleção prévia daquilo que não tem requisito mínimo para estar na escola, mas aí a decisão final é da escola, do professor que está na sala de aula.

EU: sobre financiamento vou buscar a FNDE.

MEC: Você já tem o Guia?

EU: Não, de 2009 não.

MEC: de 2009, nós também não. Está em pleno processo de produção. Se a gente fizesse só isso estava bem, mas tem todos os outros programas.

MEC: Bom, a questão das universidades é a seguinte. Nas primeiras avaliações, o MEC contratava especialistas, então quem é uma pessoa que estuda o material didático na questão de matemática. Ai você fazia contato com essas pessoas e montava equipes. Então, ele funcionou assim durante acho que 2 ou 3 anos, ai na outra avaliação foi entendido o seguinte, que esse conhecimento que estava sendo gerado pelo PNLD, fosse institucionalizado, então a partir daí a gente começou a buscar universidades, grupos de pesquisa na área, não grupos de pesquisa na área de matemática especificamente, mas grupos de pesquisa na área do ensino da matemática, material de matemática e assim a gente foi localizando as universidades e os critérios é que a universidade seja pública, então a gente faz contato com um grupo da universidade pública, esse grupo se responsabiliza em montar a equipe com base em critérios que o MEC estabelece para isso a gente tem uma série de exigências, então. Como por exemplo, a gente exige que a pessoa não tenha vínculo com a editora, entendeu isso é o primeiro, que tenha formação acadêmica, mestrado, doutorado, mas que também tenha vinculo com a educação básica, entendeu, tenha sido professor, seja professor da educação básica, são vários os critérios que a gente usa para montar essas equipes. Isso a gente vem aprimorando ao longo do tempo.

Então é assim, o que a gente tem feito na área de Língua Portuguesa, a gente tem trabalhado com a federal de Minas Gerais, o pessoal do CEALE, que é grupo reconhecidamente no Brasil na área de alfabetização e leitura. Na área de matemática, a gente vem trabalhando com um pessoal de Pernambuco, também tem um grupo forte lá nessa área e agente vai reconhecendo, vai trazendo grupos assim. Por exemplo, História durante muito tempo ficou a UNESP hoje está com a federal do RN que também constituiu lá um grupo de estudos nessa área, então assim, a gente, ao mesmo tempo que você tem a possibilidade de avaliar o PNLD com especialistas, você também fomenta nesses locais grupos de pesquisas somente voltados para a questão do Livro Didático, que era uma coisa que a gente via, que não tinha muito, na década de 90, a gente não tinha muito estudo nesta área e agora em função da dessa descentralização da execução, que a gente chama, você pode perceber que o número de dissertações e teses sobre o PNLD aumentou, é verdade.

EU: Na verdade, o que me interessa mesmo é a implementação se vocês não tem nenhum estudo específico, então...

Não, de estudos não. Acho que você vai conhecer, os Estados, acho que os Estados tem experiência nesse sentido, os municípios tem.

O Estado de São Paulo ainda tem uma execução diferente, durante um tempo o estado de SP não participava da compra centralizada, recursos. Mais recentemente nos últimos dois anos é que a compra em SP passou a ser centralizada de novo. É uma realidade à parte. Foi o último no Brasil a continuar assim, durante um tempo era Paraná, Minas e SP que não participavam da compra da compra centralizada, recebiam o dinheiro, né. Ai depois Paraná quis voltar para a compra centralizada, Minas voltou e SP foi o último, assim, no sentido de fazer parte.

EU: Todos os estados participam do PNLD, mesmos os mais distantes e os mais carentes, todos eles recebem, PNLD e PNLEM também?

MEC: Todos, todos, hoje sim. O PNLEM foi implantado a partir de 2005 e foi de forma gradual, mas hoje ele já é nacional.

EU: Tem como você saber se todas as cidades onde tem escolas, mesmo as mais distantes recebem os livros...

MEC: Todas, todas. É um programa universal. A não ser que você manifeste o desejo de não receber. Mesmo se ele não mandar o formulário, ele recebe.

EU: Mesmo se não mandar, recebe?

MEC: Mesmo se não mandar você recebe o que a maioria pediu, de qualquer jeito. Tem o atendimento universal, porque qual era o entendimento, era que se a escola não enviou é porque teve algum problema de correio, não chegou a tempo, tem todo esse problema. É um programa que tem isso, por isso é tão caro, o investimento é tão alto, eu acho que ele cabe entre os 10 maiores do Governo federal em volume de compras de livros e em recursos financeiros. E ele é muito apaixonante, também. A gente lida com o aperfeiçoamento desse processo é tudo muito grande, tudo muito envolvente. Sem contar com a questão do mercado editorial. Essa compra do governo, praticamente mantém o mercado editorial vivo, vivo no sentido assim, é muito importante, parece que 60 % das compras no mercado livreiro é do Governo Federal. É um programa muito grande, agora a questão da implementação como cai na questão da autonomia dos estados e municípios, aí você tem que ver como as escolas trabalham com esta questão, qual a orientação das secretarias às escolas.

EU: meu trabalho quer fazer o processo inverso, das escolas, à secretaria e ao MEC.

MEC: Exatamente, ainda bem que você está pegando um tempo propício, 2009 vai ser a escolha de 1ª a 4ª série. Nós estamos com seminários regionais, seminários nacionais previstos para o ano que vem para que as pessoas conheçam o que aconteceu com o PNLD de 2008, que foi o último de 1ª a 4ª séries para este de 2010. Os seminários, a gente está pretendendo que sejam os gestores do sistema, professores, diretores que estejam presentes nestes seminários. Estão previstos para março e abril do ano que vem, que é o período que antecede à escolha.

EU: Como vocês pensaram a reformulação para atender ao ensino fundamental de 9 anos, o que, como vocês pensaram isso?

O que está acontecendo, no 1º ano do Ensino fundamental, o aluno vai receber livro, que a gente está chamando de alfabetização em linguística e em alfabetização matemática. Serão os dois livros que a escola irá receber. O aluno de 2º ano além destes dois livros vai receber os das outras matérias, Ciências, História e Geografia e o de 3º, 4º e 5º da mesma forma. A diferença é que os alunos dos 1ºs e 2ºs anos vão receber além dos livros didáticos, o que a gente chama de acervos de obras complementares. São obras que vão complementar esse trabalho com o LD. Então, assim, temas variados, algumas pessoas chamam esses livros de paradidáticos, são aqueles livros que vão complementar e o foco destes livros destes dois 1ºs anos tanto no PNLD como no complementar é o foco da alfabetização. Nós fizemos um deslocamento e pensamos qual é o livro que vai contribuir para esse processo de alfabetização e letramento desse aluno nos dois primeiros anos. Tá bem estruturado nesse sentido, na perspectiva que no 2º ano de escolarização, o aluno esteja alfabetizado.

EU: Antes eles recebiam nas 1ªs séries uma cartilha, livro de alfabetização e mais os outros.

MEC: Então, o que a gente percebeu é que quando o menino entrava e não passava pela Educação Infantil, não tinha essa possibilidade, ele chegava já na 1ª série ele recebia já esses 5, 6 livros, sem ainda ter a possibilidade de usar esses livros, então, esse 1º ano é um ano que vai estar voltado para essa alfabetização matemática e linguística. E, esse processo também continua no 2º ano, só ele já vai estar recebendo as demais áreas.

EU: As editoras tiveram que se adequar a esse processo? Tiveram o tempo para se adequar?

MEC: Com certeza. Tudo mediante edital. Então, esse tempo, é tempo que nós damos todos os anos. É o tempo do Programa. Não é qualquer tempo. Porque se não trabalhar com a perspectiva de que em dezembro o livro tem que estar chegando na escola, e que a partir do final de 2009 o livro tem que chegar para o início de 2010 ele esteja lá, você vai fazendo o processo contrário, quanto tempo para avaliação e tempo para inscrição, geralmente é o mesmo período de sempre, nós não temos. A única mudança que teve neste PNLD foi que com a regra, inclusive, os livros já deveriam estar no novo acordo ortográfico, as editoras tiveram então que fazer mais esta adequação.

EU: É perceptível uma inadequação entre o nível de aprendizado dos alunos e os conteúdos trazidos pelo LD para as séries seguintes, principalmente na matemática.

MEC: Qual a nossa orientação? É que o professor receba o guia. O guia tem geralmente 15 a 20 coleções, então o qual é o trabalho que agente orienta. Que o professor pegue aquele guia conheça os livros, lá tem a resenha, tem a descrição do que tem, tem uma análise crítica e que adequa, a partir de sua realidade aquilo que está oferecido ali. Então, você vai encontrar coleções digamos mais complexas, menos complexas, a gente não faz uma coisa de forma que os livros sejam homogêneos, entendeu, porque as coleções elas são diferentes, então a gente permite essa diferença de forma que o professor tenha a possibilidade de achar uma adequada a sua realidade. Porque não dá para a gente ter um livro único ou somente um livro específico.

EU: As escolas optaram ultimamente para adotar coleções, então adota na 1ª série e para as outras. As turmas são diferentes e quando chega a turma A, B, C que ainda existe nas escolas, a turma A acompanha, a B mais ou menos e a C não.

MEC: Essa é uma regra do Programa. Isto é o tipo de situação que requer do professor muita complementação, acompanhamento, adequação.

APÊNDICE E - Entrevista SEESP

Entrevista com a responsável pelo PNLD na SEESP maio/2011 - Transcrição da entrevista

EU: Há quanto tempo você trabalha na Secretaria com o Programa de Livros?

SEESP: Com o programa de livros desde 95, então está fazendo 17 anos, mas na secretaria eu trabalho há 25 anos mais ou menos.

EU: Esse programa sempre se chamou e ainda chama assim, ou com a reestruturação esse era o nome usado anteriormente?

SEESP: Programa de livros, você quer saber sobre os programas nacionais, ou você quer saber na Secretaria de Educação?

EU: Na secretaria de educação.

SEESP: Programa de Livros.

EU: E agora com a reestruturação ele tem esse mesmo nome?

SEESP: É continua com o mesmo nome.

(Eu faço aqui uma explicação sobre o trabalho resumidamente.).

SEESP: Em 95 quando eu entrei no Programa, ele era descentralizado, ele era realizado de forma descentralizada aqui em SP e quem era responsável por isso era a Professora Maria Aparecida Manhani que é aquela senhora que está ai ao meu lado, que hoje é a gestora dos programas estaduais. Eu sou a gestora dos programas nacionais por isso perguntei se você quer falar de PNLD ou você quer falar de programas de livros.

EU: As duas coisas. Mas aqui na secretaria como ele chega.

SEESP: Tem um histórico todo na verdade, lá no site do FNDE sobre esses nomes que ele vai mudando, que antes era FAE, tem uma porção de coisas até ficar Programa Nacional do Livro Didático.

EU: Sim, eu tive que passar por esse histórico, mas a minha pergunta fica sendo sobre PNLD na secretaria de educação. Antes era Programa de livros, sempre teve esse nome e continua tendo esse nome, então?

SEESP: Sim. Programa de livros. Dentro do Programa de livros, tem os programas estaduais e os programas federais. Dos programas federais que eu cuido é PNLD.

EU: Quantas pessoas trabalham diretamente com o PNLD aqui na SEESP?

Aqui na sede eu só. Nas Diretorias de ensino tem dois responsáveis, em cada diretoria, um supervisor e um professor, PCOP, agora acho que mudou o nome, né.

EU: PCNP.

SEESP: PCNP que é responsável pelo Programa.

EU: E o indiretamente, é um instância intermediária que eu estou chamando para a pesquisa de uma instância intermediária, como ocorre isso até chegar na escola, você tem um contato com a instância federal, é isso?

SEESP: Através dos encontros nacionais, como teve nesse ano. Esse ano foi em Curitiba. É, onde ele passa as diretrizes do que vai ocorrer nos próximos anos, porque esse encontro é cada dois anos, três anos, então eles falaram que vai ocorrer agora, esse ano de 2012 haverá escolha para o ciclo I. Eu vou pegar as orientações e o folder, você quer?

O encontro nacional, foi o 3º Encontro Técnico aconteceu agora em março como eu falei para você, foi de 13 a 16 de março em Curitiba, no Paraná. Lá eles passaram toda uma você quer a cópia da pauta.

EU: Pauta? Se você puder me arrumar uma, eu agradeço.

(Foi buscar e entregou uma cópia para mim.).

EU: A Secretaria tem pesquisa sobre escolha e utilização dos livros nas escolas?

SEESP: Pesquisa não. Nenhum tipo de pesquisa. A gente faz, mas não é nada assim sistematizado, tabulado. Tem as informações, mas não deu tempo não. Agora com a chegada dos executivos públicos aqui na Secretaria parece que eles vão ficar encarregados mais dessa parte.

EU: Quais são as maiores dificuldades na implementação desse programa, aqui na Secretaria, nas Diretorias, nas escolas, onde você acha que estão as maiores dificuldades?

SEESP: Olha na realidade ele é um programa que já está há tanto tempo ai, ele funciona sabe. O maior problema que eu tenho hoje é o remanejamento de livros. Porque tem livros sobrando numa escola, faltando em outra. Esses remanejamentos são muito grandes. E o FNDE de vez em quando manda um tipo de reserva técnica que não é aquela que a gente quer. Por exemplo, agora mandaram uma carga extra de livros de 1º ano, a gente não pediu. Está tudo no depósito, 137 mil exemplares de livros de 1º ano de português e matemática. A gente não quer, sabe, a gente não pediu. Estamos tentando disponibilizar para a prefeitura, para quem vai usar, inclusive já disponibilizei para a FNDE para outro Estado.

EU: A maioria das escolas estaduais não tem 1º ano, é municipalizado.

SEESP: A coordenação, o programa aqui na Secretaria é para três instâncias, escolas públicas estaduais, federais e municipais, então a gente oferece para todas as escolas, mas aqui tem aquele Programa Ler e Escrever que é do Estado e tem prefeituras que tem apostilas, sistemas próprios, apostilas próprias, que não utilizam esses livros. O maior entrave é este, a reserva técnica de livros a gente não quer. Eles mandam tudo por meio de porcentagem, para alunos de 1º ano, a gente não quer. A gente quer para 5, 6ª, Ensino Médio.

EU: E você me falou um pouquinho sobre a descentralização no estado de São Paulo, você acompanhou esta mudança?

SEESP: Sim.

EU: Foram 3 estados que aderiram a este processo e um deles é o estado de São Paulo.

SEESP: Os outros dois, Minas logo desistiu e o outro praticamente não quis nem tentar, porque é muito difícil. Tudo o que o FNDE faz, nós fazíamos aqui em São Paulo. E para gente fazer bem; nossas escolas têm características muito diferentes das escolas do Nordeste. Com a descentralização a gente não tinha remanejamento de livros, agente

atendia na hora em que o aluno entrava na escola. Então, por ex: a escolha de livros não era no começo do ano, era no fim do ano. A compra era no início do ano. A distribuição era no 1º dia de aula. O banco de escolas que a gente tinha era real. Era fechado após a matrícula. Agora o federal trabalha com um banco de escola e um banco de alunos de 2 anos antes, então isso gera um remanejamento imenso. Então, dois anos é muita mobilidade para uma família da zona rural, por exemplo, então quando havia a descentralização aqui em São Paulo nós não tínhamos.

EU: E por que você acha que acabou a descentralização aqui no Estado de São Paulo?

SEESP: Ah, mudou a política, entrou o governo do presidente Lula e o primeiro ato foi este, centralizou tudo. Porque é que São Paulo era diferente, SP tinha que ser igual a todo mundo. Nessa época, era só São Paulo, os outros estados já tinham desistido porque não tinham na época um corpo de informática suficiente para fazer um site como era o nosso site. Nosso programa era todo informatizado, todinho, as escolas escolhiam via *on line* como é hoje, e o FNDE era tudo em planilha manual, escrita. Eles não tinham isso aí, eles achavam impossível fazer isso no Norte e Nordeste. Era tudo por planilha manual e nós já estávamos com tudo descentralizado, de forma informatizada, escolha *on line* pelos professores, escola por escola, tabulação, negociação *on line*, não tínhamos contato com editora, nada. Hoje eles copiam nosso site. Quando eles implantaram eles vieram aqui pegar o nosso modelo e a gente cedeu, era política.

EU: E aí dificultou para o Estado de São Paulo?

SEESP: Muito, muito.

Ai você vê denúncia, muita denúncia, toda hora não tem denúncia. Ah jogaram o livro fora, por quê? Porque está com muito livro, que a escola não pediu, ela não quer, não tem o que fazer.

EU: O descarte é difícil?

SEESP: O descarte é. O livro é sagrado. Por mais que ele já esteja desatualizado, o PNLD é trienal, ele acontece a cada três anos o livro é novo, mas você descartar esse livro é um sacrilégio para qualquer lei, que não saiba que aquele livro já perdeu a validade. Então é um problema muito grave.

EU: E nós temos muitos problemas com descarte no estado de São Paulo?

SEESP: Temos. As escolas tem medo, muito, muito medo de descartar. A gente faz a orientação, Agora nós estamos fazendo uma legislação própria, que a escola é obrigada a descartar o livro quando ele completou três anos, ele perdeu a validade.

EU: Então, essa legislação deve ser publicada ainda este ano?

SEESP: Ainda esse ano.

Ai vai ter uma orientação realmente porque às vezes escolas também não tem espaço para arquivar tudo isso, almoxarifado.

SEESP: Você me viu mostrando para aquele senhor que veio aqui perguntar sobre o depósito. Eu fiquei dois dias lá no depósito porque falaram para mim que tinha muitos livros do PNLD lá. Quando eu fui ver as escolas tinham devolvido para o nosso depósito, olha está vendo, os livros todos usados por vários alunos e as escolas deram um jeito e

entregaram no nosso depósito, com medo de descartar o livro, você vai ver tem livro de 2005, olha, a escola, o nome do aluno, ai eu trouxe uns aqui para mostrar para o pessoal aqui. Tinha 17 palits (...) 2006, 2007, 2005, 2002 era descentralizada ainda.

Todas escritas.

2002, A escola vai, dá um jeitinho e descarrega lá. De 1999. Não é de São Paulo não, vem do interior. Livro encapadinho ainda, da época da FAE. Vários alunos ainda. PNLD 2006.

EU: Como o PNLD ficou organizado após a centralização, a nova centralização depois de 2005, então? Você na Coordenação Geral?

SEESP: Então não precisou mais ter uma equipe enorme aqui. O que eu tenho? Eu solicito aos órgãos, como hoje à tarde eu tenho aqui uma reunião para organizar a capacitação da escolha de livros para o PNLD 2013. Vai acontecer a escolha de 1º de junho a 1º de julho. Como eu me organizo, chamo a equipe de ciclo I eu vou lá, na Equipe de Ciclo I, vamos ter a escolha, como nos vamos nos organizar? Nós vamos montar a Videoconferência com todas as disciplinas, com todas as orientações, eu faço o passo a passo operacional, ai juntamente com a equipe geralmente que faz toda a parte técnica, e ai a gente passa para as diretorias de ensino, para as escolas, porque é por *streaming* e qualquer um pode assistir a qualquer momento, de como vai fazer a escolha de livros, todas as orientações. É dessa forma que eu atuo agora.

EU: Você chegou a ter quantas pessoas atuando na sua equipe?

SEESP: Ah, nós tínhamos mais de 80 pessoas. E têm muitas coisas, a gente fazia o Guia, fazia as análises, nos mesmos moldes.

EU: Tudo como eles fazem hoje que para nós já era conhecido.

EU: Bom, então acompanhando todo este tempo na secretaria o programa, o modelo mais adequado pensando em questão de recursos, remanejamento, aproveitamento de recursos inclusive seria o modelo descentralizado, o estado de São Paulo podendo fazer sua compra?

SEESP: Olha, eu acho que essa interrupção, e pelo momento político até, eles passaram a fazer o que agente fazia e estão fazendo muito bem, sabe hoje eu acho que eles só teriam que adequar algumas coisas, como São Paulo, por exemplo, nós temos condições de fornecer o banco de escolas, o número de alunos, em tempo real. Com algumas adequações eu acho que funcionaria muito melhor, eu acho que eles vão chegar lá.

APÊNDICE F – Anotações de OT/SEESP

OT – Maio/2009 – Esfera Intermediária

“Não leiam os livros que a editora está mandando, leiam os guias e as resenhas. Podem pedir para a FNDE que eles mandam.”

“O Guia é uma verdadeira formação continuada para os professores. Eu queria que vocês conhecessem melhor a seriedade do Programa. Esse Programa começou em 1929 com Monteiro Lobato.”

“Se tiver 10 salas, dez acervos.”

“A escola estadual que não quiser livro para complementar o 1º e 2º ano, vai receber compulsoriamente.”

“Se eu não desejo receber livro, se eu quiser de matemática no 3º ano, escolha, ao dizer sobre isso se referia a uma opção que o PNLD traz no link “Não desejo receber livros”, seja para toda a escola ou para determinada disciplina.”

“Tem prefeitura que tem apostila, mas pode escolher o livro didático. A escola pode escolher à revelia do prefeito, como a escola pode escolher à revelia do Programa Ler e Escrever. Não haverá sanção.”

“A Escolha Premiada vai até o dia 21/06 para os Estados, 10 escolas que fizeram a escolha terão a premiação, São Paulo está com Piauí, Ceará. Nós 5000 escolas, Piauí 500. Não atropelem, escolha consciente.”

“A escolha tem que ser de acordo com a proposta curricular, com a proposta pedagógica da escola e com o Programa Ler e Escrever. O Ler e Escrever está recomendando? Vocês já não tem todo o material? Por que vocês vão gastar dinheiro público se vocês já têm material consistente e coerente? O que a proposta da escola propõe. Professores devem ver o que eles realmente querem. “Professor blindado”. Assim eu faço, sou e serei e o livro pode não estar de acordo. Eu preciso escolher livros que induzam aos objetivos do Programa Ler e Escrever.”

“Tem editora que tem quatro ou cinco livros e não pode ser escolhido duas vezes a mesma editora. A FNDE/MEC recebe ligação até hoje de professor que o livro não tem no Guia, inclusive Caminho Suave.”

“A FNDE escolhe sempre a primeira opção.”

“A distribuição impressa do Guia começou ontem. O Guia, apresentação deve ser lido, em todos os pressupostos, a parte metodológica, como pensa a escola. Depende muito de vocês a escolha do livro, é mais uma ferramenta para cada professor e aluno.”

“Não leiam os livros que as editoras estão mandando. Leiam os guias e as resenhas. Podem pedir para a FNDE que eles mandarão.”

“Deve pegar o Guia e escolher. O Guia é uma verdadeira formação continuada dos professores.”

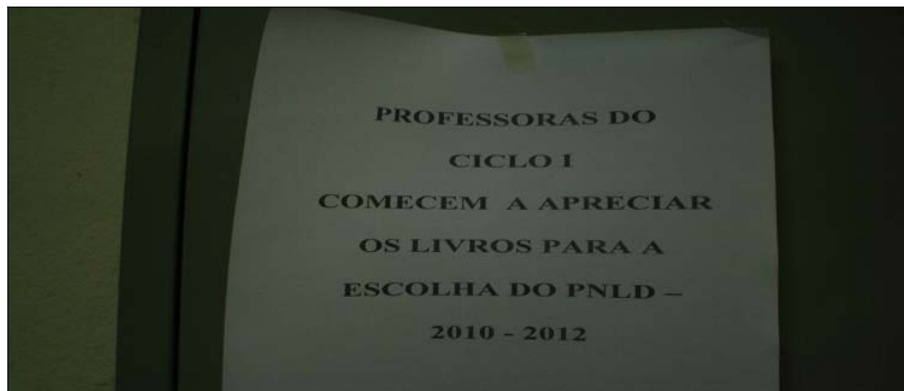
“Para a FNDE, a escola é que deve fazer a escolha, senão a Secretaria teria bloqueado a opção no site.”

“Tem coleções por tema, projetos e palavras-chave. O que está dentro do Programa Ler e Escrever?”

“Não é obrigatória a escolha destes. É um livro a mais que a escola pode pedir e receber.”

(Esta transcrição consta de anotações individuais na OT. Cada explicação aqui citada corresponde a um slide apresentado).

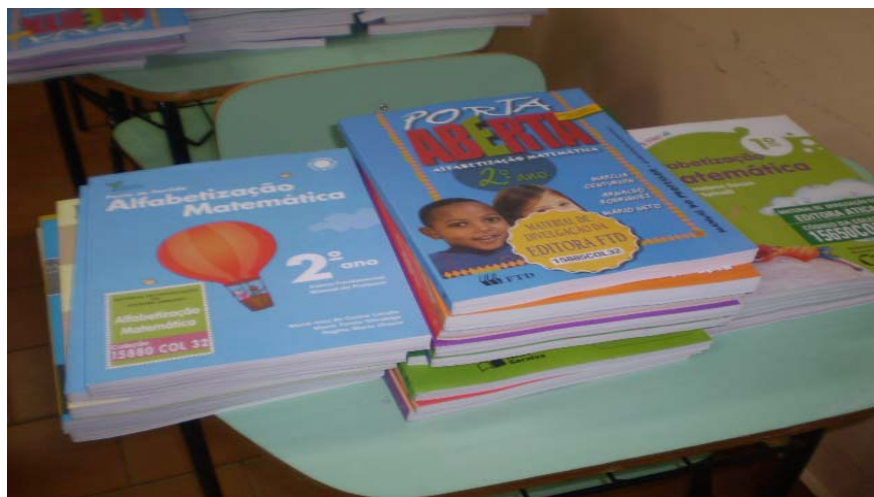
APÊNDICE G – Escola 3C



APÊNDICE H – Escola 4 B



APÊNDICE I – Escola Municipal



APÊNDICE J – Editoras



Escola Municipal



Escola 4.B



Escola 3.C

APÊNDICE L – Relação de Municípios e o Aceite aos LD de 1º ano do EF – Reserva Técnica em 2012.

MUNICIPIOS	Aprendendo	Língua Portuguesa	Matemática	Leitura e Escrita
1 B	100			200
2 CR	30	30	30	30
3 D		150	150	
4 FP	70	70	70	70
5 IB	600			600
6 IT	Não respondeu			
7 P	Não houve interesse			
8 SE	50	50		
9 TB	10	140	140	
10 TQ	Não houve interesse			
11 VA	100	100	100	100
TOTAL	960	540	490	1000

* Nossa pesquisa foi realizada somente no Distrito, pois o mesmo não foi incluído na Parceria Estado-Município pelo Município ao qual pertence.

ANEXO B - Modelo de Termo de Adesão ao PNLD 2010



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

**TERMO DE COMPROMISSO REFERENTE À RESERVA TÉCNICA
PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO – PNLD**

A Secretaria Municipal de Educação de **São Paulo (SP)**, inscrita no CNPJ sob o nº _____, neste ato representada por _____, Carteira de Identidade nº _____, CPF nº _____, assume o compromisso de receber, gerir e distribuir os materiais da Reserva Técnica disponibilizada pelo FNDE, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), nos termos estabelecidos no Decreto 7.084, de 21/01/2010 e pelas Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE e demais normas subsequentes.

(local e data)

(assinatura do titular)

<Anexar cópia de documento de nomeação e de documento de identificação>

ANEXO C - Rotina Semanal preenchida

E.E.PROF. *Luciana Pereira* - ROTINA DE TRABALHO
DE 30 E 31 DE AGOSTO / A 3 DE SETEMBRO / 2010 - 3ª SÉRIE C
PROFESSORA:

2ª. Feira	3ª. Feira	4ª. Feira	5ª. Feira	6ª. Feira
ARTE. LEITURA - Os Saltimbancos - Chico Buarque, Rádio - CD LÍNGUA PORTUGUESA - Apostila Ler e Escrever - atividades de análise e reflexão sobre a língua. LÍNGUA PORTUGUESA - Apostila Ler e Escrever - páginas 75 - 76 e 77.	LEITURA - Os Saltimbancos - Chico Buarque - Rádio - CD LÍNGUA PORTUGUESA - Apostila Ler e Escrever - atividades de análise e reflexão sobre a língua. LÍNGUA PORTUGUESA - Apostila Ler e Escrever - páginas 75 - 76 e 77.	ARTE. LEITURA - As três maçãs de ouro - Origens Lessa. MATEMÁTICA - Apostila Ler e Escrever - correção.	LEITURA - As três maçãs de ouro - Origens Lessa. MATEMÁTICA - Apostila Ler e Escrever - correção das atividades. MATEMÁTICA - Apostila Ler e Escrever - correção das atividades.	LEITURA - As três maçãs de ouro. Origens Lessa. MATEMÁTICA - atividades no livro didático divisão por estimativas
MATEMÁTICA - Apostila Ler e Escrever - correção das atividades 12 A, 14 A, 14 B, 15 A, 16 A e 16 B.	LÍNGUA PORTUGUESA - Apostila Ler e Escrever - atividades 5, 6, 7 e 8 - páginas 79 até 91.	MATEMÁTICA - Apostila Ler e Escrever - resolução e correção das atividades 50 B, 51 A, 52 a - 53 A.	MATEMÁTICA - Apostila Ler e Escrever - correção das atividades.	MATEMÁTICA - atividades no livro didático divisão por ordens - mais divisão - algoritmo usual da divisão - páginas 134 até 141.
MATEMÁTICA - correção das atividades (apostila Ler e Escrever).	LÍNGUA PORTUGUESA - Apostila Ler e Escrever - atividades 5, 6, 7 e 8 - páginas 79 até 91.	MATEMÁTICA - Apostila Ler e Escrever - resolução e correção das atividades 50 B, 51 A, 52 a - 53 A.	MATEMÁTICA - Apostila Ler e Escrever - correção das atividades.	LÍNGUA PORTUGUESA - Atividades do livro didático no caderno - de olho na ortografia uso do H (NH, CH E LH).
Intervalo	Intervalo	Intervalo	Intervalo	Intervalo
LÍNGUA PORTUGUESA - atividades de correção na apostila páginas 61 e 63.	CIÊNCIAS - Importância da atmosfera - Questões para responder no caderno.	EDUCAÇÃO FÍSICA.	LÍNGUA PORTUGUESA - Leitura Compartilhada - O Saci - Produção de texto - relato de uma experiência.	EDUCAÇÃO FÍSICA.
LÍNGUA PORTUGUESA - atividades de correção na apostila Ler e Escrever - páginas 61 e 63 e olho vivo no dinheiro público.	CIÊNCIAS - Uma força da natureza - Pressão e altitude - livro didático.	GEOGRAFIA - O trabalho no município - livro didático - O trabalho no campo - Extrativismo.	HISTÓRIA - A ação dos europeus na África - leitura e atividades páginas 42 até 49.	PROJETO LER - Leitura da Revista Turma da Mônica Jovem - Estilo Mangá.
Tarefa	Tarefa	Tarefa	Tarefa	*****

RECUPERAÇÃO CONTÍNUA - observação das formas geométricas planas - alunos da 3ª série C.

ORIENTAÇÕES PARA O REGISTRO DA ESCOLHA DO PNLD 2010/2011/2012 (1º ao 5º ano)

1. COMPONENTES CURRICULARES

Coleções	Anos			Componentes	
	1º e 2º (consumíveis)	Letramento e Alfabetização Lingüística		Alfabetização Matemática	
	2º ao 5º	História	Ciências	Geografia	
	3º ao 5º	Língua Portuguesa		Matemática	
Livro	4º ou 5º	História Regional	Geografia Regional		

1.1. O **Guia do PNLD 2010** será distribuído às escolas a partir de maio de 2009 e estará disponível no site do FNDE – www.fnde.gov.br >> seção “Destacques”. Nele a escola encontrará informações mais detalhadas.

2. PRAZO

2.1. O registro da escolha será realizado **exclusivamente pela Internet**, no período de **08 a 28 de junho de 2009**.

3. RESPONSÁVEL

3.1. A direção deverá designar **um responsável para efetuar o registro da escolha** no Sistema de Registro da Escolha, pois, só será aceito **um CPF por escola**, e não poderá haver mais de uma escola com o mesmo CPF.

4. ESCOLHA

4.1. Será registrada pelo responsável, no Sistema de Registro da Escolha no sítio do FNDE www.fnde.gov.br >> seção “Destacques” >> **link ESCOLHA PNLD 2010**. Se não for possível fazer o registro da escolha em sua escola, procure outro local com acesso à Internet.

4.2. Para cada componente curricular, **deverão ser escolhidas duas opções (1ª e 2ª), de editoras diferentes**. Preenchida a 1ª opção, o responsável só poderá gravar o registro da escolha se a 2ª opção estiver preenchida.

4.3. Caso não se concretize a aquisição com a editora da 1ª opção, serão enviados os livros da **2ª opção**. Por esse motivo, a escolha da 2ª opção precisa **ser tão cuidadosa quanto a da 1ª**.

4.4. Caso **não queira receber** nenhum livro dos componentes elencados no item 1, a escola deverá manifestar **expressamente** - selecionando, no **Termo de Acordo**, a opção “**não desejo receber livros**”.

4.5. Caso não deseje os livros apenas de determinado componente curricular, o responsável deverá selecionar, no **Termo de Acordo**, a opção “**desejo receber livros**”, e depois, na registro da escolha do componente, “**não desejo receber livros deste componente**”.

4.6. Se a escola não realizar o registro da escolha nem declarar que não deseja receber os livros, **serão encaminhados, compulsoriamente, os títulos mais escolhidos do município/estado**.

5. USO, GUARDA E SIGILO DA SENHA

5.1. O FNDE enviará para a escola, uma **carta amarela**, registrada, contendo login e senha para acesso ao Sistema de Registro da Escolha.

5.2. A **direção da escola é responsável** pela guarda e sigilo da senha de acesso ao Sistema de Registro da Escolha.

5.3. O registro da escolha realizada pela Internet **poderá ser alterado a qualquer momento** durante o período de registro da escolha.

5.4. Prevalecerá sempre o **último registro efetuado**, portanto essa direção deve tomar as precauções para que **a senha não seja utilizada para alterações indevidas**.

6. ROUBO, FURTO OU PERDA DE SENHA

6.1. Em caso de **roubo ou furto**, para receber **nova senha**, a direção deverá proceder como segue:

6.1.1. Enviar ofício da Secretaria de Educação ou da própria escola ao FNDE, juntamente com o Boletim de Ocorrência Policial referente ao roubo ou furto.

6.2. Caso o FNDE receba esses documentos **até o dia 18 de junho de 2009**, serão cancelados os registros da escolha constante no Sistema e outra senha será enviada por carta registrada.

6.3. Caso o FNDE receba esses documentos depois do período acima mencionado, mas, ainda, durante o período de escolha, serão cancelados os registros da escolha constante no Sistema e a escola receberá, **compulsoriamente**, os títulos mais escolhidos do município/estado.

6.4. **Não serão considerados ofícios relatando roubo ou furto com Boletim de Ocorrência** que forem **recebidos depois do período da escolha, nem casos de perda de cartas-senha**, registradas pela ECT como entregues nas escolas.

7. CÓDIGO DE SEGURANÇA

7.1. Após gravar a opção no **Termo de Acordo**, o Sistema fornecerá um **Código de Segurança**, que será exibido na tela.

7.2. O **uso, guarda e sigilo** do código de segurança **competem ao responsável** designado pela direção da escola.

7.3. Para **alterações no registro da escolha ou no Termo de Acordo**, após acessar o Sistema serão solicitados o **CPF do responsável e o Código de Segurança**.

7.4. Caso o CPF ou o código de segurança sejam inseridos **errados por três vezes**, o código de segurança será **bloqueado**.

8. BLOQUEIO, PERDA E RECUPERAÇÃO DO CÓDIGO DE SEGURANÇA

8.1. Em caso de bloqueio ou perda, o Código pode ser recuperado, **no próprio Sistema**, pelo **responsável**. Serão permitidas três tentativas de recuperação. Instruções:

8.1.1. Acessar o Sistema, e, na segunda tela, clicar no **link** para recuperação de Código.

8.1.2. Digitar no formulário apresentado, o CPF, RG e a data de nascimento do responsável.

8.1.3. Caso esses dados coincidam com os dados armazenados no Sistema, o **Código de Segurança** será desbloqueado e exibido na tela.

8.2. Após a **terceira tentativa com erro**, o acesso será **bloqueado definitivamente**, e **prevalecerá o último registro da escolha gravado** no Sistema. Para os componentes curriculares que ficarem **sem registro de escolha**, a escola receberá, **compulsoriamente**, os títulos **mais escolhidos do município/estado**.

9. TRANSPARÊNCIA NO PROCESSO DE ESCOLHA

9.1. A direção da escola deve oficializar a reunião final da escolha, e listar as coleções e livros escolhidos, utilizando o documento **Registro da Reunião de Escolha PNLD 2010**, constante no **Guia PNLD 2010**.

9.2. A direção da escola deve **divulgar** em suas dependências o **Comprovante de Registro da Escolha** feito pela Internet, juntamente com o **Registro da Reunião a que se refere o item 9.1**, para controle da própria escola no processo de escolha e para ciência da comunidade escolar. Os documentos originais deverão ficar na escola à disposição do FNDE para possível consulta pelos próximos cinco anos.

10. NORMAS DE CONDUTA NO ÂMBITO DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DO LIVRO

10.1. Devem ser **observadas e respeitadas** as **Normas de Conduta**, disponíveis no site www.fnde.gov.br >> Livro Didático >> Legislação >> 2007 >> Portaria Normativa nº 7. **DENUNCIE: 0800 61 61**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
DA EDUCAÇÃO - FNDE

Carta Circular n.º 08/2009 – FNDE/MEC

Brasília, 18 de março de 2009.

Caro(a) Diretor(a)

Este ano haverá escolha dos livros didáticos para o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD 2010 para os alunos do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental.

As coleções e livros escolhidos em 2009 serão utilizados no triênio 2010 a 2012.

O processo de escolha, este ano, trouxe mudanças importantes. Logo, é fundamental a leitura criteriosa desta Carta e do Guia de Livros Didáticos.

ANEXO E - E-mail 1

Escolha PNLD 2010 e Acompanhamento das DEs - (e-mail enviado em 19/06/2009)

**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
COORDENADORIA DE ESTUDOS E NORMAS PEDAGÓGICAS**

Sr. (a) Dirigente e Equipe Responsável pelos Programas de Livros

Assunto: Escolha PNLD 2010

O período de escolha e digitação dos livros didáticos do "PNLD 2010" será até 28/06/2009.

Estamos em 2º lugar na classificação do "Concurso Escolha Premiada", com 11,91% das escolhas finalizadas, até o momento, mas esse índice ainda é muito baixo.

Na 1ª tela do site www.fnde.gov.br, além do link sobre o Concurso acima referido, há informações que podem auxiliar neste momento da escolha e digitação dos pedidos, como o "Passo a passo" e "Orientações para a escolha", campo "Destaques". Disponibilizaremos também, na 2ª feira dia 22, os slides da Videoconferência "Escolha do Livro Didático PNLD 2010", realizada pela CENP em 08/06/2009, no site www.educacao.sp.gov.br link "Programas de Livros", campo PNLD 2010, botão "Orientações".

A equipe responsável pelos Programas de Livros da DE deverá acompanhar a digitação da escolha das escolas no site www.fnde.gov.br por meio do link "Escolha PNLD 2010". Utilize a senha do SISCORT, clique em "Menu" e selecione "Escolha". Na próxima tela clique novamente em "Escolha" e em seguida, "Monitoramento Escolha". Selecione o Programa (PNLD 2010, 2011, 2012-1º ao 5º ano) e clique em "Pesquisar". Na tela seguinte, do lado esquerdo, escolha a sigla "SP". Aparecerão todos os municípios do Estado de São Paulo (alguns estão no final, fora da ordem alfabética) para consulta e visualização das escolas cadastradas no PNLD 2010 e a informação sobre a finalização ou não da escolha.

Colocamo-nos à disposição das DEs – fone CENP: (11) 3218.2119, com Aidê e Idê, para os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente
Valéria Souza
Coordenadora

ANEXO F- E-mail 2

Prorrogado o Prazo de Escolha dos Livros Didáticos para o Ciclo I – (e-mail enviado em 25/06/2009)

Srº (a) Dirigente e Equipe Responsável pelos Programas de Livros

Assunto: PNLD 2010 - PRORROGADO O PRAZO DE ESCOLHA DOS LIVROS DIDÁTICOS

O PRAZO PARA DIGITAÇÃO DA ESCOLHA DO LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL – CICLO I FOI PRORROGADO ATÉ O DIA 2 DE JULHO/2009.

Parabéns aos 53% das escolas de CICLO I do Estado de São Paulo que efetuaram os pedidos de livros, até o momento. Solicitamos aos 47% restantes (3.478 escolas) que não deixem a digitação para a última hora, pois o site do FNDE está congestionado.

Acompanhe a digitação das escolhas no site www.fnde.gov.br, link ""Escolha PNLD 2010". Utilize a senha do SISCORT, clique em "Menu" e "Escolha". Na próxima tela clique novamente em "Escolha" e em "Monitoramento Escolha".

Algumas escolas afirmam que não receberam a carta-senha. Para confirmar essa informação, acesse o www.fnde.gov.br, link "Sítio FNDE", <distribuição PNLD/PNLEM/PNBE/GUIA>, preenchendo apenas 4 campos: ano (2010); programa (distribuição); UF (SP) e município (selecione o município da escola que não recebeu a carta). Em seguida, clique em "Pesquisar". Escolha a escola e, na barra de cor azul – campo "Encomenda" verifique a data de entrega da carta-senha. Caso necessite identificar o nome e RG da pessoa que recebeu a referida carta, escreva aos Correios: ufreitas@correios.com.br (escolas da CEI) ou edevalt@correios.com.br (escolas da COGSP e litoral Sul: DEs Santos, São Vicente, Miracatu e Registro).

A DE deve contatar a equipe do PNLD da CENP sempre que precisar (fone: 11-3218.2119).

Atenciosamente
Valéria de Souza
Coordenadora

ANEXO G - Pauta de HTPC da Escola 3C

**E. E. PROFª
HORÁRIO DE TRABALHO PEDAGÓGICO COLETIVO (HTPC)**

PAUTA DA REUNIÃO 10/06/09 QUARTA-FEIRA

CICLO I

OBJETIVO

Analisar livros didáticos das diferentes disciplinas e séries segundo orientações específicas.

CONTEÚDO

PNLD – 2010

ATIVIDADES

- 1- Leitura Diária: O Gato Malhado e a andorinha Sinhá – Jorge Amado – Páginas 51 a 53.
- 2- As professoras, reunidas por série, analisarão livros de diferentes editoras para a escolha do livro didático para o triênio 2010-2012.

E. E. PROFª

CRONOGRAMA PARA ESCOLHA DO PNLD – 2010-2012

CICLO I

DATA	ATIVIDADE
09 e 10 de junho	Nas aulas de Arte e Educação Física - professoras (individualmente) - contato com os livros de divulgação expostos na escola.
10 de junho	Na reunião de HTPC - professoras reunidas por série - análise dos livros de divulgação das diferentes disciplinas.
15 de junho	Na reunião de HTPC - estudo dos Guias do PNLD.
22 de junho	Na reunião de HTPC - estudo dos Guias do PNLD e definição dos livros a serem adotados.
23 a 28 de junho	Período para digitação da escolha do PNLD.

E. E. PROF^a [REDACTED]
ORIENTAÇÕES PARA A ESCOLHA DO PNLD – 2010

Processo de Escolha:

- É um momento de reflexão sobre o trabalho individual e coletivo dos professores.
- Deve refletir a realidade da escola.
- Deve contemplar os pressupostos da Proposta Curricular (**Expectativas de Aprendizagem**), do Projeto Político-Pedagógico e dos Programas da SEE/SP, como por exemplo, o Ler e Escrever.
- Os professores têm autonomia para escolher e definir os títulos presentes no Guia de livros Didáticos de cada disciplina.
- A escolha é por disciplina (Ex: se em Língua Portuguesa a opção é a Editora X, os livros de 1^a a 4^a série serão da mesma coleção; a opção de Matemática poderá ser de outra editora, desde que a coleção seja a mesma de 1^a a 4^a série. Observação: 1^o e 2^o Ano pode ser escolhida outra editora).
- Para cada componente curricular, deverão ser escolhidas **duas opções** (1^a e 2^a) de **editoras diferentes**.
- Nomenclatura e disciplinas:
 - 1^o e 2^o Anos – Letramento e Alfabetização / Alfabetização Matemática - Consumíveis.
 - 3^o ao 5^o Anos – Língua Portuguesa / Matemática – Não Consumíveis.
 - 2^o ao 5^o Anos – Geografia / História / Ciências – Não Consumíveis.
 - 4^o e 5^o Anos – Geografia Regional / História Regional – Não Consumíveis.
- **A direção da escola deve oficializar a reunião final da escolha e listar as coleções e livros escolhidos, utilizando o documento Registro da Reunião de Escolha PNLD 2010. A direção da escola deve divulgar em suas dependências o Comprovante de Registro da Escola da Escolha feito pela Internet, juntamente com o Registro da Reunião de Escolha, para controle da própria escola no processo de escolha e para ciência da comunidade escolar.**

ANEXO H – Comunicado CEI

Governo do Estado de São Paulo

Secretaria de Estado da Educação

Coordenadoria de Ensino do Interior

Senhores Dirigentes,

Tendo em vista o encaminhamento, pelo MEC, dos Acervos Complementares, para as Escolas que mantêm Ciclo I do Ensino Fundamental, conforme dados contidos em planilha anexa, solicitamos à equipe responsável pelo Ciclo I que verifiquem e informem, se as Escolas relacionadas na planilha realmente receberam os acervos nela indicados.

Seguem, também, em anexo, a publicação da Portaria com os Títulos de cada um dos acervos e uma planilha a ser preenchida indicando quais os acervos não recebidos.

Informamos que, na planilha anexa, o Acervo Complementar está identificado por letras e no Anexo da Portaria nº312 o acervo está identificado por números, devendo relacionar as letras aos números conforme exemplo: 1-A, 2-B...

As informações solicitadas devem retornar até o dia 08/06/10 no e-mail maria.paula@edunet.sp.gov.br.

São Paulo, 01 de junho de 2.010

RUBENS ANTONIO MANDETTA DE SOUZA



169254/10 - 4

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
TERMO DE ADESÃO AO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO - PNLD

A Secretaria de Estado de Educação de **SÃO PAULO**, inscrito no CNPJ sob o nº 46.384.111/0001-40, neste ato representado por **PAULO RENATO COSTA SOUZA**, Carteira de Identidade nº 12.436.488.3, CPF nº 009.529.580-15, vem formalizar sua adesão ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e assumir as seguintes condições:

DO OBJETIVO

CLÁUSULA PRIMEIRA - Participar do PNLD, nos termos da Resolução nº 60, de 20/11/2009, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e das demais normas que venham a substituir ou complementar a legislação vigente, para recebimento do material didático destinado à utilização de estudantes e professores da rede pública.

DA ADESÃO

CLÁUSULA SEGUNDA - Este Termo de Adesão, devidamente assinado pelo titular da Secretaria de Estado de Educação, deve ser enviado junto com a cópia da cédula de identidade do signatário para o seguinte endereço: Coordenação Geral dos Programas do Livro (CGPLI), FNDE, Setor Bancário Sul, Quadra 2, Bloco F, CEP 70070-929, Brasília, Distrito Federal, passando a ter eficácia a partir de seu registro no protocolo.

Parágrafo único. O atendimento das unidades beneficiárias será realizado a partir do próximo ano letivo, desde que a adesão ocorra até 31 de maio, ou somente a partir do ano letivo seguinte, se a adesão for posterior.

DA PARTICIPAÇÃO

CLÁUSULA TERCEIRA - A adesão abrange as turmas de 1º ao 9º ano do ensino fundamental e 1ª à 3ª série do ensino médio em funcionamento na rede estadual, nas escolas devidamente cadastradas no censo escolar do Ministério da Educação.

Parágrafo único. A escolha dos livros didáticos deverá ser realizada pelos estabelecimentos de ensino da rede estadual, periodicamente, nos termos e prazos definidos pelo FNDE.

DA VIGÊNCIA

CLÁUSULA QUARTA - Uma vez formalizada a adesão ao PNLD, sua vigência será válida por prazo indeterminado, ou até que seja solicitado o seu cancelamento pela Secretaria de Estado de Educação.

DA SUSPENSÃO

CLÁUSULA QUINTA - Fica a Secretaria obrigada a solicitar a suspensão do envio de material didático para a respectiva rede, antecipadamente, sempre que não tiver interesse no seu recebimento, mediante envio de ofício assinado, conforme modelo disponível no site do FNDE, pelo titular ao endereço acima mencionado, informando ao FNDE os anos ou as séries correspondentes, para que seja efetuada a interrupção temporária das remessas de livros a partir de 180 dias do registro no protocolo, com duração até que seja oportunamente requerida a devida normalização, sujeita aos mesmos prazos descritos no parágrafo único da Cláusula Segunda.

DA EXCLUSÃO

CLÁUSULA SEXTA - A exclusão do PNLD poderá ser realizada a qualquer tempo, mediante pedido formal de cancelamento da adesão, por ofício assinado, conforme modelo disponível no site do FNDE, pelo titular da Secretaria de Estado de Educação, encaminhado ao FNDE no endereço acima referido, causando a interrupção definitiva das remessas de material didático no prazo de até 180 dias do registro no protocolo.

DA PUBLICIDADE

CLÁUSULA SÉTIMA - A opção pela adesão, suspensão ou exclusão será divulgada em uma lista a ser publicada no portal do FNDE na internet.

E, por estar de acordo com todas as condições e cláusulas deste Termo de Adesão, firmo o presente instrumento.

(local e data)

(assinatura do titular da Secretaria de Estado de Educação)

<se o nome constante acima não estiver correto, favor entrar em contato com a central de atendimento pelo telefone 0800616161>



000000276859



Concurso PNLD 2010

Escolha Premiada

Sua liberdade de escolha agora vale prêmios

Ser livre para escolher as obras didáticas mais adequadas aos alunos está ainda melhor. Agora, as equipes responsáveis pelos programas do livro poderão concorrer a acervos completos de livros de literatura, além de certificados. No total, serão mais de 29 mil obras distribuídas a estados, municípios e escolas que conseguirem os melhores índices de participação na Escolha do PNLD 2010.

Mobilize sua equipe, consulte o guia e as normas de conduta e bom trabalho! Antes de ser um dever, a escolha é um direito de todo professor. E de cada um de nossos alunos também.

Confira o regulamento e o acervo premiado no sítio www.fnede.gov.br

Escolha do PNLD 2010:
De 8 a 28 de junho de 2009

