



**Uniube**

**UNIVERSIDADE DE UBERABA – UNIUBE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**ORANDES CARLOS DA ROCHA JR**

**Estudo comparado entre as apostilas e os livros didáticos de História do Ensino Fundamental das escolas públicas na região de São Joaquim da Barra/SP (2017-2019)**

**Uberaba, MG  
2021**



**ORANDES CARLOS DA ROCHA JR**

**Estudo comparado entre as apostilas e os livros didáticos de História do Ensino Fundamental das escolas públicas na região de São Joaquim da Barra/SP (2017-2019)**

Tese apresentada à Banca Examinadora e ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade de Uberaba (UNIUBE), como requisito final para a obtenção do título de Doutor em Educação, sob a orientação da Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Giseli Cristina do Vale Gatti.

Uberaba

2021

Catálogo elaborado pelo Setor de Referência da Biblioteca Central Uniube

R582e Rocha Jr., Orandes Carlos da.  
Estudo comparado entre as apostilas e os livros didáticos de História do Ensino Fundamental das escolas públicas na região de São Joaquim da Barra/SP (2017-2019) / Orandes Carlos da Rocha Jr.. – Uberaba, 2021.  
244 f. : il. color.

Tese (Doutorado) – Universidade de Uberaba. Programa de Pós-graduação em Educação. Linha de pesquisa: Processos Educacionais e seus Fundamentos.  
Orientadora: Profa. Dra. Giseli Cristina do Vale Gatti.

1. Livros didáticos. 2. Livros didáticos - História. 3. Material didático. 4. Ensino fundamental. I. Gatti, Giseli Cristina do Vale. II. Universidade de Uberaba. Programa de Pós-graduação em Educação. III. Título.

CDD 371.32

Orandes Carlos da Rocha Jr

ESTUDO COMPARADO ENTRE AS APOSTILAS E OS LIVROS DIDÁTICOS DE  
HISTÓRIA DO ENSINO FUNDAMENTAL DAS ESCOLAS PÚBLICAS NA  
REGIÃO DE SÃO JOAQUIM DA BARRA/SP (2017-2019)


Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade de Uberaba, como requisito final para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Aprovada em 09/02/2021

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dr.ª Giseli Cristina do Vale Gatti  
(Orientadora)  
UNIUBE - Universidade de Uberaba.



Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury  
PUC/Minas – Pontifícia Universidade  
Católica de Minas Gerais.



Prof.ª Dr.ª Vivian Batista Silva  
USP – Universidade de São Paulo.



Prof.ª Dr.ª Valeska Guimarães Rezende  
da Cunha  
UNIUBE – Universidade de Uberaba.



Prof. Dr. José Carlos Souza Araújo  
UNIUBE - Universidade de Uberaba.



## AGRADECIMENTOS

Em uma jornada de 4 anos (um pouco mais se contarmos os 6 meses como aluno especial) são muitas as pessoas que estiveram ao meu lado e que preciso agradecer.

Começo a extensa lista de agradecimentos pela minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Giseli Cristina do Vale Gatti, a quem agradeço profundamente os ensinamentos, a precisão nas orientações, a palavra amiga, a paciência e a honra de ter sido escolhido por ela como seu primeiro orientando de doutorado. Que essa marca indelével se transforme em uma amizade para toda a vida, agora que nossos laços acadêmicos de orientadora e orientando se desfazem.

E agradecendo à Prof<sup>a</sup> Giseli, estendo meus sinceros agradecimentos à Banca Examinadora da minha defesa: Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vívian Batista Silva, Prof. Dr José Carlos Araujo Souza Prof<sup>a</sup> Dra Valeska Guimarães Rezende da Cunha, pelas importantes contribuições que deram à minha pesquisa.

Aproveito o ensejo para agradecer a Universidade de Uberaba (Uniube) pela acolhida. Na figura da coordenadora do Programa de Pós Graduação em Educação (PPGE), Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sálua Cecílio, com quem a simpatia mútua adquirida logo na primeira aula do curso foi uma motivação a mais na minha caminhada, deixo meus agradecimentos a todos professores e professoras do PPGE, em especial àqueles com quem cursei disciplinas e cujos ensinamentos contribuíram para minha formação enquanto pesquisador, e também aos funcionários e funcionárias pela solicitude que sempre tiveram comigo.

No rol de agradecimentos, incluo a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), cujo aporte financeiro, por meio de bolsa de estudos, possibilitou a realização desta pesquisa e o meu sonho de concluir o Doutorado.

E como não poderia esquecer, agradeço aos amigos e amigas que aqui fiz no Doutorado ao longo desses 4 anos, amizade levo para a vida toda, bem como todos meus amigos e amigas aqui de Ipuã, seja pelos favores que me fizeram nessa caminhada, seja pela palavra amiga e incentivo.

E evidentemente rendo todos os agradecimentos do mundo à essas pessoas maravilhosas com quem convivo e fazem parte daquele alicerce a que chamamos família:

Meu cunhado Itamar, que de maneira indireta participa dessa pesquisa e a quem agradeço a confiança que depositou em mim e me proporcionou vivenciar a experiência de gestão pública.





Aos sobrinhos Itamar Jr e Mariana, por me proporcionar a alegria necessária para enfrentar os momentos difíceis.

Às irmãs Simone, Ana Paula e Lauriane, pelo incentivo, pela palavra amiga e apoio que sempre tiveram e por acreditar em mim quando eu mesmo duvidava.

À Tauani, minha eterna amada, esposa, companheira e namorada, fonte de inspiração e porto seguro, que chegou na reta final do meu Doutorado e representou aquela dose de ânimo quando eu mais precisava. E junto com ela, o pequeno Gael ainda por chegar nesse mundo, melhor diploma que levo da vida.

E por fim, agradeço ao meu pai, Orandes (in memoriam), deixando de lado meu agnosticismo para acreditar que de algum lugar ele vê tudo o que acontece aqui e está comemorando comigo essa vitória; e também à minha mãe, Maria Inês, que um dia me ensinou que devemos chorar por aquilo que fizemos e não pelo que deixamos de fazer, e se hoje eu choro, é por que fiz, e por isso lhe sou tão grato minha mãe.



## RESUMO

A presente pesquisa, realizada no âmbito do Programa de Pós-Graduação – Doutorado em Educação da Universidade de Uberaba e vinculada à linha de pesquisa “Processos Educacionais e seus Fundamentos”, tem como objetivo geral comparar os diferentes materiais didáticos de História, apostilas e livros didáticos, usados nos Anos Finais das escolas públicas de Ensino Fundamental nas 12 cidades da Diretoria Regional de Ensino (DIREN) de São Joaquim da Barra/SP. Já os objetivos específicos visam compreender não só a maneira como ocorreu a expansão da política pública de livros didáticos no Brasil, mas, também, como os materiais apostilados foram apropriados pelas políticas públicas municipais de educação, além de identificar a existência de similaridades e diferenças entre as apostilas e os livros didáticos utilizados na região abrangida pela pesquisa no triênio 2017-2019. Esse recorte temporal refere-se à edição mais recente do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), à época da realização da pesquisa. Nesse sentido, a presente tese procura responder a seguinte questão: há inconsistência no conteúdo da disciplina de História presente nas apostilas, se comparadas aos livros didáticos? A hipótese da presente pesquisa é a de que aplicados, às apostilas, os mesmos critérios didático-pedagógicos utilizados pelo MEC na avaliação dos livros didáticos, critérios esses constantes no Edital do PNLD 2017 e no Guia de Livros Didáticos 2017, possa haver alguma inconsistência. Nessa perspectiva, procurou-se apresentar: o histórico das políticas públicas para o livro didático; o histórico dos Sistemas Apostilados de Ensino (SAE) e sua entrada na educação pública municipal no país; comparar as principais características de ambos os materiais didáticos analisados; aplicar, às apostilas, os 5 eixos centrais utilizados pelo MEC para avaliar os livros didáticos de História do PNLD 2017: o tratamento escolar das fontes históricas; a relação entre texto-base e atividades; o tratamento das questões da temporalidade histórica; a temática africana e afro-brasileira; a temática indígena. Para tal, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, na qual utilizamos a comparação como a principal operação lógico-metodológica, utilizando, como referência bibliográfica, as obras de Bittencourt (2011, 2015), Gatti Júnior (2004), Guimarães (2012), Adrião (2009a, 2009b, 2010, 2012), Cain (2014), Bego (2013), Araujo (2018), Maud (2015), Bueno; Galzerani (2013), Bergamaschi; Zamboni (2013), dentre outros. Ademais, foram utilizadas como fontes o edital do PNLD 2017, o Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017, vários textos da legislação educacional nacional, além das apostilas dos dois SAE encontrados nas cidades compreendidas pela pesquisa e os dois livros didáticos mais utilizados nas escolas públicas estaduais e municipais dessas cidades. Os resultados indicaram a existência de inconsistência



no conteúdo das apostilas em alguns aspectos, enquanto em outros houve uma equivalência entre os dois materiais didáticos analisados. Espera-se que esse estudo contribua para fomentar novas pesquisas sobre os materiais didáticos de história, e de outras disciplinas, utilizados nas escolas públicas, bem como balizar decisões das administrações municipais, no que se refere à escolha do material didático a ser utilizado nas suas redes de ensino.

**Palavras chave:** Materiais didáticos de História. Sistemas Apostilados de Ensino. Livro didático; PNLD.



## ABSTRACT

This research , made on the field of The Post-Graduation - Doctorate Degree in Education - Universidade de Uberaba - is attached to the research sector "Educational Processes and Bases" , aims in general to compare different publications in History for elementary students in 12 cities of the "Diretoria Regional de Ensino de São Joaquim da Barra" , Sao Paulo State , and specifically try to understand how the expansion of public policies occurs on the class textbooks choice in Brazil; how handout kind of material has been absorbed by municipal public policies and try to identify similarities between textbooks and handout materials used at schools in this region between 2017 and 2019. This temporal period refers to the most recent edition of the PNLD - Programa Nacional do Livro Didático (Textbook National Program) related to this research. This thesis aims to answer the question: If we compare History textbooks and handouts, are there any inconsistency in the content of the two kinds of material? The hypothesis on this study is that, if we apply the same criteria of the MEC (Education and Culture Ministry) both to textbooks and handouts, included on the 2017's PNLD Edital , as in the Guia de Livros Didáticos (Textbooks guide) , it's possible that there are inconsistencies. Onto this perspective, this study tried to present a timeline of public policies for school books, a timeline for handout materials (SAE) and their entrance at municipal educational systems in this country, to compare the main characteristics of both analysed materials; and at last but not least, apply the five axes used by MEC to evaluate History Textbooks on PNLD 2017's Edition: the historical sources approach, the relationship between texts and activities, historical timeline issues, African and African/Brazilian issues and indigenous issues. The bibliographic and documental research used comparison as the main but not the only tool. The titles are Bittencourt (2011, 2015), Gatti Júnior (2004), Guimarães (2012), Adrião (2009a, 2009b, 2010, 2012), Cain (2014), Bego (2013), Araujo (2018), Maud (2015), Bueno; Galzerani (2013), Bergamaschi; Zamboni (2013), among others, the PNLD 2017 edict, the PNLD 2017 Textbook Guide, besides texts on national educational legislation and two labels of handout material adopted in by the municipalities as two textbooks as well. The result presents that there inconsistencies on handout materials in some aspects, while there are equivalence in two analysed textbooks. This study hopes to tease new researches about the theme, attached to History or other issues on public schools as to orient municipal administrative decisions to choose classroom material for their schools.

**Keywords:** History teaching materials. Apostilated Teaching Systems. Textbook. PNLD.





## RESUMEN.

La presente pesquisa realizada en el ámbito del Programa de Posgrado – Doctorado en Educación de la Universidad de Uberaba, vinculado a la línea de pesquisa “Procesos Educativos y sus Fundamentos”, tiene como objetivo general comparar los distintos materiales didácticos de Historia, apostillas y libros didácticos, usados en los Años Finales de las escuelas públicas de Enseñanza Fundamental en las 12 ciudades de la Junta Regional de Enseñanza (DIREN) de São Joaquim da Barra/SP, mientras los objetivos específicos buscan comprender la manera como sucedió la expansión de la política pública de libros didácticos en Brasil; como los materiales apostillados fueron apropiados por las políticas públicas municipales de educación e identificar la existencia de similitudes y diferencias entre las apostillas y los libros didácticos utilizados en la región incluida en la pesquisa trienal 2017-2019. Esa separación temporal se refiere a la edición más reciente del Programa Nacional del Libro Didáctico (PNLD) a la época de la realización de la pesquisa. La presente tese busca responder a la siguiente cuestión: ¿Hay inconsistencia en el contenido de la asignatura de Historia presente en las apostillas si comparadas a los libros didácticos? La hipótesis de la presente pesquisa es la de que, aplicados a las apostillas los mismos criterios didáctico-pedagógicos utilizados por el MEC en la evaluación de los libros didácticos, constante en el Edital del PNLD 2017 y en el Guía de Libros Didácticos 2017, pueda haber alguna inconsistencia. En esa perspectiva, se buscó presentar el histórico de las políticas públicas para el libro didáctico; el histórico del Sistemas Apostillados de Enseñanza(SAE) y su entrada en la educación pública municipal en el país; comparar las principales características de ambos los materiales didácticos analizados; y por fin, aplicar a las apostillas los 5 ejes centrales utilizados por el MEC para evaluar los libros didácticos de Historia do PNLD 2017: el tratamiento escolar de las fuentes históricas; la relación entre texto-base y actividades; el tratamiento de las cuestiones de la temporalidad histórica; la temática africana y afro-brasileña; la temática indígena. Fue realizada una pesquisa bibliográfica y documental en que utilizamos la comparación como la principal operación lógico metodológico, sin prescindir de otras. Se utilizó como referencia en la realización de la pesquisa bibliográfica las obras de Bittencourt (2011, 2015), Gatti Júnior (2004), Guimarães (2012), Adrião (2009a, 2009b, 2010, 2012), Cain (2014), Bego (2013), Araujo (2018), Maud (2015), Bueno; Galzerani (2013), Bergamaschi; Zamboni (2013), Entre otros. Fueron utilizadas como fuentes, el edital del PNLD 2017, el Guía de Libros Didácticos del PNLD 2017, varios textos de la legislación educacional nacional, además de las apostillas de los dos SAE encontrados en las ciudades



comprendidas por la pesquisa y los dos libros didácticos más utilizados en las escuelas públicas estadales y municipales de esas ciudades. Los resultados indicaron la existencia de inconsistencia en el contenido de las apostillas en algunos aspectos, mientras en otros, hubo una equivalencia entre los dos materiales didácticos analizados. Se espera que ese estudio contribuya para fomentar nuevas pesquisas sobre los materiales didácticos de historia y de otras asignaturas utilizados en las escuelas públicas, bien como, balizar decisiones de las administraciones municipales en el que se refiere a la elección del material didáctico a ser utilizado en sus redes de enseñanza.

**Palabras clave:** Materiales didácticos de historia. Sistemas de enseñanza apostilados. Libro de texto. PNLD.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Fluxograma do Plidef .....	40
<b>Figura 2</b> - Mercado dos SAE.....	135
<b>Figura 3</b> - Exemplo de Diagrama de Síntese .....	149
<b>Figura 4</b> - Resenha da coleção <i>História Sociedade &amp; Cidadania</i> .....	156
<b>Figura 5</b> - Resenha da coleção <i>Projeto Araribá – História</i> .....	157
<b>Figura 6</b> - Atividade sobre privatização .....	167
<b>Figura 7</b> - Exemplo de legendas nas apostilas.....	171
<b>Figura 8</b> - Exemplo de legendas nas apostilas.....	171
<b>Figura 9</b> - Quadro Proclamação da Independência, por Moreaux.....	173
<b>Figura 10</b> - Quadro Independência ou Morte, de Pedro Américo (SOME) .....	174
<b>Figura 11</b> - Quadro Coroação de Pedro I, de Debret.....	174
<b>Figura 12</b> - Quadro Independência ou Morte, de Pedro Américo (Projeto Araribá – História).....	175
<b>Figura 13</b> - Quadro Independência ou Morte, de Pedro Américo (História Sociedade & Cidadania).....	176
<b>Figura 14</b> - Exemplo de gênero textual nas apostilas .....	179
<b>Figura 15</b> - Exemplo de gênero textual nas apostilas .....	180
<b>Figura 16</b> - Conteúdo digital do SOME .....	180
<b>Figura 17</b> - Conteúdo digital do SAB.....	181
<b>Figura 18</b> - Tratamento escolar das fontes históricas nos SAE.....	185
<b>Figura 19</b> - Tratamento escolar das fontes históricas nos livros didáticos.....	185
<b>Figura 20</b> - Exemplos de atividades em forma de testes e V ou F .....	191
<b>Figura 21</b> - Exemplos de atividades de ENEM e Vestibulares .....	192
<b>Figura 22</b> - Exemplo de atividade discursiva .....	193
<b>Figura 23</b> - A relação entre texto-base e atividades .....	194
<b>Figura 24</b> - Relação entre textos-base e atividades .....	194
<b>Figura 25</b> - O Tratamento das questões da temporalidade histórica nos SAE .....	201
<b>Figura 26</b> - O Tratamento das questões da temporalidade histórica nos SAE .....	201
<b>Figura 27</b> - Mapa da África dividida em Reinos .....	205
<b>Figura 28</b> - A temática africana e afro-brasileira nos SAE .....	209
<b>Figura 29</b> - A temática africana e afro-brasileira nos livros didáticos .....	209
<b>Figura 30</b> - Distribuição dos povos indígenas no Brasil no séc. XVI .....	212



<b>Figura 31</b> - Mapa dos troncos linguísticos indígenas na América do Sul no Período Pré-Colonial.....	216
<b>Figura 32</b> - A temática indígena nos SAE.....	218
<b>Figura 33</b> - A temática indígena nos livros didáticos.....	218





## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Panorama da Educação das cidades da DIREN de São Joaquim da Barra/SP (2017-2019) .....	23
---	----



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização.
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica.
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar.
BM	Banco Mundial.
BNCC	Base Nacional Comum Curricular.
CALDEME	Campanha do Livro Didático e Manuais de Ensino.
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal.
CNLD	Comissão Nacional do Livro Didático.
CNME	Campanha Nacional de Material de Ensino
COLTED	Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático.
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação.
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais.
DIREN	Diretoria Regional de Ensino.
EAD	Ensino a Distância.
EC	Emenda Constitucional.
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente.
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
EE	Escola Estadual.
EFA 9	Education For All 9.
EJA	Educação de Jovens e Adultos.
EMEB	Escola Municipal de Educação Básica.
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental.
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENC	Exame Nacional de Cursos.
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio.
EUA	Estados Unidos da América.
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante.
FENAME	Fundação Nacional do Material Escolar.
FHC	Fernando Henrique Cardoso.
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
FPE	Fundo de Participação dos Estados.
FPM	Fundo de Participação dos Municípios.



FTD	Frère Théophane Durand
FUNAI	Fundação Nacional do Índio.
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
GREPPE	Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional.
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.
INL	Instituto Nacional do Livro.
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados.
IPT	Pesquisas Tecnológicas
IPVA	Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural.
LD	Livro Didático.
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação.
MEC	Ministério da Educação.
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Medida Provisória.
NAME COC	Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino – Colégio e Curso Osvaldo Cruz.
ONU	Organização das Nações Unidas.
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais.
PEC	Proposta de Emenda Constitucional.
PLID	Programa do Livro Didático.
PLIDECOM	Programa do Livro Didático – Ensino de Computação.
PLIDEF	Programa do Livro Didático - Ensino Fundamental.
PLIDEM	Programa do Livro Didático - Ensino Médio.
PLIDES/INL	Programa do Livro Didático - Ensino Superior.
PLIDESU/INL	Programa do Livro Didático – Ensino Supletivo.
PNAE	Programa Nacional da Alimentação Escolar.
PNDNR	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.
PNE	Plano Nacional de Educação.
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático.



PNLDEM	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio.
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parcerias Público-Privada.
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
REPM	Rede Escolar Pública Municipal
SAB	Sistema de Ensino Aprende Brasil
SAE	Sistema Apostilados de Ensino.
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica.
SARESP	Sistema Escolar de Rendimento do Estado de São Paulo
SEB	Sistema Educacional Brasileiro.
SEDUC	Secretarias Estaduais de Educação.
SEE/SP	Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental.
SEMTEC	Secretaria de Educação Média e Tecnológica.
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior.
SNEL	Sindicato Nacional dos Editores de Livros.
SOME	Sistema Objetivo Municipal de Ensino
SPE	Sistema Privado de Ensino.
TCE/SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
UNESP	Universidade Estadual Paulista.
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância.
UNIUBE	Universidade de Uberaba.
USAID	United States Agency for International Development.





## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>1 PANORAMA DA POLÍTICA PÚBLICA DO LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL .....</b>	<b>29</b>
<b>1.1 O cenário do livro didático no Brasil.....</b>	<b>29</b>
<b>1.2 O Livro Didático na Ditadura Civil-Militar Brasileira.....</b>	<b>35</b>
<b>1.3 O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).....</b>	<b>41</b>
<b>1.4 A participação brasileira nos acordos internacionais sobre Educação nos anos 90.....</b>	<b>47</b>
<b>1.5 O PNLD a partir do Governo FHC .....</b>	<b>53</b>
<i>1.5.1 Primeiro ponto: A universalização.....</i>	<i>54</i>
<i>1.5.2 Segundo ponto: A ampliação.....</i>	<i>59</i>
<i>1.5.3 Terceiro ponto: Avaliação dos livros didáticos .....</i>	<i>62</i>
<i>1.5.4 Quarto ponto: A escolha pelo professor.....</i>	<i>71</i>
<i>1.5.5 Quinto ponto: Aperfeiçoamento logístico.....</i>	<i>73</i>
<b>1.6 Considerações Parciais.....</b>	<b>75</b>
<b>2 SISTEMAS APOSTILADOS DE ENSINO (SAE) .....</b>	<b>77</b>
<b>2.1 Definindo SAE .....</b>	<b>77</b>
<b>2.2 Histórico dos SAE.....</b>	<b>80</b>
<b>2.3 A Municipalização do Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de SP .....</b>	<b>84</b>
<b>2.4 Os SAE chegam às escolas públicas municipais .....</b>	<b>90</b>
<b>2.5 O discurso da melhoria da qualidade e outras justificativas.....</b>	<b>93</b>
<b>2.6 Considerações parciais .....</b>	<b>99</b>
<b>3 ENTRE LIVROS E APOSTILAS: SIMILARIDADES E DIFERENÇAS .....</b>	<b>101</b>
<b>3.1 Suporte didático-pedagógico .....</b>	<b>102</b>
<b>3.2 Processo decisório .....</b>	<b>105</b>
<b>3.3 Locus dos materiais .....</b>	<b>114</b>
<b>3.4 Mercantilização.....</b>	<b>122</b>
<b>3.5 Avaliação/currículo .....</b>	<b>138</b>
<b>3.6 Considerações parciais .....</b>	<b>146</b>
<b>4 CRITÉRIOS PEDAGÓGICOS DO PNLD APLICADOS ÀS APOSTILAS .....</b>	<b>149</b>
<b>4.1 Comparação enquanto operação lógico-metodológica.....</b>	<b>150</b>
<b>4.2 Os critérios pedagógicos do edital PNLD 2017 .....</b>	<b>154</b>
<i>4.2.1 Princípios Gerais .....</i>	<i>157</i>
<i>4.2.2 Critérios eliminatórios comuns a todas as áreas.....</i>	<i>160</i>



4.2.3 Critérios específicos eliminatórios para o componente curricular História .....	165
<b>4.3 Os 5 Eixos Centrais do PNLD 2017 .....</b>	<b>168</b>
4.3.1 Eixo 1: Tratamento escolar das fontes históricas .....	168
4.3.2. Eixo 2: A relação entre texto-base e atividade .....	186
4.3.3. Eixo 3: O tratamento das questões da temporalidade histórica.....	195
4.3.4. Eixo 4: A temática africana e afro-brasileira.....	202
4.3.5. Eixo 5: A temática indígena .....	210
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>220</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>229</b>



## INTRODUÇÃO

A questão do material didático de História perpassou toda a minha vida de estudante, além de perpassar minhas atividades profissional e política. Durante, praticamente, toda Educação Básica, fui aluno da rede pública estadual, estudando, no nível Superior, História, na Universidade Estadual Paulista – UNESP/Campus de Franca. Ademais, já como professor, lecionei História nas redes públicas municipal e estadual na minha cidade natal, Ipuã/SP, onde fui, também, Vereador por um mandato (2001 – 2004) e Diretor do Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esporte<sup>1</sup> por 3 anos e 3 meses (entre 2005 e 2008).

Meu primeiro contato com o livro didático aconteceu enquanto aluno da Educação Básica em Ipuã/SP, na Escola Vereador Alberto Conrado, quando iniciei meus estudos, em 1983. Nessa escola, permaneci até o final do Primeiro Grau, atualmente denominado como Ensino Fundamental, concluído em 1990. Durante esses anos, os livros didáticos não eram distribuídos a todos os alunos, pois as poucas unidades que a escola recebia eram distribuídas aos estudantes em situação de vulnerabilidade social. Recordo que apenas em uma ocasião utilizei o livro doado pela escola. Na maioria das vezes, meus pais adquiriam os livros adotados pelos professores em livrarias ou eu utilizava livros usados, anteriormente, pelas minhas irmãs. Ou, ainda, usava livros adquiridos junto a colegas mais velhos que, aprovados para a série seguinte, vendiam seus livros usados.

No âmbito acadêmico, meu contato com os livros didáticos aconteceu durante minha graduação em História, iniciada em 1997, que, além do bacharelado, contemplava, também, a licenciatura. Assim, pude conhecer melhor alguns detalhes dos materiais didáticos de história nas diversas disciplinas pedagógicas presentes na grade curricular do curso, concluído no ano 2000. Detalhes esses, como preconceitos, veiculação de ideologias, anacronismos, informações distorcidas, dentre outros, muitas vezes, imperceptíveis à maioria das pessoas, por estas não possuírem o rigor acadêmico para analisar um material didático.

O conhecimento teórico adquirido na Universidade foi fundamental para embasar minha atuação a favor da Educação, quando assumi uma cadeira na Câmara Municipal de Vereadores de Ipuã/SP, em 2001, eleito no pleito de 2000. Eram tempos de efervescência no que tange às políticas públicas de Educação, pois, na virada do século XX para o XXI, a maioria dos municípios paulistas aderiram ao convênio de municipalização, proposto pelo Governo do Estado e possibilitado pela Emenda Constitucional nº 14 e a Criação do Fundo de

---

<sup>1</sup> Atualmente denominada Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Ipuã aderiu ao Convênio no ano de 2001, sendo efetivada a municipalização do Ensino Fundamental no município no ano seguinte, em 2002. Na ocasião, a Administração Municipal optou por adotar o Sistema Apostilado de Ensino (SAE) nas escolas municipalizadas, contratando, para tal, a empresa NAME COC<sup>2</sup>, que ficou responsável pelo fornecimento de material didático apostilado e, também, pela assessoria pedagógica às escolas conveniadas da rede.

Em 2001, tive a oportunidade, como vereador, de acompanhar as tratativas legais de implantação da municipalização do Ensino Fundamental na cidade de Ipuã/SP, o que culminou na aquisição do material apostilado a ser adotado em substituição aos livros didáticos que, nesse momento, já eram distribuídos a todos alunos da rede pública de ensino, em razão do processo de universalização gradual do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Minha participação, assim como a de outros vereadores, limitou-se aos aspectos burocráticos legais da municipalização do Ensino Fundamental na cidade, ficando a escolha da empresa de SAE a cargo do Executivo Municipal, sem que houvesse participação dos professores no processo.

No ano seguinte, em 2002, pude acompanhar, na prática, a implementação do sistema apostilado de ensino na cidade, já como professor de História da rede municipal, aprovado em processo seletivo, válido para 1 ano, para assumir algumas aulas que estavam disponíveis. Desse modo, tive contato com as apostilas adotadas na rede e apresentadas, pela empresa fornecedora e pela Administração Municipal, como um material mais moderno e dinâmico que os livros didáticos. Na época, defendia essa ideia, manifestando, inclusive, minha opinião em um artigo publicado no jornal local da cidade, *A Voz Ipuanense*.

Contudo, na prática escolar, percebi que o material apostilado não era superior ao livro didático, uma vez que, além de ser mais “enxuto”, o que, em alguns momentos, dificultava o ensino-aprendizagem, dada a necessidade do aluno, no nível de ensino em questão, precisar de informações mais completas e detalhadas, apresentava algumas incoerências, como dados desatualizados, por exemplo. A empresa fornecedora alegava que a atualização do material seria realizada na próxima revisão deste, o que aconteceria só em alguns anos. Fato esse que desmistificou minha credibilidade na apostila como um material mais dinâmico que o livro didático, quanto à rapidez na atualização e correção dos conteúdos.

---

<sup>2</sup> O Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME) foi criado em 1999 pelo Grupo Educacional denominado Colégio e Curso Osvaldo Cruz (COC), com sede em Ribeirão Preto/SP. Trata-se de um braço desse grupo educacional criado para atender às escolas públicas com material didático apostilado e assessoria pedagógica, configurando-se, como o que será melhor explicitado no capítulo 2, como um Sistema Apostilado de Ensino (SAE).

Como mencionado anteriormente, não houve qualquer participação dos docentes na escolha do material. A apresentação deste, bem como o treinamento para seu uso, ficou sob responsabilidade da empresa NAME COC, que realizou visitas técnicas na cidade. A participação dos professores da rede no treinamento aconteceu em dois encontros, naquele ano de 2002, realizados na cidade de Ribeirão Preto/SP. Os encontros fomentados envolveram várias cidades parceiras e os professores participaram assistindo à palestras e workshops promovidos pela empresa.

Nesses encontros, podíamos mensurar a força que o NAME COC tinha no Estado de São Paulo, pela presença de dezenas de cidades anunciadas pelo sistema de som como participantes do evento. Eram tantas as cidades parceiras que foi preciso dividi-las em vários encontros, para que todas participassem. Nas cidades das regiões de Franca (da qual Ipuã faz parte) e Ribeirão Preto (região vizinha), a presença do NAME COC era muito grande dentre as cidades que utilizavam materiais apostilados em suas redes de ensino.

Outro momento de contato com os materiais apostilados aconteceu na minha vida de agente político, entre os anos de 2005 e 2008, quando ocupei o cargo de Diretor do Departamento Municipal de Educação, Cultura e Esporte. Nesse período, pude conhecer melhor a gestão da política pública de Educação municipal e, por conseguinte, as particularidades da aquisição dos sistemas apostilados de ensino. À época, mantivemos a adoção do uso das apostilas na rede municipal com a mesma empresa que vinha prestando este serviço no município desde 2002, o NAME COC, cujo apelo popular era muito forte em favor da manutenção de tal parceria. As apostilas já haviam caído no gosto dos professores e pais de alunos, sobretudo em razão da ideia de que o material apostilado, além de ser superior ao livro didático, era, também, utilizado pelas escolas particulares da referida empresa.

Pude constatar o forte apelo popular pelas apostilas quando, nas eleições municipais de 2004, nosso grupo político teve que assumir o compromisso público de, em caso de vitória, manter o sistema apostilado NAME COC, implementado pela Administração Municipal da época - da qual fazíamos oposição -, nas escolas públicas municipais, tamanha a preocupação da população com o possível fim do contrato com a empresa fornecedora das apostilas.

Apesar dos trâmites burocráticos que envolveram tal compromisso, já que o SAE é adquirido por licitações públicas, e várias empresas do ramo podem participar da concorrência, a parceria entre a Prefeitura de Ipuã e o NAME COC foi possível. E isso em função do contrato firmado, à época, ter a prerrogativa de a parceria poder ser prorrogada por mais 1 ano, a ser cumprido em 2005, primeiro ano da nossa gestão à frente da Administração Municipal Ipuanense. Nesse mesmo ano de 2005, realizamos nova licitação para a contratação

de empresa de SAE para os anos de 2006 e 2007, tendo o NAME COC novamente como vencedor, prestando esse serviço por mais 2 anos.

No ano de 2007, realizamos uma nova licitação para aquisição de SAE, mas, dessa vez, em razão de uma recomendação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), pela modalidade de licitação denominada “Técnica e Preço”, conforme será explicado melhor no Capítulo 3. Nessa modalidade, há, obrigatoriamente, a necessidade de uma avaliação dos materiais didáticos e demais serviços ofertados pelas empresas participantes, com estabelecimento de notas a serem dadas por comissão nomeada pelo Executivo Municipal para esse fim. Nessa licitação, a última realizada sob minha gestão à frente do Departamento de Educação, Cultura e Esporte, apenas o NAME COC participou, sendo, uma vez mais, declarado vencedor.

Ao longo da minha passagem pelo Departamento de Educação, fui visitado por representantes de inúmeras outras empresas de materiais apostilados, a saber: Positivo, Exponente, Objetivo e FTD. Todas essas oferecendo seus produtos com a garantia de se tratarem de materiais de qualidade superior aos livros didáticos (e às empresas concorrentes), oferecendo, inclusive, assessoria pedagógica à nossa rede de ensino.

Por interesse público, enquanto ocupava o cargo no Departamento de Educação, realizei um estudo comparado entre os diferentes materiais que eram deixados na Secretaria como amostra e o material que utilizávamos na rede municipal, sem que tal comparação fosse feita com o rigor teórico metodológico que ora procuro fazer na presente pesquisa. Entretanto, em nenhum momento contrapus as apostilas aos livros didáticos, convicto, até então, da superioridade das apostilas.

Após minha saída do Departamento de Educação, retomei os estudos acadêmicos, cursando uma Pós Graduação Lato Sensu em Gestão Educacional, na modalidade de Ensino à Distância (EAD), em pólo instalado na própria cidade de Ipuã. Pólo esse fruto do aprofundamento que promovemos, enquanto parte atuante do Departamento de Educação, por meio da parceria com o NAME COC. Assim, este passou a incluir, no rol de serviços oferecidos, além do material e da assessoria, a criação e manutenção de um pólo EAD das Faculdades SEB COC, com sede em Ribeirão Preto/SP, a fim de fomentar não só a formação continuada docente, mas, também, cursos de licenciatura em Pedagogia e a Pós Graduação supracitada.

Terminei a referida Pós em 2009, com a elaboração de um artigo como trabalho de conclusão de curso que me serviu de base para a elaboração de um projeto de pesquisa enviado ao *Programa de Pós Graduação em Educação: Currículo da PUC/SP*, que estava



com inscrições abertas para o Mestrado. Tal projeto de pesquisa foi aceito e ingressei no Mestrado na PUC/SP, na linha de pesquisa de *Avaliação Educacional*. Nesse projeto, estudei a política pública de avaliação docente no Estado de São Paulo, mais especificamente, a questão da Bonificação por Resultado, o que culminou em uma dissertação intitulada *Avaliação docente no ensino público estadual de São Paulo: a bonificação por resultado na opinião do professor* e defendida em 2012. Dissertação essa que serviu de base para a publicação do livro *O Bônus do Professor no Estado de São Paulo*, publicado, por mim, em 2019.

Permaneci afastado da pesquisa acadêmica até o ano de 2017, quando ingressei no Doutorado do *Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Uberaba/MG* (UNIUBE), na linha de pesquisa *Processos Educacionais e seus Fundamentos*. Tal estudo resultou na elaboração da presente pesquisa, a qual tem como objeto de estudo os materiais didáticos de história (livros e apostilas) utilizados nos Anos Finais (6º ao 9º ano) nas escolas públicas das cidades pertencentes à Diretoria Regional de Ensino (DIREN) de São Joaquim da Barra/SP, entre os anos 2017 e 2019.

A presente pesquisa teve como intuito comparar o conteúdo dos livros didáticos e apostilas de História mais utilizados nas escolas públicas das 12 cidades pertencentes à referida DIREN, a saber: Aramina, Buritizal, Guará, Igarapava, Ipuã, Ituverava, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlandia, Sales Oliveira e São Joaquim da Barra. A DIREN é um órgão ligado ao organograma da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEESP) e sua responsabilidade é supervisionar as escolas públicas e privadas das cidades a ela pertencentes. Trata-se de uma descentralização da atuação da SEESP que, para atuar nos mais de 640 municípios do Estado, faz-se representada em 91 Diretorias de Ensino.

Das 12 cidades que compreendem a DIREN de São Joaquim da Barra, 3 delas apresentavam, à época da pesquisa, os Anos Finais do Ensino Fundamental ainda sob a responsabilidade do Estado de São Paulo, são elas: Aramina, Sales Oliveira e São Joaquim da Barra. As demais cidades, 9 ao todo, aderiram, em épocas diferentes, ao convênio de municipalização do ensino proposto, a partir de meados dos anos 90, pelo Estado de São Paulo. Essas cidades possuíam, até 2019, os Anos Finais de seu Ensino Fundamental público sob a responsabilidade dos seus respectivos municípios, cujas Administrações Municipais eram as responsáveis pela gestão das escolas o que inclui, dentre outras atribuições, a escolha do material didático.

À época do presente estudo, enquanto as escolas estaduais, por pertencerem ao Sistema Estadual de Ensino, utilizavam os livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) - um programa do Governo Federal que, há décadas,

distribui gratuitamente livros às escolas públicas do país -, as escolas municipais utilizavam livros didáticos ou apostilas, em razão de cada Sistema Municipal de Ensino ter autonomia para optar por um ou outro material didático.

Conforme já mencionado, nas cidades de Aramina, Sales Oliveira e São Joaquim da Barra, as escolas que oferecem Anos Finais do Ensino Fundamental são Escolas Estaduais (EE) e por isso adotam os livros didáticos. Enquanto as demais cidades, Buritzal, Guará, Igarapava, Ipuã, Ituverava, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga e Orlandia, todas com os Anos Finais do Ensino Fundamental municipalizado, dividem-se entre cidades que utilizam livros didáticos e apostilas e são chamadas de Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) ou Escolas Municipais de Educação Básica (EMEB).

Na tabela abaixo, temos um panorama das cidades abrangidas entre os anos 2017-2019.

Tabela 1: Panorama da Educação das cidades da DIREN de São Joaquim da Barra/SP (2017-2019).

<b>Cidade</b>	<b>Rede de Ensino</b>	<b>Material Didático</b>	<b>Escola</b>	<b>Título do Livro/Empresa de SAE</b>
Aramina	Estadual	Livro Didático	E.E. Fábio José de Araújo	“História Sociedade e Cidadania”
Buritzal	Municipal	SAE	EMEF Francisco Ribeiro Soares Junior	Objetivo
Guará	Municipal	Livro Didático	EMEB Eng. Agrônomo Urbano de Andrade Junqueira – Unidade II.	“História Sociedade e Cidadania”
Igarapava	Municipal	Livro Didático	EMEF Alfredo Cesário de Oliveira Cel. Quito Junqueira	“Projeto Araribá - História”
Ipuã	Municipal	SAE	EMEB Antônio Francisco D’ávila EMEB Prof. Monir Neder EMEB Prof. Osvaldo Francelin	Positivo

Ituverava	Municipal	Livro Didático	EMEF Humberto França	“História Sociedade e Cidadania”
			EMEF Jardim Guanabara	
			EMEF Dona Mariana Grelet Seixas	
			EMEF Profª Rosa de Lima	
			EMEF Trajano Francisco Borges	
Miguelópolis	Municipal	Livro Didático	EMEB Capitão Emídio	“Vontade de Saber História”.
Morro Agudo	Municipal	Livro Didático e SAE	EMEF Prof. Carlos Alberto Ângelo	“Projeto Araribá - História” (2017) Expoente (2018). “Projeto Araribá - História” (2019)
			EMEF Profª. Maria Amália Volpon de Figueiredo	
			EMEF Profª Regina Célia Ferrai Guarnieri	
Nuporanga	Municipal	SAE	EMEB Dona Maria Carolina de Lima	Positivo
Orlândia	Municipal	SAE	EMEB Pedro Bordignon Neto	Objetivo
			EMEB Profª Maria Aparecida de Melo e Souza	
			EMEB Cel. Francisco Orlando	
			EMEB Mauricio Leite de Moraes	
			Emeb Profª Sylvia Ferreira Jorge Schaffer	
Sales Oliveira	Estadual	Livro Didático	EE. Cap. Getúlio Lima	“História Sociedade e Cidadania”
São Joaquim da Barra	Estadual	Livro	E. E. Elza Miguel Francisco	“Projeto Mosaico”
			E.E Profª Genoveva Pinheiro Vieira de Vitta	“História Sociedade e Cidadania”

		Didático	E.E. Edda Cardozo de Souza Marcussi	“Projeto Araribá - História”
			E.E. Manoel Gouveia de Lima.	“Vontade de Saber História”.
			E.E. Prof <sup>a</sup> Graziela Malheiro Fortes	“Vontade de Saber História”.

Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

Para a escolha dos materiais didáticos analisados, foi usado o critério quantitativo, ao selecionar dois livros didáticos e dois materiais apostilados mais utilizados nos Anos Finais do Ensino Fundamental nas escolas públicas da região, na pesquisa, no triênio 2017-2019: as coleções dos livros didáticos de História intitulados “História Sociedade & Cidadania” (FTD, 3<sup>a</sup> ed. 2015), de Alfredo Boulos Júnior e “Projeto Araribá - História” (Moderna, 4<sup>a</sup> ed. 2014), de Maria Raquel Apolinário. Os materiais apostilados analisados pela pesquisa foram: o Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME), do Grupo Objetivo, e o Sistema Aprende Brasil (SAB), do Grupo Positivo. Outra empresa de SAE detectada pela presente pesquisa, o Grupo Expoente de Ensino, foi utilizado em apenas uma cidade, e pelo período de 1 ano, o ano letivo de 2018. Nos demais anos letivos, compreendidos no recorte temporal da pesquisa, a referida cidade adotou livros do PNLD 2017, conforme tabela 1.

A modalidade de pesquisa utilizada na elaboração da presente Tese foi a pesquisa documental e bibliográfica, usada com vistas a realizar um estudo comparado entre os diferentes materiais didáticos de história utilizados no recorte amostral. A opção pela comparação como principal operação lógico-metodológica para a realização da Tese se justifica em razão de entendermos que tal recorte seja o melhor instrumento para interpretar e explicar a realidade educacional a que nos propusemos a estudar, sem que isso signifique desconsiderar outras operações.

O objetivo geral desta pesquisa é comparar diferentes materiais usados nos Anos Finais das escolas públicas de Ensino Fundamental nas 12 cidades da DIREN de São Joaquim da Barra/SP, tendo como recorte temporal os anos de 2017 a 2019.

Os objetivos específicos são:

- a) Compreender como ocorreu a expansão da política pública de livros didáticos no Brasil;
- b) Compreender como os materiais apostilados foram apropriados pelas políticas públicas municipais de educação;
- c) Contextualizar a política pública utilizada na aquisição de cada um dos materiais didáticos analisados na pesquisa;

d) Identificar se há similaridades ou não entre as apostilas e os livros didáticos de História utilizados na região abrangida pela pesquisa no triênio 2017-2019.

O intuito da pesquisa foi comparar os diferentes materiais didáticos de História, considerando que os livros didáticos passam por um processo de avaliação gerido pelo MEC, e questionar se é possível afirmar que há inconsistência de conteúdo nas apostilas do SAE usadas no Ensino Fundamental Final das escolas públicas da Diretoria Regional de Ensino (DIREN) de São Joaquim da Barra.

Para que tal propósito tivesse êxito, aplicamos, nas apostilas do SAE em questão, os critérios didático-pedagógicos utilizados na avaliação dos livros didáticos do PNLD e, então, cotejamos os resultados com a avaliação realizada pelo MEC, e expressa no Guia de Livros Didáticos, nas duas coleções de livros didáticos mais utilizadas nas cidades compreendidas pela pesquisa.

Ao cotejar os resultados obtidos, a partir da análise do material apostilado e o resultado da avaliação do MEC, a presente pesquisa aventa a hipótese de que, ao aplicar os critérios didático-pedagógicos utilizados pelo MEC na avaliação dos livros didáticos constantes no Edital do PNLD 2017 e no Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017, ainda que as apostilas não tenham sido reprovadas nessa avaliação, houve inconsistência no conteúdo das apostilas em relação aos livros didáticos.

O desenvolvimento desta Tese se fundamenta em 3 importantes pilares:

Sua relevância acadêmica, por ser inédito o recorte da pesquisa ao realizar um estudo comparado entre livros didáticos e apostilas usadas em uma importante região do Estado de São Paulo e em face da pouca bibliografia disponível sobre a questão dos sistemas apostilados. Questões essas para as quais a presente Tese possa contribuir para minorar. Entendo que essa pesquisa possa abrir caminhos a outros pesquisadores, a nível de pós graduação, para que realizem pesquisas similares envolvendo materiais didáticos de outras disciplinas e/ou outras etapas da Educação Básica. Além de contribuir para a linha de pesquisa da qual fiz parte no Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* da Uniube, *Processos Educacionais e seus Fundamentos*, já que este estudo contribui, em uma perspectiva interdisciplinar, para promover a articulação de diferentes políticas públicas de Educação com a História enquanto ciência e disciplina da grade curricular da Educação Básica.

Ademais, sublinho sua relevância político social, por entender que essa pesquisa possa servir como objeto de discussão a professores, gestores educacionais e agentes políticos da região, na qual está compreendida, para a questão da escolha dos materiais didáticos usados em suas redes e balizar suas ações futuras.

E, por fim, mas não menos relevante, por sua importância pessoal/profissional, em razão da questão dos materiais didáticos de história se tratar de um tema inerente à profissão docente na qual tenho muito interesse, buscando, nesta pesquisa, estudá-lo com o crivo acadêmico necessário para satisfazer minhas inquietações sobre o tema. Assim,

No capítulo 1, discorremos sobre o histórico do livro didático enquanto política pública de educação, desde o primeiro ato nesse sentido, a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), em 1937, até a criação do PNLD, em 1985, as constantes contribuições pelas quais o Programa passou até o ano de 2019. Nesse capítulo, foram utilizadas obras de Laurence Hallewell, Circe Bittencourt, Décio Gatti Júnior, Selva Guimarães, Célia Cassiano, Juliana Filgueiras, Kazumi Munakata, Bárbara Freitag, dentre outros.

No capítulo 2, apresentamos o conceito de Sistema Apostilado de Ensino (SAE) e discorremos sobre o histórico desse material didático, procedente da iniciativa privada, que ganhou destaque a partir dos anos 60/70 com a popularização dos cursinhos pré-vestibular, adentrando as escolas públicas nos anos 90. Foram o processo de municipalização do Ensino Fundamental e a criação do FUNDEF que tornaram possível a opção dos municípios pela aquisição de material apostilado e criaram a estrutura financeira para tal. Aqui, utilizamos as obras de Theresa Adrião, Teise Garcia, Raquel Borghi, Alessandra Cain, Amadeu Bego, Ana Maria Carmagnani e Ivair Amorim, dentre outros.

No capítulo 3, foi realizada uma comparação estrutural dos dois materiais em estudo, confrontando-os e apresentando suas similaridades e diferenças no que tange: a sua utilização como suporte pedagógico; o processo decisório de sua escolha; o lócus; o aspecto mercadológico; o currículo prescrito e a avaliação externa feita em cada um dos dois materiais. Esse capítulo foi fundamentado nas obras de Margarida Maria Dias de Oliveira, Décio Gatti Júnior, Tatiana Feitosa de Britto, Ana Maria Carmagnani, dentre outros.

Já no quarto e último capítulo, realizamos um estudo comparado dos materiais didáticos mais utilizados nas escolas públicas das cidades compreendidas pela pesquisa. Para tal, aplicamos, nas apostilas, os critérios de avaliação didático-pedagógicos utilizados pelo MEC nas coleções de livros didáticos, prescritos no Edital do PNLD e no Guia de Livros Didáticos. Tal intento incluiu observar critérios eliminatórios, bem como elaborar “diagrama de síntese” dessas apostilas, à maneira do que fez o MEC com os livros didáticos na edição 2017 do PNLD. Livros esses balizados por 5 eixos centrais, a saber: o tratamento escolar das fontes históricas; a relação entre texto-base e atividades; o tratamento das questões da temporalidade histórica; a temática africana e afro-brasileira; a temática indígena. A partir disso, confrontamos os resultados obtidos na avaliação das apostilas com a avaliação realizada

pelo MEC nos livros didáticos, cujos resultados encontram-se no Guia de Livros Didáticos, com o intuito de corroborar, ou refutar, a nossa hipótese.

Para as discussões acerca do estudo comparado e da comparação enquanto operação lógico-metodológica, as obras de Délcio Vieira Salomon, José D'Assunção Barros, José Carlos Souza Araujo e Fabiany de Cássia Tavares Silva fundamentaram o trabalho. Para dialogar com os critérios eliminatórios e os 5 eixos centrais, utilizamos as obras de Circe Bittencourt, Selva Guimarães, Maria Carolina Galzerani, João Batista Gonçalves Bueno e Arnaldo Pinto Júnior, dentre outros.

Nosso intuito foi o de evitar o simplismo do senso comum de atribuir à comparação o sentido de uma mera constatação de semelhanças e diferenças, mas utilizando-a como método científico para elucidar nosso objeto de estudo. Observamos que a comparação não foi a única operação lógico-metodológica utilizada na presente pesquisa, embora tenha sido a principal, não prescindimos de outras operações a saber: análise, avaliação, categorização, classificação, periodização, quantificação, inferência, dentre outras.

Nas considerações finais, confirmamos a hipótese da existência de inconsistência no conteúdo das apostilas, quando comparadas aos livros didáticos, sobretudo no que tange aos Eixos que tratam sobre a temática africana e afro-brasileira e sobre a temática indígena.

Ressalto que o que tornou possível a realização dessa pesquisa, no que tange aos aportes financeiros para seu desenvolvimento, foi a concessão de bolsa de estudo por parte da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que tem prestado, ao país, relevantes serviços de fomento à pesquisa acadêmica.

# CAPÍTULO 1

## PANORAMA DA POLÍTICA PÚBLICA DO LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL.

Neste primeiro capítulo, nosso objetivo é realizar o resgate histórico do livro didático enquanto objeto de política pública no Brasil. Resgate esse necessário, uma vez que o atual programa do Governo Federal responsável pela política do livro didático no país, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), não é fruto de uma ação isolada, mas de um processo histórico de contribuições sucessivas que levaram esse Programa a se consolidar como um dos maiores programas de distribuição de livros didáticos no mundo (BANDOUK, 2014; CASSIANO, 2007; GUIMARÃES, 2012; MANTOVANI, 2008; ROMANINI, 2013).

Assim, buscamos compreender os importantes marcos na história do livro didático à luz dos contextos em que os mesmos foram produzidos, bem como apresentar o conjunto normativo-legal que regulamentou essa política pública e delineou a evolução desse material ao longo de quase 9 décadas.

### 1.1. O cenário do livro didático no Brasil.

O uso sistemático de livro didático nas escolas brasileiras remonta ao período Imperial, quando foi fundado o Colégio Pedro II<sup>3</sup> no Rio de Janeiro, escola que servia à elite e que utilizava o referencial curricular europeu, em especial o francês. Era da França que se importavam os manuais didáticos escritos em francês ou traduzidos para o português. Nessa perspectiva, Gatti Júnior afirma que:

No Brasil, até a década de 1920, a maior parte dos livros didáticos era de autores estrangeiros, editados e impressos no exterior, especialmente na França e em Portugal. A escola também se configurava como um lócus para poucos, era reservada especialmente para os filhos das pessoas mais abastadas. A partir da década de 1930, esta situação, ainda que lentamente, começou a mudar, pois se tornaram mais comuns as publicações de livros didáticos de autores brasileiros. (GATTI JÚNIOR, 2004, p. 36-37).

Como apenas uma pequena parcela da população brasileira tinha acesso à educação, não se justificava, sob o aspecto econômico, que houvesse, no Brasil, uma política pública de fomento à produção didática. Logo, a importação desses materiais, prática adotada durante o Segundo Reinado, continuou ao longo das primeiras décadas da República.

---

<sup>3</sup> Fundado em 02 de dezembro de 1837.



A substituição dos manuais estrangeiros pelos brasileiros passou a ser uma necessidade na medida em que o Governo Republicano se propôs a criar um sistema nacional de educação para unificar o país e promover a escolarização em massa e, conseqüentemente, difundir, nas camadas populares, o ideário republicano.

Podemos afirmar que dois fatos constituíram-se como catalisadores no processo de fomento à produção de materiais didáticos no Brasil: a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder no Brasil, em 1930.

O ano de 1929 marcou o fim de um período de crescimento econômico pós Primeira Guerra Mundial, quando, em outubro daquele ano, a Bolsa de Nova Iorque quebrou, gerando um colapso econômico no capitalismo mundial. A consequência direta sentida no Brasil foi a desvalorização da moeda nacional, o que encareceu a importação de livros didáticos, viabilizando, assim, uma produção nacional no mercado de didáticos (HOLANDA, 1957).

Em 1930, começou o período denominado “Era Vargas” (1930 – 1945), quando Getúlio Vargas assumiu a Presidência por meio de um golpe de estado. O novo Governo utilizou a produção de livros didáticos no Brasil como ferramenta de divulgação de sua ideologia.

Com um contexto favorável à editoração de livros didáticos no Brasil, em 1937, sob a égide do Estado Novo, o Governo de Getúlio Vargas criou o Instituto Nacional do Livro (INL), que tinha como uma das suas atribuições a função de ser um instrumento do controle direto do governo sobre os livros publicados ou importados (HALLEWELL, 2017).

O INL era um órgão subordinado ao Ministério da Educação e Saúde e é considerado um marco inicial para a política pública de livros didáticos no país, uma vez que instituiu a primeira relação oficial entre o Estado Brasileiro e esses materiais didáticos. Nessa primeira relação oficial, fica evidente que o Instituto foi utilizado como órgão responsável pelo controle ideológico dos livros e sua utilização na transmissão dos valores defendidos pelo Governo Vargas, seja controlando o conteúdo dos livros, seja incentivando a criação de bibliotecas.

Em 1938, criou-se a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), órgão responsável pela política de legislação e controle da produção e da circulação do livro didático no Brasil. O Decreto-Lei 1.006/38, que instituiu a CNLD, estabeleceu as condições de produção, importação e utilização do livro didático e definiu os parâmetros para um livro ser classificado como didático:

Art. 2º. Para os efeitos da presente lei, são considerados livros didáticos os compêndios e os livros de leitura de classe.

§ 1º Compêndios são os livros que exponham, total ou parcialmente, a matéria das disciplinas constantes dos programas escolares.

§ 2º Livros de leitura de classe são os livros usados para leitura dos alunos em aula. (BRASIL, 1938).

Eram definidos como didáticos apenas os livros que apresentassem, em seus conteúdos, a exposição total ou parcial das matérias das disciplinas da grade curricular. O Decreto-Lei também instituiu uma comissão formada por 7 membros indicados pelo Presidente da República, “dentre pessoas de notório preparo pedagógico e reconhecido valor moral” (BRASIL, 1938), responsáveis pela avaliação e julgamento quanto à autorização ou negação dos livros didáticos a serem usados nas escolas, embasando-se nas seguintes diretrizes:

Art. 20. Não poderá ser autorizado o uso do livro didático:

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

Destacamos, ainda, o artigo 21:

Art. 21. Será ainda negada autorização de uso ao livro didático;

- a) que esteja escrito em linguagem defeituosa, quer pela incorreção gramatical quer pelo inconveniente ou abusivo emprego de termo ou expressões regionais ou da gíria, quer pela obscuridade do estilo;
- b) que apresente o assunto com erros de natureza científica ou técnica;
- c) que esteja redigido de maneira inadequada, pela violação dos preceitos fundamentais da pedagogia ou pela inobservância das normas didáticas oficialmente adotadas, ou que esteja impresso em desacordo com os preceitos essenciais da higiene da visão;
- d) que não traga por extenso o nome do autor ou dos autores;
- e) que não contenha a declaração do preço de venda, o qual não poderá ser excessivo em face do seu custo. (BRASIL, 1938).

Ao analisar o decreto, depreende-se que a preocupação do Governo não estava estritamente na qualidade do material, ainda que medidas para garanti-la estivessem presentes. Percebe-se que a maioria dos impeditivos apresentados no decreto-lei faziam referência às questões de natureza político-ideológica, moral e cívica, em detrimento das questões de natureza didático-pedagógicas. Não se tratava, pois, de uma ação legal que garantia a qualidade do material didático, seja porque sobrepujou os aspectos pedagógicos, seja porque centralizou o poder nas mãos de uma comissão formada por apenas sete membros, que frisamos, eram indicados pelo Presidente da República para decidir importante questão.

A preocupação da comissão estava mais centrada em verificar se os programas oficiais de ensino estavam contemplados nas publicações dos materiais didáticos e em controlar a adoção dos livros didáticos em favor da garantia de um espírito de nacionalidade da qual a Ditadura do Estado Novo tinha claros interesses em difundir. Logo, o melhor lugar para isso, bem como para melhor controlar os materiais usados pelos alunos, eram as escolas públicas.

O Governo Federal nada mais faz que estabelecer as linhas gerais do currículo básico, embora, durante, o Estado Novo, essas listas oficiais fossem cuidadosamente controladas pelo Governo Federal por intermédio de sua Comissão Nacional do Livro Didático, criada em 30 de dezembro de 1938, numa deliberada tentativa de censura política (decreto n. 1.006). (HALLEWELL, 2017, p. 603-604).

O Decreto-Lei 1.006/38 apenas orientava as bases a serem usadas na avaliação dos livros didáticos, ficando a escolha destes a cargo de professores e diretores, dentre as obras autorizadas na relação oficial disponibilizada pela CNLD.

No ano de 1945, a edição do Decreto-Lei nº 8.460/45 ratificou o Decreto-Lei 1.006 de 30 de dezembro de 1938 e ampliou para 15 o número de membros da Comissão encarregada para avaliação e julgamento dos livros didáticos. No novo decreto, contudo, manteve-se o caráter controlador e centralizador da Comissão nomeada pelo Presidente da República, bem como a prévia autorização do Ministério da Educação e Saúde para a utilização e os impeditivos para a adoção de livros em sala de aula mais preocupados com questões político-ideológicas que didático-pedagógicas.

O Decreto-Lei nº 8.460/45 consolidou a “legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático” (GUIMARÃES, 2012, p. 93) e balizou a política nacional dos livros didáticos até a sua substituição no Regime Militar Brasileiro, fazendo dos anos 50 e 60 um período de intensas discussões e ações de política pública a favor do livro didático. Ações estruturais, como a elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1961, significaram um marco na política pública educacional com

importantes avanços em todos os segmentos educacionais, pois atendia aos anseios da redemocratização por expansão da escolarização pública no país. Foi um período de grande efervescência nas discussões pedagógicas, marcado por questionamentos de natureza curricular e metodológicos. Essas discussões ficaram centralizadas no *Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos* (INEP)<sup>4</sup>, sob a direção de Anísio Teixeira, que traz a luz questões como a reformulação do ensino público e, inevitavelmente, também dos livros didáticos. De acordo com Juliana Filgueiras (2011),

Durante os anos de 1950, outro órgão vinculado ao Ministério da Educação passou a centralizar as discussões sobre a atualização dos livros didáticos e a necessidade de reformulação dos objetivos, métodos e conteúdos de ensino, o Inep, principalmente a partir de 1952, sob a direção de Anísio Teixeira. (FILGUEIRAS, 2011, p. 89).

Juliana Filgueiras (2011) aponta a criação da *Campanha do Livro Didático e Manuais de Ensino* (CALDEME), em 1952, por iniciativa do grupo vinculado a Anísio Teixeira, que teve como objetivos: melhorar a qualidade dos livros didáticos, analisar os programas e manuais escolares existentes no país, elaborar guias de ensino destinados aos professores da escola secundária. Além disso, a CALDEME estava:

[...] encarregada de livros de grande importância para a educação, publicar livros inéditos de autores brasileiros, realizar estudos sobre materiais didáticos destinados ao ensino de Ciências, adquirir coleções de livros nacionais e estrangeiros considerados valiosos para as discussões sobre educação e avaliar os livros didáticos e programas das disciplinas do ensino secundário. (FILGUEIRAS, 2011, p. 95)

A CALDEME consistia em algo que ia além da campanha de aquisição e distribuição de livros às escolas públicas, era um espaço de discussão da qualidade desses materiais, de fomento à pesquisa e de avaliação de livros didáticos e programas educacionais, além de um espaço de difusão do conhecimento.

Nesse sentido, ainda que as ações adotadas não objetivassem fomentar a indústria editorial dos livros didáticos, é certo que, em razão das aquisições realizadas, houve o incentivo para que essa indústria vislumbrasse o livro didático como um novo negócio, “visto que o livro didático havia se transformado em um lucrativo produto de mercado” (MANTOVANI, 2008, p. 29).

Em que pese as contribuições promovidas pela CALDEME, percebe-se que a política governamental pouco evoluiu, no que se refere a efetivar a garantia de livros didáticos em

---

<sup>4</sup> À época, Instituto Nacional de Pedagogia (INEP).

quantidade e qualidade para atender à demanda crescente promovida pela ampliação da escolarização na década de 60.

A partir dos anos 60, presenciou-se, no país, uma demanda das camadas populares pela escolarização, forçando o Poder Público a ampliar a rede escolar, o que fez com que a política educacional no país se atentasse, também, para a questão da permanência do aluno na escola. Nesse sentido, o livro didático era compreendido como um dos elementos fundamentais. “Ao longo dos anos 1960 as mudanças sociais e econômicas incentivaram alterações na área editorial, que estimularam o crescimento da indústria dos livros escolares” (FILGUEIRAS, 2015, p. 89). Essas mudanças estavam relacionadas à ampliação da rede escolar promovida, em parte, pela aprovação da LDB, em 1961, que trazia, em seu Art. 27, a obrigatoriedade do ensino primário a partir dos 7 anos.

A política pública para os livros didáticos seria alterada com o advento do Governo Civil-Militar (1964 – 1985), instalado em 31 de março de 1964, que representou uma ruptura no processo democrático que o país vivia desde o fim do Estado Novo e alterou as estruturas políticas nacionais.

## **1.2 O Livro Didático na Ditadura Civil-Militar Brasileira.**

Não há precisamente uma data que indique a entrada do livro didático no campo da especulação comercial. Há, entretanto, um marco importante que nos ajuda a visualizar melhor a transformação do livro didático em um lucrativo produto mercadológico, cuja relação com o poder público gerou um escândalo durante o Regime Civil-Militar Brasileiro, conhecido como “Escândalo COLTED”. Para compreender melhor o que foi esse escândalo, faz-se necessário um breve resumo sobre a questão da educação e do livro didático durante os anos de Regime Civil-Militar Brasileiro (1964 – 1985).

Sob a justificativa de fortalecer o capitalismo nacional, supostamente ameaçado pelo avanço socialista, o Governo Federal adotou, desde os primeiros anos de sua implantação, várias iniciativas de aproximação com a política norte-americana. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) realizou convênios com a *United States Agency for International Development* (USAID), conhecidos como *Acordos MEC-USAID*, cujo objetivo era implementar, nas universidades brasileiras, o modelo norte americano de educação (MENEZES; SANTOS, 2001). Duas iniciativas governamentais podem ser consideradas como resultado direto desses acordos MERC-USAID e nos ajudar a compreender melhor a política pública para livros

didáticos durante esse período: a instituição da Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED), de 1966, e a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), de 1967.

A COLTED, órgão vinculado ao MEC, tinha como finalidade: “[...] incentivar, orientar, coordenar e executar as atividades do Ministério da Educação e Cultura relacionadas com a produção, a edição, o aprimoramento e a distribuição de livros técnicos e de livros didáticos” (BRASIL, 1966). Sua criação marca a ampliação da intervenção do Estado na política de regulação dos livros escolares já em decretos anteriores (1.006/38 e 8.460/45), com objetivos de baratear os livros didáticos produzidos pelas empresas privadas e estimular a expansão da indústria do livro (FILGUEIRAS, 2015). Além disso, a COLTED representava um instrumento de controle político-ideológico do material didático e de aprofundamento das relações diplomáticas e econômicas com os Estados Unidos.

Em 1967, foi firmado um novo acordo envolvendo o MEC, a USAID e, ainda, a colaboração do Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL), denominado por *MEC/SNEL/USAID-1967*. Nesse acordo, a COLTED foi a responsável pela distribuição de livros didáticos, instalação de bibliotecas nas escolas e oferta de cursos para treinamento de professores, editores e profissionais da indústria editorial (GUIMARÃES, 2012). Para isso, o Governo Federal convergiu esforços para dotar orçamento específico para a realização desse programa ao investir milhões de dólares no setor livreiro, aumentando as vendas do setor, que se reorganizou com a demanda imposta. (HALLEWELL, 2017).

Outro resultado dos acordos MEC-USAID, foi a instituição, pelo Governo Federal, em 1967, da *Fundação Nacional do Material Escolar* (FENAME), órgão vinculado ao Ministério da Educação, que substituiu a *Campanha Nacional de Material de Ensino* (CNME), criada em 1956<sup>5</sup> “para oferecer aos alunos carentes material de papelaria barato, mas que agora estava invadindo o mercado de livros didáticos, com a produção de atlas, dicionários etc.” (HALLEWELL, 2017, p. 613). A FENAME tinha por finalidade a produção e distribuição de material didático de modo a contribuir para a melhoria de sua qualidade, seu preço e sua utilização, sem fins lucrativos em sua produção e com a distribuição dos materiais a preço de custo.

Enquanto a COLTED era responsável pela análise, avaliação e aquisição de livros didáticos, a FENAME era a responsável pela distribuição dos demais materiais para uso didático, incluindo cadernos escolares e de exercícios, dicionários, atlas, enciclopédias e materiais em geral, de uso frequente por alunos e professores.

---

<sup>5</sup> Decreto 38.556, de 12 de janeiro de 1956.

A FENAME, ao substituir e incorporar as funções da CNME, reorganizou um programa já existente desde os anos 50 e que, agora, sob um novo Governo, entendeu ser necessário alterá-lo em favor das novas perspectivas. Nesse sentido, a FENAME atuava como uma editora estatal, cuja venda, a preço de custo, dos livros didáticos por ela produzidos, deveria servir para baixar os preços dos livros através da concorrência e, assim, baratear esse importante insumo utilizado nas escolas, que, até então, ainda, representava um entrave à escolarização dos alunos pertencentes às camadas menos favorecidas.

A COLTED foi uma política de controle e distribuição do Livro Didático que se ampliou durante o Regime Civil-Militar e a responsável por introduzir, no contexto da produção desse material, um elemento novo: a figura do estado como grande comprador dos livros didáticos produzidos em território nacional (TOURINHO JR, 2015).

Embora sejam ações paralelas e com os mesmos propósitos, COLTED e FENAME divergiam no que tange ao foco de suas ações: enquanto a primeira aproximava suas intenções da indústria privada, a segunda buscava atender à política assistencial, na medida em que visava baratear o preço do material didático, competindo com a iniciativa privada.

Em que pese a disposição do Governo Brasileiro em desenvolver um programa que convergiu esforços e recursos para a consecução dos objetivos de estruturar uma política pública para livros didáticos, a COLTED não conseguiu corroborar as expectativas, sendo alvo de inúmeras críticas. O então Diretor do INEP em 1966, Carlos Correa Mascaro, alertou, inclusive, em ofício endereçado ao Ministro da Educação e Cultura, sobre o risco do Programa “naufregar antes mesmo desenvolver os objetivos de gerir e aplicar recursos destinados a financiamento e realização de programas e projetos de expansão do livro escolar e do livro técnico” (KRAFZIK, 2006, p. 96). Além do Diretor do INEP, muitos educadores acusavam o Programa de promover a influência americana nas escolas brasileiras, com um rígido controle de conteúdos veiculados pelos livros didáticos (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1997).

No ano de 1971, a COLTED viu-se envolvida em um escândalo que, nas palavras de Eliane Peres e Mônica Vahl (2014), envolveu a “[...] utilização do dinheiro público de maneira duvidosa”, o que levou o Governo Federal “[...] à criação de uma Comissão de Inquérito encarregada de apurar as irregularidades na Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED)” (PERES e VAHL, 2014, p.56).

Em abril de 1971, o MEC instituiu uma equipe “[...] para avaliar a reformulação de órgãos relacionados à política do livro e do material escolar” (PERES; VAHL, 2014, p. 56-57), a fim de apurar as suspeitas de irregularidades. No entanto, dois meses depois, a

COLTED, apesar de extinta, foi incorporada ao Instituto Nacional do Livro (INL), que, através do Decreto n. 68.728, de 9 de junho de 1971, passou a ser competente pelo “incentivo, orientação, coordenação e execução das atividades do Ministério da Educação e Cultura, relacionadas com a produção, a edição, o aprimoramento e a distribuição de livros técnicos e de livros didáticos” (BRASIL, 1971).

O Governo Civil-Militar optou por encerrar as atividades da COLTED, transferindo sua competência ao INL antes mesmo de encerrar as investigações sobre as irregularidades, punir responsáveis e corrigir os rumos do Programa. Com o encerramento da COLTED, suas atividades foram transferidas para a responsabilidade do INL, que voltou a ter destaque na política educacional no começo dos anos 60, após perder espaço no âmbito das políticas públicas para o livro didático com o fim do Estado Novo, época em que o Instituto foi criado.

O INL já atuava antes mesmo do encerramento da COLTED, promovendo coedições de livros com editoras privadas, por meio de convênios firmados, nas quais o Instituto era responsável pela aquisição de pelo menos um quinto da edição do livro aprovado após exame do INL, desde que o volume não fosse inferior a 5.000 exemplares (PERES; VAHL, 2014).

Até 1971, o governo, por intermédio da Colted, adquiriu grandes quantidades de livros didáticos, tornando-os o principal negócio da indústria editorial e do setor livreiro. (...). Em 1971, a Colted foi absorvida pelo INL. Implementou-se o sistema de coedição de livros com as editoras nacionais, com recursos do INL. (GUIMARÃES, 2012, p. 95).

O decreto 68.728/71 legitimou as coedições que vinham sendo adotadas pelo INL, que, em nosso entendimento, possibilitou a transformação do livro didático em uma mercadoria rentável, sobretudo em razão do lucrativo comércio que o mercado didático se transformou por meio do estreitamento das relações do Estado com a iniciativa privada.

Após a extinção da Colted em 1971, o INL estendeu o princípio da coedição ao campo do livro didático para escola primária, fornecendo sete milhões de livros por meio do Fundo do Livro Didático (órgão representativo das autoridades educacionais federais e estaduais), a cerca de dois milhões de alunos pobres, e possibilitando que os restantes treze milhões de alunos das escolas primárias adquirissem seus livros a preços reduzidos em 40%. (HALLEWELL, 2017, p. 622).

O livro didático tornou-se, então, um grande negócio para as editoras, que vislumbraram, com a entrada nesse mercado, a possibilidade de edições com tiragens muito maiores do que as que vinham sendo realizadas até então. O público consumidor de livros didáticos já era, dada a natureza obrigatória da escolarização pública, muito maior que o público consumidor de obras literárias. Além de atender a um público maior, havia a certeza



do recebimento, pois o comprador era o Estado Brasileiro, que disponibilizava, em seu orçamento, os recursos necessários para o pagamento, às editoras, dos livros adquiridos.

À parte desse viés mercadológico, o INL deu sequencia à política pública para os livros técnicos e didáticos, criando programas distintos destinados a atender às diferentes etapas da Educação Nacional, o que não acontecia até então.

A partir de 1972, o INL criou o *Programa do Livro Didático* (PLID), inicialmente, subdividido em 3 subprogramas destinados ao livro didático: *Programa do Livro Didático - Ensino Fundamental* (PLIDEF), *Programa do Livro Didático - Ensino Médio* (PLIDEM) e o *Programa do Livro Didático - Ensino Superior* (PLIDES/INL). Mais tarde, foram criados outros 2 subprogramas, ampliando para 5 subprogramas: o *Programa do Livro Didático – Ensino Supletivo* (PLIDESU/INL) e o *Programa do Livro Didático – Ensino de Computação* (PLIDECOM) (HÖFLING, 2000).

De todos esses, o PLIDEF foi o que mais se destacou, já que o Programa atendia ao Ensino Fundamental (à época, denominado como 1º grau<sup>6</sup>), tornado obrigatório aos alunos de 7 a 14 anos com a aprovação da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Não por outra razão, foi o subprograma que mais editou títulos e que recebeu os maiores investimentos (PERES; VAHL, 2014).

Além do objetivo pedagógico de fornecer material didático aos alunos das escolas públicas como elemento indispensável no processo ensino-aprendizagem, o PLIDEF/INL contemplou, também, as preocupações assistenciais na medida em que tinha, também, por objetivos atender às camadas mais pobres com a distribuição gratuita de livros, baratear os valores dos livros vendidos nas livrarias e a criação de um Fundo destinado a subvencionar publicações.

A menção sobre garantir livros aos alunos carentes, presente no discurso oficial que instituiu o PLIDEF, não representou a primeira ação direta envolvendo livros didáticos com fulcro assistencial. O Decreto-Lei nº 1.006/38, que criou a CNLD, já trazia essa preocupação em seu Art. 8º, ao garantir livros às “crianças necessitadas”, por se tratar, os livros didáticos, de material “indispensável ao seu estudo” (BRASIL, 1938).

Percebe-se que, apesar do aspecto assistencial já estar presente na política do livro didático desde o seu nascedouro, foi durante o Governo Civil-Militar que houve um estreitamento dessa prática no seio da política pública educacional. Tal prática perdurou até os

---

<sup>6</sup> Provoca-nos estranheza que um programa intitulado *Programa do Livro Didático – Ensino Fundamental* tenha sido criado com essa denominação, uma vez que o termo “Ensino Fundamental” para referir-se à etapa da Educação Básica anterior ao Ensino Médio só começou a ser usado após a LDB 9.394/96. À época da criação do PLIDEF, o que hoje chamamos de Ensino Fundamental era denominado “Primeiro Grau”.

anos 90, com a universalização da distribuição do livro a todos os alunos das escolas públicas, conforme veremos mais adiante nesse capítulo.

O funcionamento do PLIDEF pode ser explicado por meio do seguinte fluxograma:

Figura 1: Fluxograma do Plidef.



Figura 1. Elaborado a partir das informações constantes em Peres; Vahl (2017).

O PLIDEF trouxe, como colaboração, a participação de professores no processo decisório da escolha dos livros didáticos distribuídos pelo MEC, ainda que não realizada de maneira direta, uma vez que apenas um grupo de professores consultados pelas Secretarias Estaduais de Educação eram chamados a decidir por todos. Inegavelmente, tratou-se de um avanço em relação aos modelos anteriores. Contudo, ainda, um embrião do modelo atual, o qual, no processo decisório, passa a ser direto, em cada unidade escolar, com a deliberação entre os professores das disciplinas, que, em consenso, escolhem o livro a ser utilizado na escola, o que veremos mais adiante no presente capítulo.

Julgamos importante a ação de transferir o processo avaliativo das comissões nomeadas por decretos presidenciais (como a CNLD) para um Departamento oficial do MEC, com uma segunda apreciação feita pelas Secretarias Estaduais de Educação, com essas prevendo a participação de grupos de professores. Embora o processo de avaliação dos livros didáticos continuasse a ser exclusiva dos órgãos oficiais, consideramos sua realização pelo Ministério um avanço em relação ao modelo adotado até então, muito mais sujeito às ingerências dos órgãos de controle.

Quanto à logística da distribuição dos livros, caberia ao INL a distribuição das obras selecionadas, que correspondiam às escolas e a demais órgãos públicos, como as bibliotecas conveniadas, por exemplo, e, às editoras, a distribuição, para comercialização, do que correspondia às livrarias (PERES; VAHAL, 2017). Lembramos que, pelo sistema de coedição, um quinto da edição do livro era adquirida pelo INL, visando o atendimento aos alunos carentes e o barateamento do valor dos livros no mercado.

Importante ressaltar que, por meio do novo sistema adotado, mais descentralizado, as unidades da Federação (Estados e Distrito Federal) entravam com uma contrapartida na coedição dos livros, que não era financiada integralmente pela União. O PLIDEF passou a ser desenvolvido sob a responsabilidade do INL, que assumiu todas as atribuições administrativas e gerenciais até então a cargo da COLTED. A contrapartida das unidades da Federação tornou desnecessário o investimento do capital internacional na política educacional brasileira, encerrando o acordo MEC/USAID (IME, 2008).

A gestão do livro didático pelo INL se deu entre os anos de 1971 a 1976, quando, ao final desse último ano, o Governo Brasileiro devolveu para a FENAME as obrigações para com a gestão da política para o livro. Ademais, manteve o sistema de coedição com as editoras privadas, além de produzir livros didáticos e financiar o mercado editorial, tornando-se uma das instituições mais importantes na esfera educacional do país (FILGUEIRAS, 2015).

Entre os anos de 1976 e 1983 a FENAME foi responsável pela produção e distribuição dos materiais didáticos às escolas públicas brasileiras. Entretanto, em 1983, o Governo Federal alterou a denominação para *Fundação de Assistência ao Estudante* (FAE), que, pelo discurso oficial, tinha por objetivos a “melhoria de qualidade, a diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção”, além dos objetivos de gestão na coordenação da política de assistência educacional e seu apoio aos sistemas de ensino (BRASIL, 1983).

O Governo Federal promovia não apenas a alteração da nomenclatura, mas, também, a unificação da política de assistência aos estudantes desenvolvida no MEC, que incluía, além do livro didático, a alimentação escolar. Essa última, desde 1979, contava com um programa específico para sua gestão, o *Programa Nacional da Alimentação Escolar* (PNAE), e para a distribuição de bolsas de estudos.

A transferência das obrigações da gestão do livro didático do INL para a FENAME marcou o último ato Governamental do período Civil-Militar a favor dessa política pública. A criação do PNLD, já no Governo Civil redemocratizado, em 1985, significaria um período de estabilidade nessa política sendo um Programa que passou por inúmeras contribuições a partir de sua criação até chegar ao modelo atual.

### **1.3 O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).**

Apesar dos percalços pelos quais passou a política do livro didático, esta se consolidou ao longo do século XX. Ao analisarmos a criação do *Programa Nacional do Livro Didático* (PNLD) sob a luz do novo sistema político que começava, após mais de 20 anos de Ditadura no Brasil, depreendemos que, com o objetivo de consolidar a democracia, o novo Governo utilizou as instituições públicas para apresentar ao país um novo projeto de Nação. Por esse motivo, a redemocratização do Brasil foi sucedida por um conjunto de ações administrativas e edição de atos legais para imprimir a marca do novo Governo.

O Governo Federal criou, em 1985, o *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República* (PND), um documento contendo as diretrizes e os objetivos, sem quantificar ou estabelecer metas, de todas as áreas de atuação da política pública nacional, o que balizou as ações a serem adotadas entre 1986 e 1989 (BRASIL, 1986).

A Educação, seja pela sua importância histórica, social e cultural, seja pela importância politicamente estratégica, não ficou alheia às transformações decorrentes do

processo de redemocratização do país, sendo contemplada com um capítulo (II, Parte II) no I PND-NR<sup>7</sup>. O I PND-NR dava total suporte às ações futuras adotadas pelo MEC e legitimava ações adotadas antes de sua edição, como, por exemplo, a política para os livros didáticos. Sobre os livros didáticos, o I PND-NR trazia, em seu texto:

Insere-se, também, entre seus objetivos, a ampliação progressiva da oferta de merenda, de livros e de material escolar a todos os alunos da rede pública de 1º grau, como forma de contribuir para o ingresso e a permanência da criança na escola para a melhoria de suas condições de aprendizagem. Serão igualmente adotadas medidas destinadas à melhoria da qualidade do livro didático, com vistas a possibilitar sua reutilização, incluindo-se necessariamente a participação dos professores no processo de escolha. (BRASIL, 1986, p. 65)

A preocupação com a distribuição de livros e materiais didáticos, devendo ser ampliada a sua oferta a todo o 1º grau da rede pública, como forma de garantir acesso e permanência dos alunos e melhoria da aprendizagem, corroborava os objetivos expressos no Programa *Educação para Todos*<sup>8</sup>, que serviu de alicerce para a criação do PNLD, ambos instituídos antes da criação do I PND-NR.

Não obstante, o Programa *Educação para Todos* trouxe preocupações e propostas que contemplam a Educação como um todo e, em especial, no que tange ao livro didático, apresentando objetivos a serem atingidos, tais como o aperfeiçoamento na distribuição e seu fornecimento em toda a rede pública. Tais objetivos foram contemplados no decreto de criação do PNLD logo no preâmbulo, ao considerar, como uma das justificativas para a sua criação, “[...] os propósitos de universalização e melhoria do ensino de 1º grau, contidos no Programa “Educação para Todos” (BRASIL, 1985a).

O texto, que definiu as bases do Programa *Educação para Todos* evidencia o aspecto social da Educação, valendo-se de um discurso assistencial em favor dos alunos carentes, no sentido da obrigação de intervenção do Estado, objetivando garantir àqueles os insumos necessários para o acesso e permanência na escola. Deste, fazia parte, também, adequações curriculares à realidade do aluno, merenda escolar e a distribuição de livros e materiais didáticos.

O documento *Educação para Todos* apresenta um quadro resumido da Educação herdada do Governo Civil-Militar, com preocupações quanto ao analfabetismo, à baixa

---

<sup>7</sup> A exemplo do que presenciamos em outras pesquisas, adotaremos a sigla I PND-NR e não I PND como está na lei que o criou, com o intuito de diferenciar o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento encaminhado ao Congresso Nacional em 1971, durante o Governo Civil-Militar.

<sup>8</sup> Lançado em 31/05/1985.

escolaridade média, à evasão escolar, dentre outras. Diante dessas questões, o documento elencou 4 desafios a serem enfrentados: a falta de uma consciência nacional sobre a importância política social da educação; a baixa produtividade no ensino; o aviltamento da carreira do magistério; a inexistência de um adequado fluxo de recursos financeiros para a Educação Básica.

O Programa *Educação para todos* priorizou, ainda, três desafios que deviam ser vencidos de imediato: a universalização do ensino de primeiro grau, o combate ao analfabetismo e a busca por uma educação de qualidade. Para a consecução desses ideais, o livro didático configurou-se como elemento fundamental, por se tratar de um insumo que perpassava aos três desafios.

Essa é a origem do PNLD, instituído em 1985, sob a égide de um Governo Civil e Democrático, valendo-se de experiências anteriores que caminharam na construção de um programa sólido, agora, balizado pelo Programa *Educação para Todos*, ambos legitimados pelo I PND-NR, de 1986. O PNLD perdura até os dias atuais e foi alvo de sucessivas contribuições desde a sua criação e sem que houvessem grandes rupturas na sua estrutura.

Célia Cassiano (2007), analisando o histórico do PNLD, apresenta o que ela chama de “duas fases” do Programa. A primeira, com a sua criação em 1985, substituindo o PLID. A segunda fase (conforme veremos melhor na sessão 1.5), iniciada em 1995, quando o Programa passou a ter como eixo central o tripé composto pela universalização, ampliação e avaliação, iniciado no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e mantido nos Governos que o sucederam.

Ainda que em nenhum documento oficial do Ministério da Educação (MEC) ou do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>9</sup> conste tal divisão do Programa, pareceu-nos uma maneira interessante de fazer referência a momentos tão significativos do PNLD, que justifica serem classificados dessa maneira. Classificação que reforça o caráter de continuidade e aprofundamento que, em nosso entendimento, pautaram as ações do Programa desde a sua criação.

A criação do PNLD se explica pela necessidade de se manter a política pública para os livros didáticos, iniciada nos anos 30, reconhecidamente, um dos elementos essenciais ao processo de escolarização, sobretudo das camadas menos favorecidas. E, também, pela necessidade do novo Governo de apresentar um Programa que substituísse o antecessor numa

---

<sup>9</sup> O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC).

tentativa de apagá-lo ou, pelo menos, apresentar à Nação outro Programa que fosse mais inovador e eficiente que seu antecessor e, principalmente, sem as digitais do regime de exceção.

Apesar do texto oficial de criação do PNLD não trazer referências ao aspecto assistencial ou ao atendimento à alunos carentes, a utilização do livro didático como política de amparo a esses alunos estava respaldada pelo Programa *Educação para Todos*, que legitimava ações do PNLD. O texto do Programa *Educação para Todos* faz referências ao viés assistencial da seguinte maneira:

É também evidente que o baixo nível de renda das famílias, principalmente nas periferias urbanas e na zona rural, tem inibido consideravelmente a possibilidade de aquisição de material escolar mínimo necessário ao desenvolvimento das atividades pedagógicas dos seus filhos. (BRASIL, 1985b, p.7).

Ainda, em relação a esse documento, este apresentava os instrumentos que viabilizariam a proposta prescrita, dentro dos quais o livro, bem como a assistência aos alunos carentes, estava expresso no texto da seguinte forma:

Ampliação das oportunidades de acesso e retorno à escola de 1º grau, especialmente mediante:

(...)

b) a normalização da trajetória escolar.

- Assistência a todo aluno carente, mediante o fornecimento de:

a) livro e material didático;

b) merenda escolar. (BRASIL, 1985b, p. 20).

Percebe-se que se manteve o caráter assistencial da política pública para o livro didático, uma tendência que vinha desde antes do PLID e que permeou as relações entre o Governo Brasileiro e o Livro Didático, aprofundadas com a criação do PNLD, ratificando o discurso oficial do novo Governo de preocupação com as camadas populares da sociedade.

O Decreto que criou o PNLD não representou apenas permanências em relação à política para livros didáticos adotada até então, houve, também, importantes mudanças que possibilitaram o aprimoramento do Programa, como: o fim da participação financeira dos estados, passando o controle do processo decisório para o *Fundo de Apoio ao Estudante* (FAE); a adoção de livros reutilizáveis em substituição aos livros descartáveis<sup>10</sup>; o aperfeiçoamento das especificações técnicas para a produção do livro didático; a participação do professor no processo decisório de escolha do livro didático a ser usado nas escolas.

A primeira mudança trazida pelo decreto refere-se ao fim da participação financeira dos estados, passando o controle do processo decisório para a FAE. Uma alteração de

---

<sup>10</sup> Esses livros passaram a ser chamados de consumíveis, certamente em razão do caráter pejorativo que a palavra descartável traz, quando na acepção que designa objetos de pouca importância.

natureza técnica orçamentária que eximia Estados, Municípios e o Distrito Federal da contrapartida financeira para a execução do PNLD. E, sob sua execução, a FAE promoveu uma compra de livros didáticos sem precedentes na história dessa política pública, distribuindo mais de 55 milhões de livros, que beneficiaram mais de 25 milhões de alunos, tornando o Estado o principal comprador de didáticos do país, ao adquirir, aproximadamente, 70% da produção nacional (HÖFLING, 1993).

A segunda mudança, esta de natureza didático-pedagógica, refere-se à adoção de livros reutilizáveis em substituição aos livros descartáveis. Até a criação do PNLD, os livros distribuídos pelo Governo Federal eram doados aos alunos em definitivo. A partir de então, o livro deveria ser devolvido à escola ao final do ano letivo para ser utilizado por outro aluno, da mesma série, no ano seguinte.

A adoção de livros reutilizáveis em substituição aos livros descartáveis está ligada diretamente à terceira mudança promovida pelo PNLD: o aperfeiçoamento das especificações técnicas para a produção do livro didático. Com o livro sendo utilizado por mais de 1 ano letivo, e, por conseguinte, por mais de 1 aluno, sua qualidade material deveria corresponder à maior durabilidade na utilização do livro. Por essa razão, os livros didáticos passaram a ter uma maior vida útil, o que possibilitou, também, conforme previsto no decreto, a criação de bancos de livros didáticos nas escolas.

Já a quarta mudança, esta, também, de natureza didático-pedagógica, diz respeito à participação do professor no processo decisório da escolha do livro didático a ser usado nas escolas. O Decreto prescrevia que o PNLD deveria ser desenvolvido com a participação dos professores “mediante análise e indicação dos títulos a serem adotados”, devendo estes procederem “permanentes avaliações dos livros adotados, de modo a aprimorar o processo de seleção” (BRASIL, 1985a). Percebe-se, pelo documento oficial, que o professor era, também, partícipe do PNLD, pois “passaram a avaliar, selecionar os títulos e solicitá-los ao governo federal, que, por sua vez, comprava-os das editoras e os distribuía para todo país” (GUIMARÃES, 2012, p. 100).

Entendemos ser essa quarta e última alteração a mais importante mudança realizada com a criação PNLD. Ao possibilitar o aprimoramento do processo democrático educacional, a escolha do livro didático deixa de ser unilateral, isto é, imposta pelo Estado, e coloca o professor no centro desse processo decisório, com a possibilidade soberana deste de escolher o material didático que usará em sala de aula.

Dificuldades orçamentárias no começo da década de 90 prejudicaram o desempenho do PNLD, o que podemos depreender da variação anual entre os anos de 1991, quando a FAE



produziu 67 milhões de livros, e 1992, quando, em contraste com o ano anterior, apenas 8 milhões de livros foram produzidos. Tal fato prejudicou a execução do Programa, como o que aconteceu no Rio de Janeiro, por exemplo, onde o PNLD ficou seriamente prejudicado (HALLEWELL, 2017, p. 821).

As restrições orçamentárias impostas ao PNLD, em 1992, foram reflexos da conturbada mudança do governo federal de então, provocada pelo *impeachment* do presidente eleito, Fernando Collor de Mello, e a posse de seu vice, Itamar Franco, como novo presidente do país. O PNLD “sofreu restrições orçamentárias e a distribuição foi limitada, exclusivamente, aos alunos das redes públicas até a 4ª série do ensino fundamental” (GUIMARÃES, 2012, p. 100).

A retomada do Programa aconteceu quase um ano depois, com a edição da Resolução CD/FNDE nº 6, em julho de 1993, que vinculava recursos para a aquisição de livros didáticos e estabelecia o fluxo regular de verbas que permitiam sua aquisição e distribuição aos alunos da rede pública. O curto período de retração entendemos ter sido uma exceção dentro de uma política pública que, desde sua implantação, passou por sucessivas ações de aprimoramento.

Faz-se necessário destacar que consideramos a edição desta Resolução bastante significativa pelo fato de ser um documento que estabeleceu um fluxo regular de recursos. Desse modo, eliminou as incertezas orçamentárias que caracterizaram os primeiros anos da criação do PNLD e a política pública para livros didáticos no Brasil, historicamente marcada pelo viés assistencial e sem obrigações legais de vincular recursos necessários à execução do Programa.

A ausência de um fluxo regular de recursos não foi o único desafio na execução do PNLD. Cassiano (2007) assinala muitas dificuldades na operacionalização do PNLD, que ela nomeia “pontos de estrangulamento”, no que tange a distribuição dos livros. Como exemplo, a autora cita o atraso, ocorrido em 1986, na entrega de livros para uma enorme quantidade de alunos, na qual uma parte dos livros foi distribuída em junho, enquanto a outra distribuída só no segundo semestre do mesmo ano letivo.

A autora identifica ainda as causas desse problema.

Entre vários motivos para isso, constava o preenchimento errado das fichas de pedidos, por parte do professor; o aumento significativo de livros a serem distribuídos, em relação ao programa anterior; o atraso pela entrega do correio e, principalmente, devido ao não-cumprimento de distribuição dos títulos, assumidos pelas principais editoras fornecedoras da época [...]. (CASSIANO, 2007, p. 31).

Trata-se de problemas de natureza burocrática, logística e comercial que fomentaram a criação de mecanismos legais nos anos subsequentes, com o intuito de minorar e, em muitos casos, extinguir esses e outros problemas que prejudicavam a execução do PNLD. O período entre 1993 e 1994 marcou a retomada da política pública para livros didáticos com ações que foram adotadas no Governo seguinte e que possibilitaram ao PNLD adentrar o século XXI como um dos mais importantes Programas de Política Pública do Brasil.

Essa retomada do investimento na política para os livros didáticos não foi um fato isolado, mas fruto de um contexto maior em que o Governo Brasileiro repensou toda sua política pública educacional, após participar de acordos internacionais realizados com o intuito de promover a educação nos países subdesenvolvidos. Foram eles: a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990) e a Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (Índia, 1993). Esses dois eventos contribuíram para que a política pública educacional nacional adotasse, como princípios, a democratização do acesso, a universalização e a qualidade na educação pública. Compromissos esses expressos não só na elaboração do primeiro Plano Decenal de Educação, de 1993, mas, também, na LDB, de 1996, em consonância com a Constituição de 1988.

#### **1.4 A participação brasileira nos acordos internacionais sobre Educação nos anos 90.**

O momento histórico brasileiro, do começo dos anos 90, foi favorável a ações que promoveram os ideais de cidadania no país, reflexo direto da Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã” por Ulysses Guimarães. Esse, o então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, foi o responsável por deliberar e aprovar a nova Carta em substituição à Constituição de 1967. O epíteto de *Constituição Cidadã* se justificou em razão do novo texto constitucional versar sobre a possibilidade de inclusão de minorias, tradicionalmente alijadas das políticas públicas do país, e sobre um conjunto de normas que objetivavam saldar a dívida histórica brasileira, sobretudo nas áreas de políticas sociais e da Educação.

A Constituição de 1988, na sequência de sua promulgação, deu suporte legal à criação de importantes instrumentos nesse sentido, dentre os quais destacamos o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>11</sup> (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual explicaremos melhor mais adiante.

---

<sup>11</sup> Lei 8.069/1990 de 13/07/1990 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em 11 fev 2020.

A universalização passou a ser a tônica do discurso das políticas públicas brasileiras como forma de atender a todos os cidadãos em seus direitos básicos, no que se referia ao dever do Estado, sem que houvesse qualquer forma de privilégio. No caso específico da Educação pública, o novo texto constitucional possibilitou, ao Governo Federal, a criação e/ou melhoria de programas já existentes, com objetivo de contribuir com a universalização do acesso ao Ensino Fundamental.

Tais acontecimentos não foram ações isoladas, mas balizadas por influências externas, como os acordos de Jomtien, na Tailândia, e a Declaração de Nova Delhi, na Índia, por exemplo, realizados com o objetivo de promover a Educação nos países em desenvolvimento. Nesses acordos, o Brasil participou na condição de signatário, o que resultou na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993 – 2003).

Aqui, faz-se necessárias breves explicações acerca desses três acontecimentos que influenciaram a política pública para o livro didático e cuja importância está centrada no fato de que o Brasil assumiu, oficialmente, e perante a comunidade internacional, vários compromissos com a Educação pública nacional de qualidade e universal.

#### ***Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990).***

Ocorrida entre 5 e 9 de março de 1990, na cidade de Jomtien, na Tailândia, a Conferência de Jomtien foi responsável pela elaboração de dois importantes documentos, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Plano de Ação, ambos tencionando a satisfação das necessidades básicas da aprendizagem.

Essa Conferência ratificava o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que abordava o direito à Educação a todas as pessoas. Isso, após constatar que, no final do século XX, a Educação necessitava avançar, sobretudo, nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, bem como propor uma série de diretrizes para a Educação nesses países, estabelecendo metas a serem alcançadas, a fim de reverter o quadro que se apresentava desfavorável.

Assinaram o documento final 155 países e 150 organizações não governamentais, que se comprometeram a balizar suas ações pelas diretrizes discutidas e aprovadas na Conferência e dispostas em vários artigos do documento.

A Conferência foi organizada e patrocinada por 4 organismos internacionais relacionados à Organização das Nações Unidas (ONU): Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância

(UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Banco Mundial (BM).

O primeiro desses eventos é a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, que inaugurou um grande projeto de educação em nível mundial, para a década que se iniciava, financiada pelas agências UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. A Conferência de Jomtien apresentou uma “visão para o decênio de 1990” e tinha como principal eixo a idéia da “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 97-98).

A presença do BM, um organismo internacional dedicado ao financiamento de políticas públicas dos países em desenvolvimento, ao lado de Organizações dedicadas à educação, cultura, infância e desenvolvimento, justifica-se em razão da política neoliberal que ganhava força no mundo ocidental nos anos 80, com a ascensão dos Governos de Ronald Reagan (EUA) e Margaret Thatcher (Reino Unido).

Uma das práticas características da política externa dos países neoliberais desenvolvidos era a de promover, por meio de órgãos financiadores, como o Banco Mundial, o financiamento de projetos de políticas públicas aos países em desenvolvimento, ao exigir desses a “adoção de instrumentos que garantissem o bom uso dos recursos, com austeridade, transparência e, sobretudo, eficiência na sua aplicação” (ROCHA JR, 2019, p. 18).

Para garantir o pagamento dos juros e do capital emprestado, os países se comprometiam a adotar medidas de austeridade fiscal e de fomento ao desenvolvimento econômico do país. A Educação, aqui, exercia papel central nessa estratégia, pois, através do fomento à educação, contrapartida para a autorização de empréstimos junto ao BM, os países qualificavam o mercado de trabalho, alavancando suas economias o que, em tese, garantiria o pagamento dos empréstimos efetuados pelo Banco.

Assim, a presença do BM representava a possibilidade não apenas de financiar os projetos educacionais, mas, também, de auferir lucros aos países credores, além de criar condições para uma melhor expectativa quanto ao recebimento das dívidas.

Não se trata, contudo, de negar os avanços dessa Conferência na política pública educacional Brasileira ao propor a universalização do acesso, a promoção da equidade e da qualidade da educação. Porém, o duplo viés que enxergamos com a participação do BM encontra uma afirmação ponderada do representante da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) no Brasil e do coordenador do MERCOSUL para a Educação. Destacamos, no texto escrito por Jorge Werthein, no documento *Educação para Todos – Avaliação da Década*:

A necessidade de aliviar a dívida externa dos países em desenvolvimento e otimizar a utilização de recursos limitados na educação fundamental deram a tônica ao início dos debates. As discussões foram aprofundadas, chegando ao próprio conceito de educação fundamental, inserido em uma visão renovada em espírito de parceria verdadeiramente revolucionária. (WERTHEIN, 2000, p. 18-19).

Interesses econômicos à parte, a Conferência de Jomtien deixou, como legado, no Brasil, o aprofundamento da discussão referente à necessidade do Estado de convergir esforços para a realização de políticas públicas educacionais que atendessem às necessidades básicas da Educação pública no país. Desse modo, a referida Conferência ratificou a Declaração Universal dos Direitos Humanos e, ainda, tornou-se responsável direta pela participação do país na Declaração de Nova Delhi, três anos depois.

### ***Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (Índia, 1993)***

Realizado em Nova Delhi, no ano de 1993, a Declaração de Nova Delhi, sobre a Educação para Todos, promoveu a assinatura de um documento que fortalecia as aspirações da Conferência de Jomtien, ao reafirmar o compromisso com o atendimento às necessidades básicas da aprendizagem. Nessa perspectiva, aspirando garantir a universalização do direito à Educação e a sua oferta de qualidade às crianças, aos jovens e aos adultos.

Chamado a participar da Conferência de Nova Delhi, o Brasil foi um dos signatários do documento ao lado de outros 8 países, fazendo parte, assim, dos 9 países mais populosos do planeta em desenvolvimento.

A conferência de Nova Delhi já fazia uma avaliação dos compromissos de Jomtien e os resultados estavam muito aquém dos esperados. Decidiu-se por uma nova estratégia: concentrar o debate não em todo o mundo, mas no máximo em dez países que tivessem mais de 10 milhões de analfabetos. Entre eles, estava o Brasil. Foi aí que nasceu o Education for All 9 (EFA 9). (GADOTTI, 2000, p. 27).

Além do Brasil, fizeram parte do EFA 9 os seguintes países: Indonésia, China, Bangladesh, Egito, México, Nigéria, Paquistão e Índia. Em comum, para além da economia em desenvolvimento, esses países tinham grandes problemas educacionais a superar e uma dívida histórica com a educação pública a ser resgatada.

O documento final corroborava as aspirações da Conferência de Jomtien de acesso à educação universal e de qualidade, ampliando “as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos” (UNESCO, 1998, p. 4).

Podemos afirmar que os dois acordos internacionais, a Conferência de Jomtien e a Declaração de Nova Delhi, configuraram dois importantes marcos para o balizamento das

políticas públicas de Educação no Brasil, culminando na elaboração do documento intitulado *Plano Decenal de Educação para Todos* (1993 – 2003).

***Plano Decenal de Educação para Todos (1993 – 2003)***

O *Plano Nacional de Educação para Todos* foi elaborado contendo as diretrizes norteadoras das políticas públicas de Educação no Brasil para 10 anos (1993-2003), como forma de “garantir a satisfação das necessidades básicas de educação de seu povo” (BRASIL, 1993a, p. 100), além de reafirmar o compromisso assinado pelo Governo Brasileiro na Conferência de Jomtien, sob influência da Conferência de Nova Delhi. Ambos tinham o Brasil como signatário dos documentos elaborados e responsável por compromissos internacionais de melhorias na qualidade do ensino público do país e pelo dispositivo constitucional que determinava “eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental” nos próximos dez anos (BRASIL, 1993a, p. 102).

O texto oficial traz como objetivo amplo do Plano Decenal:

Os compromissos que o governo brasileiro assume, de garantir a satisfação das necessidades básicas de educação de seu povo, expressam-se no PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, cujo objetivo mais amplo é assegurar, até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea. (BRASIL, 1993a, p. 12-13).

Elaborado pelo MEC, em parceria com a UNESCO, o Plano Decenal trazia, em seu texto, uma sinopse da situação educacional a ser enfrentada naquele momento, apresentando 8 pontos críticos<sup>12</sup> a serem destacados como “focos de atenção para a formulação de estratégias de desenvolvimento da educação básica para todos” (BRASIL, 1993, p. 22). Nessa esteira de pensamento, o desenvolvimento da universalização da educação teve o livro didático como um pilar fundamental para a sua realização, recebendo importante atenção governamental, ao tal material ser apresentado como “um dos principais insumos da instituição escolar” (BRASIL, 1993a, p. 25).

Todavia, o texto ressalta que, em que pese a boa qualidade dos exemplares existentes no mercado editorial nacional, o país ainda não havia conseguido formular uma política consistente que enfatizasse o caráter qualitativo. Nesse sentido, apontava, como uma das

---

<sup>12</sup> A saber: 1. Qualidade e heterogeneidade da oferta; 2. Efetividade e relevância do ensino; 3. Magistério: formação e gestão; 4. Livro didático; 5. Apoio ao educando; 6. Financiamento; 7. Integração vertical dos sistemas de ensino e 8. Continuidade e sustentação das políticas educacionais e da gestão dos sistemas e das unidades escolares (BRASIL, 1993).

causas, a falta de habilidade do professor para avaliar e selecionar o livro, uma vez que lhe era facultada a livre escolha do título a ser utilizado por ele e seus alunos durante o ano letivo (BRASIL, 1993a).

A questão da universalização da educação faz referência aos atrasos na entrega dos livros nas escolas como um problema a ser superado pela nova política que começava a ser formulada, vislumbrando uma melhoria, tanto no aspecto físico, quanto na qualidade do conteúdo e, conseqüentemente, na didática expressa nos livros didáticos.

Sobre o livro didático, o Plano também elenca os objetivos gerais a serem alcançados, dentre os quais é citada a melhoria na qualidade do livro didático e, ainda, entre as metas globais apresentadas, a descentralização progressiva dos programas de livro didático e de merenda escolar.

Os problemas apontados pelo documento e a nova política que ele vislumbrava se concretizariam a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), quando o PNLD foi reestruturado, dando início a uma nova fase na política para livros didáticos no país, inseridos em um contexto maior de reformas educacionais.

### **1.5 O PNLD a partir do Governo FHC (1995 – 2002).**

Nesse contexto, o PNLD, sob o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), representou um divisor de águas na política pública do livro didático, o que Cassiano (2007) denomina como segunda fase. Período em que “alguns pontos de estrangulamento do Programa são superados, outros aparecem, e entram novos sujeitos nas arenas decisórias de poder” (CASSIANO, 2007, p. 36), o que implica a promoção de alterações estruturais.

Nessa fase o PNLD realmente se legitima, porque, como já se disse, passa a contar com recursos regulares e alterações substanciais são feitas, em especial no que concerne à aquisição e à distribuição dos livros comprados pelo governo, sendo criada uma nova etapa do Programa: a avaliação desses livros. Assim, novamente, o PNLD toma rumos inéditos. (CASSIANO, 2007, p. 36).

Uma série de reformas foi promovida nesse período, norteadas por tratados internacionais de compromisso pela Educação, nos quais o Brasil participou e foi signatário. Essas ações visavam melhorar a qualidade da Educação no país, sobretudo do Ensino Fundamental, com base nos problemas detectados e com a proposição de ações exequíveis que aprofundassem a política pública para livro didático no Brasil.

O foco inicial das políticas públicas foi no Primeiro Grau, atual Ensino Fundamental, haja vista que os primeiros anos de escolaridade foram apontados, nos acordos internacionais, como os grandes obstáculos ao incremento educacional dos países em desenvolvimento, devendo, portanto, ser, essa etapa da educação, nesses países, o grande objeto de preocupação dos Governantes.

Para que o PNLD se consolidasse como programa de política pública, foram necessárias ações estruturais em 5 pontos essenciais: a universalização do livro didático, de modo a abranger a todos os alunos da rede pública de ensino; a expansão dessa abrangência para todas as séries, etapas e modalidades da Educação brasileira, incluindo alunos com deficiência e necessidades especiais; a avaliação dos livros didáticos, como forma de garantir um padrão de qualidade aos materiais adquiridos pelo Governo e distribuídos aos alunos; a escolha do material a ser utilizado realizada diretamente pelo professor, que passa a ser o centro do processo decisório dessa escolha; o aperfeiçoamento da logística de distribuição do material didático em todo o país.

#### *1.5.1 Primeiro ponto: A universalização*

Tratado até então como uma política também assistencial, o PNLD passou, a partir de 1995, a objetivar a meta de atender a 100% dos alunos matriculados na rede pública de ensino, o que veio a ocorrer anos mais tarde. Com a universalização, a discussão sobre o atendimento aos alunos carentes com a distribuição de livros deixaria de vez a esfera do assistência para ocupar o lugar de direito dentro do espectro das políticas públicas.

Para Guiomar Namó de Mello (1991), a política do livro didático deveria ser “desvinculada das demais ações assistenciais, e atribuída às esferas que cuidam de currículos, programas, assistência técnica e outros aspectos pedagógicos” (MELLO, 1991, p. 38). De acordo com a autora, era desaconselhável que o livro didático continuasse a ser tratado no “mesmo âmbito da merenda e da assistência à saúde”, afirmando que o livro deveria ocupar a centralidade das discussões no âmbito educacional. As ações governamentais praticadas ao longo dos anos 90 foram ao encontro dos anseios da autora.

Apesar do ano de 1995 ter sido o divisor de águas na política pública educacional para o livro didático, entendemos que as ações desenvolvidas a partir desse ano foram possíveis porque encontraram respaldo em ações tomadas anteriormente, a maior parte dessas durante o Governo de Itamar Franco (1992-1994).

Foi sob o Governo Itamar Franco que o Brasil participou de Conferências sobre Educação, quando foram assumidos compromissos importantes de melhoria na qualidade da



educação do país frente à comunidade internacional. A convergência de esforços e recursos financeiros desse Governo constituiu o alicerce necessário para que o Governo seguinte concretizasse as aspirações prescritas no *Plano Decenal Educação para Todos*. Um dos objetivos desse Plano foi a universalização do Ensino Fundamental e a erradicação do analfabetismo, estabelecendo, como meta inicial, elevar para 94% a taxa de matrículas nessa etapa do ensino até o ano de 2003. Parece-nos oportuno situar o objetivo de universalização do livro didático em um contexto maior, o da universalização do Ensino Fundamental, promovida durante o Governo FHC.

A universalização do livro didático está inserida no Programa *Toda criança na escola*, criado, à época, com o objetivo de promover a universalização do Ensino Fundamental no Brasil, que apresentava um quadro de baixos índices de matrícula e elevadas taxas de evasão. Esse Programa contou com algumas condições básicas que possibilitaram sua exequibilidade, a saber: A Emenda Constitucional (EC) 14/96; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); a descentralização dos programas de apoio, como o repasse de recursos à merenda escolar e ao livro didático; dentre outros.

Como toda alteração nas leis brasileiras necessita de suporte legal na Constituição Federal, foi criado um aparato legal que pudesse estar em consonância com as novas aspirações da política pública do novo Governo, sendo necessária, inicialmente, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que, submetida ao Congresso Nacional, transformou-se na Emenda Constitucional (EC) nº 14.

#### A Emenda Constitucional (EC) nº 14/96.

A mais significativa alteração legal, no sentido de viabilizar a universalização da Educação, foi aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 14, em 12 de setembro de 1996, que traz, em seu Art. 2º, a obrigatoriedade e gratuidade do Ensino Fundamental, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1996a).

De acordo com a EC 14/96, o Ensino Fundamental tornava-se obrigatório, o que garantiria que todas as crianças, na faixa escolar compreendida dos 7 aos 14 anos, deveriam ser, obrigatoriamente, matriculadas em alguma unidade escolar. Ao Estado, cabia, uma vez instituída por ele a obrigatoriedade, garantir a oferta gratuita do Ensino Fundamental, inclusive na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A EC 14/96 também transferiu aos municípios a responsabilidade pelo Ensino Fundamental e, ainda, regulamentou a criação de um fundo de natureza contábil destinado a

servir como uma das fontes financiadoras da “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério” (BRASIL, 1996a).

Com o respaldo constitucional conferido pela EC nº 14/96, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da lei nº 9.494, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c). Fundo esse, fonte permanente de financiamento do Ensino Fundamental público com vistas a melhor redistribuir os recursos fiscais, fortalecendo a capacidade financeira de estados e municípios para que estes promovessem a melhoria de seus sistemas de ensino.

O FUNDEF era constituído pela retenção compulsória de 15% dos seguintes impostos e transferências: Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A divisão do recurso captado pelo FUNDEF era realizada apenas entre os municípios que tinham o Ensino Fundamental municipal. Tal ação resumia a divisão a um número baixo de cidades, já que o Ensino Fundamental era, quase que exclusivamente, estadual, em razão dessa etapa da Educação Básica ser, até a aprovação da EC 14/96, de responsabilidade dos Estados.

Para fazer jus à participação no Fundo como receita para a Educação, muitos municípios aderiram à proposta dos Estados para municipalizar suas escolas, criando, assim, um sistema municipal de ensino que tornava possível resgatar os recursos depositados compulsoriamente.

Quanto aos recursos do FUNDEF, esses eram redistribuídos, proporcionalmente, ao número de matrículas dos alunos nas redes de ensino, enquanto o Governo Federal garantia um valor mínimo por aluno/ano. Tratava-se de um valor que estados e municípios viriam a receber do Fundo, anualmente, de acordo com o número de alunos matriculados em suas redes, tendo como base o censo escolar do ano anterior. Quanto maior o número de alunos, maior a receita a ser recebida.

Nesse espectro, entendemos ser a EC 14/96 o pilar fundamental do objetivo de universalização do Ensino Fundamental expresso no Programa *Educação para Todos*, pois representou um dispositivo legal que tornou obrigatória a matrícula nessa etapa da Educação Básica. Ademais, possibilitou a criação de meios necessários para prover a manutenção do Ensino Fundamental, criando um sistema de redistribuição de recursos proporcional ao número de alunos.

Como efeito direto da EC nº 14, os municípios passaram a investir no acesso e permanência de alunos no Ensino Fundamental. Mais do que representar um dispositivo legal que obrigavam os municípios a efetuar matrículas dos alunos em idade escolar, esses alunos eram, agora, uma fonte de receita desses municípios.

### Lei de Diretrizes e Bases (LDB)

Outro importante marco legal para a Educação Brasileira, a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB)<sup>13</sup> (BRASIL, 1996b) estava prevista na CF/88 e representou um avanço na Educação Brasileira ao dar suporte a uma completa reforma curricular e implementação de políticas públicas de avaliação, na qual o livro didático foi diretamente afetado.

No que tange à universalização do ensino, a LDB faz inúmeras referências ao binômio “acesso e permanência”. Não por outra razão, esse binômio é apresentado como um dos princípios norteadores da Lei, que, em seu Art. 3º, prescreve que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996b).

Sobre o binômio “acesso e permanência”, entendemos ser essa uma preocupação dos legisladores em alargar o oferecimento das vagas no ensino público e, ao mesmo tempo, estreitar a evasão escolar. Em outras palavras, a universalização não deve pressupor apenas os mecanismos de garantia do acesso dos alunos às escolas públicas, mas, também, criar as condições necessárias para que esses alunos permaneçam na escola e concluam seus estudos.

A aprovação da LDB 9.394/96 ensejou a universalização do Ensino Fundamental, ao possibilitar uma maior flexibilidade na organização e funcionamento do ensino, a organização de novas regras para a verificação do rendimento escolar e promoção dos alunos como forma de combate à repetência e, conseqüentemente, à evasão escolar, além da valorização da inclusão e da diversidade, dentre outras.

Inspirada nos ideais de cidadania, expressos na CF/88, a nova LDB aprofundava a necessidade legal de um documento que garantisse a igualdade de oportunidades de acesso às escolas públicas do país, com a possibilidade de inclusão das minorias historicamente alijadas do processo educacional brasileiro, quer fosse por questões geográficas, de especificidades locais que não eram consideradas nas leis anteriores; questões identitárias, como, por

---

<sup>13</sup> Optamos por adotar o texto original da referida LDB sem as alterações realizadas a posteriori por entendermos que a versão original reproduz os anseios daquele momento histórico e as alterações promovidas foram resultados de demandas de outros governos e outro momento histórico.

exemplo, indígenas e quilombolas e, por extensão, todas as demais questões étnico-raciais de alunos que não se sentiam representados no currículo oficial; alunos com deficiência e necessidades especiais, cuja falta das adaptações necessárias representavam um impeditivo para suas matrículas nas escolas de ensino regular; condições socioeconômicas, que, certamente, foi um impeditivo para que muitos alunos frequentassem a escola antes das alterações trazidas pela legislação nos anos 90.

Todo esse aparato legal, visando a universalização, só teria sentido se o Estado proveesse os alunos com os meios necessários para que estes pudessem frequentar a escola. E uma das ações que se mostrou fundamental nesse sentido foi a universalização do livro didático, um material indispensável no processo ensino/aprendizagem. Contudo, com o custo do material representando, ainda, um empecilho para muitos alunos frequentarem a escola.

Justamente em razão do custo do livro didático representar uma barreira ao acesso e permanência dos alunos nas escolas públicas foi que o Programa *Toda Criança na Escola* apontou mudanças imediatas nos programas de apoio à Educação, como ao do livro didático. Mudanças essas necessárias, caso o país quisesse, de fato, atingir a meta de universalização da Educação Infantil.

#### Descentralização e ampliação dos programas de apoio

A descentralização da política do livro didático começou a ocorrer a partir de 1995, quando o Governo Federal propôs, aos estados, a possibilidade de escolha entre o modelo geral e o modelo parcial.

Pelo modelo de descentralização geral, o repasse de recursos aos estados era total, o que responsabilizaria estes pela aquisição do livro didático para o Ensino Fundamental<sup>14</sup>. Pelo modelo de descentralização parcial, os estados assumiriam a responsabilidade pela execução da política do livro didático apenas nas séries finais do Ensino Fundamental (5<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> séries)<sup>15</sup>. As séries iniciais (1<sup>a</sup> à 4<sup>a</sup> séries)<sup>16</sup> permaneciam sob a gestão centralizada de responsabilidade do MEC.

Havia, ainda, uma terceira opção, chamada de “escolarização” do PNLD, na qual as escolas receberiam um “cheque livro” e elas próprias se encarregariam de adquirir os livros didáticos. Esse modelo teve baixa adesão.

---

<sup>14</sup> À época, o Ensino Fundamental compreendia 8 séries, o que foi alterado com a publicação da Lei nº 11.247, de 6 de fevereiro de 2006, que ampliou para 9 anos o Ensino Fundamental.

<sup>15</sup> 6<sup>o</sup> ao 9<sup>o</sup> ano, nos dias atuais. Também chamados de Anos Finais.

<sup>16</sup> 1<sup>o</sup> ao 5<sup>o</sup> ano, nos dias atuais. Também chamados de Anos Iniciais.

Tal experiência contou, já em 1995, com o envolvimento de 124 escolas das redes estaduais de ensino de 10 unidades federadas. Tendo absorvido apenas 0,5% e 0,7% dos recursos do programa, respectivamente, em 1995 e 1996, essa modalidade, assim como a descentralização parcial, deixou de existir a partir de 1997. (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 2000, p. 13)

A opção pela descentralização não surtiu o efeito esperado. A baixa adesão dos estados e os modelos apresentados pelo Governo Federal não foram atrativos para os estados, cuja maioria optou por continuar centralizada nas ações do MEC, que estruturava o PNLD nas seguintes etapas: Elaboração de Edital de Convocação; Inscrição; Triagem; Pré-análise; Avaliação pedagógica; Elaboração do Guia de Livros Didáticos e encaminhamento para as escolas; Escolha das obras pelas escolas; Negociação, por parte do FNDE, com as editoras; Produção e distribuição das obras.

Ao MEC, cabia a centralidade das ações da política pública para o livro didático, agora, sob a responsabilidade total do FNDE, por meio do qual uma reforma administrativa, promovida pela edição da Medida Provisória (MP), nº 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997, transferia para a autarquia essa responsabilidade, bem como as competências remanescentes da FAE, extinta nessa reforma (BRASIL, 1997a).

Todo o aparato legal objetivando universalizar o atendimento ao aluno com a distribuição de livro didático possibilitou ao Governo Federal a tomada de uma ação seguinte, em busca da educação igualitária e de qualidade: a ampliação do PNLD.

### *1.5.2 Segundo ponto: A ampliação*

A obrigatoriedade da matrícula e do controle de frequência escolar promoveu a inclusão de uma grande quantidade de alunos no ambiente escolar que, até então, por motivos financeiros, encontrava-se fora da escola. Ao garantir a universalização na distribuição dos livros didáticos, o Governo Federal promoveu uma maior equidade entre os alunos, pois oferecia, gratuitamente, um material indispensável aos estudos e, cujo custo, antes, alijava, do processo educacional, os alunos de camadas menos favorecidas.

A ampliação do número de matrículas, tendo como horizonte a universalização, fez com que o Governo Federal convergisse esforços para esse fim. Para tanto, foram realizadas mudanças na legislação e criados Programas complementares, além de alterações significativas no PNLD, optando por sua não extinção, já que se tratava de um Programa que vinha obtendo êxito.

O livro didático passou a ser usado pelo Governo Federal como medida de combate à evasão escolar, promovendo a universalização desse material de maneira gradual e

escalonada, até que o PNLD abrangesse todo o Ensino Fundamental. Com a universalização consumada e o livro distribuído para todas as séries do Ensino Fundamental, o MEC continuaria a aprofundar a questão da ampliação do PNLD.

Não apenas os livros das disciplinas comuns da grade curricular oficial, mas também os livros paradidáticos começaram a ser distribuídos de maneira pontual e planejada. Foi o caso dos dicionários de língua portuguesa, distribuídos aos alunos do 1º ao 4º ano do Ensino Fundamental no ano 2000. Dicionários esses doados aos alunos como livros consumíveis, ou seja, em posse definitiva do aluno, não sendo necessária sua devolução ao término do ano letivo.

A ampliação gradativa da distribuição do livro didático prosseguiu no ano de 2001 com a distribuição de livros didáticos em braile para alunos do ensino regular das escolas públicas. Importante atentarmos, aqui, para o fato de a meta de universalização da distribuição do livro didático incluir, a partir de então, também os alunos com deficiência.

No último ano do Governo FHC, em 2002, foi dado um passo a mais em direção à universalização com a distribuição de dicionários de língua portuguesa entre os alunos do Ensino Fundamental. Nesse ano, foram distribuídos dicionários aos alunos da 1ª série, como já acontecia desde o ano 2000, e incluídos, também, os alunos da 5ª e 6ª séries. Essa universalização seria completa no ano seguinte, em 2003, ao incluir os alunos da 7ª e 8ª séries na distribuição de dicionários.

No ano de 2003, sob o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), foram mantidas as bases operacionais do PNLD: a logística da distribuição dos livros e a sistemática de realização das edições do Programa, além das regras para escolha do livro didático, que veremos adiante.

Com o intuito de aprofundar as ações do PNLD e, também, de imprimir a marca de seu Governo, contribuindo para a melhoria do Programa, naquele ano foi editada a Resolução/CD/FNDE nº 38, de 15 de outubro de 2003, que instituía o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) (FNDE, 2003).

O Programa atendia, inicialmente, às disciplinas de Português e Matemática, prevendo o atendimento de todo o Ensino Médio de forma progressiva, a partir das escolas cadastradas no censo escolar, a começar no ano de 2004, quando o PNLDEM começou a ser efetivamente executado.

O ciclo do PNLDEM, a exemplo dos ciclos do PNLD para o Ensino Fundamental, tinha duração de 3 anos. A execução do Programa ficava a cargo do FNDE e da Secretaria de

Educação Média e Tecnológica – SEMTEC, além da participação das Secretarias Estaduais de Educação – SEDUC e Secretarias ou Órgãos Municipais de Educação.

O modelo usado a partir dos anos 90 foi ratificado, ao PNLD entrar em nova fase e, ainda, aprofundar a questão da ampliação da distribuição de livros, com a extensão do Programa para o Ensino Médio.

No ano de 2004, início da execução do PNLDEM, foram atendidas, inicialmente, as regiões Norte e Nordeste do país, com a distribuição de livros de Português e Matemática a todos os alunos do 1º ano do Ensino Médio da rede pública das referidas regiões. Em 2005, o PNLDEM seria ampliado para todo o país, ainda atendendo apenas os livros de Português e Matemática.

O ano de 2006 foi marcado pela publicação da Lei 11.247/06, que aumentou para 9 anos o Ensino Fundamental, antes composto por 8 séries, fato que alterou o PNLD no sentido de que, a partir de então, haveria um ano a mais a ser atendido com o livro didático, aumentando, conseqüentemente, o número de livros adquiridos pelo Governo Federal. No PNLDEM, houve, no ano de 2006, também, a inclusão dos livros de Biologia, distribuídos integralmente aos alunos do Ensino Médio.

Em 2007, a Resolução CD/FNDE nº 1, de 15/01/2007, revogaria a Resolução/CD/FNDE nº 38/2003, com o intuito de prover as escolas públicas com “livros didáticos de Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, História, Química, Física e Geografia” (FNDE, 2007a). Resolução aquela, de 15/01/2007, que dava seqüência à ampliação do PNLDEM rumo à universalização, de forma a garantir que todas as disciplinas da grade curricular do Ensino Médio fossem contempladas. Em 2008, foram contempladas, na distribuição dos livros didáticos, as disciplinas de Química e de História e, no ano seguinte, as de Física e de Geografia (FNDE, 2007a).

Em 2009, a Resolução CD FNDE nº 51, de 16/09/2009, regulamentava o Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA), expandindo o PNLD para além do ensino regular (FNDE, 2009a).

Ainda em 2009, a edição da Resolução CD FNDE nº 60, de 20/11/2009, que estabelecia novas regras para a participação do PNLD a partir da edição de 2010, adicionava, à distribuição do PNLD, livros didáticos de língua estrangeira (Inglês ou Espanhol) nos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Ademais, adicionava, ainda, livros didáticos de Sociologia e Filosofia, distribuídos em volume único e consumível. Tais medidas foram criadas no ano de 2009 e concretizadas, efetivamente, em 2010 (FNDE, 2009b).

Sob o Governo da Presidenta Dilma Housseff (2011-2016), o ano de 2011 marcou a consecução das medidas adotadas no ano anterior, de ampliação do PNLD para o Ensino Médio com novos componentes curriculares atendidos com livros didáticos, além da aquisição e distribuição de livros, de forma efetiva, para a modalidade EJA na etapa do Ensino Médio. Em 2012, o FNDE abriu a possibilidade para as editoras se inscreverem para o PNLD 2014, ano em que seriam distribuídos objetos educacionais complementares ao livro didático, como, por exemplo, materiais de multimídias disponíveis em DVD para a utilização dos alunos dos Anos Finais do Ensino Fundamental.

No ano de 2013, foi criado, pela Resolução CD/FNDE nº 40, de 26 de julho de 2011, o Programa Nacional do Livro Didático do Campo (PNLD Campo), destinado a atender aos alunos dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, 1º ao 5º ano, em uma demanda ainda existente no país: a classes multisseriadas nas zonas rurais (FNDE, 2011).

Os anos seguintes foram marcados pela manutenção do Programa praticamente universalizado, faltando incluir apenas a Educação Infantil, única etapa da Educação Básica que não era atendida pelo PNLD. Entretanto, a escolha dos livros didáticos para o ano de 2019, ocorridas no ano de 2018, já contemplavam a inclusão da Educação Infantil com o fornecimento de livros do PNLD.

A inclusão da Educação Infantil na distribuição de livros didáticos consolida a universalização proposta como objetivo do PNLD, a partir da criação do *Plano Decenal Educação para Todos* e como consequência das ações iniciadas com a segunda fase do PNLD. Ações essas que vislumbravam esse objetivo adotado, também, pelos Governos subseqüentes, que contribuiriam para a consecução de tal intuito.

### *1.5.3 Terceiro ponto: Avaliação dos livros didáticos*

Ao longo dessa nova fase do PNLD, presenciamos a manutenção de uma estrutura organizacional que perdura, com poucas alterações, até os dias atuais.

Ressaltamos que em outros momentos da presente pesquisa foram citadas iniciativas tomadas no sentido de promover a avaliação dos livros didáticos distribuídos aos alunos, ao serem feitas referências a avaliações de livros nos programas CALDEME e COLTED, por exemplo. Contudo, trataram-se de iniciativas esporádicas, que serviram mais ao propósito de censurar os conteúdos expressos nos livros do que de promover o controle de sua qualidade.

Somente a partir dos anos 70, com a criação do PLIDEF, percebemos as mudanças que conferiam, à avaliação dos materiais didáticos, o objetivo de atingir um padrão de qualidade didático-pedagógico. Ainda que a avaliação nesse Programa tenha sido feita com



pouco rigor acadêmico, classificamos como um avanço em relação às experiências anteriores por ter optado em formar uma comissão de avaliadores composta de professores e não por burocratas indicados pelo Gabinete da Presidência.

A criação do PNLD, em 1985, também representou um avanço, ao trazer a possibilidade de os professores avaliarem os livros didáticos e, assim, contribuírem com o aperfeiçoamento do processo de avaliação. Além de o *Plano Decenal Educação para Todos*, em 1993, já preconizar privilegiar novos aspectos na avaliação do livro didático:

Uma nova política do livro começa a ser formulada, a partir da definição de padrões básicos de aprendizagem que devem ser alcançados na educação fundamental. Além dos aspectos físicos do livro, passarão a ser asseguradas a qualidade do seu conteúdo (fundamentação psicopedagógica, atualidade da informação em face do avanço do conhecimento na área, adequação ao destinatário, elementos ideológicos implícitos e explícitos) e sua capacidade de ajustamento a diferentes estratégias de ensino adotadas pelos professores. (BRASIL, 1993a, p. 25).

O *Plano Decenal de Educação para Todos* atentava para a questão da qualidade do livro didático nos aspectos físicos, referentes ao material utilizado, de conteúdo, com destaque para a preocupação com a fundamentação teórica, psicopedagógica e, ainda, dos aspectos metodológicos, devendo estar adequados, de modo a favorecer o ensino/aprendizagem, eliminando qualquer resquício de censura e apontando caminhos para um efetivo controle de qualidade.

Influenciado pelos objetivos do Plano Decenal, o MEC formou, no mesmo ano em que o Plano foi lançado, uma comissão de especialistas, visando “avaliar a qualidade dos livros mais solicitados ao Ministério e estabelecer critérios gerais para a avaliação das novas aquisições” (BATISTA, 2001, p. 12). Logo, a referida comissão deveria avaliar o conteúdo programático, bem como avaliar os aspectos pedagógicos dos 10 livros didáticos de 1ª a 4ª séries<sup>17</sup> mais solicitados pelos professores no ano de 1991.

Os resultados do trabalho dessa comissão, publicados em 1994, evidenciam as principais inadequações editoriais, conceituais e metodológicas dos livros didáticos e estabelecem os requisitos mínimos que deve preencher um manual escolar de boa qualidade. Apesar dessas conclusões, foram restritas suas consequências diretas no PNLD. (BATISTA, 2001, p. 12)

Aqui, discordamos do documento *Recomendações para uma política pública de livros didáticos*, de autoria de Antônio Augusto G. Batista (2001), ao este classificar como “restritas” as consequências dessa primeira experiência de um processo avaliativo com maior

---

<sup>17</sup> Compreende atualmente do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, em função da já citada Lei nº 11.247, de 6 de fevereiro de 2006, que ampliou para 9 anos o Ensino Fundamental.

rigor acadêmico. Entendemos que a referida experiência serviu para evidenciar o estado de inadequação em que estavam os principais livros didáticos usados nas escolas públicas de 1ª a 4ª série, além de cumprir com o papel da elaboração de um manual que servisse de auxílio aos professores na escolha dos livros. Trata-se de dois importantes pontos que, incorporados a partir do PNLD/97, permanecem até os dias atuais: a avaliação dos livros e a elaboração de um guia de livros didáticos para auxiliar os professores na sua escolha.

Como pudemos ver, somente a partir dos anos 70 iniciou-se uma mudança, ainda que lenta, no perfil das avaliações dos livros didáticos pelo poder público. Pelas características das avaliações adotadas nesse período, depreende-se que entre os anos 70 e 90 houve, por parte do governo brasileiro, a passagem de uma política de censura para uma de controle da qualidade dos livros didáticos (GATTI JÚNIOR, 2004).

Foi a partir do Governo FHC, mais precisamente no ano de 1996, que se efetivou a adoção de um processo de avaliação da qualidade dos livros didáticos, denominada “avaliação pedagógica dos livros didáticos”.

Neste momento histórico em que a preocupação central da sociedade e do Estado é construir uma educação básica de qualidade, tornou-se consenso a necessidade imprescindível de aprimorar a política nacional do livro didático. Para isso, considero importante, em primeiro lugar, aprofundar os mecanismos e instrumentos de avaliação permanente da produção disponível no mercado. (GUIMARÃES, 2012, p. 102).

O procedimento regular de avaliação, iniciado em 1996, passaria por contribuições ao longo dos Governos seguintes, porém, mantendo a mesma estrutura: abertura de edital de convocação para editoras interessadas em participar do PNLD inscreverem suas obras; avaliação pedagógica das obras inscritas; elaboração do Guia de Livros Didáticos a ser distribuído a todas as escolas participantes do Programa para análise e escolha dos livros didáticos, realizadas pelos professores, para o respectivo triênio.

Entretanto, as discussões em torno da avaliação da qualidade do livro didático permearam a política pública do novo Governo para este setor antes mesmo de 1996. Em outubro de 1995, foi realizado o Seminário "Livro Didático: Conteúdo e Processo de Avaliação", objetivando estabelecer critérios para analisar os livros didáticos de 1ª a 4ª séries. Livros esses que fariam parte de um Guia de Livros Didáticos a ser distribuído pelo MEC como instrumento de apoio às escolas na escolha dos livros adotados (BATISTA, 2001, p. 14).

Participaram do Seminário, além de dirigentes e equipe técnica do MEC e da extinta FAE, representantes de associações classistas ligadas à Educação, representantes de

associações e sindicatos ligados ao mercado de editoras, bem como especialistas da área da Educação.

No ano seguinte, em 1996, sob a coordenação da Secretaria de Ensino Fundamental (SEF) do MEC, foi implementada, oficialmente, a avaliação sistemática dos livros didáticos a serem distribuídos pelo PNLD 1997. Para tanto, foram montadas, pela SEF, equipes de avaliação divididas por áreas de conhecimento, a saber: Português, Matemática, Ciências e Estudos Sociais. Cada equipe disciplinar era composta por 1 coordenador especialista, que selecionava outros 24 professores, com conhecimento e experiência acadêmica, para avaliar os livros de 1ª a 4ª séries inscritos para o PNLD/97, após envio, às editoras, de cartas convite, nas quais estavam prescritos os critérios da análise dos livros.

No total, ao longo do ano de 1996, 466 obras foram avaliadas e relacionadas em um Guia denominado “Guia de Livros Didáticos do PNLD”, publicado em volume único. Nesse volume, continha o resultado das avaliações de todos os livros distribuídos às escolas no ano anterior ao ano letivo em que o livro seria usado, em todas as séries. Tal avaliação era composta pela resenha de cada livro avaliado e pela classificação dos livros didáticos dispostos em 4 categorias: livro excluído, livro não recomendado, livro recomendado com ressalvas e livro recomendado.

Aos livros excluídos e aos não recomendados, o MEC enviava um relatório com um parecer justificando a classificação, o que gerou, logo no primeiro momento da nova sistemática de avaliação, uma tensão entre as editoras inscritas do processo e o Governo Federal.

Em maio de 1996, após ter avaliado as obras inscritas no PNLD 97, a Secretaria de Educação Fundamental/MEC convocou o representante legal de cada editora para informar quais os títulos excluídos na avaliação. Nessa oportunidade, as editoras questionaram as exclusões com dirigentes do MEC especialistas das áreas do conhecimento, mas os resultados da avaliação foram mantidos, tendo em vista que correspondiam ao que estava preconizado nos documentos de critérios previamente discutidos com autores e editores. Essa reunião aconteceu na Delegacia do MEC, em São Paulo. (BATISTA, 2001, p. 55-56)

Ressalta-se que constavam como critérios de exclusão de obras para o PNLD/97 a expressão de “preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” e a afirmação ou indução a “erros graves relativos ao conteúdo da área, como, por exemplo, erros conceituais” (BATISTA, 2001, p. 57).

No entanto, entendemos a elaboração deste primeiro Guia de Livros Didáticos, em ocasião do PNLD/97, como a abertura de um canal de diálogo do Governo Federal, tanto com os produtores, quanto com os consumidores do material analisado.

Com os produtores, o diálogo se deu por meio do encaminhamento de um laudo técnico sobre cada livro excluído e não recomendado. Em que pese a tensão gerada entre as editoras inscritas e o Governo Federal, há de se considerar que, desse modo, o Governo não apenas rotulava os livros, mas, também, apresentava a justificativa sobre as razões que levaram àquela classificação, o que permitia, às editoras, a correção e participação em edições seguintes do PNLD. Importante sublinhar que a utilização dessa avaliação no PNLD/97, repetida no PNLD/98, não se deu de forma punitiva, pois mesmo os livros classificados como “não recomendados” figuravam na lista do Guia de Livros Didáticos, podendo, inclusive, serem escolhidos pelos professores (MANTOVANI, 2008).

Já o diálogo com o consumidor do livro, pelo menos os consumidores intermediários, se considerarmos os alunos como os consumidores finais, ocorreu ao apresentar os resultados da classificação da avaliação e a resenha de cada um dos títulos disponíveis para a escolha. Tratou-se de um importante documento que deu voz aos professores de maneira coletiva, deixando de ser uma escolha individual e isolada, sem qualquer critério mais objetivo.

Com base no Guia, os professores puderam ter condições mais adequadas para a escolha do livro que julgavam mais apropriado a seus pressupostos, às características de seus alunos, às diretrizes do projeto político-pedagógico de sua escola. Puderam, inclusive, optar por adotar um livro que, embora não-recomendado pelo MEC, tivesse tido sua inscrição aceita no PNLD (e por isso receberam, ao lado do Guia, um Catálogo com a relação de todos os livros que não foram excluídos no processo de avaliação). Só não puderam escolher livros que em razão de apresentarem preconceito, discriminação, erro conceitual grave - foram excluídos do Programa Nacional do Livro Didático. (BATISTA, 2001, p. 14).

Há de se considerar, ainda, que, mantida a prática nas edições seguintes do PNLD, a edição do Guia de Livros Didáticos configura-se, até os dias atuais, como o mais importante instrumento para o professor tomar conhecimento das obras disponíveis para escolha e, assim, adotá-las em sala de aula.

Para o PNLD/98, agora sob responsabilidade do FNDE e não mais da FAE, extinta em 1997, manteve-se os mesmos critérios eliminatórios do PNLD/97, de excluir livros que expressassem preconceitos ou discriminações de quaisquer natureza e/ou apresentassem graves erros de natureza conceitual. Havia, também, os critérios classificatórios, específicos a cada disciplina, responsáveis pelo conceito final que a obra recebia.

Além desses critérios eliminatórios havia outros que constituíam o conjunto dos critérios classificatórios. Ou seja, uma coleção que não atendesse plenamente a um ou mais critérios eliminatórios estava excluída do PNLD. Entretanto, se não atendesse plenamente a um ou mais critérios classificatórios, poderia ser aprovada na avaliação pedagógica do PNLD, mas sua qualificação ficaria comprometida e as

falhas identificadas apareceriam na resenha, no Guiado Livro Didático. (FANTIN, 2010, p. 10).

Nas edições de 1997 e de 1998 do PNLD, a ausência ou atendimento insuficiente de um ou mais critérios classificatórios implicou a qualificação final do livro.

Conforme dito anteriormente, manteve-se a prática de possibilitar a escolha por parte do professor de livros classificados como não recomendados, porém, modificando-se a maneira de classificar os livros. Os livros passaram a ser classificados como: Recomendado com Ressalvas (RR), Recomendado (REC) e Recomendado com Distinção (RD). Os ícones usados para identificar cada uma dessas categorias foram estrelas, sendo utilizados, respectivamente, uma, duas e três estrelas na representação de cada categoria. Para os livros não recomendados, houve apenas uma listagem simples, ao final do Guia, sem qualquer indicação de avaliação ou resenha.

O Guia de Livros Didáticos do PNLD/98 incluía resenhas e avaliações dos livros nas disciplinas de Matemática, Português, Estudos Sociais e Ciências de 1ª a 4ª série, além de conter livros para alfabetização, que incluía cartilhas, pré-livros e livros de leitura intermediária.

O PNLD/99 trouxe, como novidade, a primeira avaliação realizada para livros didáticos de 5ª a 8ª série. No que tange às discussões sobre a avaliação desta etapa da Educação Básica, essas necessitavam de maior tempo, por se tratar de uma experiência nova dentro do PNLD. Por essa razão, em junho de 1997, foi realizado, em Brasília, o Seminário "Critérios de Avaliação de Livros Didáticos - 5ª a 8ª séries", com vistas a adquirir subsídios e definir os critérios para a avaliação dos livros dessa etapa da Educação Básica.

Com a participação de técnicos e dirigentes do MEC, além de especialistas de várias áreas, foi apresentada uma versão preliminar dos princípios e critérios da avaliação dos livros didáticos para o PNLD/99, a qual eliminava da relação de classificação a categoria "Não recomendados", deixando-a fora da possibilidade de escolha pelo professor e de sua aquisição por parte do Governo Federal.

Os critérios de exclusão das edições anteriores do PNLD foram mantidas, além de serem contempladas e melhor explicitadas três categorias de análise, a saber: Contribuição para a construção da cidadania; Correção dos conceitos e informações básicas; Correção e pertinências metodológicas. Assim, a "coerência metodológica" foi introduzida como um dos critérios a serem seguidos pelos avaliadores ao analisarem as obras, devendo, em caso de incoerência, excluir o livro da relação do Guia. Essas três grandes categorias de critérios de

exclusão permaneceram até o PNLD/2010, quando todos os critérios de avaliação passaram a ser eliminatórios.

A adoção de categorias de exclusão foi importante dentro da proposta de avaliação trazida nessa nova fase do PNLD no sentido de contribuir para a diminuição das críticas sobre a qualidade dos livros, sobretudo, quando estes se mostravam portadores de graves erros conceituais ou veículo de disseminação de discriminações, preconceitos ou viés ideológico. Nesse sentido, a adoção do novo modelo de avaliação minorou muito as possibilidades de avaliação fora do crivo acadêmico, especialmente em razão do empenho das editoras em atender às especificações rigorosas do Governo Federal, com o objetivo de não perder um mercado que se vislumbrava promissor com a proposta de universalização e expansão do PNLD. De acordo com Gatti Júnior:

[...] o efeito sobre a produção didática nacional, parece ter sido benéfico, pois as editoras nos anos seguintes demonstraram estar preocupadas em assegurar a qualidade de suas obras e cumprir todos os itens da avaliação, mesmo porque não poderiam perder esse rico mercado; por maiores que sejam as pressões e mesmo que o governo pague pouco e exija muita qualidade, as editoras ainda não pensavam em abandonar seu principal cliente. (GATTI JÚNIOR, 2004, p. 232).

Os bons resultados, alcançados pelas primeiras ações realizadas com o novo modelo de avaliação e empreendidos pelo MEC, fizeram com que o Ministério e o FNDE promovessem, no ano 2000, uma avaliação da política pública de avaliação do livro didático praticada desde 1997. Por essa razão, não houve escolha de livro naquele ano, o que propiciou a alteração da periodicidade da realização do PNLD de anual para trienal. Assim, foi lançado o PNLD 2000/2001, com duração de 3 anos, legitimado pela Resolução/FNDE n° 7, de 22 de março de 1999, a qual manteve os mesmos critérios de avaliação e exclusão das edições anteriores, apresentando, como novidade, a periodicidade trienal.

Com o PNLD trienal, no primeiro ano do ciclo, foram distribuídos livros didáticos a todos os alunos da etapa da Educação Básica contemplada pelo PNLD naquele ano. No 2° e 3° anos do ciclo, foram feitas reposições dos livros avariados ou não devolvidos, bem como as reposições para casos de novas matrículas e/ou transferências, usando, sempre, o censo escolar como referência. Tal periodicidade manteve-se ativa até o ano de 2019.

A partir de 2020, sob o Governo do Presidente Jair Bolsonaro, a periodicidade do PNLD passou a ser quadrienal, com os 2°s, 3°s e 4°s anos dos ciclos destinados à reposição de livros, tal como quando o ciclo do programa era de periodicidade trienal.

Com exceção dos alunos da 1ª série do Ensino Fundamental, que recebem 1 livro consumível de alfabetização, todos os alunos das demais séries do Ensino Fundamental

recebem livros retornáveis. Isto é, cada aluno recebe um livro por disciplina, que deve ser devolvido ao término do ano letivo. Por essa razão, o MEC começou a realizar campanhas para a preservação dos livros, visando sua durabilidade no período de vigência do ciclo do PNLD e o mínimo de reposições necessárias.

É válido sublinhar que as etapas do Ensino Fundamental não são contempladas ao mesmo tempo. Há uma alternância no PNLD, que atende, em anos distintos, aos alunos dos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, de modo a não coincidir a execução do PNLD para duas dessas etapas em um mesmo ano.

A edição do PNLD/2002, dedicada a atender aos alunos da 5ª a 8ª série, trouxe, como alteração, a avaliação dos livros didáticos por coleções e não mais obras isoladas. Em suma: as avaliações se davam por coleções de cada disciplina e o resultado final classificava toda a coleção. Entendemos que, por esse novo modelo, o MEC privilegiava o desenvolvimento curricular, pois garantia a uniformidade no material, ao garantir que todos os livros escolhidos fossem da mesma coleção. Eliminava-se, assim, a possibilidade de, por exemplo, uma coleção ter livros aprovados para o 5º, 6º e 8º anos do Ensino Fundamental e o livro destinado ao 7º ano ser excluído. Entretanto, a principal alteração promovida pelo PNLD/2002 refere-se aos responsáveis pelo processo avaliativo.

Conforme explicado anteriormente, entre os anos de 1997 e 2002, a avaliação dos livros do PNLD era realizada por equipes de avaliação organizadas pelo MEC, sob supervisão da SEF, que, a partir de 2001, tornou-se Secretaria de Educação Básica (SEB). Contudo, no PNLD/2002, a avaliação das coleções de livros didáticos passou a ser feita por Universidades, por meio de editais.

Por meio de edital público de licitação, as Universidades interessadas puderam participar da avaliação dos livros do PNLD/2002. As instituições vencedoras, nessa oportunidade, e as respectivas disciplinas dos livros avaliados foram: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que avaliou os livros didáticos de Alfabetização e de Língua Portuguesa; Universidade de São Paulo (USP), que avaliou os livros de Ciências; Universidade Estadual Paulista (UNESP), que avaliou os livros de História e Geografia inscritos nas séries iniciais até o PNLD/2003.

O PNLD/2004 consolidou a classificação dos livros avaliados que vinha sendo empregada a partir do PNLD/1997: Recomendados com ressalva, Recomendados e Recomendados com distinção. A categoria “Não recomendados” foi eliminada no PNLD/99 e a categoria “Recomendados com distinção” criada no PNLD/98. Lembramos, ainda, que os

livros excluídos configuravam-se como uma 5ª categoria, porém, esta não integrava a relação do Guia de Livros Didáticos.

Já a partir de 2005, o PNLD não trouxe mais a categorização usada até então, sendo abolida a classificação por estrelas e adotadas apenas as categorias: Excluídos e Aprovados. Apenas os livros classificados como “Aprovados” faziam parte do Guia, onde constava, além do resumo da obra, uma ficha catalográfica e a resenha de cada coleção.

No PNLD/2007, o MEC passou a editar o Guia totalmente dirigido aos professores, usando uma linguagem mais informal, em substituição à linguagem técnica que marcou as primeiras edições (CASSIANO, 2007) e apresentando um roteiro com orientações e sugestões para auxiliar os professores nas escolhas das coleções.

A partir do panorama apresentado, podemos afirmar que as edições do PNLD seguintes consolidaram o modelo de avaliação que vinha se aperfeiçoando desde 1997. Os editais de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o PNLD não trouxeram alterações de natureza estrutural a partir daquele ano. Apenas alterações na questão da valorização dos conteúdos e metodologias passaram a ser incluídos nas disciplinas em conformidade com Resoluções curriculares editadas ao longo da última década.

A única ressalva nessa afirmação refere-se ao PNLD/2010, em que todos os critérios de avaliação passaram a ser eliminatórios, ou seja, era excluída a obra que não atendesse a, pelo menos, um dos critérios apresentados no edital. Manteve-se, também, a seguinte estrutura usada para a avaliação dos livros didáticos: Abertura do edital de convocação; avaliação dos livros; divulgação dos resultados, por meio do Guia de Livros Didáticos distribuídos às escolas; escolha dos livros pelo professores; distribuição dos livros.

Entendemos a avaliação pedagógica dos livros didáticos, a partir de 1995, como uma ação coerente do Governo Federal, que, ao definir, em editais, o padrão de qualidade desejado dos livros a serem adquiridos, exerceu seu direito de comprador - tornando-se o maior cliente do mercado editorial brasileiro - e seu dever constitucional, ao garantir a qualidade do material distribuído às escolas, necessário à melhoria da qualidade da Educação pública.

O Estado, como maior comprador, passou a exigir das editoras mudanças qualitativas, excluindo do mercado, por meio das avaliações, livros desatualizados, que contenham erros conceituais ou veiculem preconceitos raciais, políticos e religiosos. A política do MEC, com sua exigência de avaliação permanente da qualidade das obras, possibilita oferecer, aos professores e às escolas de modo geral, opções e critérios para a escolha do material mais adequado às diferentes realidades educacionais e à diversidade de projetos pedagógicos e concepções históricas dos professores em efetivo exercício. (GUIMARÃES, 2012, p. 102).



Parece-nos acertado que o Governo Federal utilizasse mecanismos para garantir o controle da qualidade dos livros didáticos, e isso a partir dos esforços empreendidos na universalização da distribuição dos livros didáticos para todos os alunos das escolas públicas do país, como: a expansão gradual atendendo todas as disciplinas, etapas e modalidades da Educação, incluindo alunos deficientes e alunos da zona rural, quilombola e indígenas; o empenho em desenvolver uma logística que permitisse a distribuição dos livros em todo território nacional; a grande quantidade de livros didáticos adquiridos e os elevados valores gastos na sua aquisição.

Assim, era de responsabilidade do Estado exigir um padrão mínimo de qualidade do insumo que ele adquiria e distribuía como forma de atender a um dispositivo legal de garantia do direito à Educação de qualidade para todos. Para tal, deveria colocar à disposição dos professores um material que estes pudessem indicar, dentre as opções previamente avaliadas, os que melhor atendiam às suas necessidades, enquanto mediador no processo ensino-aprendizagem, considerando, assim, a autonomia docente.

#### *1.5.4 Quarto ponto: A escolha pelo professor*

O quarto ponto a ser destacado como fundamental na consolidação da nova fase do PNLD refere-se à escolha do livro didático pelo professor. No histórico da política pública para o livro didático no Brasil, pudemos observar que a escolha desse livro foi, paulatinamente, deixando de ser unilateral, ao ter maior participação do professor na escolha do material.

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. (ROMANINI, 2013, p. 89).

A escolha do livro pelo professor já vinha sendo discutida antes mesmo da criação do PNLD. Com a criação da FAE, em substituição à FENAME no ano de 1983, discutiu-se essa proposta, efetivada anos depois com a criação do PNLD, em 1985, que trouxe, como inovação, a possibilidade da escolha do livro didático ser realizada diretamente pelo professor.

Nessa segunda fase do PNLD, foi aperfeiçoado o princípio de escolha dos livros didáticos pelos professores, ao instituir duas importantes ferramentas: o Guia de Livros Didáticos do PNLD e a adoção de uma sistemática democrática no processo de escolha dos livros pelos professores.

A partir de 1996, quando foi, oficialmente, implantada a política de avaliação dos livros do PNLD, o MEC começou a utilizar-se dos resultados para subsidiar a elaboração do Guia de Livros Didáticos do PNLD, com o objetivo de orientar os professores na escolha dos livros a serem usados por eles em sala de aula. O discurso oficial abordava o Guia de Livros Didáticos como fundamental para conferir, aos professores, as condições adequadas para a escolha do livro.

Com base no Guia, os professores puderam ter condições mais adequadas para a escolha do livro que julgavam mais apropriado a seus pressupostos, às características de seus alunos, às diretrizes do projeto político-pedagógico de sua escola. (BATISTA, 2001, p. 14).

A cada edição do Guia, o MEC enviava-o a todas as escolas e isso meses antes da data final da escolha dos professores, para que estes pudessem tomar conhecimento das coleções de todas as disciplinas disponíveis para aquele triênio. O Guia configurava-se como o principal instrumento de auxílio do professor na escolha dos livros e era composto, basicamente, de: uma Carta ao Professor; Introdução; Resenha dos livros avaliados; Princípios e critérios que balizaram a avaliação. A partir de 2007, um roteiro de escolha com orientações e sugestões mais detalhadas também começaram a fazer parte do Guia.

Para coibir a ação das editoras sobre os professores, em 2005, foi editada a Portaria nº 2.963, de 29/08/2005, instituindo normas de conduta para o processo de execução dos Programas do Livro (BRASIL, 2005). A portaria em questão seria revogada, sendo substituída quase dois anos depois pela Portaria Normativa nº 7, de 5 de abril de 2007 (FNDE, 2007b).

A Portaria Normativa nº 7 apresentava medidas mais rígidas no controle de práticas de *lobby* por parte de editoras e autores e proibia, expressamente, a distribuição de brindes e/ou qualquer outra vantagem aos professores, visitas dos divulgadores nas escolas para entrega de exemplares, bem como palestras ou cursos, em locais públicos, dos autores dos livros didáticos presentes no Guia.

Tais medidas de controle da interferência do marketing na escolha dos livros do PNLD em nome da autonomia e democracia a que os professores devem ter, em face de tão importante decisão, são o reconhecimento do Governo Federal da existência dessa interferência e da necessidade de preservar um instrumento válido, nesse caso, o Guia de Livros Didáticos, nascido com propósito de auxiliar aos professores.

Nesse sentido, a escolha do professor deve ser transparente e democrática, fruto das discussões com os demais pares, do registro dessas discussões em ata e da informação ao FNDE sobre qual a coleção escolhida. Processo esse iniciado com o recebimento do Guia de Livros Didáticos nas escolas, cujas redes de ensino assinam o termo de adesão ao PNLD, com sua entrega ocorrendo com tempo hábil para que todos os professores possam analisar o Guia referente à sua disciplina.

A escolha dos livros é, assim, realizada por escola e não por sala de aula. Por essa razão, o MEC recomenda que haja discussões entre os professores, reuniões (com registro em ata), leituras coletivas das resenhas, para que, depois, escolham a coleção a ser adotada, considerando as necessidades dos docentes, dos discentes e da proposta pedagógica da escola.

Em seguida, há a etapa do preenchimento das escolhas no sistema online do FNDE. Cada componente curricular deve realizar duas opções de coleções: 1ª e 2ª opção. A possibilidade da 2ª opção deve-se ao fato de que, caso não seja possível ao FNDE a contratação da editora da 1ª opção, a escola será atendida com os livros da 2ª opção. Até o registro da escolha ser finalizado no sistema do FNDE, esta poderá ser alterada a qualquer momento. A partir da finalização do registro no sistema, este não pode mais sofrer qualquer alteração. Tal registro é de responsabilidade única e exclusiva do Diretor da escola.

Por esse modelo de seleção, o professor é convidado a participar como sujeito dessa importante etapa no processo ensino/aprendizagem, a seleção dos livros didáticos, já apontado, nesse capítulo, como um dos principais insumos usados em sala de aula. Por conseguinte, o professor participa diretamente da escolha dos materiais que ele próprio usará com seus alunos.

Ao longo da história da política pública do livro didático no Brasil, não foram raras as vezes em que decretos Presidenciais definiram quais os livros didáticos seriam utilizados nas escolas públicas. Ao chamar os professores à responsabilidade de participar do processo de escolha, o Governo Federal reforça os preceitos democráticos, além de promover um maior engajamento dos professores em questão tão importante.

#### *1.5.5 Quinto ponto: Aperfeiçoamento logístico*

Identificado pelo Governo Federal como um dos problemas que prejudicou a execução do PNLD nos anos anteriores à segunda fase, a logística ganha, nessa reestruturação, uma atenção especial.

Em 1997, foi extinta a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e todo o desenvolvimento da política pública para o livro didático passou a ser de responsabilidade do FNDE. Pelo novo modelo logístico adotado, em contrato assinado com o FNDE, a distribuição dos livros didáticos às escolas públicas de todo o país ficou sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

De acordo com a página eletrônica oficial do MEC na internet, os livros passaram a ser distribuídos às escolas “entre outubro do ano anterior ao atendimento e o início do ano letivo.” (BRASIL, 2018). Ainda, segundo essa página, os livros destinados às escolas rurais eram entregues nas Prefeituras ou Secretarias Municipais, cabendo ao poder público Municipal a efetivação da entrega nas unidades escolares.

Dados oficiais da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)<sup>18</sup> apontam que, antes da adoção do novo modelo de distribuição de livros didáticos, em parceria com a ECT, cerca de 75% dos livros didáticos distribuídos chegavam às escolas atrasados, com o ano letivo já em andamento. Apenas 25% (vinte e cinco por cento) chegavam antes do ano letivo começar, o que seria esperado, pois o atraso nos materiais didáticos aos alunos, sobretudo o livro, classificado, pelo MEC, como o mais importante insumo da instituição escolar, representava, para professores e alunos, um significativo prejuízo educacional (INOVAÇÃO, s/d, p. 1).

Outro aspecto importante na escolha da ECT para efetuar a distribuição dos livros didáticos faz referência à preservação da integridade dos materiais. Eram comuns, até a reestruturação promovida na segunda fase do PNLD, as reclamações sobre a grande quantidade de material que chegava deteriorado às escolas, em razão do transporte feito sem cuidado ou acompanhamento.

Também era motivo de insatisfação o recebimento de grande quantidade de livros danificados em função da inadequação das embalagens, transporte e forma de armazenamento e/ou pelo recebimento de livros em não conformidade com as reais necessidades (quantidades e tipos) solicitadas, já que as transportadoras, no momento do recebimento da carga da editora, não efetuavam qualquer controle. (INOVAÇÃO, s/d, p. 1)

Parece-nos razoável depreender que o quadro progresso à reestruturação do PNLD trazia prejuízos educacionais e financeiros, na medida em que atrapalhava o planejamento das

---

<sup>18</sup> Divulgados na página eletrônica Inovação. Experiência: Logística de Distribuição e Entrega dos Objetos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. In: Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Responsável: Mário Pereira de Santana. Disponível em: [http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/553/1/064\\_02.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/553/1/064_02.pdf). Acesso em: 07 nov. 2018

escolas com a demora da entrega dos livros e, também, com a necessidade de substituição dos livros que chegavam deteriorados às mãos de alunos e professores.

Uma reestruturação completa do Programa não deveria apenas ater-se à qualidade e quantidade do material a ser distribuído, mas também na solução dos problemas de natureza operacional, como a distribuição, por exemplo. Desafio esse solucionado com o convênio assinado entre o MEC e a ECT, que propiciou a adoção de importantes medidas, a saber: entrega de 100% dos livros didáticos até o início do ano letivo; controle realizado desde o recebimento dos livros, feito nas editoras, até a entrega dos mesmos; preocupação com a integridade dos livros, embalados de maneira mais eficiente.

Dessa forma, entendemos ter sido acertada a escolha da ECT para a distribuição dos livros didáticos, uma empresa pública Federal com larga experiência e conhecimento logístico, em um país de proporções continentais como o Brasil, garantindo o fim dos atrasos na entrega dos livros didáticos, bem como dos estragos causados pelo mau transporte, sobretudo nas regiões mais distantes e pouco habitadas.

Depreende-se que essas cinco ações estruturais adotadas, e aqui tratadas, foram as responsáveis diretas pelo êxito do PNLD, por abranger todas as questões inerentes à Política Pública para o livro didático: a universalização e ampliação, que garantiram que o livro didático chegasse a todos os alunos, de todas as etapas e disciplinas da Educação Básica; a avaliação, que garantiu o padrão de qualidade desse insumo didático usado por milhões de alunos em sala de aula; a democratização da escolha do livro, sendo feita pelo professor, agora, incluído no processo decisório de maneira direta e democrática, utilizando, para tal, o Guia de Livros Didáticos, uma importante ferramenta para auxiliá-lo na sua decisão; o aperfeiçoamento logístico da distribuição dos livros, que ficou sob a responsabilidade da ECT, empresa pública Federal com larga experiência e conhecimento na área, o que garantiu o fim dos atrasos na entrega dos livros didáticos.

## **1.6. Considerações Parciais.**

A história do livro didático enquanto política pública de Estado no Brasil é relativamente jovem, tem apenas 80 anos. Nessas 8 décadas, presenciamos uma sucessão de troca de nomes e de órgãos responsáveis pela execução de Programas que tratassem a questão do livro didático. Esse período foi permeado pelo Estado avocando para si a responsabilidade da efetivação dessa política, transformando-se no maior comprador de um produto que sempre terá consumidores, e, também, pela participação da iniciativa privada. Esta última apenas a

partir dos anos 60 transformaria o livro didático em um produto do mercado, potencializando os lucros, sobretudo em razão do principal cliente, historicamente, apresentar-se como um bom pagador.

O PNLD é uma construção histórica, fruto de sucessivos programas, cujos acertos e erros contribuíram para a sua consolidação como o conhecemos nos dias atuais. Trata-se de um programa efetivo com mais de 30 anos de atividade, caracterizado pela continuidade de sua política, sem grandes rupturas de natureza gerencial, as constantes contribuições que possibilitaram a correção de erros, como a ineficiência da distribuição de livros em um país de grande extensão territorial, como o nosso, e o aprofundamento de questões estruturais da política pública, como a qualidade do material, garantida por uma avaliação a cada edição do Programa; a universalização e gratuidade de sua distribuição, garantindo o preceito constitucional de Educação como direito de todos e dever do Estado; a ampliação da extensão do programa para todas as etapas da Educação Básica e a inclusão; autonomia na escolha do livro pelo professor.

Esses últimos três elementos, universalização, ampliação e avaliação, configuraram-se como o tripé que possibilitou ao PNLD adentrar no século XXI como um dos mais importantes programas educacionais do país e um dos maiores programas de livros didáticos do mundo. Contudo, a partir do final dos anos 90, os livros didáticos ganharam um concorrente na disputa pelo mercado público das escolas no país: os Sistemas Apostilados de Ensino (SAE) ou, simplesmente, as apostilas. Sobre esse material didático, seu histórico e sua entrada nas escolas públicas, trataremos no capítulo a seguir.

## CAPÍTULO 2

### SISTEMAS APOSTILADOS DE ENSINO (SAE).

Este segundo capítulo se dedica a apresentar os Sistemas Apostilados de Ensino (SAE), comumente, denominados “apostilas”. Como veremos, trata-se de um objeto que não se refere apenas ao material didático impresso distribuído aos professores e alunos nas escolas que os adotam, mas a um conjunto de produtos e serviços que são oferecidos às Administrações Municipais.

Trazemos, inicialmente, uma das definições do termo *apostila* citada pelo Dicionário Michaelis de Língua Portuguesa, em sua versão digital: “sf (...) 6. Resumo de aulas ou preleções publicado para uso de alunos; polígrafo” (APOSTILA, 2020, s/p).

A definição lexical é relevante no que tange à delimitação do nosso objeto no campo da didática, apresentando-o como uma publicação para uso de alunos, que complementaríamos: e professores. E é importante, também, pela presença, a palavra “resumo” como sinônimo de apostila, pois, ainda que, evidentemente, todo material didático, seja ele livro ou apostila, trata-se de um resumo de todo o conteúdo conhecido sobre as disciplinas, causa estranheza o fato de as apostilas trazerem consigo esse qualificador na acepção do seu vocábulo.

A definição das apostilas aqui apresentado é apenas o começo de uma discussão mais ampla a que nos propomos tratar nesse capítulo da Tese. Nesse, inicialmente, apresentaremos a definição do conceito de SAE, da qual fazem parte as apostilas, assim como seu histórico e a política pública de descentralização, que propiciou a entrada desse material nas políticas públicas municipais de Educação, disputando esse espaço com o livro didático.

#### **2.1. Definindo SAE.**

O uso do termo “apostila” tem sido o mais recorrente no meio profissional docente para se referir à adoção dos serviços oferecidos por grandes empresas privadas de educação que oferecem, às escolas públicas das prefeituras contratantes, não apenas o material didático apostilado, mas formação pedagógica em serviço e assessoria educacional.

Em nosso entendimento, esse simplismo metonímico de se empregar a parte (apostila) pelo todo (demais serviços) se explica em razão da grande importância que o meio educacional, bem como a população em geral, confere ao material didático. Elemento esse

físico de muita visibilidade, dado os números que envolvem sua aquisição e distribuição, beneficiando milhares de alunos.

No levantamento bibliográfico para a elaboração do presente capítulo, deparamo-nos com uma gama de denominações para fazer referência aos serviços educacionais contratados pelas prefeituras junto aos grandes grupos empresariais educacionais: “Sistemas Estruturados de Ensino” (BRITTO, 2011), “Sistema Apostilado” (NICOLETI, 2009), “Sistema de Ensino Apostilado” (ROSSI, 2009), “Empresas de Ensino Privado” (MIRANDOLA, 2010), “Sistemas Privados de Ensino” (ARELARO, 2007), (BERTAGNA; BORGHI, 2011), (ADRIÃO et al 2015, 2016), dentre outros.

A opção usada nessa pesquisa, “Sistemas Apostilados de Ensino” (SAE), é utilizada de maneira mais recorrente entre os autores que estudam o tema, tendo sido esta a nomenclatura usada por Adrião et al (2009a, 2009b e 2012), Amorim (2008 e 2012), Bego (2013), Cain (2014), Castro (2015), Nascimento (2015) e Silva (2013).

A nossa escolha encontra respaldo também em Garcia; Adrião (2010)<sup>19</sup>, autoras responsáveis pela definição do termo *Sistemas Apostilados de Ensino* no Dicionário *Trabalho, profissão e condição docente*, fruto da pesquisa *O trabalho docente na Educação Básica no Brasil*, organizada pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTRADO/ UFMG)<sup>20</sup>.

As autoras definem SAE como:

Material padronizado produzido para uso em situações de ensino condensando determinado volume de conteúdos curriculares compilados e organizados em textos, explicações e exercícios, distribuídos em blocos correspondentes a aulas, bimestres, trimestres ou outros períodos determinados. Atualmente, sua composição resulta da compilação de informações em distintas fontes: autores diversos, informações da rede mundial de computadores, fragmentos de livros didáticos, etc. (GARCIA; ADRIÃO, 2010, s/p).

Ao definirem SAE, as autoras trazem, inicialmente, algumas características das apostilas que nos ajudam a compreender melhor o objeto. Trata-se, segundo a definição ora apresentada, de um material padronizado e de elaboração resultante da compilação de diversas fontes, usado em situações de ensino condensado, o que coaduna com a definição do dicionário citada na apresentação desse capítulo, que apresenta “apostila” como resumo.

O parágrafo inicial, que busca definir o objeto em questão, refere-se mais às apostilas que aos SAE propriamente dito, que, como apresentado anteriormente, não se limita apenas

<sup>19</sup> Disponível em <http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=191>. Acesso em 25 abr 2019.

<sup>20</sup> Disponível em <http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-apresentacao>. Acesso em 25 abr 2019.



ao material didático impresso, mas também a todo um conjunto de serviços educacionais. A inclusão desses serviços também se encontra presente na definição trazida pelas autoras em seu dicionário:

(...) seu uso tem sido recorrente para designar uma “cesta de produtos e serviços” voltados para a educação básica e ofertados aos gestores públicos. A cesta é composta, com alguma variação, por: apostilas, algum tipo de formação continuada para professores e gestores escolares, sistemáticas de avaliação e acompanhamento das atividades docentes por meio de portais na Internet e atendimento de dúvidas de docentes por meio de call centers. No Brasil, a adoção dos sistemas apostilados tem se estendido para escolas de toda a educação básica, inclusive de Educação Infantil. Nas redes públicas, tem induzido a substituição dos tradicionais livros didáticos. (GARCIA; ADRIÃO, 2010, s/p).

Essa complementação na definição de SAE ajuda a explicar melhor nosso objeto de estudo no presente capítulo, pois traz consigo detalhes importantes, como a explicitação sobre os componentes da “cesta de produtos e serviços” oferecida quando da contratação daquele (SAE) para a rede pública e, ainda, que a adoção dos SAE tem sido utilizada em substituição ao livro didático.

Essa “cesta de produtos e serviços”, adquirida junto às instituições privadas a que as autoras se referem, é chamada, também, de “pacote pedagógico” (ADRIÃO et al, 2009a) e “cestas de serviços” (ADRIÃO et al, 2012). Termos utilizados para referirem-se às empresas de SAE que não vendem apenas o material apostilado, mas um conjunto de serviços.

Compõe a “cesta de serviços e produtos” oferecida aos municípios-clientes material didático conhecido como “material apostilado”, distribuído aos estudantes e aos professores em versões distintas. Além disso, as empresas oferecem assessorias que envolvem procedimentos de avaliação sobre o uso adequado dos materiais, “treinamentos” a docentes e acesso a portais com instruções detalhadas sobre sua utilização. (ADRIÃO et al, 2012, p. 537).

Assim, são oferecidos não apenas os materiais didáticos apostilados para uso de alunos e professores, substituindo os livros didáticos com a finalidade de transmitir os conteúdos das disciplinas da grade curricular, mas, também, a metodologia e a formação docente, que são ofertadas como necessárias para a perfeita utilização das apostilas.

Quanto às apostilas, “produto” mais visível da “cesta”, uma vez que ele é que é distribuído a milhares de alunos, além de dar evidência à empresa que as produziram, trata-se de um material didático com a mesma finalidade do livro. Contudo, não conta com o mesmo histórico de políticas públicas e atos legais que permearam a história dos livros. Sua entrada na educação pública começa a ser presenciada a partir de 1996, como consequência direta da

ampliação do mercado de grandes grupos empresariais educacionais e da política de descentralização da educação, em especial a municipalização do Ensino Fundamental. Essa última, responsável por descentralizar a educação no país, cujo arcabouço legal, advindo desta, possibilitou que as empresas produtoras dos materiais didáticos pudessem expandir seus negócios para esse mercado.

Podemos, com isso, afirmar que as políticas públicas que descentralizaram a educação no país, influenciaram indiretamente a entrada dos SAE na esfera da educação pública municipal, como veremos a seguir.

## **2.2. Histórico dos SAE.**

Se, por um lado, podemos esboçar a evolução histórica do livro didático por meio dos aspectos legais que o consolidaram enquanto objeto de política pública educacional no Brasil, por outro, o mesmo não pode ser feito com os SAE, que tem seu surgimento ligado à esfera privada. Por essa esfera, os SAE caminharam a maior parte da sua trajetória, até adentrar o ensino público municipal, onde, até hoje, não se configura como uma política centralizada e disciplinada normativamente pelas instâncias de poder Estadual ou Nacional.

O surgimento de apostilas como insumo pedagógico no Brasil está diretamente associado ao surgimento de cursos preparatórios para o ingresso ao Ensino Superior. Amadeu M. Bego (2013) argumenta que cursos preparatórios para o ingresso ao Ensino Superior despontaram na realidade educacional brasileira durante o Império, tendo atravessado esse período e avançado no período republicano. Porém, o autor diferencia os cursos preparatórios do tempo do Império dos cursos pré-vestibular surgidos na República. Enquanto os cursos de outrora existiam em razão da “desobrigação do Estado Brasileiro com a formação secundária”, a existência dos cursos pré-vestibulares “advém do descompasso gerado entre a o caráter dos exames vestibulares e o ensino praticado nos colégios, associado ao aumento expressivo da concorrência desses exames” (BEGO, 2013, p. 71-72).

No Império, os cursos preparatórios compensavam a falta de obrigação do Estado com o ensino público secundário, enquanto na República, sobretudo nos anos 60, com o aumento da complexidade do ensino vestibular e o aumento na concorrência por uma vaga nos cursos de Ensino Superior, os cursos pré-vestibular tornaram-se imprescindíveis.

A formação secundária realizada nas escolas parecia não mais se mostrar suficiente para que os alunos conseguissem enfrentar os diversos exames vestibulares organizados pelas IES. O hiato formado entre a formação secundária e o nível de

exigência dos vestibulares precisava ser preenchido, e o foi graças à atuação dos cursos pré-vestibulares. (BEGO, 2013, p. 72-73).

Até os anos 60, os cursos preparatórios para ingresso no Ensino Superior, chamados de cursinhos, existentes na cidade de São Paulo, não dispunham de grandes estruturas, funcionando em “salas modestas, em bairros próximos ao centro da cidade, sem nenhum aparato que os destacasse na cena urbana” (WHITAKER, 2010, p. 291).

Ainda de acordo com Dulce C. A. Whitaker, esses cursos:

Funcionavam graças ao esforço de professores interessados, eles mesmos proprietários do empreendimento, que obedecia a uma formulação por assim dizer artesanal, com aulas intensivas que desenvolviam os conteúdos complexos elencados para os vestibulares das poucas universidades da época. Os cursinhos eram, então, específicos para cada uma das três áreas acadêmicas: exatas, biológicas e humanas. (WHITAKER, 2010, p. 291).

Foi a partir dos anos 70 que esses cursinhos passaram por um processo de profissionalização, entrando no lucrativo mercado do setor privado de educação, com o incremento e diversificação das atividades. Foi nesse período que nasceram muitos dos cursinhos que se consolidariam, mais tarde, como centros de excelência, especializados em aprovações no exame vestibular, constituindo, atualmente, grandes grupos empresariais.

Os cursos preparatórios, criados com o objetivo específico de preparar alunos para um bom desempenho no exame vestibular, aumentando as chances de uma vaga no Ensino Superior, não contaram com nenhuma fiscalização, tampouco regulamentação para sua abertura e/ou seu funcionamento.

O interessante é que o advento dos cursinhos não contou com nenhuma fiscalização ou regulamentação por parte do governo ou dos órgãos competentes (como o MEC, no caso). A expansão e a atuação deste tipo de ensino ficou livre para seguir as determinações do mercado, como a lei da oferta e da procura. (AMORIM, 2008, p. 38-39).

Desde seu nascimento, esses cursinhos sempre utilizaram material didático próprio, elaborados pelos próprios professores, denominados apostilas. São essas apostilas o principal insumo didático utilizado nos cursinhos para promover o ensino dos conteúdos necessários ao bom desempenho no exame vestibular.

A história da apostila, mais que atrelada à dos cursinhos, acompanha o seu desenvolvimento. A medida em que os cursinhos evoluem e se transformam em escolas

regulares, muitas delas virando referência na aprovação de alunos em exames vestibulares, o material didático, por eles utilizado, também evoluem.

Anna Maria Carmagnani (1999) aponta características defendidas por autores e usuários das apostilas que as colocariam em condições de superioridade quando comparadas aos livros didáticos. São elas: “Atualidade, custo, adaptação ao exame vestibular, didática e modernidade.” (CARMAGNANI, 1999, p. 47-48). Essa questão será melhor tratada no Capítulo 3.

A expansão das apostilas nas escolas brasileiras está ligada à expansão e interiorização do mesmo Ensino Superior, uma vez que o aumento de cursos superiores no Brasil resultou no inevitável aumento de cursos que preparavam os estudantes para os concorridos vestibulares. Concomitante à expansão dos cursinhos, houve a expansão das apostilas, sempre apresentadas como um material de qualidade superior, em detrimento dos livros didáticos, que seriam substituídos nas salas de aula. A substituição dos livros didáticos pelas apostilas “deve-se principalmente ao desenvolvimento do ensino privado nos últimos 20 anos e ao descaso do Estado em relação ao ensino desses estabelecimentos” (BUNZEN, 2001, p.38).

O descaso a que o autor se refere diz respeito à proliferação das escolas particulares nas últimas décadas do século XX, sem que houvesse uma regulamentação rígida ou qualquer controle do Estado no setor, ao contrário do que ocorria nas escolas públicas. Essas, no mesmo período, passaram a ser balizadas por políticas públicas de avaliação e controle de qualidade, assim como os materiais didáticos por elas utilizados - os livros abordados no primeiro capítulo.

A expansão do ensino privado se dá quando os cursinhos ampliam, em número de empresas, diversidade e especificidade de cursos oferecidos, e investem nos demais níveis de educação (AMORIM, 2008).

O número de empresas ao que Ivair F. de Amorim se refere diz respeito à abertura de filiais que esses cursinhos promoveram a partir dos anos 80, quando, consolidados como empresas no ramo da educação, expandem seus negócios para outras cidades ou mesmo outras unidades em bairros diferentes dentro de uma mesma cidade. Tal fato permitiu aos cursinhos serem não mais apenas cursos pré-vestibular, mas escolas de ensino regular, oferecendo todas as etapas da Educação Básica, da Educação Infantil ao Ensino Médio.

Nessa perspectiva, a educação se mostrava um negócio lucrativo. Cada vez mais, essas escolas particulares se tornavam grandes empresas educacionais, contando, inclusive, com a produção do próprio material didático, em quantidade suficiente para atender não só a

sede e suas filiais, como, também, uma nova demanda que surgia: o sistema franqueado de escolas.

Pelo sistema franqueado, escolas particulares, chamadas de franquias ou parceiras, adotavam a marca e o material didático de empresas educacionais famosas no mercado. Logo, não se tratava de uma filial, mas de uma escola (recém inaugurada ou mesmo já existente na cidade) que se tornava uma franquia de um grande grupo educacional, o que geraria status junto à comunidade local, e, por vezes, até regional. Fator esse que garantia, conseqüentemente, o aumento no número de matrículas e condição de superioridade na concorrência com outras escolas, que se viam forçadas a fazer o mesmo, mas com marcas educacionais diferentes, evidentemente.

Uma relação que deveria ser exclusivamente pedagógica apresentava, no entanto, um forte viés comercial, pois as escolas franqueadas estavam mais interessadas no status que a adesão a uma famosa grife educacional lhes traria, e a propaganda que seria feita na busca por novos alunos, do que com a Educação. Desse modo, as empresas fornecedoras do material vislumbraram no sistema de franquias a possibilidade de expansão de seus mercados. Os antigos cursinhos, transformados em escolas regulares e, depois, em empresas com filiais, agora, transformavam-se em Sistemas de Ensino.

O ponto central deste modelo de ensino franqueado é a venda e a aplicação de um conjunto de material didático apostilado para escolas que se transformaram em unidades parceiras ou franqueadas dos auto denominados sistemas de ensino. (PIERONI, 1998, p. 07).

Esses sistemas de ensino proliferaram no final dos anos 90, fosse com filiais ou pelo modelo de franquia, em várias cidades do Estado de São Paulo e do Brasil, chegando a abrir filiais em países de forte imigração brasileira, como o Japão. Dentre os principais Sistemas de Ensino que podem exemplificar nossa afirmação, citamos os mais conhecidos: Anglo, Colégio e Curso Osvaldo Cruz (COC), Etapa, Objetivo e Positivo.

As histórias dessas diferentes empresas seguiram a mesma trajetória: nascer como cursinho pré-vestibular, ampliar para escola de Educação Básica, promovendo a abertura de filiais e, mais tarde, tornar-se uma franquia educacional para atender escolas particulares e escolas públicas municipais. Estas últimas em concorrência com o livro didático.

A concorrência entre esses Sistemas de Ensino e de seu material apostilado com os livros didático foi potencializada no final do século XX e começo do século XXI, com um novo mercado que se abria à época: as escolas públicas. Um nicho que o setor privado nunca

vislumbrara conquistar, mas que as políticas de descentralização educacional e de reforma do Estado brasileiro, no final dos anos 90, viabilizaram, tornando possível a entrada do setor privado na educação pública, graças a um fato em especial, fruto direto das políticas citadas: a municipalização do Ensino Fundamental.

### **2.3. A Municipalização do Ensino Fundamental no Brasil e no Estado de SP.**

A municipalização do Ensino Fundamental no Brasil, adotada efetivamente como política pública de Governo a partir de meados dos anos 90, não foi um fato isolado, tampouco uma discussão iniciada à época. Ela estava inserida no contexto de descentralização das ações estatais que, paulatinamente, transferiram responsabilidades do Governo Federal para as instâncias inferiores, estados e municípios. A estes últimos, essas ações são denominadas municipalização.

Contudo, a discussão sobre a municipalização do ensino no Brasil não começou nos anos 90. Antes mesmo dessa década, autores defendiam sua adoção, como Anísio Teixeira, por exemplo, em sua participação no Congresso Nacional de Municipalidades, em abril de 1957, ao defender um regime “de escolas locais, administradas por autoridades locais, de órbita municipal, sujeitas à organização da lei estadual e conformadas aos objetivos das leis de bases e diretrizes federais” (TEIXEIRA, 1957, p. 24). Para ele, apenas a escola primária deveria ser “administrada na ordem municipal (...) organizada pelo Estado, dentro das bases e diretrizes federais” (TEIXEIRA, 1957, p. 24).

Percebe-se, pelo seu discurso, que Anísio Teixeira não defendia o discurso da independência das escolas primárias com a municipalização, uma vez que estas deveriam continuar integradas às demais esferas de poder, integradas em um sistema de educação. Para Teixeira, a municipalização do ensino primário no Brasil traria “vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica” (TEIXEIRA, 1957, p. 28).

Identificamos, como uma primeira ação legal a favor da descentralização da educação, que transferiu responsabilidades aos municípios, a obrigatoriedade destes pela “chamada da população escolar de sete anos de idade, para matrícula na escola primária” (BRASIL, 1961), presente no art. 29 da *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, promulgada em 1961.

Entendemos ser um objetivo municipalista a transferência aos municípios da obrigatoriedade de promover a chamada à matrícula, um mecanismo de cobrança pública para que pais e responsáveis cumprissem seu dever de matricular seus filhos, em idade escolar

obrigatória, na escola. Essa foi, no entanto, a única ação municipalista presente na *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*.

Ações de descentralização do ensino por meio da municipalização só voltaram a acontecer com a reforma educacional, promovida pela Lei nº 5.692/71, que, em seu art. 58, § único, determinava que fossem tomadas providências visando a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais.” (BRASIL, 1971). Portanto, ficava aberta a possibilidade de transferir, aos municípios, a responsabilidade pelo 1º grau (atual Ensino Fundamental).

Lucilene Rossi (2009) traça um histórico de ações municipalistas na Educação, no Estado de São Paulo, entre os Governos de Paulo Egydio Martins (1975 – 1979) e Geraldo Alckmin (2001 - 2006), mostrando que tais ações foram adotadas ao longo de 3 décadas por quase todos os Governadores paulistas nesse período. Na pesquisa, não são citadas ações municipalistas dos Governadores Paulo Maluf (1979 – 1982) e José Maria Marin (1982 – 1983)<sup>21</sup>.

São citadas, ainda, demais ações, como: o Projeto Pró-Município, no Governo Paulo Egydio; a municipalização da pré-escola, da merenda e das escolas rurais; a descentralização das construções escolares - todas no Governo Franco Montoro (1983 – 1987); a criação do Programa de Municipalização e Descentralização do pessoal de Apoio Administrativo das Escolas da Rede Pública Estadual (Promdepar) e do Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de SP, ambas no Governo Orestes Quécia (1987 – 1991); o Projeto de Escolas-Padrão no Governo de Luiz Antônio Fleury (1991 – 1994).

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a municipalização do ensino ganhou o suporte legal necessário para se tornar uma realidade nas políticas públicas do Brasil, ao propor, em seu art. 211, que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, com municípios atuando “prioritariamente no Ensino Fundamental e pré-escolar” (BRASIL, 1988).

Na prática, a CF definiu como prioridades, na atuação dos municípios, a pré-escola (atualmente, Educação Infantil) e o Ensino Fundamental, além de fixar em 25% o mínimo que os municípios deveriam gastar para manter essas etapas da Educação Básica.

A partir do Governo Mário Covas (1995 – 2001), presenciamos o ápice da política de municipalização do ensino, impulsionada, em consonância com o Governo Federal, sob a

---

<sup>21</sup> José Maria Marin era vice de Paulo Maluf e assumiu o cargo após a renúncia deste, que o fez para disputar uma vaga na Câmara Federal nas eleições de 1982.

Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Aqui, Governo Federal e Estadual, ambos do mesmo partido, adotaram medidas legais que permitiram a descentralização das ações educacionais e a consequente municipalização do ensino.

A principal medida em nível federal desencadeadora da onda municipalista no ensino brasileiro foi a Emenda Constitucional (EC) 14/96 (já apresentada no capítulo anterior), cujo efeito principal foi a transferência da responsabilidade pelo Ensino Fundamental aos municípios. Foi através dessa EC que se criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), um fundo de natureza contábil, com previsão de duração de 10 anos.

César Calegari (2010) explica que, na administração pública, “fundo” é:

(...) um “caixa especial” que mantém e movimenta recursos financeiros em separado do “caixa geral”; exceção feita ao princípio de “unidade de caixa”, ou “caixa único”, que orienta a gestão do dinheiro público em cada unidade da Federação. (CALEGARI, 2010, p. 35).

Esse “caixa especial” era constituído por 15% da receita proveniente dos seguintes impostos e transferências: ICMS, IPI/Exportação, FPE, FPM e compensação financeira da LC nº 87/96 (Lei Kandir). O montante arrecadado era redistribuído entre as unidades da Federação de maneira proporcional ao número de matrículas no Ensino Fundamental.

Dessa forma, muitos municípios viram-se compelidos a municipalizar seu Ensino Fundamental, como forma de fazer jus ao recebimento proporcional da redistribuição dos recursos financeiros retidos na fonte. Recursos esses que constituíam o Fundo que representava “dinheiro novo nos cofres das prefeituras, muitas delas em situação tão precária que quaisquer recursos representam uma vantagem imediata.” (RODRIGUEZ, 2001, p. 48).

Nesse sentido, havia um interesse maior ainda pela adesão à municipalização do Ensino Fundamental por parte dos municípios que, ao fazerem as contas, concluíam que receberiam do FUNDEF um valor muito maior do que aquele que havia sido retido. Essa diferença se justificava em razão de muitos municípios contribuírem, compulsoriamente, com o Fundo, tendo seus recursos retidos na fonte. No entanto, ao não municipalizar seu Ensino Fundamental, ficavam impedidos de restituí-los.

Considerando a situação financeira dos pequenos municípios, dependentes de repasses dos Governos Estadual e Federal, a certeza de reaver seus recursos retidos, inclusive com a possibilidade de ganho, foi um dos motivos que contribuíram para a municipalização do Ensino Fundamental no país, em especial, no Estado de São Paulo. Este, antes mesmo da



EC 14/96, já implementava sua política de descentralização, impulsionando a municipalização do Ensino Fundamental por meio do Programa de Parceria Estado-Municípios, instituído pelo Decreto n.º 40.673, de 16 de fevereiro de 1996, mais tarde, alterado pelos Decretos n.º 40.889/1996, 43.072/1998 e 51.673/2007. O Programa estabelecia que a parceria consistia “numa ação conjunta entre estado e município no atendimento do ensino fundamental e sua implantação seria gradativa na assunção parcial ou integral da rede pública estadual e da gestão educacional”. (CAIN, 2014, p. 49).

A transferência de obrigações para com a Educação dos estados aos municípios representou um capítulo a mais no arrocho financeiro a que muitos municípios passavam e ainda passam. Ficou evidente a ação do Estado brasileiro utilizando-se da questão financeira como grande indutor da política de municipalização do ensino.

Em consonância de ideias com o Governo Federal, de quem era correligionário histórico, o Governador do Estado de São Paulo, Mário Covas, adotou uma política de descentralização da educação ao longo de seu governo. Fato esse que facilitou a adesão dos municípios ao Programa de Parceria, responsável pela transferência das obrigações com Ensino Fundamental dos estados para os municípios, e isso antes mesmo da EC nº 14/96, que data de 12 de setembro de 1996.

A municipalização de Ensino Fundamental foi a forma que o Estado encontrou para diminuir o tamanho de sua máquina pública. Ao transferir, aos municípios, a responsabilidade de grande parte de seu sistema educacional, o estado de São Paulo se isentou da responsabilidade de arcar com alguns gastos inerentes ao funcionamento de um sistema escolar, como construção e manutenção de prédios escolares, pagamento de salários, aquisição de materiais (didáticos inclusive), dentre outros.

No contexto do objeto de pesquisa da presente Tese, a municipalização do Ensino Fundamental significou a entrada dos SAE nas escolas públicas, conferindo, às empresas, uma grande visibilidade junto à parcela da população que não os conhecia ou que os conhecia, mas atreladas às escolas particulares, até então, detentoras desses materiais. Os SAE, agora, estavam ao alcance dos alunos gratuitamente, o que representava, para a população da escola pública, uma melhoria na qualidade da educação, que, nesse momento, passou a contar com apostilas e não mais livros didáticos. Para os gestores públicos que aderiram aos SAE após municipalizar o ensino em seus municípios, essa mudança representou a possibilidade de colher benefícios eleitorais com o argumento de que a educação pública apresentaria uma melhor qualidade com a adoção desses materiais de ensino. Sobre o discurso da melhoria de qualidade no ensino, explicaremos melhor na sessão 2.5, ainda neste capítulo.

A partir do que foi exposto, podemos compreender a questão da municipalização do ensino por duas perspectivas.

Em uma primeira, a ilusão de que o afluxo de uma receita, até então inexistente, proporcionada pela criação do FUNDEF, seria perpétuo. Muitos municípios, que retiraram do Fundo mais do que depositaram, compulsoriamente, conforme já explicado, desconsideraram que esse saldo positivo diminuiria, à medida em que outras cidades aderissem à municipalização do Ensino Fundamental nos anos subsequentes.

Já a segunda perspectiva, de cunho político, relacionada ao interesse das Administrações Municipais que, com a municipalização do ensino, passou a ter a possibilidade de gerir sua rede escolar à sua própria maneira, bem como dessa gestão tirar proveitos eleitorais. Aqui, obras e aquisições realizadas para a Educação em sua cidade deixaram de ser mérito do Governo Estadual, da qual o Prefeito era apenas o agente político responsável por cobrar - e conseguir - o recurso financeiro, passando a ser mérito do Governo Municipal. Assim, o município tornou-se responsável por usar recurso próprio na consecução de obras e aquisição de veículos e de materiais didáticos para a rede. Nessa última, vislumbrou a possibilidade de adoção de material apostilado, em substituição aos livros didáticos usados pela rede Estadual.

A maioria das Administrações Municipais de cidades pequenas já arcava com muitos gastos das escolas públicas estaduais, tais como: pequenas e médias construções e reparos nas escolas, aquisição de materiais de limpeza, cessão de servidores públicos, entre outros. Gastos que, se não havia a obrigação legal de assumi-los, as Prefeituras assumia-os por uma obrigação moral, dada a maior proximidade do cidadão com o Poder Executivo Municipal e a dificuldade das escolas estaduais em conseguir recursos, junto ao Governo Estadual, seu mantenedor, para custear obras, serviços e aquisições mais corriqueiras. Como era moroso conseguir esses recursos junto ao Governo do Estado, essas escolas recorriam ao Governo Municipal, que assumia a obrigação como forma de socorrer seus cidadãos, corroborando a máxima do Ex-Governador paulista, André Franco Montoro, de que “Ninguém vive na União ou no Estado. As pessoas vivem no município”.

Esse foi um dos argumentos usados, por exemplo, pela Administração Municipal de Ipuã/SP à época da municipalização do Ensino Fundamental na cidade, período em que fui Vereador nesse município. Na ocasião, foi-nos exposto o argumento de que a Prefeitura já arcava com parte dos custos das escolas a serem municipalizadas, até então escolas estaduais, sem receber recursos para tal. Outro argumento usado à época foi a série de benfeitorias que poderiam ser proporcionadas com os recursos oriundos do FUNDEF. Muitos desses,

atendendo às demandas de professores e cidadãos, já que, a partir de então, o “patrão estaria mais perto”, frase usada para exprimir a ideia de que o Governo Estadual demoraria muito mais para atender às reivindicações dos cidadãos que o Governo Municipal, cujo acesso era mais próximo. Além do pensamento de que os recursos advindos do FUNDEF atenderiam às demandas.

Nessa perspectiva, Calegari (2010) sublinha que “o advento do FUNDEF representou reforço de grande potencial no sentido de impulsionar aquele programa de ‘municipalização’ do Ensino Fundamental implementado a partir de 1996”. (CALEGARI, 2010, P. 46).

Com previsão de duração de 10 anos, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que regulamentou a criação do Fundo, agora, destinado a atender a toda Educação Básica. O FUNDEB teve como primeiro ato legal para sua criação a EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006) e foi, mais tarde, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007).

Esse novo fundo, o FUNDEB, semelhante ao anterior “no que tange à natureza, organização e funcionamento” (CALEGARI, 2010, p. 65), manteve a retenção compulsória dos impostos e transferências existentes no FUNDEF, aumentando-a de 15% para 20%, acrescentando, ainda, os impostos a saber: Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR).

Para os municípios, esse feito representou a oportunidade de incluir a Educação Infantil nessa nova receita, considerando-se que esta etapa da Educação Básica não era contemplada no FUNDEF, cujos gastos cobriam apenas o Ensino Fundamental. Ainda que a responsabilidade por aquela etapa da educação, a Educação Infantil, fosse dos municípios, estes não podiam usar recursos provenientes do FUNDEF na sua manutenção, mas recursos próprios oriundos de outras receitas municipais sim.

Até a EC nº 14/96 e a consequente criação do FUNDEF, os municípios eram responsáveis apenas pela Educação Infantil, sendo que a CF/88 os obrigava a gastar o mínimo de 25% de suas receitas com educação (BRASIL, 1988), no que se referia à manutenção e ao desenvolvimento dessa etapa da educação sob sua responsabilidade.

Com o novo desenho legal, houve a inclusão do Ensino Fundamental como responsabilidade municipal. Assim, os municípios, que tinham aderido à municipalização do ensino, ficavam obrigados a gastar 25% de suas receitas com Educação Infantil e, a partir de então, também com o Ensino Fundamental. Desse modo, 100% dos recursos provenientes da

redistribuição do FUNDEF, gastos exclusivamente com o Ensino Fundamental, podia ser gasto com pagamentos de salários, bem como com a manutenção e desenvolvimento dessa etapa da Educação Básica.

A EC nº 14/96, em seu art. 5º, alterou o art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que, em seu parágrafo 5º, passou a ter a seguinte redação: “§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do Ensino Fundamental em efetivo exercício no magistério”. (BRASIL, 1996a).

A EC nº 53/2006 ratificou essas alterações, mantendo, com a criação do FUNDEB, a proporção de, no mínimo, 60% dos gastos com vencimentos dos professores e o máximo de 40% dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, ampliando, com o aporte do novo Fundo, a cobertura dos gastos para toda a Educação Básica.

Em seu art. 70, a LDB 9.394/96 elenca como despesas consideradas, como de manutenção e desenvolvimento do ensino, por exemplo, os gastos com: aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos; uso e manutenção de bens e serviços; dentre outros relacionados ao ensino (BRASIL, 1996b). E por ser objeto da presente pesquisa, destacamos o inciso VIII da referida Lei, que inclui, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, a “aquisição de material didático-escolar” (BRASIL, 1996b), legalizando a aquisição dos SAE por parte dos municípios.

#### **2.4. Os SAE chegam às escolas públicas municipais.**

Concomitantemente ao período em que se acentuou o processo de descentralização do ensino no país e o Estado de São Paulo incentivou a municipalização do ensino, emergia, no mercado empresarial, os grandes grupos educacionais.

Conforme explicado anteriormente, trata-se de empresas que ampliaram seus mercados transformando-se de cursinhos para escolas regulares e mais tarde em sistemas de ensino. E, na busca por novos mercados, os sistemas de ensino, vendo estagnada a abertura de filiais e o sistema de franquia, vislumbraram, com a municipalização, a possibilidade de conquistar o novo mercado que se abria com a possibilidade dos municípios adquirirem seus materiais didáticos, surgindo, assim, os conhecidos “Sistemas Apostilados de Ensino” (SAE).

A entrada dos SAE no ensino público brasileiro foi resultado direto da confluência entre a expansão dos grandes grupos empresariais educacionais e a política de descentralização e municipalização. Essa última, acentuada a partir dos anos 90, conforme já

visto na sessão anterior, associada ao dispositivo constitucional que obrigava municípios a gastarem, no mínimo, 25% da sua receita com a educação.

Com o advento da municipalização do ensino, os municípios paulistas, que aderiram ao Programa de Parceria Estado-Municípios, assumiram a responsabilidade pelo Ensino Fundamental, optando pela criação de redes de ensino não mais vinculadas à Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP).

Com essa desvinculação, os municípios ficaram responsáveis pela manutenção dos prédios escolares, contratação e pagamento de servidores e professores de sua rede, além da gestão do currículo de suas escolas, o que incluía, dentre outras responsabilidades, a escolha e a aquisição do material didático usado por alunos e professores da recém criada rede municipal.

Alguns municípios optaram por continuar recebendo os livros didáticos distribuídos pelo PNLN, enquanto outros fizeram a opção pela aquisição dos SAE, cuja compra estava legitimada pela legislação vigente que permitia – e obrigava – municípios a gastarem verba específica para manutenção do Ensino Fundamental.

Depreende-se, portanto, que, ainda que o histórico dos SAE esteja associado ao mercado privado, inegavelmente os grandes grupos empresariais fornecedores destes materiais se beneficiaram do arcabouço legal produzido pelo Governo Federal, e, no caso paulista, potencializado pelo Governo Estadual.

No estado de São Paulo, proliferam opções governamentais com vistas a implementar tais parcerias no campo educacional, sobretudo a partir da municipalização do ensino fundamental, iniciada no estado em 1996 e, posteriormente, implementada em nível nacional, após a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Emenda Constitucional n. 14/96. (ADRIÃO et al, 2009a, p. 128).

Os grupos empresariais educacionais começaram a estabelecer parcerias com as administrações públicas municipais, chamadas Parcerias Público-Privado (PPP). Tratava-se de contratos entre as esferas pública e privada, utilizados na contratação de prestação de obras ou de serviços, legitimadas pela criação de uma lei específica que regulamentava tais parcerias (BRASIL, 2004a).

Adrião et al (2012) agrupa e categoriza três modalidades mais frequentes de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, sendo elas: “subvenção pública a vagas em estabelecimentos privados; assessoria privada para a gestão educacional e compra de “sistemas” de ensino.” (ADRIÃO et al, 2012, p. 535).

São exemplo de subvenção pública os convênios firmados entre as prefeituras e entidades de direito privado, com fins lucrativos ou não, em que são repassados recursos para que estas possam desenvolver suas atividades, em parceria com o poder público. É o caso, por exemplo, de creches filantrópicas, que recebem subvenção municipal para atender a uma demanda da qual o poder público tem dificuldade.

A assessoria privada para gestão educacional tem sido a modalidade de parceria público-privado mais frequente na área educacional municipal. Trata-se da contratação de instituições privadas para atender às obrigações das quais, muitas vezes, o poder público municipal não dispõe de recursos humanos para a sua realização. É o caso, por exemplo, da contratação de empresa privada para assessoria na elaboração do plano de carreira do magistério e do Plano Municipal de Educação, promoção de avaliação educacional, bem como planejamento pedagógico anual, palestras, dentre outros.

No presente estudo, em relação à articulação entre o setor público e a iniciativa privada, focaremos na compra de sistemas de ensino, uma modalidade que pode ser definida como “uma forma de parceria na qual o poder público adquire os chamados ‘sistemas de ensino’. Estes se constituem de simples somatória de produtos e serviços elaborados por instituições privadas de ensino que disputam o mercado educacional.” (ADRIÃO et al, 2012, p. 537).

Os SAE passaram a ser adquiridos pelas administrações municipais com os recursos do FUNDEF/FUNDEB, que permitiam que até 40% dos recursos oriundos do Fundo pudessem ser gastos no desenvolvimento e manutenção do ensino.

O Projeto Interinstitucional (UNESP-RC; USP-RP e USP-SP), intitulado *Estratégias municipais para a oferta da educação básica: uma análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo*, desenvolvido pelos membros do *Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional* (GREPPE), e sob a coordenação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Theresa Adrião, apontou que a adoção de SAE por administrações municipais no Estado de São Paulo foi um fenômeno mais recorrente em cidades de pequeno porte, isto é, com até 50.000 habitantes. Em contrapartida, houve uma diminuição da incidência da aquisição desses materiais em cidades com maior número de habitantes ou, ainda, inexistindo a ocorrência de adoção de SAE, segundo a pesquisa, nas 10 cidades do Estado com mais de 500.000 habitantes (ADRIÃO et al, 2009a; 2009b e 2012).

As causas da grande incidência dos SAE em municípios menores no Estado de São Paulo devem-se ao fato desses municípios não estarem preparados para assumirem a gestão da educação à época da municipalização, quando avocaram a responsabilidade por uma nova

etapa da Educação Básica, o Ensino Fundamental. Além, também, da pressão exercida pelas empresas privadas, a que os municípios menores são mais suscetíveis.

Tal situação parece confirmar a hipótese de que os pequenos municípios possuem condições mais adversas, do ponto de vista político e operacional para a oferta educacional. Complementarmente, tendem a ser mais permeáveis à pressão das empresas privadas, tendo em vista que a constituição da esfera pública em tais situações tende a ser mais frágil, aproximando-se o privado do público de maneira mais cotidiana e informal. (ADRIÃO et al, 2009a, p. 133).

A “condição adversa” a que as autoras se referem diz respeito ao despreparo dos pequenos municípios na gestão do Ensino Fundamental, cuja maioria não tinha experiência na gestão do Ensino Fundamental, já que apenas a Educação Infantil estava sob sua responsabilidade até então.

Diante da inexperiência e despreparo dos municípios face à gestão de nova etapa da Educação Básica, agora, sob sua responsabilidade, o principal argumento apresentado pelos SAE como forma de pressão para sua contratação pelos municípios foi a possibilidade de melhoria da qualidade do ensino público oferecido.

## **2.5 O discurso da melhoria da qualidade e outras justificativas.**

O discurso recorrente que desqualifica o ensino público brasileiro e o caracteriza como de má qualidade levou muitas administrações municipais, que promoveram a municipalização de seu Ensino Fundamental, a estabelecerem as Parcerias Público-Privadas (PPP) com os grandes grupos educacionais dos SAE. As administrações municipais enxergavam a possibilidade desses grupos de transferirem, para a rede pública, a qualidade e a excelência que estas apresentavam nas suas redes privadas.

Esse fato somado ao ideário social de descrédito e desconfiança em relação ao aparelho estatal, considerado incompetente e extremamente oneroso e ao ideário, como vimos argumentando, de que as instituições educacionais privadas oferecem um ensino de qualidade e excelência, podem ter conduzido muitos dos municípios, especialmente os de pequeno porte, a estabelecerem parcerias com a iniciativa privada. (BEGO, 2013, p. 40).

Nessa perspectiva, a educação, na iniciativa privada, apresenta uma aura de qualidade superior, quando comparada ao serviço público estatal. Entendemos ser plausível considerar que a ideia de que uma gestão compartilhada com a iniciativa privada implicaria em melhoria na qualidade da educação pública tenha sido um dos motivos que levaram

muitos municípios paulistas, sobretudo os de pequeno porte, a adquirirem os serviços de empresas educacionais privadas.

As administrações municipais vislumbravam, com a parceria, a melhoria da qualidade da educação pública, sobretudo, em razão dos dois produtos oferecidos pelas empresas: o material didático apostilado e a assessoria à gestão educacional. A melhoria da qualidade da educação da sua rede de ensino, que as empresas de SAE apresentavam aos municípios, estava diretamente ligada à melhora da rede escolar municipal nos índices gerados pelos exames de larga escala, aplicados pelo Governo Federal e Estadual.

Os exames de larga escala, também chamados de avaliações externas, surgiram, no Brasil, nos anos 90 e se intensificaram a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), época em que o Governo Federal estruturou um sistema nacional de avaliação na política pública educacional, com o intuito de aferir a qualidade do ensino nacional. Esses exames ganharam maior legitimidade com a LDB 9.394/96, que conferiu amparo legal aos diversos processos de avaliação da educação no Brasil, abrangendo todas as etapas da Educação Nacional.

Em 1996, o Governo Federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do Ensino Superior no país, criou o Exame Nacional de Cursos (ENC), apelidado, à época, de “Provão”, substituído, posteriormente, pelo Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).

Para avaliar o desempenho dos alunos concluintes do Ensino Médio, foi criado, em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Atualmente, esse exame tem sido usado por Instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, como forma de ingresso e concessão de bolsas e financiamento de estudo.

Ademais, houve, também, a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), sobre o qual entendemos ser necessária uma explicação mais pormenorizada. Criado em 1990, o SAEB foi aplicado nesse mesmo ano, sendo aplicado, novamente, em 1993. A partir de 1995, o exame passou a ser aplicado a cada 2 anos e assim tem permanecido desde então.

Ao longo dos anos 90, o SAEB passou por reestruturações, quanto à metodologia e às disciplinas avaliadas, até que, em 2005, passou a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que manteve as características, os objetivos e os procedimentos da avaliação efetuada até aquele momento, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. Em 2015, o SAEB incorporou a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), para melhor aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e da Matemática.



Com a função de representar, por meio de notas, a qualidade da educação das escolas brasileiras, o Governo Federal, sob a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), criou, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Trata-se de um indicador de qualidade que confere, às escolas e redes de ensino, um determinado conceito, com base em dois critérios: o fluxo escolar (aprovação e evasão) e a média de desempenho dos alunos nos exames do (SAEB).

Tal indicador, o IDEB, serviu de inspiração para a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), criado à imagem e semelhança daquele, com o propósito de ser um indicador de qualidade para o ensino público paulista, cujas variáveis, à exemplo do IDEB, são: o fluxo escolar e a média do desempenho dos alunos na avaliação em larga escala do estado denominada Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP).

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelece, em sua Meta nº 7, que a média nacional para o IDEB nas escolas públicas do Brasil seja, até o ano de 2021, as seguintes notas: 6,0 para os anos finais do Ensino Fundamental; 5,5 para os anos finais do Ensino Fundamental; 5,2 para o Ensino Médio. Foram estabelecidas, ainda, pela referida lei, médias intermediárias a serem cumpridas até a média final e as estratégias usadas na sua consecução (BRASIL, 2014).

Ressalta-se que, embora a nota seja atribuída a toda a escola, nem todas as séries escolares são utilizadas para efeito de seu cálculo. Isto é, ainda que o IDEB seja uma nota atribuída à escola como um todo, nem todas as séries daquela escola são avaliadas. Para efeito de seu cálculo, o IDEB considera apenas o fluxo escolar e o desempenho dos alunos no SAEB referente aos alunos dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio. O mesmo ocorre com o desempenho dos alunos no SAEB, onde, além de apenas as séries citadas serem usadas para cálculo do IDEB, somente as disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa são aferidas pelo exame de larga escala.

Entendemos, no entanto, que os critérios usados pelo IDEB são insuficientes para aferir a qualidade da educação das escolas, por considerar apenas duas variáveis, sendo que tais variáveis sequer se aplicam à todas as séries de uma escola. O que ocorre é que uma escola pode ser rotulada como ruim em razão do mau desempenho de poucas séries avaliadas pelo IDEB, uma vez que nem todas as séries participam da avaliação, resultando, assim, em uma nota baixa ou no não cumprimento da meta intermediária estabelecida em lei.

Outra questão relevante é a fragilidade dos critérios, que se agravam ao ponderarmos que, mesmo um critério importante, como o indicador de desempenho, mostra-se insuficiente,

ao considerar, para a avaliação da escola, os resultados obtidos pelos alunos em apenas duas disciplinas da grade curricular.

Assim sendo, não nos parece que os critérios utilizados contemplem, na sua plenitude, a gama significativa de determinantes que interferem na qualidade educacional. Esse indicador de qualidade, por exemplo, ao valer-se apenas de dois critérios usados, desconsidera, para fins de uma avaliação educacional mais completa e abrangente:

(...) importantes determinantes intraescolares como formação do docente; gestão escolar; condições de trabalho; infraestrutura da escola, existência de salas multimídia, anfiteatro, laboratórios, dentre outras; e também determinantes extraescolares, como o entorno social da escola; as condições de vida da população; o capital econômico e cultural da família dos alunos; a distribuição de renda e a violência entre outros. (ROCHA JR, 2019, p. 68).

A criação desse indicador de qualidade significou, na prática, um conceito representado através de uma nota conferida a todas as escolas avaliadas, apresentado como atestado de boa ou má qualidade do ensino.

Em nosso entendimento, trata-se de um uso errôneo da avaliação educacional, que deveria ser usada para obter informações que pudessem oferecer subsídios para balizar ações Governamentais, como suspensão e aperfeiçoamento de programas, direcionamento de recursos, dentre outros. Da maneira como tem sido feita, as avaliações oficiais têm servido ao ranqueamento das escolas, tornando-se um fim em si mesma.

Criticando a centralidade da avaliação nas políticas educacionais do país, Regiane H. Bertagna e Raquel F. Borghi afirmam que “há uma verdadeira corrida das escolas e sistemas de ensino por bons resultados em tais avaliações” (BERTAGNA; BORGHI, 2011, p. 135) e que essa corrida por melhores resultados foi um dos fatores que corroboraram o aumento dos SAE nas escolas públicas.

Em síntese, afirmamos aqui que há uma crescente adoção de sistemas privados de ensino por escolas públicas e que, esta tendência pode ser explicada, em parte, pela corrida atual dos municípios brasileiros em melhorarem os seus resultados em sistemas de avaliação. (BERTAGNA; BORGHI, 2011, p. 138).

De acordo com as autoras, os SAE utilizam-se dos bons números no IDEB “como marketing no competitivo mercado de venda de sistemas apostilados para redes municipais” (BERTAGNA; BORGHI, 2011, p. 138), atraídas pelas empresas privadas que acenam com a promessa de sucesso em avaliações externas e, mais recentemente, de alcance de índices satisfatórios no IDEB.

Essas empresas oferecem a possibilidade de aplicar, ao ensino público, a *expertise* acumulada em décadas de atividade no setor privado, onde os bons resultados, amplamente divulgados na mídia, atestam sua qualidade. Logo, a contratação de tais empresas pelo poder público, implicaria a transferência dessa qualidade para as escolas da rede municipal. Entretanto, em nosso levantamento bibliográfico, as pesquisas de Adrião et al (2009a), Cain (2014), Nascimento (2015) e Nicoletti (2009), convergem entre si ao afirmar não haver correlação entre a implantação de SAE e a melhoria da qualidade aferida pelas avaliações externas oficiais.

Contudo, sob a justificativa de que a baixa qualidade do ensino poderia ser revertida, muitos municípios compartilharam a sua gestão educacional com a iniciativa privada, através da contratação dos SAE, que “atuam também sobre a política educacional no que diz respeito a organização do ensino local” (ADRIÃO et al, 2012, p. 546). Dessa forma, abrangeram responsabilidades pela política pública de educação municipal, que incluía a adoção do material didático e o treinamento dos professores para sua melhor utilização.

Essa estratégia é apontada por Adrião (2017), Adrião et al (2009b), Arelaro (2007), Cain (2014) e Cury (2002) como uma forma de privatização da educação, ao permitir que “espaços que deveriam ser ocupados, por dever, pelo Poder Público, tornem-se apropriados pelo setor privado, especialmente por meio de parcerias, convênios ou terceirizações”. (CURY, 2002, p. 197).

A adoção do SAE em suas redes de ensino não representou, para os municípios, apenas a aquisição de materiais didáticos destinados a professores e alunos e os serviços de assessoria pedagógica, mas, também, a transferência de parte da gestão da educação municipal à iniciativa privada. E, apesar de não se tratar de uma privatização nos moldes mais conhecidos, como a venda de instituição ou empresa pública para a iniciativa privada, entendemos que a transferência da gestão de um órgão público para tal iniciativa, ainda que sob a responsabilidade do poder estatal, configura-se uma modalidade de privatização.

A fusão entre o público e o privado, promovido pela contratação dos SAE por prefeituras, permitiu a possibilidade de um benefício particular aos gestores que optaram por firmar essa parceria: o político eleitoral. A possibilidade de benesses político eleitorais conferidas aos gestores públicos que adotaram os SAE em suas redes de ensino é tratada por Adrião et al (2009a e 2009b) e Amorim (2012).

Inegavelmente, a adoção de SAE pelas Prefeituras confere às escolas públicas *status* de escola particular. A logomarca da empresa particular é estampada na capa do material didático apostilado e nos uniformes distribuídos aos alunos, nos carros usados pelas empresas

nas visitas à cidade em ocasião das assessorias pedagógicas e nos planejamentos escolares anuais. Tudo isso para deixar visível à população que, naquele município, as escolas são assistidas por empresa educacional famosa e de boa qualidade. Os benefícios da parceria sempre frisando o nome da empresa são difundidos e explicados entre os professores, nas reuniões de pais e mestres e, por fim, divulgados em campanhas eleitorais como prestação de contas do erário municipal aos eleitores.

Para além das questões de política pública educacional, a adoção dos SAE por administrações municipais tem se revelado:

“[...] medidas governamentais com certa visibilidade que se convertem em diferenciais nas disputas eleitorais: a aquisição do sistema de apostilas de hoje concorre com a construção da praça ou do coreto de outrora.” (ADRIÃO et al, 2009a, p. 133).

O mesmo *status* que escolas particulares adquiriam ao se tornarem franquias dos grandes sistemas de ensino privado, as administrações municipais adquiriram ao contratar os SAE para fornecer material didático e assessoria pedagógica à sua rede pública de ensino.

Motivadas por interesses político-eleitorais, Administrações Municipais se valiam do discurso da qualidade de ensino a ser melhorada com a adoção das apostilas produzidas por famosas empresas do ramo educacional, cuja qualidade do material, a partir de então, é adquirida e distribuída à rede pública, dando melhores oportunidades educacionais aos alunos de classes mais baixas.

Porém, em que pese esse discurso sobre qualidade de ensino das escolas particulares serem transferidos às públicas, mediante contratação de sistemas apostilados, ressaltamos que as grandes empresas de SAE fornecem, às prefeituras contratantes, um material didático diferente daquele utilizado nas escolas pertencentes a essas empresas.

Nesse sentido, Adrião; Borghi; Domiciano (2010) atentam para a existência de uma “segunda linha” dos materiais apostilados usados nas escolas públicas em relação às apostilas utilizadas pelas matrizes, filiais e franquias dos SAE. Não será discutida, aqui, a qualidade dessa segunda linha, pois dedicaremos o 4º capítulo à análise da qualidade do material apostilado utilizado na presente pesquisa. Entretanto, entendemos ser oportuno mencionar que os materiais didáticos apostilados apresentam diferenças quando vendidos aos diferentes ramos, público e privado, o que fica em evidência quando confrontados os diferentes valores cobrados pela empresa para atender às duas diferentes esferas educacionais.

Ao contratar o SAE, a Administração Municipal não recebe o mesmo material apostilado que a matriz e as filiais da empresa contratada, tampouco o mesmo que as escolas franqueadas, recebendo um material criado, exclusivamente, para atender ao poder público. Por essa razão, as principais empresas do ramo de SAE criaram subdivisões dentro do seu organograma, a fim de atender às Prefeituras que quisessem firmar contratos: o COC criou o Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME); o Objetivo criou o Sistema Objetivo Municipal de Educação (SOME); o Positivo, o Sistema Aprende Brasil (SAB).

Entendemos ter sido comercial a razão dessas empresas em criarem tais subdivisões para atender às Prefeituras, oferecendo-lhes a gama de serviços já mencionada nesse capítulo, incluindo os materiais didáticos apostilados diferentes dos utilizados nas escolas particulares dos respectivos sistemas de ensino. Caso contrário, não haveria porque utilizar, na rede pública, nomenclatura diferente da usada na rede particular, era só adentrar nas redes municipais com os nomes COC, Objetivo e Positivo.

Apesar do uso de outra nomenclatura nos materiais didáticos da rede pública, é evidente que tais subdivisões ainda trazem consigo o prestígio das empresas que as criaram, comprovadamente sinônimo de eficiência em Educação, cujo discurso oficial das empresas e das Administrações Municipais é o de que, a partir de então, toda essa qualidade seria transferida aos estudantes da rede pública gratuitamente.

Tanto a qualidade como a gratuidade são passíveis das seguintes considerações:

A da qualidade, porque a adoção de apostilas por si só não se configura como o suficiente para melhorar a qualidade educacional de uma rede de ensino. O material didático, usado por alunos e professores, é apenas uma das inúmeras variáveis que interferem nessa questão e, ainda que os índices oficiais apontem melhoria, também os indicadores se mostram insuficientes para aferir a qualidade educacional, conforme já explicado no presente capítulo.

E a da gratuidade, melhor discutida em momento oportuno na presente Tese, que se revela um discurso falacioso em razão de que os SAE são empresas particulares com fins lucrativos, pagas pelo erário municipal fruto de transferências e impostos dos quais pais de alunos contribuem de forma direta ou indireta.

## **2.6 Considerações parciais**

Na evolução das empresas de material apostilado, nascidas como cursinhos pré-vestibulares, evoluindo para escolas regulares e, mais tarde, expandindo seu mercado, com a

abertura de filiais e, também, de franquias, tornando-se grandes grupos empresariais educacionais, não presenciamos a existência de uma política pública voltada às apostilas.

No entanto, é lícito afirmar que a transformação desses grandes grupos educacionais em Sistemas Apostilados de Ensino, dedicados a atender também ao ensino público, foi favorecida, ainda que indiretamente, pela legislação criada no final dos anos 90.

Entendemos que o processo de descentralização da educação, que culminou na municipalização do Ensino Fundamental e a criação do FUNDEF, foi o fator desencadeador da entrada do material apostilado na rede pública de ensino, responsável pelo considerável aumento de mercado das empresas privadas de educação.

A municipalização do ensino transferiu o poder decisório sobre questões curriculares dos estados para os municípios, os quais, com a possibilidade de utilizar até 40% dos recursos repassados do FUNDEF para a manutenção do seu ensino, somado à falta de experiência e de preparo das Administrações Municipais para a gestão da nova etapa da Educação Básica por elas assumidas, vislumbraram, na contratação de empresas privadas de SAE, a possibilidade de gerir e melhorar a qualidade do seu ensino público.

Mais do que fornecer material apostilado, essas empresas oferecem uma gama de serviços educacionais de assessoria e planejamento educacional, muitas vezes, contribuindo para a própria organização do Sistema Municipal de Ensino. Assim sendo, as Prefeituras transferem, aos SAE, espaços antes exclusivos e de dever do poder público, promovendo, assim, o que concluímos tratar-se de uma forma de privatização do ensino.

Os SAE são contratados com a promessa de melhoria nos índices oficiais do Governo, principalmente o do IDEB, fazendo com que os alunos tenham melhor desempenho nos exames oficiais de larga escala, elevando, assim, a nota obtida pelas escolas.

Apesar dos indicadores não traduzirem fielmente a realidade, por desconsiderar outras variáveis importantes a serem aferidas na qualidade educacional e, ainda, por ser restrita a um espaço amostral pequeno de alunos e disciplinas da grade curricular, a melhora nos índices é vista, pela sociedade e Governo, como o principal sinal de progresso na educação.

A justificativa da aquisição dos SAE, conjecturando melhorar a qualidade do ensino, traz, também, às Administrações Municipais, benefícios políticos eleitoreiros. Isso em função do discurso de que as escolas públicas municipais utilizam os mesmos materiais das escolas particulares, conhecidas por sua boa qualidade e eficiência e de encontrar respaldo no gosto popular, que desconhece haver diferença entre os materiais usados nas escolas particulares e os adquiridos para uso na rede pública de ensino.

## CAPÍTULO 3

### ENTRE LIVROS E APOSTILAS: SIMILARIDADES E DIFERENÇAS.

Os dois primeiros capítulos do presente estudo evidenciaram uma importante diferença entre dois materiais didáticos analisados, no que se refere à sua origem e seu desenvolvimento histórico: enquanto o livro didático apresenta um histórico mais extenso e ligado à política pública, as apostilas configuram-se como um material egresso da iniciativa privada e com uma história mais curta dentro do contexto educacional.

O histórico do livro didático evidencia sua estreita relação com as instituições públicas de poder. Desde o Governo de Getúlio Vargas, o livro didático tornou-se objeto de política pública, seja no aspecto legal, seja no seu financiamento. No que tange ao aspecto legal, o Estado Brasileiro edificou sua política pública para livros didáticos por meio de decretos, leis e outras medidas Governamentais que normatizaram a produção didática no Brasil. No aspecto financeiro, o subsídio governamental fez com que a indústria editorial brasileira se tornasse uma das maiores do mercado internacional (GUIMARÃES, 2012).

A história das apostilas na educação está fundamentada em uma lógica do mercado-privado. Ela nasce como material didático a ser usado em cursinhos, conforme explicado no capítulo 2, sem que tenha havido qualquer política pública voltada para o fomento de sua produção e comercialização. A política de descentralização da educação culminou na municipalização do Ensino Fundamental e a criação do FUNDEF/FUNDEB e, embora tenha dado grande impulso à expansão dos SAE nas redes públicas municipais de educação, não foi criada com esse objetivo. Entendemos a entrada dos SAE nas escolas públicas como um “efeito colateral” do processo de descentralização da educação nos anos 90 e não seu objetivo.

Evidenciada a primeira grande diferença entre os dois materiais didáticos analisados, propomo-nos, neste capítulo, a analisar alguns pontos de convergência e outros de divergência entre os livros didáticos e as apostilas dos SAE sob 5 categorias: suporte didático-pedagógico, processo decisório de seleção, lócus, mercantilização e avaliação/currículo.

A escolha pelo uso da expressão “apostilas dos SAE” se justifica por, como visto anteriormente (Capítulo 2), os SAE não compreenderem apenas os materiais didáticos impressos, assim denominados, mas, sim, toda uma gama de serviços, dos quais o material didático apostilado é um dos componentes, não o único.

### 3.1 Suporte didático-pedagógico.

Começamos nossas análises acerca das características dos livros didáticos e das apostilas pela semelhança mais evidente, a de que ambos apresentam a mesma intenção: são instrumentos didáticos utilizados por professores e alunos como suporte ao processo ensino-aprendizagem.

Trata-se de materiais didáticos definidos, por Circe Bittencourt (2011), em uma concepção “mais ampla e atual”, como “mediadores do processo de aquisição do conhecimento, bem como facilitadores da apreensão de conceitos, do domínio de informações e de uma linguagem específica da área de cada disciplina” (BITTENCOURT, 2011, p. 296).

Por essa concepção de materiais didáticos, podemos inferir que esses são objetos criados para uso exclusivamente educativo, com finalidade de favorecer o processo ensino-aprendizagem, atuando como suporte a professores e alunos. Assim, não apenas livros e apostilas podem ser classificados como didáticos, mas, também, manuais, atlas e dicionários, além das mídias digitais, como CD, DVD, programas de computador, aplicativos de celular, dentre outros.

No entanto, em que pese sua criação para uso educativo, Bittencourt (2004, 2011 e 2015) classifica o livro didático em 4 aspectos, a saber: instrumento pedagógico; mercadoria; depositário de conteúdos escolares; veículo portador de um sistema de valores de uma ideologia e de uma cultura.

Dessas quatro classificações propostas pela autora, nos propomos a discorrer apenas sobre a questão do livro didático enquanto suporte de métodos pedagógicos, o que estenderemos, também, às apostilas, que, em que pese suas diferenças com o livro, também são objetos pertencente à literatura didática e, assim como o livro, muitas vezes, é o que possibilita o primeiro contato dos alunos com um código escrito, com intuito didático-pedagógico.

Além de explicitar os conteúdos escolares, é um suporte de métodos pedagógicos, ao conter exercícios, atividades, sugestões de trabalhos individuais ou em grupo e de formas de avaliação de conteúdo escolar. Essa sua característica de associar conteúdo e método de ensino explica a sua importância na constituição da disciplina ou do saber escolar. (BITTENCOURT, 2011, p. 302).

Por servir de suporte didático-pedagógico, tanto os livros didáticos quanto as apostilas apresentam um material destinado ao aluno e outro destinado ao professor, quando distribuídos às escolas. Chamado, comumente, de “Livro do Aluno”, “Livro do Professor” ou



“Manual do Professor”, nomenclatura que adotaremos na presente pesquisa, trata-se de um material diferente daquele usado pelo aluno e que contribui com o professor para que este conheça melhor os pressupostos teórico-metodológicos do material didático, orientando-o na elaboração de estratégias a serem usadas com os alunos e fornecendo os subsídios necessários para melhor proveito da prática docente.

A origem do “Manual do Professor” remonta aos anos 60, quando a editora Ática apresentou esse material, obtendo grande aceitação por trazer a resolução de exercícios propostos e fornecer os planejamentos anuais e bimestrais. Desde então, o Manual tem sido confeccionado pelas editoras de livros didáticos adotados por professores no Brasil e se tornou parte integrante das obras distribuídas pelo PNLD (GUIMARÃES, 2012).

A partir da edição de 2010 do PNLD, esse Manual começou a ser delineado em detalhes em sua especificidade, para evitar que essa importante ferramenta fosse tão somente o livro do aluno adicionadas as respostas.

Esse edital [2010] traz uma proposta que, embora esboçada em outros momentos, agora aparece delineada em detalhes, no que concerne à especificidade do Manual do Professor. Se antes esse material já não era aceito apenas como o Livro do Aluno adicionado às respostas dos alunos esperadas nas atividades, agora ele se configura em um material complementar, mas totalmente diferenciado do anterior. (OLIVEIRA, 2013, p. 365).

A ideia proposta pelo MEC, ao delinear melhor os detalhes sobre a elaboração do Manual do Professor, teve por objetivo fazer desse instrumento uma importante ferramenta de subsídio didático-pedagógico para o docente, não apenas um livro com as respostas das atividades a que os alunos deviam responder.

O Manual do Professor é item obrigatório para inscrição das obras no PNLD, passando, também, por avaliação realizada por especialistas, que, a partir do PNLD 2011, transformou-se em critério de exclusão de coleções que apresentassem manuais com problemas ou com conteúdo superficial.

O Edital do PNLD 2011 estabeleceu, pela primeira vez, que uma coleção pode ser excluída caso seu manual do professor apresente problemas em sua elaboração ou se apresente de modo excessivamente superficial. Isso significa dizer que esse item tende a receber, daqui para frente, uma atenção mais cuidadosa por parte das editoras. (BRASIL, 2010, p. 15).

Ressaltamos, aqui, que o Manual do Professor já era parte integrante das coleções inscritas no PNLD antes mesmo das edições de 2010 e 2011, sendo, inclusive, objeto de avaliação pelos especialistas. Porém, a partir da edição 2010, esse material passou a ser

melhor delineado no edital e, a partir de 2011, transformou-se em item de exclusão das coleções, caso não atendessem às especificações prescritas no edital. Essas medidas tomadas reforçavam a preocupação do Governo Federal com a qualidade desse material, fazendo com que editoras conferissem a ele a devida importância e cuidado na sua elaboração.

Os grupos empresariais dos SAE também elaboram material destinado ao professor, com a finalidade de que esses conheçam melhor o material didático em sua estrutura, conteúdo e metodologia.

A pesquisa de Adrião et al (2015) analisou 5 grandes empresas que ofereciam produtos e serviços às redes públicas de ensino e constatou que apenas duas dessas disponibilizavam, aos professores das redes, um material denominado “Manual do Professor”. As demais ofereciam um “material virtual de apoio”.

A utilização de recursos virtuais constitui-se como uma característica dos serviços oferecidos. Materiais de orientação são disponibilizados on-line para os profissionais das redes contratantes pelos cinco grupos pesquisados. Em todos os casos, as páginas dos sistemas privados anunciam assessorias e apoio mediante o acesso a seus portais. (ADRIÃO et al, 2015, p. 45).

Uma das empresas que fornecem o Manual do Professor informou à pesquisa de Theresa Adrião e outras (2015) que o mencionado material se tratava de:

(...) material produzido pelos próprios autores das apostilas elaboradas para os alunos, com a preocupação de explicar ao docente a fundamentação teórica das atividades propostas, bem como indicar sugestões de leituras e novas atividades para aprofundamento. (ADRIÃO et al, 2015, p. 45).

Entendemos que a elaboração de material destinado ao auxílio do professor, disponibilizado física ou virtualmente, seja um ponto comum entre os dois materiais. A recomendação de que se investisse em materiais de cunho docente, como forma de subsidiar seu trabalho pedagógico, esteve presente no corpo do texto do documento intitulado “*Recomendações para uma política pública de livros didáticos*” (OLIVEIRA, 2013).

Sobre o Manual do Professor, o referido documento acima mencionado, sugeria a elaboração “não somente de materiais didáticos destinados ao uso do aluno (acompanhados de um manual do professor), mas também de materiais didáticos destinados apenas ao docente” (BATISTA, 2001, p. 32).

Margarida Maria Dias de Oliveira afirma que para implementar essas recomendações, as editoras de livros didáticos deveriam “investir em novas propostas e novos

materiais e encomendar também a produção de materiais destinados aos professores” (OLIVEIRA, 2013, p. 362).

A importância da elaboração de um Manual do Professor justifica-se em razão desse material ser fundamental na transposição do conhecimento científico em conhecimento didático. Feito esse que colabora com o professor na sistematização e mediação dos conteúdos destinados aos alunos, assim como no planejamento de aulas e atividades, sempre respeitando o Projeto Político Pedagógico da escola e sem interferir na autonomia do trabalho docente.

Por essa razão, editoras de livros didáticos e de apostilas oferecem, a partir das reflexões apresentadas anteriormente, junto aos seus usuários, esse importante material a ser utilizado como ferramenta de apoio ao docente. A diferença entre os manuais dos livros didáticos e o SAE, refere-se ao fato de que os primeiros passam por avaliação realizada pelo MEC, junto com as coleções, enquanto os SAE não passam por esse processo, como veremos mais adiante no presente capítulo.

### **3.2. Processo decisório.**

Chamamos de processo decisório a centralidade na escolha dos materiais didáticos a serem utilizados nas escolas. Tanto os livros didáticos como as apostilas são materiais que chegam às salas de aula como fruto de uma decisão tomada por alguém ou por um colegiado.

Como são escolhidos? Há participação dos professores? Há o envolvimento da comunidade escolar? Nessa subseção, elucidaremos como se dá o processo de escolha de cada um dos materiais ora analisados.

Conforme vimos, no capítulo 1, a escolha do livro didático a ser utilizado nas escolas durante cada edição do PNLD é realizada pelos próprios professores das respectivas disciplinas da grade curricular. A possibilidade de alocar o professor para o centro do processo decisório de escolha do material didático a ser utilizado por ele e pelos alunos configurou-se como uma inovação trazida em ocasião da criação do PNLD, em 1985.

O Ministério da Educação aponta como momento fundamental na história das políticas públicas relacionadas ao livro didático, o ano de 1985, pois, desde então, os professores têm o poder de escolha do livro que será utilizado. (OLIVEIRA, 2013, p. 360)

Concordamos com a afirmação de Oliveira (2013) quanto à importância do PNLD, quando da sua criação, em conferir ao professor o poder de escolha do material didático, já

que, ao analisarmos o histórico da política pública para o livro didático, percebemos que essa escolha poucas vezes esteve sob a responsabilidade direta dos professores.

Para auxiliar o professor na escolha do livro, à época da criação do PNLD, em 1985, foi elaborado um material intitulado “A nova escolha do livro didático” (FAE, 1985). Tratou-se da primeira experiência de edição de um material oficial destinado a auxiliar os professores na escolha do livro didático, prática que permaneceu nas edições seguintes do PNLD, as quais mantiveram a prática de edição de materiais específicos para o subsídio das escolhas dos docentes.

A partir da edição de 1997, como parte da reformulação do Programa, tais materiais, conhecidos como Guia de Livros Didáticos, passaram a conter, além da relação de obras disponíveis para escolha, também a avaliação e resenha das mesmas, o que permanece até os dias atuais.

O processo de escolha dos livros didáticos, consolidado ao longo das edições do programa a partir de 2007, tem seguido o seguinte padrão: acesso dos professores ao Guia de Livros Didáticos e sua leitura; escolha das obras de suas preferências; discussão sobre opções em reuniões com demais colegas, da mesma série ou da mesma disciplina, e com os dirigentes da escola; elaboração de uma ata relatando a 1ª e a 2ª opção de escolha; entrega da ata ao Diretor da escola, que, por sua vez, informa, ao MEC, registrando a escolha dos professores no sistema do FNDE.

Ao analisar o edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o PNLD 2017, constatamos que havia a orientação de que a escolha das obras didáticas fosse “realizada de maneira conjunta entre o corpo docente e dirigente da escola com base na análise das informações contidas no Guia de Livros Didáticos” (MEC, 2015, p. 12).

Por esse excerto presente no texto oficial do Ministério da Educação, pressupõe-se que a escolha dos livros didáticos fosse resultado de um processo coletivo que envolvesse vários agentes educacionais, utilizando, como referencial de suas escolhas, o Guia de Livros Didáticos. Material esse distribuído às escolas e no qual constava, além da relação dos livros de cada disciplina, uma resenha, que auxiliava na escolha da coleção dos livros que melhor se adequassem ao objetivo dos professores e ao projeto político pedagógico da escola, o que justificava, também, a participação dos dirigentes no processo de escolha.

Entendemos que o referido processo privilegia a autonomia docente na escolha do material que ele entende como o que melhor se adequará às suas expectativas. De posse de informações prévias sobre os livros, presentes no Guia, os professores configuram-se como os

principais sujeitos do processo decisório, escolhendo as coleções que serão utilizadas na escola ao longo do triênio de vigência do PNLD.

Na edição do PNLD 2017, as escolhas foram realizadas por coleções<sup>22</sup>. Isto é, cada disciplina contava com uma relação de coleções com possibilidade de serem usadas em todas as séries finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano), entre os anos de 2017 e 2019. Dentre as opções, a escola selecionava duas. Essa escolha, conforme mencionada no capítulo 1, ao ser realizada pela escola, e não por turmas, impede que uma mesma escola adote duas coleções diferentes para uma mesma disciplina.

Todavia, era possível, e a presente pesquisa detectou essa prática, conforme podemos ver na Tabela 1, que, em uma mesma cidade, escolas diferentes utilizassem coleções de livros didáticos diferentes, certamente em razão da seleção ter sido a que melhor atendia à proposta da escola e aos interesses pedagógicos dos respectivos professores. No entanto, o único caso em que esse fato ocorreu, foi na cidade de São Joaquim da Barra, onde as escolas do Ensino Fundamental Final eram, todas elas, escolas estaduais, à época da pesquisa.

Podemos depreender, analisando a mesma Tabela 1, que, nas cidades onde o Ensino Fundamental Final já estava municipalizado e a Administração Municipal optou pela adesão ao PNLD, a escolha dos livros didáticos foi realizada de forma conjunta, com a adoção do mesmo livro de História em todas as escolas. Escolha conjunta que padronizava o material didático à maneira do que acontecia quando um município adotava os SAE.

Como a pesquisa compreendeu apenas os materiais de História, não podemos afirmar que o mesmo aconteceu com os materiais didáticos das demais disciplinas. Contudo, podemos, e nossa experiência em sala de aula e gestão educacional corrobora essa afirmação, deduzir que houve interferência das Administrações Municipais nessa escolha, sob a justificativa de uniformizar o currículo municipal, com o propósito de facilitar, quando acontecesse, a transferência de alunos de uma escola para outra. Com a padronização do material, além da atividade docente ser facilitada, não haveria problemas quanto à aquisição de novos materiais para o aluno transferido.

Em sendo correta nossa inferência, essa constatação não coaduna com que o MEC recomenda aos docentes quando da escolha dos livros didáticos do PNLD, marcada pela democracia e participação coletiva. A escolha dos livros didáticos realizada de maneira democrática e com participação coletiva tem sido uma constante nas últimas edições do PNLD. Trata-se de uma recomendação expressa nos editais do Programa e uma prática já

---

<sup>22</sup> Desde a edição do PNLD/2002 a escolha das obras é feita por coleções e não por obras isoladas como nas edições anteriores a essa data (vide capítulo 1).

consumada entre os professores, o que assegura a autonomia docente na seleção dos materiais a serem utilizados.

Faz-se necessário, aqui, considerarmos um possível, senão um, prejuízo da plena autonomia docente e escolha democrática do livro didático, o fato das escolas terem de elencar uma 2ª opção de cada livro escolhido, caso a 1ª opção não possa ser contemplada.

A escolha de duas opções para cada coleção de livro didático tem sido uma regra presente nas edições do PNLD, desde a edição 2005 do Programa, e que se manteve inalterada desde então. Trata-se de uma medida que visa assegurar o recebimento de livros didáticos em todas as escolas atendidas pelo Programa do Governo Federal. A escolha de duas opções de livros didáticos está prescrita em documento oficial do PNLD2017 da seguinte maneira:

Para cada componente curricular, deverão ser escolhidas duas opções, 1ª e 2ª, de editoras diferentes. Quando a 1ª opção for indicada, automaticamente, o sistema preencherá a 2ª opção com “Não desejo receber livros diferentes da 1ª opção”. É importante, então, indicar em 2ª opção a coleção que deseja receber. (FNDE 2017, p. 14).

Presencia-se a prescrição da escolha de uma 2ª opção sob pena de, ao não fazê-la, o próprio sistema do FNDE preenchê-la com opção de que a escola não deseja receber outro livro que não aquele indicado na 1ª opção. Há, ainda, a ressalva de que os livros escolhidos nas duas opções devem ser de editoras diferentes.

O mesmo documento adverte que “caso não seja possível ao FNDE a contratação da editora da 1ª opção, serão distribuídos os livros da 2ª opção. Por esse motivo, a escolha da 2ª opção precisa ser tão cuidadosa quanto a da 1ª.” (FNDE, 2017B, p. 15).

Questionamos o FNDE, via página eletrônica denominada “Acesso à Informação<sup>23</sup>”, sobre quais os motivos que impossibilitariam a contratação de determinada editora, razão pela qual existe a necessidade das escolas indicarem uma segunda opção de livros didáticos. Em resposta, datada de 24 de junho de 2019, o FNDE informou que há uma Comissão Especial de Negociação que cuida do assunto e que:

Os valores de negociação de cada título levam em consideração os custos de produção dos fornecedores, especificações técnicas dos materiais e as faixas de tiragem dos livros necessários para atender os estudantes e professores. Nessa etapa, a existência de duas opções de escolha registradas pela escola é fundamental para que o FNDE possa ter outra possibilidade de atendimento para o caso da editora detentora da primeira opção não aceitar o valor proposto ao final da negociação. Após essa etapa e uma vez verificado que o fornecedor atende a todas as exigências previstas em Edital, tais como: regularidade econômico-financeira, regularidade

---

<sup>23</sup> <http://www.acaoainformacao.gov.br/>.

jurídica e trabalhista, ele estará apto a firmar o contrato de fornecimento de livros com o FNDE.

Ocorre que, algumas vezes, no momento da contratação, o fornecedor não consegue comprovar essas exigências, o que acarreta a impossibilidade de sua contratação. Nesse caso, mais uma vez, a escolha em duas opções garante que a escola participante não seja prejudicada com a falta de livros, havendo a contratação do título escolhido em 2ª opção. (FNDE, 2019).

Podemos compreender, a partir da resposta dada pela autarquia, que os motivos pela não contratação da indicação primeira de material didático a ser adotado são burocráticos e comerciais, dadas as razões acima expostas.

É válido sublinhar que entendemos a necessidade da 2ª opção como uma medida que visa assegurar o recebimento de livros didáticos em todas as escolas atendidas pelo Programa do Governo Federal. Contudo, consideramos tratar-se de prejuízo à autonomia docente no sentido deste, talvez, ser obrigado a utilizar uma opção de material que, embora sua escolha tenha sido realizada nos mesmos moldes da indicação principal, não foi a opção que entendeu ser a melhor a adequar-se às necessidades da sua disciplina, utilizando a 2ª indicação por razões burocrático-comerciais, em detrimento das didático-pedagógicas.

Para que os professores tivessem a certeza de que sua escola receberia os livros indicados como sua 1ª opção, o Governo Federal deveria criar mecanismos que possibilitassem a negociação com as editoras, antes mesmo das obras serem avaliadas e disponibilizadas para a escolha no Guia de Livros Didáticos. Desse modo, garantiria que a escolha dos docentes fosse plenamente respeitada.

Se a escolha dos livros didáticos do PNLD pelos professores, embora cercada de garantias de uma escolha transparente e fruto de discussão entre os pares, é passível de crítica referente ao prejuízo da autonomia docente, nos casos em que os livros recebidos não sejam os escolhidos como primeira opção, também o outro material didático analisado pela presente pesquisa, as apostilas dos SAE, são passíveis de críticas, quanto ao processo decisório de sua escolha.

A crítica a respeito de uma possível falha no processo decisório na escolha dos livros didáticos a serem usados pelos professores ganha contornos nítidos, quando analisamos a escolha dos SAE. Percebemos, na escolha do uso deste material, uma sistemática muito distinta, quando comparada aos livros didáticos, sobretudo no que tange a autonomia e participação docente.

Não foi encontrada, em nenhuma das pesquisas que utilizamos como referencial, alusão quanto à participação direta dos professores na escolha dos materiais didáticos apostilados, à maneira de como é realizada no PNLD, seguindo os trâmites já apresentados.

Pesquisas, como as de Amorim (2008), Cain (2014), Nascimento (2015) e Nicoletti (2009), apontam que a escolha sobre qual empresa de SAE fornecerá materiais didáticos e assessoria pedagógica às escolas municipais é realizada pelo Poder Executivo Municipal, seja em decisão monocrática do Prefeito ou em consonância com o Secretário de Educação.

Ivair Fernandes de Amorim, em sua pesquisa *Reflexões críticas sobre o sistema apostilado de ensino*, aponta o caráter monocrático da decisão do poder executivo municipal na escolha dos materiais didáticos usados nas escolas públicas municipais. Assim, afirma que “a contratação de sistemas apostilados, de ensino é tida como dádiva do prefeito – é ele quem decide, escolhe e faz este tipo de alteração na educação municipal” (AMORIM, 2008, p. 91).

O autor especifica o poder decisório a cargo do poder executivo municipal:

Logicamente quando dizemos do poder executivo municipal este se encontra neste momento apoiado por seus secretários, mas isso não revela um processo de escolha coletiva, pois o secretariado municipal geralmente é formado por cargos em comissão. (AMORIM, 2008, p. 91).

Apesar da participação do/da Secretario/Secretária de Educação nas decisões tomadas por uma Administração Municipal, esta não se configura, necessariamente, como fruto de uma decisão coletiva, pois tais cargos são comissionados, ou seja, de livre nomeação e exoneração do Chefe do Executivo, o Prefeito, e a ele cabe a decisão final. Ainda que possa haver sugestões da Secretaria da Educação, cabe ao Prefeito a decisão final e toda a parte burocrática para a consecução da contratação da empresa escolhida.

Destarte, a ação monocrática do Chefe do Executivo na escolha dos materiais didáticos a serem utilizados no Município, revela o tamanho da concentração de poderes nas mãos do Prefeito com o processo de municipalização do Ensino Fundamental, o que confere a essa municipalização um aspecto de “Prefeiturização” (ABREU, 1999) da Educação.

João Ernesto Nicoletti, em dissertação intitulada *Ensino apostilado na escola pública: Tendência crescente nos municípios da região de São José do Rio Preto-SP*, afirma que “a figura do prefeito municipal em uma cidade pequena representa o efetivo poder decisório” (NICOLETI, 2009 p. 52-53). No caso da escolha do SAE na cidade por ele pesquisada, a decisão pelo apostilamento das escolas municipais, bem como qual empresa seria contratada, foi tomada pelo Coordenador do Departamento Municipal de Educação, após aprovação e autorização do Prefeito Municipal.



Inclusive quando da renovação do contrato com a empresa, a pesquisa em questão verificou que houve, por parte da Administração Municipal, a preocupação apenas com as questões técnicas e legais, em detrimento das pedagógicas.

Não se faz menção, em nenhum momento, sobre a realização de estudos e análises desse material por parte dos professores, que dariam aval ao prefeito municipal para continuar com a mesma apostila e metodologia por quatro anos seguidos. (NICOLETI, 2009, p. 71).

Não apenas a escolha sobre qual material e qual empresa o forneceria foi tomada pelo poder Executivo, no caso em questão, como, também, a renovação do contrato, quando do seu término, sem que qualquer avaliação ou análise, por parte dos docentes, tenha sido realizada.

Na dissertação intitulada *Programa Nacional do Livro Didático e sistemas apostilados de ensino: Um diálogo mediado pela Prova Brasil*, a pesquisadora Karine Nascimento, ao comparar as formas como livros didáticos e apostilas são escolhidos, reforça que os materiais apostilados, ao contrário dos livros, são escolhidos pelos gestores municipais, sendo eles o próprio Prefeito ou o Secretário de Educação:

“(...) enquanto o livro didático é escolhido pelos professores em cada escola, este [SAE] é escolhido pelo gestor municipal (muitas vezes o prefeito ou o secretário de educação). Uma vez que o gestor municipal opte pelo Sistema Apostilado de Ensino, ele passará a ser utilizado em toda a rede de ensino municipal pública do município. (NASCIMENTO, 2015, p. 21).

Trata-se de outra pesquisa que reforça a decisão de caráter unilateral dos gestores políticos de uma cidade que optou pela escolha de SAE, em detrimento da participação do convênio com o Governo Federal para a aquisição de livros didáticos via PNLD, e o consequente alijamento do professor no processo decisório de escolha dos materiais quando Administrações Municipais optam pelo uso de SAE.

Diferentemente dos autores supracitados, Amadeu Moura Bego, na tese *Sistemas Apostilados de Ensino e Trabalho Docente: Estudo de Caso com Professores de Ciências e Gestores de uma Rede Escolar Pública Municipal*, analisa o processo de adoção e utilização dos SAE nas escolas da rede escolar pública municipal da cidade de Catanduva/SP, na qual constatou uma pequena ampliação na participação dos agentes no processo decisório para além do Prefeito e Secretário.

A pesquisa de Bego (2013) afirma que o processo de escolha ficou a cargo dos gestores da Rede Escolar Pública Municipal (REPM), que inclui a Secretária de Educação e a

Coordenadora Pedagógica, além dos gestores das Unidades Escolares (UE). Contudo, não foi detectado, pelo pesquisador, a participação dos professores no referido processo.

No que se refere ao processo de escolha, é possível notar que o mesmo se restringiu aos gestores da REPM de Catanduva. Os gestores das UE participaram mediante a apreciação de vários materiais de SAE e opinando sobre a qualidade dos serviços oferecidos. Segundo os depoimentos das professoras, não houve uma ampla consulta aos professores e nem mesmo contou com sua participação efetiva. (BEGO, 2013, p. 193).

E conclui:

A partir da análise das entrevistas dos gestores e das professoras, percebe-se que a decisão pela adoção de um SAE foi tomada essencialmente pelos dirigentes ligados a PM e a SME e, por isso, podemos afirmar que a escolha do SAE se deu na esfera da gestão das UE e da SME. A adoção do SAE se configurou, portanto, em um processo verticalizado no qual os professores da Rede não participaram efetivamente com direito à opinião e, sobretudo, com direito à interferência. (BEGO, 2013, p. 193).

Em que pese o alargamento do número de participantes no processo decisório na pesquisa citada acima e o fato de esses não serem apenas ocupantes de cargos comissionados, mas, também, no caso das Diretoras de escola e Coordenadora Pedagógica, servidoras concursadas, há de se considerar que, uma vez mais, os docentes foram excluídos da decisão de escolha dos materiais didáticos por eles utilizados. Decisão que, novamente, ficou a cargo dos gestores municipais.

Alessandra Ap. Cain, em sua tese intitulada *A organização do trabalho pedagógico na escola e o sistema apostilado de ensino: um estudo de caso*, afirma que:

Em estudos anteriores sobre a implantação de sistemas apostilados de ensino em municípios paulistas, foi observado que, quase na totalidade dos casos, os profissionais da educação e os usuários das unidades escolares não foram consultados sobre o tema. A participação dos profissionais da educação se reduziu ao recebimento de informações posteriores à contratação do sistema apostilado de ensino e à presença em reuniões de apresentação promovidas pela empresa contratada; (...). A decisão de adotar o sistema apostilado coube, exclusivamente, ao gestor municipal. Aos profissionais nas escolas, pelo menos no plano das orientações, coube o exercício do aprendizado sobre como utilizar o material didático apostilado e a participação dos processos formativos. (CAIN, 2014, p. 75).

A afirmação da autora ratifica, como viemos demonstrando, a indicação dos materiais didáticos usados nas escolas municipais como exclusiva do Poder Executivo Municipal, reiterando a prática de excluir os professores de tal indicação, cabendo-lhes um papel secundário no processo decisório na seleção do SAE. Vale ressaltar que os referidos

“processos formativos”, a que a autora se refere, são de responsabilidade da empresa de SAE e é parte integrante no pacote de serviços vendido às prefeituras.

Adrião et al (2016), em pesquisa realizada envolvendo 7 municípios de 4 estados brasileiros<sup>24</sup>, também corroboraram que há a exclusão dos docentes no processo decisório de escolha de materiais. Nos 7 municípios pesquisados, não foi constatado, em nenhum deles, a presença da participação docente no processo.

No entanto, em todos esses municípios houve referência à decisão da seleção pelos SAE sendo tomada pelo Poder Executivo Municipal, fosse pelo Prefeito, pelo Secretário ou, ainda, a mais recorrente, por colegiados, formados por diretores ou coordenadores de escola, designados pelo Prefeito ou pelo Secretário, com validação do Conselho Municipal de Educação.

Em nosso entendimento, tais decisões colegiadas apenas legitimam a escolha do Prefeito Municipal, não representando a vontade dos professores. Apesar de os colegiados serem compostos por profissionais da área pedagógica, como diretores e coordenadores, lembramos que estes são, na maioria das vezes, sobretudo em cidades menores, onde a incidência dos SAE é maior (conforme visto no capítulo 2), indicados pelo próprio Prefeito para ocupar esses cargos, de maneira comissionada. Fato esse que limita a independência desses, em razão da possibilidade de demissão a qualquer momento.

Entendemos, a partir das pesquisas analisadas, que a escolha dos SAE parte por iniciativa do Poder Executivo Municipal, desconsiderando critérios pedagógicos na sua escolha. Muito raramente, o Prefeito discute o assunto com o Secretário de Educação, para que, juntos, indiquem a empresa que entendem ser a melhor para o interesse público.

Em um caso específico, houve uma participação um pouco mais ampla, que envolvia diretores escolares. Não obstante, em todas as pesquisas consultadas, não houve menção da participação docente no processo decisório da seleção do material didático. Em via de regra, o Poder Executivo Municipal que decide não apenas sobre qual material será utilizado, livros didáticos ou SAE, mas, também, no caso da opção pelo SAE, qual marca será utilizada na rede municipal, dentro da gama de empresas que fornecem tal material.

---

<sup>24</sup> A autora não menciona os municípios pesquisados, chamando-os por números romanos de I a VII. No entanto, os estados dos municípios pesquisados são revelados, sendo 4 municípios do Estado de São Paulo (Municípios I, II, III e V), um do Estado de Santa Catarina (Município IV), um do Estado de Alagoas (Município VI) e um do Estado da Bahia (Município VII).

### 3.3. Lócus dos materiais.

Podemos explicitar o lócus dos materiais didáticos usados nas redes de ensino da seguinte maneira: enquanto os livros didáticos são materiais cuja incidência ocorre em escolas do sistema público federal, estadual e municipal, a incidência dos SAE é exclusivamente das escolas do sistema público municipal, além das escolas da rede particular. Não por coincidência, há essa distinção, tão nítida, no lócus de ocorrência entre os dois materiais analisados.

Os livros didáticos atendem à educação de todas as instâncias de poder, seja ela Federal, Estadual ou Municipal, em razão da existência de um Programa responsável pela Política Pública dos livros didáticos no país. Desde 2009, “exige-se que as redes de ensino firmem termo de adesão com o FNDE para formalizar sua participação nos programas de livro didático” (BRITTO, 2011, p. 8) que, uma vez assinado, não é necessário renová-lo. Essa medida “visa maximizar a eficiência dos recursos empregados, de modo a evitar a remessa automática de livros para estados ou municípios que adotem outros materiais didáticos, como sistemas apostilados” (BRITTO, 2011, p. 8).

A “remessa automática” a que a autora Tatiana Feitosa de Britto se refere diz respeito ao envio de livros para as escolas que não realizam a escolha do livro didático para o triênio, ao optarem por usar o SAE, deixando de solicitar o uso exclusivo do PNLD. Envio esse à revelia da não escolha. Nesse sentido, nos municípios que optam pela aquisição de SAE, há a necessidade das escolas de informarem ao FNDE sua exclusão do PNLD, visando evitar a remessa automática, recebendo livros dos quais não usarão nas escolas de sua rede de ensino.

No que se refere à adoção do material didático, portanto, resta claro que, aos municípios, existe a opção de suas redes de ensino aderir ao PNLD ou adquirir os SAE, enquanto às escolas estaduais e federais, essa opção, por enquanto, ainda não é possível, pois para tanto, o Governo Estadual Paulista deveria realizar uma licitação para contratação de um SAE para o fornecimento de material didático apostilado à sua rede de ensino, o que, até o presente ano, não aconteceu. Logo, a atuação dos SAE, por enquanto, limita-se às escolas municipais, enquanto os livros didáticos atendem a todas as esferas de poder: federal, estadual e municipal.

Além de atender a todas as esferas de poder, o PNLD contempla, com a oferta de livros, todas as etapas do ensino regular da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio) e, também, a EJA.

Isso ocorre porque, desde a chamada *Segunda Fase* do PNLD (CASSIANO, 2007), o Governo Federal objetivou a concretização do tripé “universalização, ampliação e avaliação” (vide capítulo 1), o que, para que fosse possível, foi necessária uma reformulação no Programa, criado em 1985.

A reformulação, efetivada em 1995 sob o Governo FHC, teve início em 1993, com a elaboração do documento Plano Decenal Educação para Todos, que balizou a reformulação do PNLD e teve como uma de suas metas globais “descentralizar progressivamente os programas de livro didático e de merenda escolar” (BRASIL, 1993a, p. 43).

A centralização era uma característica presente na política pública para livros didáticos no Brasil até os anos 80 (CASSIANO, 2007; MANTOVANI, 2008 e ROMANINI, 2013). Realidade essa que começou a ser alterada em 1995, com o Governo Federal propondo ao Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) o planejamento e a execução do PNLD de maneira descentralizada, com a participação financeira dos Estados quando a compra realizada excedesse o montante repassado pelo Ministério (CASSIANO, 2007 e ROMANINI, 2013). Contudo, o modelo centralizado continuava a existir.

Assim, o PNLD passou a ter duas formas de execução, uma centralizada, com ações integralmente a cargo do FNDE e outra descentralizada, implementada pelos Estados, mediante repasse de recurso federal (ROMANINI, 2013).

Vários estados aderiram à proposta da descentralização, porém, a maioria encontrou dificuldade para operacionalizar o PNLD nesse modelo, de modo que apenas MG e SP se mantiveram nele. Entretanto, MG voltou a participar do Programa de maneira centralizada no ano 2000, enquanto SP só o fez em 2006 (CASSIANO, 2007), quando, sob o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), a gestão do PNLD passou por um processo de recentralização.

Vale situar na década de 90, a descentralização de recursos do PNLD, onde o Estado de São Paulo e o de Minas Gerais 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. (ROMANINI, 2013, p. 144).

Pelo modelo descentralizado, proposto nos anos 90, o Governo Federal destinou recursos aos estados e estes ficaram responsáveis por todo o trâmite burocrático de licitações para viabilizar a compra dos livros, bem como por todas as demais etapas do processo já descritas no capítulo 1. A dificuldade em empreender essa operacionalização levou os estados

a se afastarem do modelo descentralizado, cada vez mais sob a tutela do Governo Federal, que contava com maiores recursos financeiros e estruturais para promover, ele próprio, a gestão do PNLD.

Desde o ano de 1997, a operacionalização do PNLD, na forma centralizada, é de responsabilidade do FNDE. Na execução do Programa, cabe à autarquia, no que diz respeito aos livros didáticos:

[...]

IV - apoiar o processo de escolha ou montagem dos acervos e compilar seus resultados, a fim de subsidiar as fases de negociação, aquisição, produção e distribuição;

V - realizar a negociação de preços e formalizar os contratos de aquisição; (FNDE, 2017b).

[...]

Chamamos a atenção para os itens IV e V, que dizem respeito à negociação e aquisição das obras a serem distribuídas. Essa negociação é realizada, pelo FNDE, diretamente com as editoras e começava com publicação de edital, que indicam os critérios para a inscrição dos livros pelas respectivas editoras. Em seguida, é realizada uma triagem das obras inscritas, feita pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, o qual verificava a conformidade técnica e física dos livros, ao compará-los com o especificado no edital: gramatura, peso espessura, tipo do papel, dentre outras.

A etapa seguinte é composta pela avaliação das obras, realizada por Universidades públicas, e definidas, também, por meio de edital público. As obras aprovadas são incluídas no Guia de Livros Didáticos, distribuídos às escolas como fonte de informação para a tomada de decisão da escolha por parte dos professores.

Em suma, por meio do Edital do PNLD, o FNDE:

[...] estabelece todos os critérios que serão utilizados nas avaliações (técnica e acadêmica) que determinam se os livros poderão ou não estar à disposição por meio do Guia do PNLD para escolha pelos professores e compra pelo Governo Federal” (OLIVEIRA, 2013, p.360).

Uma vez escolhidos pelos professores, as opções de livros didáticos são compiladas e, então, o FNDE, conhecendo as quantidades de livros necessários para a sua aquisição, negocia sua compra com as respectivas editoras, sem a realização de licitação.

Compilados os pedidos, o FNDE negocia a aquisição dos exemplares diretamente com as editoras, relativos à primeira opção manifestada pelas escolas. A aquisição é

realizada por inexigibilidade de licitação, considerando que as escolhas dos livros são efetivadas pelos professores. (BRITTO, 2011, p. 8).

A licitação é o procedimento administrativo formal usado pelo poder público para adquirir produtos e contratar obras e serviços. É um processo que visa garantir equidade entre as empresas na disputa para atender às necessidades do poder público, quando este não conta com os recursos humanos, nem materiais, necessários para fazê-lo. Ela se faz necessária para conferir economia e transparência no gasto do dinheiro público, além de ser um procedimento obrigatório para o poder público em todas as suas esferas, regulamentado pela lei nº 8.666/93. Lei essa que estipula modalidades diferentes de licitação na aquisição ou realização de obras e serviços, determinadas em função do valor estimado do objeto a ser licitado, a saber: convite, tomada de preço e concorrência.

Para obras e serviços de engenharia, usa-se a modalidade “convite” para valores até R\$150.000,00; a modalidade “tomada de preço” para valores até R\$1.500.000,00 e a modalidade “concorrência” para valores acima de R\$1.500.000,00. Para compras e serviços, usa-se a modalidade “convite” para valores até R\$80.000,00. A “tomada de preço” é usada para valores até R\$ 650.000,00 e “concorrência” para valores acima de R\$650.000,00. (BRASIL, 1993b).

Estão previstos na lei casos em que há a dispensa da licitação, como na “aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo<sup>25</sup>” (BRASIL, 1993b). Nessa ressalva à realização de licitação, enquadram-se os livros didáticos, por se tratarem de materiais exclusivos das editoras, não havendo possibilidade de adquirir produto idêntico de outro fornecedor.

Essa é a razão principal que justifica a inexigibilidade de licitação por parte do FNDE junto às editoras, pois o mesmo livro não pode ser negociado por um valor inferior por outra editora. Trata-se de um objeto exclusivo de uma delas, produzido sob especificações técnicas e curriculares estipuladas pelo Ministério da Educação e avaliado por Universidades Públicas, seguindo, também, padrões estipulados pelo MEC e escolhidos pelos professores.

Essa é uma negociação realizada diretamente entre o FNDE e as editoras para aquisição de um produto exclusivo que cada uma destas produziu para fornecer às escolas públicas, diferentemente de outros produtos, inclusive fora do campo educacional, que fornecedores distintos podem ofertar por preços diferentes, o que justifica a realização de uma licitação.

---

<sup>25</sup> Art. 25, Inciso I.

Os recursos destinados à execução do PNLD provém, em sua maioria, da cota federal do salário-educação (BRITTO, 2011) e de recursos da União que, constitucionalmente, deve aplicar 18% de sua arrecadação na Educação<sup>26</sup>.

No que diz respeito ao SAE, esta é uma realidade exclusiva das escolas municipais em razão da descentralização da educação, ocorrida nos anos 90, que culminou na municipalização do Ensino Fundamental e criação do FUNDEF, conforme explicitado no capítulo 2 da presente Tese. Essa municipalização possibilitou a transferência da responsabilidade do Ensino Fundamental aos municípios. Desse modo, aqueles que aderiram e municipalizaram o Ensino Fundamental, passaram a ter a opção de receber os livros didáticos via PNLD ou adquirir os materiais didáticos junto às empresas privadas de ensino.

A transferência da responsabilidade pela Educação, no Ensino Fundamental, aos municípios possibilitou aos seus gestores o poder discricionário para optar pela adesão ao PNLD, mediante assinatura de termo, ou adquirir, no mercado educacional, o material didático a ser usado na sua rede de ensino.

Conforme já explicado neste capítulo, a escolha do material didático a ser utilizado por professores e alunos nas escolas públicas municipais é feita, na maioria das vezes, pelos gestores educacionais, quando não pelo próprio Prefeito em decisão monocrática.

Em razão das escolas públicas municipais atenderem à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, apenas essas duas etapas da Educação Básica são contempladas com material apostilado nas cidades que optaram pela contratação dos SAE no lugar do recebimento dos livros didáticos. O Ensino Médio é de responsabilidade do Estado, portanto, não tem a opção de receber materiais didáticos apostilados adquiridos pela Prefeitura, o que somente poderia acontecer caso a SEE/SP optasse pela contratação de empresa de SAE, o que demandaria a realização de processo licitatório a nível estadual para a contratação de tais empresas para fornecer materiais apostilados às escolas estaduais.

Todavia, nas cidades onde há Ensino Médio municipal, existe a possibilidade da aquisição dos SAE também para essa etapa, porém, o custo não pode ser pago com recursos provenientes do FUNDEB, nem dos 25% que, constitucionalmente, são obrigatórios às Prefeituras gastarem com Educação, em razão de que apenas a Educação Infantil e o Ensino Fundamental são obrigações dos Governos Municipais, conforme já explicado anteriormente.

---

<sup>26</sup> Existe um mecanismo chamado Desvinculação de Receitas da União (DRU), que “permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. (...) Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública.” (SENADO FEDERAL, 2019).



A contratação de empresa de SAE pelas Administrações Municipais tem sido realizada através de edital público de licitação na maioria das cidades pesquisadas pelo “Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional” (GREPPE) (ADRIÃO et al 2009a, 2015).

Apesar de recorrente nos municípios pesquisados pelo GREPPE, Tatiane Feitosa de Britto, do Centro de Estudos da Consultoria do Senado, atenta para o fato de que até o ano de 2007 muitos municípios do Estado de São Paulo adquiriram os SAE sem licitação, começando a fazê-lo só após essa data, por exigência do Tribunal de Contas do Estado (TCE).

[...] até 2007, a maioria dos municípios paulistas contratava os sistemas apostilados sem processo licitatório, com base no critério de notória especialização. A partir daquele ano, o Tribunal de Contas do Estado passou a exigir a realização de licitação, precedida de consulta ao órgão gestor da educação no município, para a escolha do sistema a ser utilizado. (BRITTO, 2011, p. 15).

A atuação do TCE/SP orientando as contratações nas Prefeituras Municipais é prática recorrente desse órgão, que norteia e fiscaliza as contas municipal e estadual. No caso específico da aquisição de materiais apostilados, tal prática emergiu no final do século XX, expandindo-se no começo do século XXI, conforme visto no capítulo 2. Em 2007, o TCE passou a exigir que Administrações Municipais realizassem licitação para aquisição de SAE, até então contratadas, muitas vezes, sem o referido certame, com a alegação de que era objeto de “notória especialização”.

O critério de “notória especialização” é um instrumento previsto na Lei nº 8.666/93, em seu Art. 25, Inciso II, que torna inexigível a licitação:

[...]  
 II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (BRASIL, 1993b).  
 [...]

Complementado pelo parágrafo 1º:

§1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (BRASIL, 1993b).

Com base nesse artigo da lei, muitos municípios não realizavam licitação para contratação de SAE, argumentando que as empresas ofereciam serviços personalizados aos municípios (NASCIMENTO, 2015).

A notória especialização se aplica nos casos em que o objeto seja de natureza técnica e, por alguma qualidade singular, seja distinto de similares, atendendo plenamente à demanda específica do poder público contratante, sem que haja empresa que possa executar ou fornecer objeto idêntico.

Não nos parece ser o caso da contratação dos SAE, seja pelo material didático, seja pelos serviços de assessoria pedagógica fornecidos, pois se trata de materiais e serviços presentes em inúmeras empresas do segmento educacional, não havendo, entre essas, uma distinção técnica que permita que uma ou outra seja classificada como singular. Ao contrário dos livros didáticos, cuja produção é feita tendo como referência as instruções técnicas prescritas em editais pelo FNDE. Ou seja, atendendo à demanda do órgão contratado de maneira singular, as apostilas são produzidas pelas empresas de SAE de maneira padronizada, visando atender ao máximo de municípios possível.

A partir de 2007, por conta da Deliberação TC-A-21176/026/06, em que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) deliberou sobre a contratação de Sistemas de Ensino por Administrações Públicas, ficou orientado que estas não mais deveriam ser adquiridas por inexigibilidade de licitação, mas “precedida do correspondente processo licitatório, preferencialmente do tipo técnica e preço” (SÃO PAULO, 2007).

O uso da expressão “preferencialmente”, que em um primeiro momento pode parecer contraditório, se justifica em razão do TCE/SP não se tratar de órgão normativo, mas consultivo e fiscalizador, não competindo a ele legislar sobre licitações, mas, sim, orientar, a fim de evitar, quando da apreciação das contas públicas pelo Tribunal, punições aos entes fiscalizados<sup>27</sup>, o que é, também, uma de suas atribuições.

A licitação por “técnica e preço” está prevista, na Lei 8.666/93, para ser usada em serviços, predominantemente, intelectuais (BRASIL, 1993b) e se trata de um tipo, não uma modalidade. Entendemos por modalidade a forma como a licitação é realizada, conforme já citados nesse capítulo, podendo ser por convite, tomada de preço ou concorrência. Enquanto tipo de licitação concerne ao critério a ser usado para julgar as empresas participantes desta, que pode ser: menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou, ainda, maior lance ou oferta, para os casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (BRASIL, 1993b).

---

<sup>27</sup> O TCE/SP julga as contas referentes ao Estado de São Paulo e aos Municípios paulistas, com exceção da capital que dispõe de Tribunal de Contas próprio.

A edição da Deliberação TC-A-21176/026/06 é um marco importante para a transparência dos gastos públicos, haja vista que, ao recomendar o tipo técnica e preço, o TCE/SP recomendava, por extensão, que não mais se usasse a inexigibilidade de licitação na contratação dos SAE, mas uma das modalidades presentes na Lei 8.666/93, conforme o valor do objeto licitado. Razão essa pela qual optamos pela utilização dessa modalidade no município de Ipuã/SP, no ano de 2007, para a contratação de empresas de SAE para o biênio 2008/2009.

Britto (2011) sublinha que, “embora importante, essa deliberação não impede, a nosso ver, que as licitações, possam sofrer algum tipo de direcionamento, por meio do detalhamento dos serviços educacionais a serem prestados pelas contratadas.” (BRITTO, 2011, p. 15).

A possibilidade de direcionamento em licitações para aquisição de SAE a que a autora se refere já havia sido debatida antes na pesquisa de Nicoletti (2009), na qual é feita a análise de uma carta convite para contratação de empresa de SAE. Nesta, chama atenção a descrição do objeto a ser adquirido, descrito como “apenas uma organização específica sobre como os componentes curriculares devem ser distribuídos nas apostilas, qual o formato do livro e do CD-Rom, e a periodicidade da remessa”. Ademais, é questionado “como a comissão municipal de licitação elaborou tal modelo de composição do material apostilado que não seja a partir de um conhecimento prévio do sistema privado de ensino selecionado.” (NICOLETI, 2009, p. 63). E conclui:

Em virtude desse tipo de especificações, dificilmente há oportunidade para que ocorra uma livre concorrência entre os participantes do processo licitatório, uma vez que somente a empresa previamente escolhida possui as características requeridas na carta convite. (NICOLETI, 2009, p. 63).

As pesquisas citadas apontam a eventualidade da existência de um certame pro forma realizado para legitimar uma escolha prévia sobre qual empresa forneceria material apostilado e assessoria pedagógica às escolas públicas municipais da Prefeitura contratante.

Em que pese a utilização de processo licitatório, seja na modalidade e tipo que a lei determinar, este, que deve ser usado com intuito de conferir transparência e economia ao erário municipal, pode vir a ser uma ferramenta usada de maneira direcionada para favorecer a empresa que melhor convier ao Chefe do Executivo ou a quem quer que decida pela escolha dos SAE na Administração Municipal.

A partir do que foi apresentado, entendemos que a forma de aquisição de materiais didáticos apresentou diferenças significativas, com os livros didáticos sendo adquiridos por inexigibilidade de licitação, em função do caráter de exclusividade desse material, produzido sob orientações específicas do Governo Federal e por ele avaliado. Por outro lado, para aquisição dos SAE há a necessidade de realização de processo licitatório e a recomendação do TCE/SP de que a licitação seja executada, preferencialmente, no tipo técnica e preço.

### **3.4. Mercantilização.**

Nesse tópico, focaremos nossas considerações acerca do livro didático enquanto mercadoria, e, por extensão, também o faremos com os SAE, discorrendo sobre os aspectos mercadológicos que envolvem a comercialização e o uso desses dois materiais.

Para Kazumi Munakata, na “sociedade atual, capitalista, todo esse processo desemboca num produto, que é a mercadoria. Não se pode abstrair do livro – e do livro didático – a determinação de que ele é, antes de tudo, produzido para o mercado” (MUNAKATA, 2012a, p. 184).

Concordamos com o autor, pois todo livro – o didático por extensão - em que pese ser um objeto cultural e/ou educacional, inegavelmente também é um produto do mercado, um objeto da indústria editorial. O livro didático, em especial, é uma subdivisão dessa indústria que movimenta enormes cifras financeiras no Brasil e no mundo.

Os números vultosos que o comércio de materiais didáticos movimenta justificam os estudos que se tem feito sobre essa temática em diversas pesquisas acadêmicas, como as já citadas. Na literatura sobre o livro didático, importantes autores têm discutido a relação desses materiais com o mundo do mercado nas últimas décadas.

Oliveira; Guimarães e Bomény (1984) discorreram, antes mesmo da criação do PNLD, sobre o que traria novo impulso à indústria editorial no Brasil, apontando a importância econômica do livro didático como sendo paralela à importância Pedagógica e Política. Para os autores,

A importância do livro didático não se restringe aos seus aspectos pedagógicos e às suas possíveis influências na aprendizagem e no desempenho dos alunos. O “mercado” criado em torno do livro didático faz dele importante mercadoria econômica, cujos custos muito influem na possibilidade de acesso, a ele, de expressivo contingente da população escolarizada. (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 11).

O livro didático já era alvo de discussão sob o viés de objeto de mercado à época em que esses autores escreveram a obra *A política do Livro Didático*. Desde a criação da Caldeme, em 1952, conforme apresentado no capítulo 1, os livros didáticos se transformaram em um lucrativo produto para as editoras. Gradativamente, a partir dos anos 50/60, o livro didático foi se consolidando numa perspectiva de um lucrativo mercado, tendo o Governo Federal como seu grande comprador, estimulando a indústria editorial.

A participação do Governo Federal promovendo políticas públicas para os livros didáticos fomentou o mercado editorial brasileiro, que via na sua publicação uma ótima oportunidade de obter lucro.

De acordo com Selva Guimarães, os incentivos à indústria editorial brasileira nos anos 60 aconteceram na forma de isenção de impostos “sobre todas as fases de produção e comercialização de livros”, isenção de impostos na produção de celulose e na importação de maquinaria estimulando a “renovação tecnológica da indústria editorial” (GUIMARÃES, 2012, p. 94). Para a autora, a partir dos anos 60, “o Estado impulsionou a indústria editorial, vinculando-a diretamente ao processo de ampliação de produtos educacionais”. (GUIMARÃES, 2012, p. 94).

A intervenção do Governo Federal na indústria editorial, mediante isenção de impostos, foi uma prática iniciada no Governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), ao este conceder isenção de quase todos os impostos incidentes ao setor livreiro e à indústria de papel, com exceção do imposto de renda. Essa prática seria repetida durante o Governo Civil-Militar (1964 – 1985), estendendo a isenção a todos os estágios da produção e venda de livro, da fabricação do papel e, também, vetando a importação de livros, ainda que em um curto período, no ano de 1982. (HALLEWELL, 2017).

Além do fomento por meio de isenções de impostos à indústria editorial brasileira, conforme mencionamos, outra forma de estímulo a essa indústria foi a participação do Estado como grande comprador de livros didáticos.

O período compreendido entre os anos 50 e 80 marcou o estreitamento das relações comerciais entre a indústria editorial e o Estado Brasileiro, na figura do Governo Federal, com benefícios para ambos. O Estado, ao fomentar a indústria editorial de livros, garantia a geração de empregos e renda para o país e, ao se tornar um grande comprador desse produto, por meio de políticas públicas, garantia o cumprimento do dever constitucional com a Educação nacional. Já as editoras eram beneficiadas com a possibilidade de lucro certo com a venda, de todos os anos, de um produto para um cliente que o adquiria em enormes quantidades.

O Governo Federal, que já adquirira milhares de livros didáticos junto às editoras desde os anos 60, intensificou essa relação comercial a partir dos anos 80 e, assim, permaneceu desde então (GATTI JÚNIOR, 1999).

Foi a partir dos anos 80 que o mercado do livro didático foi impulsionado por iniciativas do Governo Federal, a saber: a criação do PNLD em 1985; a vinculação de recursos regulares para a manutenção do programa em 1993; a expansão da escolarização pública e universalização e ampliação da distribuição dos livros didáticos, iniciada a partir da metade da década de 90, sendo consolidada no começo do século XXI.

Todas essas iniciativas governamentais contribuíram para fortalecer, no país, um sólido mercado para os livros didáticos, que, cada vez mais, tornavam-se objeto de interesse da indústria editorial, a qual via, nesse nicho, uma excelente oportunidade de lucro.

Apple (1995) dedicou o capítulo 4, *Cultura e comércio do livro didático*, da obra *Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação*, à questão do livro didático enquanto mercadoria e ao papel das editoras, ao produzirem e comercializarem um produto destinado a atender professores e alunos.

Para Michael Apple, o viés mercadológico que o livro didático pode assumir, como “qualquer outra mercadoria” vendida pela indústria, não se trata de um fenômeno novo:

Desde que a publicação de livros começou de forma industrial, os livros são artigos mercantis. É claro que muitas vezes foram produzidos com propósitos acadêmicos ou humanísticos, mas acima de tudo, sua função principal foi a de manter e sustentar seus produtores. (APPLE, 1995, p. 85-86).

Embora se configure como um objeto com propósito acadêmico e, portanto, veículo de conhecimento, o livro não perde seu caráter de mercadoria. Uma vez produzido para ser comercializado, o livro didático integra-se, obrigatoriamente, à lógica de mercado.

De acordo com Munakata (1997), o aspecto mercadológico parece ser o que mais “repugna aos estudiosos do livro didático: é um terreno sujo, mesquinho, em que prevalecem interesses materiais, capitalistas, em vez de elevados ideais educacionais ou científicos” (MUNAKATA, 1997, p. 36).

O autor credits ao que ele denomina como “repulsa da mercadoria” (MUNAKATA, 1997), a causa da pouca consideração dos pesquisadores no estudo do livro didático em seu caráter de mercadoria. Ressaltamos que, desde a referida publicação da pesquisa de Kazumi Munakata, em 1997, o cenário da pesquisa acadêmica do livro como mercadoria alterou

bastante, com o próprio apontando essa mudança em publicações posteriores (MUNAKATA, 2012a, 2012b).

O viés mercadológico do livro didático a que nos dedicamos a discorrer, também aparece na obra de Bittencourt (2004, 2011, 2015), que o apresenta como um objeto de múltiplas facetas, complexo, que “assume ou pode assumir funções diferentes, dependendo das condições, do lugar e do momento em que é produzido e utilizado nas diferentes situações escolares” (BITTENCOURT, 2004, p. 471).

Para a autora, o livro didático também se apresenta em uma dimensão material, pois é “antes de tudo, uma mercadoria, um produto do mundo da edição que obedece à evolução das técnicas de fabricação e comercialização pertencentes à lógica do mercado” (BITTENCOURT, 2015, p. 71).

Tratar o livro didático como mercadoria não significa diminuir sua importância enquanto produto acadêmico e de uso pedagógico, mas ressalta uma condição inerente a esse material, que tem sido objeto de interesse da política pública nacional há décadas.

Conforme já detalhado no capítulo 1, o PNLD é um programam do Governo Federal que distribui livros, gratuitamente, a milhões de alunos das escolas públicas. Ressaltamos que a gratuidade se aplica ao consumidor final, o aluno, e não para o Governo Federal, que adquiriu o livro junto às editoras. Certamente, para o Governo Federal, os livros didáticos têm custo e isso não apenas na aquisição destes junto às editoras, conforme explicado, mas, também, em toda a manutenção do PNLD, que inclui avaliação, logística, dentre outros.

Conforme a página eletrônica oficial do FNDE, em 2017 o Governo Federal investiu R\$ 639.501.256,49 somente na aquisição de livros didáticos para o primeiro ano do ciclo trienal do PNLD 2017 (2017 – 2019), ao atender aos alunos dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) com livros consumíveis e reutilizáveis de todas as disciplinas. Porém, nesse mesmo ano, foram também realizadas reposições dos livros consumíveis para o Ensino Médio e anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) (FNDE, 2017c).

No total, no ano de 2017, o Governo Federal investiu R\$ 1.295.910.769,73 na aquisição de livros didáticos, que, juntos, totalizaram 152.351.763 de exemplares adquiridos junto à 23 editoras diferentes. Em 2018 e 2019, os valores totais dos investimentos gastos para aquisição de livros do PNLD foram respectivamente R\$ 1.467.232.112,09 e R\$ 1.102.025.652,17 (FNDE, 2017c).

O decréscimo no valor gasto no PNLD 2019 se justifica em razão de se tratar do primeiro ano do triênio da distribuição de livros para a Educação Infantil e por ser uma etapa da Educação Básica que conta com menos alunos, quando comparada aos Ensinos

Fundamental e Médio. Estes já estavam com seus triênios em andamento, sendo feita, portanto, apenas as reposições para os alunos dessas etapas da Educação Básica.

Os números expressivos do investimento despendido para a consecução do PNLD fazem do Governo Federal o maior comprador do mercado editorial dos didáticos no Brasil (GATTI JÚNIOR, 2004; SANTOS, 2007; CASSIANO, 2007; ROMANINI, 2013).

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. (ROMANINI, 2013, p. 127).

Corroboramos com a afirmação da autora Maristela Gallo Romanini, pois o público leitor de livros didáticos no país é enorme, não apenas em razão do tamanho da população brasileira, mas, também, pela obrigatoriedade do Ensino Fundamental aos alunos entre 6 e 14 anos, prescrito na CF desde 1988<sup>28</sup>. Nesse panorama, o PNLD foi o responsável por tornar a distribuição dos livros didáticos a este enorme contingente de alunos gratuita e universal.

O livro didático é um objeto “de consumo obrigatório, dirigido a um público cativo” (OLIVEIRA; GUIMARÃES; BOMÉNY, 1984, p. 21). Por essa razão, seu mercado é garantido no Brasil, que o distribui a todos os alunos das escolas públicas que aderem ao PNLD. Esse enorme mercado consumidor em potencial tem sido objeto de interesse das principais editoras do país, desejosas por conquistar uma fatia deste mercado que, além de numeroso, tem se revelado vantajoso, dada a adimplência do comprador.

O Governo Federal destina, anualmente, os recursos necessários para a consecução do PNLD, o que garante às editoras o recebimento pelo material comercializado. A venda é facilitada em razão da não necessidade de licitação, mas uma negociação direta entre FNDE e editoras, conforme já explicamos no presente capítulo.

A garantia pelo recebimento da venda, somado ao grande contingente de alunos, tem servido de atrativo para que muitas editoras disputem uma maior participação na venda de seus livros aos Governo Federal.

Desde o final dos anos 90, quando o mercado editorial brasileiro vislumbrou, na reestruturação do PNLD, um novo impulso de suas vendas, com o início do processo de universalização e ampliação proposto pelo Governo Federal, as editoras armaram-se de todos os recursos para poder disputar esse comércio tão lucrativo.

---

<sup>28</sup> Alterado pela Emenda Constitucional nº 59, em 11 de novembro de 2009, que ampliou a obrigatoriedade e gratuidade da Educação Básica para o período dos 4 aos 17 anos, incluindo assim a Pré-escola e o Ensino Médio como dever do Estado (BRASIL, 2009).



Ao final da década de 1990 podia-se perceber que as estratégias de divulgação das editoras estavam tornando-se bastante agressivas, pois não bastava apenas ter os melhores produtos, sendo preciso, também, viabilizar que este produto chegasse ao conhecimento dos professores. (GATTI JÚNIOR, 2004, p. 223).

Décio Gatti Júnior se refere às estratégias de divulgação e marketing do livro didático que as editoras sempre fizeram, porém, que, a partir da década de 90, intensificaram-se, em razão da competição entre elas, consequência do significativo aumento das compras realizadas pelo Governo. Não bastava apenas divulgarem bem os livros no catálogo, mas, também, distribuí-los gratuitamente ao professor ou apresentá-los nas chamadas “casas do professor, montadas e custeadas pelas editoras nas maiores cidades brasileiras que prestava um atendimento *in loco* para os professores” (GATTI JÚNIOR, 2004, p. 226).

Ainda, de acordo com Gatti Júnior (2004), as coleções distribuídas aos professores eram acondicionadas em caixas e muito bem impressas. Os professores recebiam esse material de propaganda em suas próprias casas ou nas escolas onde trabalhavam.

As editoras sabiam que seu produto era diferente de outros e por isso não investia em propagandas na televisão ou nos grandes periódicos nacionais; ao invés disso, preferia a imprensa especializada e, principalmente, o contado direto com os professores, os eventos, etc. (GATTI JÚNIOR, 2004, p. 229).

Nos anos 90 a internet ainda não era popularizada e a principal forma de contato das editoras com os professores era através de postagens via correios, que entregava o material de divulgação dos livros didáticos aos professores como forma de persuadi-los a escolher os livros daquela editora.

A preferência pelas estratégias diretas de marketing, ao invés da divulgação em veículos de massa, mostrava-se mais vantajosas, economicamente, e acirrava a disputa entre as editoras, que, cada vez mais, adotavam práticas mais impositivas como forma de pressionar os professores na escolha de seus materiais.

Por essa razão, houve a necessidade da regulação do Estado, a fim de conter os abusos cometidos pelas editoras, com a edição da Portaria 2.963 de 29/08/2005, mais tarde, substituída pela Portaria Normativa nº 7, que ampliou a restrição de divulgação das editoras e previa medidas punitivas em casos de descumprimento.

A prática de lobby não era novidade quando da edição das referidas portarias, as quais adotaram medidas legais para coibir essa prática, que incidia sobre os professores, a partir da reestruturação do PNLD, e que os colocava no centro do processo decisório. Não

mais os órgãos oficiais governamentais responsáveis pela escolha do livro didático eram alvo dessa prática, mas, sim, os professores que, a partir dos anos 90, ficaram responsáveis pela escolha dos livros didáticos a serem adquiridos pelo Governo Federal.

Com as Portarias editadas pelo Governo Federal, práticas incisivas foram proibidas, como a distribuição de brindes aos professores e divulgação do material nas escolas por meio de visitas de representantes das editoras, por exemplo, bem como cerceada a participação dos autores dos livros em eventos de divulgação da obra em locais públicos.

Não apenas os livros didáticos tem sido objeto de mercantilização por parte dos grandes grupos editoriais do Brasil. Os materiais apostilados, produzidos pelos Sistemas Privados de Ensino, também se tornaram um negócio lucrativo nas últimas duas décadas.

Por não ser um objeto de política pública, os números referentes ao comércio de apostilas das empresas de SAE não se encontram agrupados em site oficial do Governo Federal, como acontece com os dados referentes ao livro didático. O valor gasto por cada cidade que adota os SAE pode ser encontrado mediante pesquisa no site do Tribunal de Contas do Estado. Entretanto, detalhes sobre quantidade de apostilas distribuídas não são divulgadas, aparecendo, quando muito, uma estimativa de números no edital de licitação das referidas cidades. Ainda assim, não podemos negar que, à exemplo do livro didático, trata-se de um mercado que movimenta grandes recursos financeiros, dada a grande incidência desse material, sobretudo, no Estado de São Paulo, onde grandes empresas de SAE têm concentrado seus esforços na conquista desse importante mercado.

Conforme detalhado no capítulo 2, os grandes grupos empresariais de SAE, inicialmente, atendiam às escolas privadas, abastecendo, com materiais didáticos e assessoria pedagógica, escolas franqueadas. Com o advento da municipalização e a criação do FUNDEF, nos anos 90, e do FUNDEB, nos anos 2000, esses grupos ampliaram seu mercado para as escolas públicas.

Ivair F. Amorim (2008) atenta para o aspecto, essencialmente mercantil, das relações entre os SAE e as escolas franqueadas, em detrimento de uma relação pedagógica:

(...) a apostila no cenário educacional adquiriu o status de um produto editorial altamente rentável e propiciador de relações que deveriam ser pedagógicas, mas que se apresentam como comerciais. O que queremos dizer aqui é quando se estabelece uma relação em que um determinado grupo é responsável pela autoria, diagramação e editoração de um material didático a fim de oferecê-lo a uma instituição de ensino esta deveria ser uma relação com interesses predominantemente ligados a fatores educacionais. No entanto, o que nota-se é que por um lado existem escolas interessadas em comprar uma grife educacional, para poder realizar um marketing eficaz e do outro lado estão os proprietários de sistemas de ensino que descobriram

na venda do próprio material didático um caminho lucrativo para expansão de seus negócios. (AMORIM, 2008, p. 43).

Depreendemos, das considerações do autor, que o aspecto comercial baliza as relações que deveriam ser pedagógicas, entre os SAE e as escolas franqueadas. As escolas franqueadas, interessadas na contratação de uma “grife educacional”, adquirem a franquia de empresas educacionais de excelência na qualidade dos serviços oferecidos e a vincula ao nome da escola. E isso numa tentativa de transferir o renome da empresa conhecida, e respeitada, para a escola franqueada, como forma de atrair alunos, de modo que os grandes grupos empresariais de SAE consigam vender o seu material apostilado a um maior número de escolas.

Percebemos uma clara simbiose comercial entre as empresas de SAE e escolas franqueadas, numa convergência de interesses e benesses mútuos e de caráter estritamente comercial, conforme conclui Amorim,

Portanto, para um sistema de ensino uma boa escola é aquela adimplente, que evita prejuízos ao seu empreendimento editorial, já para as escolas interessadas em comprar um material apostilado, um bom sistema de ensino é aquele que mais vende apostilas, e que, por sua vez, possui uma fatia maior do mercado, possibilitando mais notoriedade. (AMORIM, 2008, p. 43).

Enquanto as escolas franqueadas buscam parceiros, em razão do status e da participação da empresa franqueadora no mercado educacional nacional, as empresas de SAE buscam escolas que adquiram grandes quantidades de apostilas e com o mínimo de risco de inadimplência, para, assim, aumentarem sua participação e sua notoriedade no mercado educacional nacional.

Foi visando ao aumento no lucro e na notoriedade de sua marca que os grandes grupos empresariais começaram a disputar o mercado de escolas públicas, um nicho que se abriu a partir do final dos anos 90 e expandiu, gradativamente, ao longo da primeira década do século XXI. Expansão marcada pela mesma competitividade que tais grupos disputavam, até então, o mercado de escolas particulares pelo sistema de franquias.

O lucrativo mercado que se abriu, a partir da municipalização do ensino e as Prefeituras contratando os SAE para abastecer suas escolas com materiais didáticos, bem como sua rede, com assessoria pedagógica, foi um novo impulso à indústria dos materiais apostilados, que se estruturaram para atenderem a essa demanda.

Conforme citado no capítulo 2, as grandes empresas de SAE criaram subdivisões para o atendimento ao poder público municipal, sem se desvincular da marca tradicional que,

afinal, eram o grande chamariz das prefeituras. Relembramos: o Colégio Osvaldo Cruz criou o NAME COC; o Positivo, o SAB; o Objetivo o SOME, e assim por diante para atender às escolas públicas que poderiam vincular a marca tradicional da empresa contratada.

À exemplo da relação entre os grandes grupos de SAE e as escolas franqueadas – incluindo as municipais –, houve, também, benefícios mútuos, mas não, necessariamente, pedagógicos.

Os SAE, conforme mencionado, são empresas privadas com fins lucrativos, tendo como principal produto as apostilas. Assim, a abertura da esfera pública para o mercado de apostilas, mostrou-se uma oportunidade interessante de ampliação dos lucros para essas empresas, que entraram em um mercado, até então, fechado, além da certeza do recebimento do produto vendido. A criação do FUNDEF não apenas permitiu a contratação dessas empresas, como, também, os repasses mensais do fundo, que garantiam o pagamento em dia às empresas.

Às Administrações Municipais, as empresas de SAE ofereciam um produto apresentado como capaz de promover a melhoria da qualidade da educação no município. Melhoria essa a ser aferida por índices oficiais de qualidade da educação, como o IDEB.

(...) os sistemas de ensino privados têm utilizado os resultados de seus municípios parceiros que obtém bons índices no IDEB como *marketing* no competitivo mercado de venda de sistemas apostilados para redes municipais. As empresas privadas, de maneira geral, acenam com a promessa de sucesso em avaliações externas e, mais recentemente, de alcance de índices satisfatórios no IDEB. (BERTAGNA e BORGHI, 2011, p. 138).

A possibilidade de melhoria nos índices oficiais, como no IDEB, contribuiu para o aumento na procura dos SAE por Administrações Municipais, as quais consideram esses índices a única prova palpável de melhoria na qualidade da educação. Tal fato permite às Prefeituras apresentarem o progresso no desempenho do ensino municipal como prestação de contas dos investimentos feitos e, ainda, como marketing eleitoral, conforme explicado no capítulo 2.

De fato, algumas empresas que elaboram materiais apostilados para as redes públicas baseiam sua propaganda na possibilidade de aumentar a nota do município nas avaliações nacionais ou locais (como o Prova Brasil e o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP). (BRITTO, 2011, p. 16).

Entendemos ser insustentável a afirmação de que uma melhora no IDEB corresponde, necessariamente, a uma melhora efetiva na qualidade da educação de um

município, em razão da pobreza dos critérios usados pelo IDEB para aferir a qualidade da Educação, já citada no capítulo anterior. Também criticamos o uso do IDEB como ranqueamento, ao invés de um instrumento para balizar ações públicas em favor da Educação, ao percebermos a utilização das notas atribuídas às escolas públicas como marketing às Administrações que obtiveram bons resultados.

Enfatizamos a questão da justificativa de melhora no IDEB com a adoção dos SAE por ser esse o principal argumento usado pelas empresas privadas na persuasão dos Prefeitos quanto à contratação de seus serviços. Chamamos, também, a atenção para as estratégias de marketing usadas pelas empresas privadas na divulgação do seu material, que, além do uso das informações sobre o bom desempenho no IDEB alcançado por cidades que fizeram a parceria com os SAE, usam veículos de massa na propaganda de sua marca.

A título de exemplo, em 2009, a Rede Globo, a título de merchandising, apresentou em capítulo da novela de maior audiência à época o nome e o logo de um sistema privado de ensino como responsável pela melhoria da educação oferecida pela escola onde a atriz mirim estudava. Em 2007, matéria da Veja online de Camila Antunes apresentava como receita para o sucesso do sistema público de municípios brasileiros os pacotes vendidos por outra empresa privada. (ADRIÃO, 2011, p. 15).

O exemplo apresentado pelas pesquisadoras ilustra o quão lucrativo é a venda de sistemas apostilados às Prefeituras, que justificam o elevado investimento em propaganda, fazendo *merchandising* no horário nobre da principal TV do país, em um de seus principais programas da grade que, tradicionalmente, é a “novela das 9”. A certeza do retorno que uma exposição dessas propicia à empresa que se dispôs a pagar pela ação de marketing, justifica o gasto que foi investido na peça publicitária.

Todavia, a ação de marketing não inclui apenas a propaganda. Os grandes grupos empresariais privados também se apresentam como a solução para a melhora na qualidade da educação pública, aferida pelos índices oficiais, e vendem a ideia de que, ao adotar suas apostilas em sua rede, as Administrações Municipais estarão oferecendo aos seus alunos da escola pública, o mesmo material didático da escola particular.

Nessa perspectiva, Adrião et al (2009a) fazem a seguinte crítica:

“As crianças continuam analfabetas ao completarem o ensino fundamental!” proclamam as manchetes da mídia eletrônica, freqüentemente. O que as escolas e os sistemas municipais de ensino podem fazer? A sensação de incompetência e fracasso são muito fortes. A pseudo-solução vem por meio de propaganda durante a novela do horário nobre da TV mais assistida do Brasil: “compre” sistemas privados de educação, em especial os utilizados por grupo de escolas frequentadas por crianças e jovens oriundos da classe média alta e segmentos intelectuais da população. (ADRIÃO et al, 2009a, p. 46).

Tão falacioso quanto a afirmação de que os Sistemas Apostilados são a solução para os problemas educacionais das escolas públicas, é a afirmação de que os materiais usados pelas escolas públicas são os mesmos usados nas escolas particulares da rede à qual pertence o SAE. Como já vimos, as apostilas usadas nas escolas particulares são diferentes das apostilas vendidas ao Poder Público Municipal, ainda que sejam produtos da mesma empresa e ostentem a mesma logo marca, de acordo com Adrião; Borghi e Domiciano (2010).

A possível ideia de igualdade entre os materiais destinados às escolas particulares da rede de ensino detentora dos SAE, ou às suas franquias, não é diretamente explicitada nas propagandas, que apenas incentivam a ideia já presente no senso comum. Pensamento esse de que, se o material apostilado pertence à escola particular (que obtém os melhores resultados nos exames oficiais e nos principais vestibulares do país), esse é, portanto, de boa qualidade e, conseqüentemente, contribuirá para a melhoria da escola pública que adotá-lo.

As empresas de SAE também realizam o marketing direto, utilizando-se de divulgadores muito bem treinados, que oferecem os produtos, doam brindes e materiais de amostra, detalham seus benefícios e vantagens em relação aos demais materiais existentes no mercado e apresentam a promessa de melhores desempenhos nos exames oficiais.

A escolha dos materiais, conforme mencionado nesse capítulo (sessão 3.2), quase sempre fica a cargo do Executivo Municipal. Por essa razão, o desempenho do divulgador do material apostilado é fundamental na decisão final sobre qual material apostilado será adotado no município.

Inferimos, assim, que a preferência por um ou outro material acaba, por vezes, sendo de foro íntimo do responsável ou dos responsáveis pela decisão final, motivados, talvez, pela propaganda do material ou, ainda, pelo preço mais vantajoso que um material possa oferecer, quando comparado a outro similar.

Sobre a questão do gasto na contratação de SAE, Adrião et al (2009b) atenta para o aspecto de que a “população paga duplamente por materiais didáticos utilizados nas escolas públicas” (ADRIÃO, et al, 2009b, p. 808-809). Para as autoras:

A população já remunera empresas privadas do setor editorial, triadas por avaliação técnica para a produção de livros didáticos que integram os programas federais e cujo acervo está disponível gratuitamente às redes municipais de ensino. Os recursos que sustentam o PNLD são oriundos de orçamento do Ministério de Educação (MEC) destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A compra de materiais apostilados é efetuada com percentual dos recursos constitucionalmente vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que

poderiam ser destinados a outros aspectos das atividades pedagógicas para melhoria da educação local. (ADRIÃO et al, 2009b, p. 809).

No entendimento das autoras, o duplo pagamento se refere ao fato de que, uma vez mantido por recursos do Governo Federal, o PNLD é sustentado graças ao pagamento de impostos da população, que tem, como contrapartida, a gratuidade do serviço de educação pública e, por extensão, a gratuidade no recebimento de materiais didáticos, como os livros distribuídos por Programa específico para esse fim.

O duplo pagamento pela população acontece no momento em que as Administrações Municipais utilizam recursos financeiros, também angariados graças à contribuição dos impostos dos cidadãos, na contratação de empresas privadas para fornecer apostila. Impostos esses que já contribuem para a manutenção de programa do Governo, que presta o mesmo papel.

Embora livros e apostilas sejam distribuídos gratuitamente, ambos são adquiridos com recursos públicos oriundos de impostos que garantem, aos cidadãos, a gratuidade da educação. Todavia, nos municípios em que são usados SAE, o contribuinte não só ajuda a manter o PNLD, um Programa do Governo Federal do qual ele não será beneficiado, como também ajuda a arcar com os custos das apostilas adquiridas pela Administração Municipal.

No que tange ao investimento despendido com material apostilado, a pesquisa de Adrião e outras alerta para o elevado comprometimento dos recursos financeiros dos municípios com a contratação de SAE que, segundo as autoras, em certos casos podem chegar a 40% (ADRIÃO, et al, 2009a).

O comércio de apostilas se mostra um mercado tão lucrativo quanto o mercado de livros didáticos. Ambos têm, nos poderes públicos, Municipal e Federal respectivamente, seus maiores e melhores compradores, devido à grande quantidade de materiais por eles adquiridos e o pagamento certo, em razão da existência de recursos financeiros disponibilizados para tal contratação.

Esse lucrativo mercado de materiais didáticos no país promoveu dois fenômenos que podemos identificar em nossa pesquisa, a oligopolização das empresas de materiais didáticos e o acirramento da concorrência entre editoras de livros didáticos e apostilas disputando o mercado que, tradicionalmente, cada uma atendia.

Célia Cristina de Figueiredo Cassiano, em sua Tese *O mercado do livro didático no Brasil - do PNLD a entrada do capital espanhol (1985 – 2007)*, aborda a questão do oligopólio entre as editoras de livros didáticos ao apresentar que, “até os anos 90, as principais editoras parceiras do PNLD eram: Ática, Scipione, Saraiva, FTD, Brasil, Nacional, IBEP, Moderna e Atual (CASSIANO, 2007).

A autora mostra que, ao final dos anos 90, o quadro encontrava-se já sob a forte tendência da formação de oligopólios, com a aquisição das editoras menores pelas editoras maiores, fusão de editoras e formação de novos grupos, a saber: O Grupo Saraiva, formado a partir da aquisição das editoras Atual e Formato; o Grupo Abril, formado pelas editoras Ática e Scipione; IBEP/ Cia Editora Nacional; FTD, ao adquirir a editora Quinteto; Editora Moderna, adquirida pela Editora Santillana, do Grupo PRISA, empresa de capital espanhol detentora, também, das Editoras Objetiva e Salamandra. (CASSIANO, 2007).

A tendência à oligopolização também pode ser presenciada nas empresas de Sistemas Apostilados de Ensino (ADRIÃO et al, 2009a, 2015 e 2016; GALZERANO, 2016).

De acordo com a pesquisa de Adrião et al (2015):

O levantamento confirmou a presença de diversas empresas disputando o "mercado" das redes públicas de ensino, ao mesmo tempo em que apontou uma tendência de oligopolização. Por essa razão, os dados aqui apresentados se referem aos cinco maiores grupos. (ADRIÃO et al, 2015, p. 68).

Os 5 maiores grupos a que as pesquisadoras referiram-se são: Pearson, Santillana, Grupo Objetivo, Grupo Positivo e a Abril Educação. No entanto, a pesquisa das autoras indicou a presença de “9 empresas diferentes, com material similar e inserção nas redes públicas por meio da oferta de sistemas privados de ensino” (ADRIÃO et al, 2015, p. 68).

As autoras obtiveram dados referentes ao mapeamento dos SAE nas escolas públicas do país de 4 maneiras, a saber: Encaminhamento de pedido formal aos 5 grupos empresariais, solicitando informações sobre quantos e quais eram os municípios por elas atendidos; consultas aos sites dos Tribunais de Contas dos estados, usando o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) como critério de busca; parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que disponibilizou questionário em seu *site* a ser respondido pelos municípios associados; aplicação de questionário presencial durante a realização do Fórum Nacional da Undime, ocorrido na cidade de Florianópolis/SC, entre 27 e 30 de maio de 2014. (ADRIÃO et al, 2015).

No cruzamento desses dados, as pesquisadoras identificaram que 339 dos municípios eram atendidos pelas 5 maiores empresas de SAE, ficando a divisão em números absolutos e percentuais da fatia desse mercado assim distribuída: Grupo Positivo – SAB, 225 municípios (66,37%); Pearson – NAME, 65 municípios (19,17%); Abril Educação – Anglo, 23 municípios (6,78%); Objetivo – SOME: 20 municípios (5,89%); Santillana - Uno Público, 6 municípios (1,76%) (ADRIÃO, 2015, p. 70).



Figura 2. Mercado dos SAE.



Fonte: Elaboração própria com base nas informações presentes em Adrião et al (2015).

Das 5 maiores empresas apresentadas pelas autoras, 3 delas são de capital aberto, Abril, Pearson e Santillana, e protagonizaram, anos atrás, “grandes negócios em bolsas de valores envolvendo a venda dos sistemas privados de ensino para redes públicas” (ADRIÃO et al 2016, p. 117).

O gráfico acima reforça a tendência da formação de oligopólio entre as empresas de materiais didáticos, pois, em um universo considerável de 339 municípios usuários de SAE em suas escolas, apenas 5 grandes grupos empresariais dividem espaço nesse mercado, com grande predomínio do Grupo Positivo, presente em mais da metade das cidades pesquisadas.

A oligopolização do mercado de SAE se reproduz, também, na região da DIREN de São Joaquim da Barra/SP, pois das 12 cidades compreendidas, 5 delas utilizaram SAE ao longo do triênio 2017-2019, sendo que o Grupo Positivo - SAB esteve presente em duas delas (40%), enquanto o Objetivo – SOME em outras duas (40%) e o Expoente em uma cidade (20%) e pelo período de apenas um ano nesse triênio.

O Grupo NAME – COC, 2ª empresa mais citada na pesquisa de Adrião et al (2015), não se fez presente na região da DIREN de São Joaquim da Barra/SP no triênio 2017-2019. Todavia, no começo dos anos 2000, essa empresa era responsável pela maior fatia dentre as cidades usuárias de SAE naquela região. Enquanto o Positivo SAB, à época, não estava presente em nenhuma dessas cidades e, hoje, é, ao lado do Objetivo – SOME, a principal empresa fornecedora de material apostilado nas cidades da região, refletindo a tendência de

expansão do Grupo Positivo nas cidades que optam pelo material apostilado de ensino e uma retração do NAME - COC nos últimos anos.

O segundo fenômeno derivado da elevada rentabilidade promovida pelo mercado de materiais didáticos no Brasil, refere-se à entrada das editoras de livros didáticos e de apostilas no nicho tradicional um do outro.

Devido à grande adesão que muitas cidades promoveram no começo do século XXI, deixando de adquirir os livros do PNLD para contratar apostilas de empresas privadas, muitas editoras de livros didáticos passaram a disputar o mercado com a produção de apostilas para concorrer com os SAE. Assim, essas editoras começaram a produzir apostilas para atender à demanda das Administrações Municipais, um mercado que os SAE, tradicionalmente, atendiam. De acordo com Cassiano,

Aliada à forte concentração desses grandes grupos no segmento dos didáticos, que configuram um oligopólio no setor, chama a atenção que, gradativamente, a maior parte dessas empresas começou a comercializar (inclusive para a rede pública) sistemas de ensino, em que é negociado tanto o material didático (sem autoria declarada e feita por meio de apostilas/módulos), como também a metodologia e o treinamento para os professores. (CASSIANO, 2007, p. 12).

Inferimos, da afirmação de Cassiano (2007), que as editoras, a partir do processo de oligopolização e do acirramento da disputa comercial com os SAE, passaram, também, a produzir material apostilado para atender às cidades que optaram pela não adesão ao PNLD, inclusive com o treinamento dos professores para uso do material, à exemplo da assessoria pedagógica oferecida pelos Sistemas Apostilados.

Ressaltamos duas importantes características apresentadas pela autora que diferem material didático apostilado de livros didáticos: a autoria e a divisão do conteúdo.

Enquanto os livros didáticos têm sua autoria reconhecida e, muitas vezes, divulgada como atestado de boa qualidade, as apostilas, conforme definição apresentada no capítulo 2, não apresenta, na maioria das vezes, os autores responsáveis por sua elaboração.

A divisão do conteúdo é outra importante diferença. As apostilas são divididas em módulos, com o engessamento das aulas que devem ser dadas seguindo o programa da apostila, em que cada módulo corresponde a uma aula. Já os livros didáticos não apresentam tal divisão, devendo o professor definir quantas aulas serão usadas para ensinar cada capítulo.

Se, por um lado as editoras de livros didáticos invadiram um espaço, tradicionalmente, ocupado pelo comércio de apostilas, por outro, os grandes grupos empresariais de SAE também o fizeram, editando livros didáticos que permitiram sua entrada

no PNLD. Feito esse que possibilitou, aos professores, escolherem seus livros e, assim, tivessem participação nos recursos federais destinados à manutenção dessa política pública.

Quatro grupos dentre os pesquisados, Moderna/Santillana, Positivo, Pearson e Abril, além de venderem os sistemas privados para as redes educacionais públicas subnacionais, participam do Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD), pelo qual o governo federal financia a distribuição de livros didáticos para todos os estudantes de escolas públicas em território nacional. (ADRIÃO et al, 2015, p. 39).

Dos 5 grandes grupos empresariais educacionais que as autoras destacam, 4 deles se adaptaram para atender às exigências do PNLD e, assim, também fornecer livros didáticos às escolas públicas participantes do Programa Federal, sem deixar de lado o comércio dos sistemas de ensino apostilados.

Como podemos constatar, pelas pesquisas citadas, houve, de fato, uma tendência à oligopolização das empresas de materiais didáticos, tanto nas editoras de livros como nos SAE, fruto do lucrativo comércio que esses materiais movimentam no Brasil, impulsionados, no caso dos livros, por políticas públicas. No caso das apostilas, pelos benefícios políticos e pela propaganda das Administrações Municipais.

Nesse sentido, tanto um material quanto o outro é objeto da gana mercantilista de grupos empresariais educacionais que vislumbraram, no poder público, seu grande comprador, fosse pela quantidade de produtos vendidos, fosse pela segurança do recebimento da verba pública destinada, em orçamento, para cobrir esse gasto.

Livros e apostilas são também um produto do mercado e, como tal, estão sujeitos à sua lógica. Por essa razão, as empresas que os produzem investem em propaganda e marketing como forma de angariar clientes, além de recorrer à estratégias menos ortodoxas para aumentar suas vendas, como o lobby, no caso das editoras de didáticos, em que houve a necessidade do Governo Federal intervir para coibir tal prática, e aos sofismas, no caso das apostilas, valendo-se da fama que suas marcas trazem da iniciativa privada para divulgar a ideia de que o uso desse material resultará na melhoria na qualidade do ensino público oferecido.

Por essa razão, as empresas de materiais didáticos, livros e apostilas se estruturaram para competir no mercado de venda, certo e seguro, ao Poder Público, seja ele Federal ou Municipal, formando grandes grupos empresariais em forma de oligopólios, além de adentrar os nichos comerciais que, comumente, os dois materiais atendiam.

### 3.5. Avaliação/currículo.

A partir de agora, dedicar-nos-emos a confrontar livros didáticos e apostilas no que se refere à avaliação desses materiais e seus currículos.

Ao compararmos, primeiramente, a avaliação dos materiais didáticos analisados, a presente pesquisa evidenciou uma importante diferença: enquanto os livros didáticos passam por processo de avaliação para poder ser escolhidos pelos professores, as apostilas não passam pelo mesmo processo.

Quanto ao currículo, não nos deteremos, no presente capítulo, a analisar as diferenças de conteúdo entre os dois materiais, o que será feito no capítulo seguinte. Nossas considerações, no momento, serão acerca do referencial curricular que delineia a produção de livros e apostilas.

Conforme detalhado no primeiro capítulo, a elaboração do documento intitulado *Plano Decenal de Educação para Todos*, no ano de 1993, criticou a condução dos programas para o livro didático realizados até então, ressaltando os problemas na sua aquisição e distribuição e, ainda, questionando a qualidade dos livros adquiridos pelo Governo Federal para distribuição às escolas.

Naquele mesmo ano, o MEC formou uma Comissão para analisar os 10 livros didáticos mais solicitados, no Ensino Fundamental, de cada disciplina. No ano seguinte, foram divulgados os resultados na imprensa demonstrando que o Governo “vinha comprando e distribuindo, para a rede pública de ensino, livros didáticos preconceituosos, desatualizados e com erros conceituais”. (CASSIANO, 2007, p. 41).

Balizados pelo *Plano Decenal de Educação para Todos*, o Governo Federal passou a realizar, a partir de 1996, procedimentos regulares de avaliação nos livros didáticos distribuídos pelo PNLD, a fim de minorar os erros e inconsistências apontado pelo Plano e divulgados na mídia. Nesse sentido, Célia Cassiano afirma que,

É esse, então, o início do processo oficial de avaliação dos livros didáticos adquiridos pelo governo para a rede pública de ensino, mas que teve repercussão, também, na rede particular, visto ter sido objeto da mídia e ter configurado discussões com formadores de opinião. (CASSIANO, 2007, p. 41).

O Governo Federal implementou, oficialmente, a avaliação pedagógica dos livros didáticos em 1996, com vistas a avaliar os livros a serem distribuídos no PNLD de 1997. A

partir dos anos 90, o processo de avaliação, ao lado da universalização e ampliação, configurou-se como um dos pilares do tripé do PNLD.

Inicialmente, o MEC formou comissões, divididas por áreas de conhecimento, para avaliar os livros. A partir de 2002, o processo de avaliação pedagógica, metodológico e técnica “passou a ser efetuada sob a responsabilidade de uma única universidade pública, contratada mediante convênio com a Secretaria de Educação Básica do MEC” (BRITTO, 2011, p. 9), sob critérios, pré-estabelecidos, de qualidade e norteados por instrumentos legais de normatização curricular explicitados em edital do PNLD. Margarida M. Dias Oliveira destaca que:

A definição desses critérios de qualidade é que conduziram a formatação do “Edital do PNLD”, que estabelece todos os itens que serão avaliados para garantir que o livro como mercadoria está apto a ser adquirido pelo Governo Federal. Dentre esses critérios, estão as especificações técnicas (gramatura da folha, qualidade da impressão, tipo de encadernação, entre outros) e as especificações acadêmicas, que incidem nas relações do nível de ensino – se da primeira ou segunda fase do ensino fundamental – com diretrizes mais gerais da educação, passando pela legislação nacional, recomendações do Conselho Nacional de Educação e esmiuçando orientações sobre os vários componentes curriculares: Língua Portuguesa, Matemática, História, Ciências, Geografia e, a partir de 2011, Língua Estrangeira Moderna (Inglês e Espanhol). (OLIVEIRA, 2013, p. 359).

Sendo o livro didático um dos principais insumos no processo ensino-aprendizagem, conforme vimos apresentando na presente pesquisa, somado aos elevados investimentos federais na sua aquisição para distribuição às escolas públicas, conforme demonstrado, é compreensível que o Governo Federal estabeleça um padrão de qualidade como forma de garantir estar comprando um produto que atenda às suas exigências.

Para Gatti Júnior (2004), a avaliação empreendida pelo MEC se tornou um “instrumento valioso de melhoria da qualidade dos livros didáticos brasileiros” e o Governo Federal, o maior comprador desse produto, “passava a observar com mais atenção aquilo que comprava para distribuir à população carente” (GATTI JR, 2004, p. 234).

O processo de avaliação regular dos livros didáticos pelo Governo Federal teve por objetivo a melhoria na qualidade do produto por ele adquirido para distribuir às escolas públicas e, sendo o maior comprador desse produto junto às editoras, estas se adequaram às exigências do MEC para atender as especificações de seu principal cliente.

De qualquer modo, o efeito sobre a produção didática nacional parece ter sido benéfico, pois as editoras nos anos seguintes demonstraram estar preocupadas em assegurar a qualidade de suas obras e cumprir todos os itens da avaliação, mesmo porque não poderiam perder este rico mercado; por maiores que sejam as pressões e

mesmo que o governo pague pouco e exija muita qualidade, as editoras ainda não pensavam em abandonar seu principal cliente. (GATTI JÚNIOR, 2004, p. 232).

O objetivo de melhoria da qualidade dos livros didáticos vinha ao encontro do anseio de educadores que, antes do início dos instrumentos regulares de avaliações dos livros pelo MEC, reclamavam da “inadequação e das deficiências de quantidade e qualidade dos mesmos” (GATTI JÚNIOR, 2004, 192).

Em contraste com a qualidade que afirmamos terem sido trazidas pelas avaliações dos livros didáticos, Tatiana Feitosa de Britto atenta para ao “desconforto” que tal prática causou ao mercado:

Na prática, a avaliação vem causando bastante desconforto junto ao mercado editorial. Nas primeiras experiências, grandes editoras tiveram livros consagrados pelo uso reprovados pelos avaliadores. Para se ter uma ideia, na avaliação de 1996, de um total de 466 livros inscritos, 281 (60%) foram classificados como não recomendados. (BRITTO, 2011, p. 10).

O elevado número de obras classificadas como “não recomendadas”, em consequência da primeira avaliação realizada pelo MEC, em 1996, demonstrava que havia um descompasso entre o que as editoras ofereciam às escolas públicas e o que o MEC queria para estas em relação aos livros didáticos adquiridos pelo Governo Federal.

Para corrigir esse descompasso, o MEC tem aperfeiçoado a avaliação dos livros didáticos desde então, de modo que as editoras possam atender ao padrão de qualidade exigido pelo Ministério e sem que isso represente um esforço inexecutável. Pelo contrário, os critérios de avaliação das obras são descritos de forma detalhada nos editais do PNLD de forma a ser perfeitamente possível a uma obra didática ser aprovada na avaliação, bem como disponibilizada para escolha no Guia de Livros Didáticos.

A avaliação dos livros didáticos, iniciada em 1996, foi concomitante ao processo de reforma curricular promovida pelo Governo Federal da época que elaborou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), instrumento criado pelo Governo Federal com objetivo de orientar os educadores e normatizar o currículo das escolas públicas e privadas em cada etapa do ensino e disciplina escolar. Apesar de não serem obrigatórios, os PCNs tem servido de instrumento norteador do currículo desde sua implantação, balizando, inclusive, a produção de materiais didáticos.

Por essa razão, era comum livros didáticos trazerem estampado na capa um “selo” garantindo que aquela obra estava em conformidade com os PCNs. Esse selo, à exemplo do que as editoras faziam com as boas classificações do Guia de Livros Didáticos (inicialmente,

3 estrelas, depois, recomendado com distinção), servia para agregar valor positivo, além de ser um atestado de boa qualidade e atualização do material didático.

Décio Gatti Júnior afirma que, à época do lançamento dos PCNs:

[...] as editoras queriam ganhar a corrida de suas concorrentes com a publicação de novas coleções de 1ª à 4ª séries, conformadas aos ditames dos referidos Parâmetros. Para esses editores, as novas coleções que viessem a lançar seriam extremamente beneficiadas caso pudessem conter no frontispício de suas capas a frase: “De acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais”. (GATTI JÚNIOR, 2004, p. 21-22).

O movimento das editoras para adequar suas coleções aos PCNs tinha por objetivo não apenas adquirir o status de obra atualizada, mas, também, o interesse financeiro, pois se adequar às normas propostas nos PCNs atendia ao interesse de seu principal cliente, o Governo Brasileiro.

[...] é evidente que as editoras tinham razão de estar preocupadas em atender às sugestões expressas nos PCN o mais rapidamente possível, pois, provavelmente, os critérios de avaliação desses livros, fixados pelo próprio MEC, sofreriam alguma influência das determinações expressas nos PCN. (GATTI JÚNIOR, 2004, p. 22-23).

Retomando o aspecto mercadológico já discutido no presente capítulo, depreende-se que, dados os valores vultosos que envolvem as relações comerciais entre o Governo Federal e as editoras de livros didáticos, sobretudo a partir dos anos 90, com o processo de universalização e ampliação da distribuição de livros didáticos, parece-nos coerente afirmar que as editoras adequaram-se às exigências do Governo. Interessadas em não perder esse importante mercado, as editoras não só se adequaram aos critérios de avaliação criados pelo MEC, como, também, atentaram-se para as orientações fixadas pelos PCNs.

Para Célia Cassiano, a avaliação dos livros didáticos, para além de assegurar a ausência de erros conceituais, preconceitos e de inconsistências metodológicas, serviu para difundir e legitimar a Reforma Curricular implementada no Governo FHC:

Em suma, a implementação oficial da avaliação dos livros didáticos, além de assegurar a ausência de erros conceituais, de preconceitos e de inconsistências metodológicas, cumpre também outros papéis, porque além da difusão da Reforma Curricular também a legitima, na medida em que a avaliação foi instituída em função da questionável qualidade dos livros comprados anteriormente, devido à desqualificação do docente, incapaz para escolher seu livro de uso. (CASSIANO, 2007, p. 59).

O papel do livro didático nesse contexto de reforma curricular e avaliação pelo MEC é apontado pela mesma autora como:

[...] um elemento aglutinador do currículo nacional, uma vez que a partir da universalização do atendimento aos alunos do ensino fundamental, por meio do PNLD, 100% dos livros correspondentes às disciplinas do núcleo comum, que entram nas escolas públicas brasileiras para o alunado deste nível de ensino, são avaliados pedagógica e metodologicamente pela equipe governamental, que tem, entre outros critérios, os Parâmetros Curriculares Nacionais como norteadores. (CASSIANO, 2007, p. 59).

Apesar de não ser obrigatória sua adoção, os PCNs nortearam o currículo educacional brasileiro ao longo dos anos 90 e começo dos anos 2000, sendo complementados no começo do século XXI por outros documentos legais normatizadores do currículo nacional, como as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e, mais recentemente, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Esse também já aparece em “selos” de livros didáticos como atestado de atualização e conformidade com o principal documento oficial de política pública para o currículo no país.

Menezes e Santos (2001b) definem as DCNs como “normas obrigatórias para a Educação Básica que orientam o planejamento curricular das escolas e sistemas de ensino, fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE)” diferenciando-as dos PCNs, afirmando que, enquanto as DCN “são leis, dando as metas e objetivos a serem buscados em cada curso, os PCNs são apenas referências curriculares, não leis”. (MENEZES; SANTOS, 2001b).

Essas diretrizes trazem consigo uma preocupação pedagógica, configurando-se como importantes instrumentos para orientar o planejamento curricular das escolas e/ou sistemas de ensino e, por serem normas obrigatórias, as DCNs constam nos editais dos PNLDs em uma lista de instrumentos legais, cuja não obediência, por parte dos livros inscritos no Programa, resultará na sua exclusão da relação de obras disponíveis para escolha, pelos professores, no Guia de Livros Didáticos.

A possibilidade de exclusão leva as editoras de livros didáticos a obedecerem aos instrumentos legais elencados nos editais de cada PNLD, conhecedoras dos meandros da avaliação pedagógica promovida pelo MEC. Meandros esses, entretanto, os quais nem sempre são percorridos pelos SAE.

A inexistência de programa governamental que promova, à exemplo dos livros didáticos, a avaliação das apostilas dos SAE também é apontada por Nicoletti (2009), Britto (2011), Bego; Terrazan (2015); enquanto para Adrião et al (2009b, 2016), o que ocorre é uma avaliação feita pelos próprios municípios e sem o rigor necessário.



Para Adrião et al (2009b), “o material didático produzido pelas instituições privadas, não incide ou incide muito limitadamente qualquer forma de controle social ou técnico” (ADRIÃO et al, 2009b, p. 807).

A afirmação das autoras se justifica em razão de que os materiais apostilados adquiridos junto aos SAE não passam por avaliação pedagógica do Governo Federal, à exemplo dos livros didáticos. O que ocorre, porém “limitadamente”, de acordo com as autoras, é um controle social, em razão da realização da licitação do tipo “técnica e preço”, onde, por força da legislação, deve haver uma avaliação realizada por comissão designada pelo Chefe do Executivo, o Prefeito Municipal, nesse caso. Nas palavras de Adrião et al (2016):

Na melhor das hipóteses, essa avaliação fica a cargo dos próprios municípios contratantes. Entretanto, os depoimentos mostram que esse procedimento pode ser posterior à decisão pela compra do SPE. Em alguns casos, reconheceu-se que, além de não haver um processo de análise da qualidade do material ofertado nem da adequação de sua proposta específica às demandas locais, a decisão quanto à adoção do SPE não passou pelos órgãos educacionais. (ADRIÃO et al, 2016, p. 127).

A pesquisa das autoras corrobora a afirmação sobre a pouca incidência da realização de avaliação nas apostilas usadas nas escolas municipais que adotaram os SAE (no excerto acima, chamadas de Sistema Privado de Ensino - SPE). E, quando ocorre, tal avaliação é realizada pelos próprios municípios, precedendo à decisão de compra, não obtendo resultado prático no sentido de aprimorar o material ou interferir da decisão de não adquiri-lo, em razão de uma eventual má avaliação. Britto afirma que, além de não existir avaliação dos materiais didáticos dos SAE:

[...] diferentes estudos identificaram sérios problemas conceituais e gráficos em apostilas de sistemas de ensino, além da utilização de abordagens pedagógicas descontextualizadas e excessivamente esquemáticas, herdeiras da orientação para o vestibular que caracterizou o surgimento desse tipo de material. (BRITTO, 2011, p. 14).

Preocupa-nos que haja erros conceituais nas apostilas dos SAE e que estas não passem por rigoroso processo de avaliação, considerando-se a importância do material didático impresso no processo ensino-aprendizagem, como vimos afirmando ao longo da presente Tese. Por essa razão, Britto (2011) propõe, à título de sugestão, a “inclusão de sistemas apostilados nos Guias do Livro Didático, sujeitando-os à avaliação pedagógica” (BRITTO, 2011, p. 17).

Entendemos ser interessante a ideia de uma avaliação dos materiais apostilados realizada por órgãos Federais, com a apresentação dos resultados expressos em um Guia a

serem usados pelas Administrações Municipais como referência na escolha desses materiais. Porém, entendemos que, dada a origem intrinsecamente ligada à esfera privada, e sendo um fenômeno exclusivamente municipal, não parece haver interesse político do Governo Federal para empreender uma avaliação regular desses materiais, dos quais ele não é comprador/distribuidor.

Pelo motivo exposto, não acreditamos que o Governo Federal, ou mesmo o Governo Estadual, possa realizar processo de avaliação do material apostilado dos SAE a ser adquirido pelas Prefeituras, permanecendo a elaboração desses materiais livres da obrigatoriedade de seguir critérios estabelecidos por órgãos oficiais para sua aquisição.

Dessa forma, caberia ao Poder Público Municipal a responsabilidade pela realização da avaliação dos materiais apostilados a serem adquiridos. Entendemos que uma iniciativa dessa natureza, deveria ser proposta pelo Conselho Municipal de Educação, órgão normativo, consultivo e deliberativo das questões referentes à Educação, vinculados ao organograma das Secretarias Municipais de Educação. Contudo, o que presenciamos na prática é a total ausência desses Conselhos, seja por falta de conhecimentos técnicos sobre o assunto, seja por complacência, sobretudo nas pequenas cidades, onde esses Conselhos são, em via de regra, formado por pessoas próximas ao Prefeito e, por conseguinte, inclinadas a validar seus atos.

A ausência de avaliação nas apostilas contrasta com o discurso de modernidade e atualidade defendido por usuários e apresentados pelos Grupos Empresariais de SAE como forma de justificar a superioridade desse material, em relação ao livro didático considerado, por eles, como limitados e ultrapassados (CARMAGNANI, 1999).

Sobre o argumento de que as apostilas podem ser melhor atualizadas que os livros didáticos, Ana Maria Carmagnani explica que:

Ao contrário dos LDs que eram republicados muitas vezes sem nenhuma revisão/atualização (o caso mais famoso é o das cartilhas), a apostila poderia ser atualizada periodicamente, adequando-se às mudanças estabelecidas nos exames, incluindo todas as informações consideradas “novas” no contexto nacional e internacional. (CARMAGNANI, 1999, p. 47).

A maior facilidade de atualização apresenta-se como uma característica que confere, às apostilas, uma vantagem em relação ao livro didático. Por ser menor e de impressão mais rápida e menos burocratizada, as apostilas podem, em teoria, ser constantemente revistas e atualizadas, quando do surgimento de novos fatos advindos de pesquisas recentes, descobertas das ciências, mudanças de nomenclaturas, dentre outras.

Outro ponto apontado por Carmagnani (1999), como característica das apostilas, de acordo com seus usuários e autores, é essas se tornarem uma melhor ferramenta didática que o livro, à medida que modernidade avança. Segundo a autora,

Por ser descartável e poder ser substituída a qualquer momento, com um custo baixo, a apostila conseguiu impor-se como uma resposta “moderna” a uma sociedade em constante mudança. Assim, os LDs não são mais utilizados por vários membros de uma mesma família não apenas porque isso não interessa em termos econômicos, mas porque as “verdades” registradas nos LDs não conseguem manter-se intactas por um longo período. Desse modo, a agilidade da apostila foi sendo associada a essa agilidade. (CARMAGNANI, 1999, p. 48).

A modernidade é outro elemento apontado pelos entusiastas dos materiais apostilados que fazem com que esse material didático se sobressaia em relação ao livro. A possibilidade de substituição por um material mais atual confere às apostilas a fama de ser um material mais ágil e, conseqüentemente, mais moderno, sobretudo, quando comparado ao livro didático, considerado estático e objeto de consulta usado por vários anos, o que pode resultar em desatualização do conteúdo, diferentemente das apostilas.

Não serão discutidos, no presente capítulo, a atualização e a modernidade das apostilas e dos livros didáticos, em razão de que haverá capítulo exclusivo para a análise dos conteúdos desses materiais. Por esse motivo, não emitiremos, por ora, juízo de valor acerca de seus conteúdos. À exemplo do que fizemos com os livros didáticos, limitaremos nossa análise a tecer alguns comentários acerca dos instrumentos que norteiam o currículo das apostilas, balizada pelos mesmos atos legais. O fato de não haver uma política pública específica para os SAE não os exime da obrigação de seguir os instrumentos legais norteadores do currículo nacional.

A LDB 9.394/96 traz consigo preceitos de uma uniformidade curricular mínima a que todas as escolas, públicas e privadas, estão obrigadas a seguir, respeitando o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” (BRASIL, 1996).

Por atender às escolas públicas, os SAE também se viram obrigados a seguir os ditames da política curricular nacional, quando da elaboração de seus materiais didáticos. Os atos legais, tais como PCN, DCN, BNCC, dentre outros, assim como afirmamos acontecer com os livros didáticos, também foram usados pelas empresas de SAE, que, ao apresentarem seu material como atualizado, informavam que estes estavam em consonância com a legislação nacional.

A conformidade das apostilas, em relação ao currículo oficial nacional, justifica-se, ainda, em razão de que esta será exigida nos exames oficiais. Ao apresentar às Prefeituras

contratantes seu material apostilado como atual e em consonância com a legislação vigente, as empresas de SAE promete a melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações externas, como SAEB e Saesp.

A possibilidade de melhora no desempenho nos exames oficiais e, conseqüentemente, uma melhora no ranqueamento da cidade nos indicadores de qualidade de educação já foi tratado no capítulo 2 como uma das propostas dos SAE aos Prefeitos para convencê-los à adotarem seus materiais, em detrimento dos livros do PNLD.

A obediência, por parte dos livros didáticos e das apostilas, aos instrumentos legais norteadores do currículo nacional, não significa, necessariamente, uniformidade nesses materiais. Livros e apostilas podem diferir, no que tange aos seus conteúdos, quanto à extensão, linguagem e densidade dos textos, bem como na forma como são apresentadas as imagens, a sequência dos conteúdos, além da, e principalmente, concepção pedagógica que cada um traz consigo.

Nesse sentido, trataremos as possíveis diferenças na abordagem do conteúdo no capítulo seguinte dessa Tese, ocasião em que analisaremos os conteúdos dos livros didáticos e apostilas dos SAE mais utilizados nas cidades que compõem a DIREN de São Joaquim da Barra/SP.

### **3.6. Considerações parciais.**

Buscamos, nesse 3º capítulo, contrapor, com o propósito de encontrar semelhanças e diferenças, 5 categorias que detectamos estarem presentes nos livros didáticos e nas apostilas: o suporte didático-pedagógico, o processo decisório de seleção, o lócus, a mercantilização e a avaliação/currículo.

Encontramos similaridade entre os diferentes materiais no que tange ao uso enquanto suporte didático-pedagógico e na sua condição de objeto mercadológico. Ambos os materiais são objetos utilizados no contexto escolar, criados, tão somente, para fins educacionais, servindo a professores e aos alunos como a mais importante ferramenta no processo ensino-aprendizagem.

Também os dois materiais contam com uma versão para o professor, comumente denominada como Manual do Professor que, diferente da versão distribuída aos alunos, contempla, além da resolução dos exercícios propostos, a apresentação de orientações teórico-metodológicas para auxiliar na atividade docente.

Na questão mercadológica, a similaridade entre livros e apostilas se manifesta na questão de que, em que pese sua importância enquanto produto acadêmico e pedagógico, são mercadorias comercializadas que movimentam uma indústria bilionária e que vislumbrou, no Poder Público, um grande fomentador de suas atividades. Para tanto, livros e apostilas utilizam estratégias de marketing para ampliar seus mercados, com as editoras de livros invadindo o mercado dos SAE e editando, elas também, apostilas destinadas às redes públicas. As empresas de SAE realizando propagandas veiculadas na grande mídia, ao associar a utilização de seus materiais didáticos na melhora das escolas nos índices oficiais de avaliação em larga escala da educação, como IDEB e IDESP.

Quanto às diferenças encontradas nas características dos materiais didáticos em análise, essas foram apontadas nas categorias Processo Decisório, Locus dos Materiais e Avaliação/Currículo, sendo que, nessa última, há, também, uma similaridade.

No processo decisório, a grande diferença está nos agentes da escolha do material didático para uso nas escolas públicas. Enquanto o livro didático é escolhido pelos docentes das escolas que, em reuniões realizadas após o conhecimento dos livros disponíveis para a adoção presentes no Guia de Livros Didáticos, elencam qual o livro a ser utilizado durante a vigência do PNLD, os materiais apostilados têm, em via de regra, sido escolhidos pelos chefes dos Poderes Executivos Municipais. Esses, quando muito, nomeiam uma comissão, composta pelo Secretário de Educação e alguns poucos membros da gestão escolar da cidade, para a escolha do material, sem a participação dos professores no processo decisório.

O locus dos materiais é entendido como uma diferença ocasionada em razão do histórico e da legislação educacional de cada um dos materiais. Os livros didáticos, que contam com um histórico longo de inserção na política pública educacional do país, havendo, inclusive, um programa destinado à sua execução, são utilizados nas escolas públicas federais e nas escolas públicas estaduais, municipais e distritais, que assinam o termo de adesão ao PNLD. Já as apostilas, em razão do processo de municipalização do ensino no país e da criação do FUNDEF, em meados dos anos 90, são materiais que, nas escolas públicas, são exclusivos nas redes municipais de ensino, que optam por contratar os SAE, em detrimento do recebimento dos livros do PNLD.

Na categoria Avaliação/Currículo, a diferença reside no fato de que, enquanto os livros didáticos passam por minucioso processo de avaliação pelo Poder Público que os adquire, os materiais apostilados são isentos de qualquer avaliação oficial feita pelos municípios compradores desses materiais. Por outro lado, apontamos uma similaridade no fato de que ambos os materiais seguem as normas curriculares prescritas pelo Poder Público,

utilizando referenciais curriculares oficiais na elaboração de seus materiais, inclusive, valendo-se desses como atestado de material atualizado. Assim, estampam, na capa de seus materiais, a referência à adequação dos mesmos à proposta curricular oficial (antes os PCN e agora a BNCC).

No entanto, comparar não é apenas encontrar semelhanças e diferenças, mas uma operação lógico-metodológica mais complexa, a qual utilizaremos, no capítulo seguinte, ao comparar as apostilas utilizadas nas escolas públicas da região abrangida pela pesquisa aos dois livros didáticos mais utilizados nas escolas públicas da mesma região.

## CAPÍTULO 4

### CRITÉRIOS PEDAGÓGICOS DO PNLD APLICADOS ÀS APOSTILAS

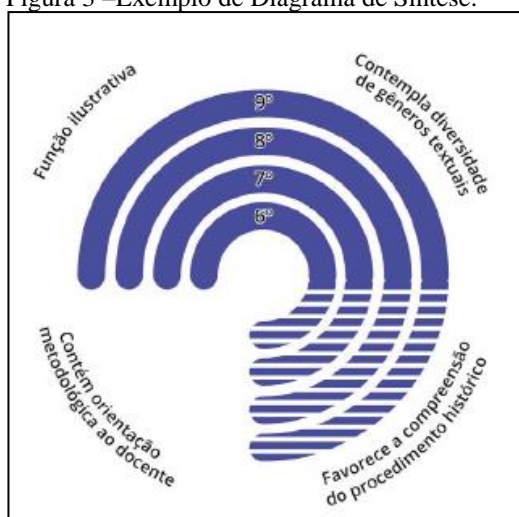
Nesse quarto capítulo da Tese, realizamos o estudo comparado dos materiais didáticos em análise utilizando os critérios expressos no Edital e no Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017, os quais o MEC utilizou no processo de avaliação dos livros didáticos do Programa para o triênio 2017-2019.

Do Edital do PNLD 2017, utilizamos os critérios eliminatórios didático-pedagógicos divididos em: critérios comuns a todas as áreas e critérios específicos da disciplina de História. Os demais critérios constantes no edital, de natureza técnica e burocrática, foram desconsiderados na presente pesquisa, cujo enfoque está no conteúdo dos materiais didáticos de História.

Em relação ao Guia de Livros Didáticos, valemo-nos dos 5 eixos centrais utilizados pelo PNLD na avaliação dos livros didáticos, a saber: 1. O Tratamento Escolar das Fontes Históricas; 2. A relação entre texto-base e atividades; 3. O tratamento das questões da temporalidade histórica; 4. Temática africana e afro-brasileira; 5. A temática indígena.

Esses 5 eixos centrais constantes no Guia, e subdivididos em 4 quesitos cada, foram os responsáveis pela elaboração de “Diagramas de Síntese”, conforme nomenclatura utilizada nos materiais analisados e a qual usaremos na presente pesquisa. Diagramas esses sinalizadores visuais que o PNLD 2017 usou para permitir, ao professor, não só uma melhor compreensão da resenha das coleções de obras didáticas na forma de esquema, mas, também, visualizar como cada eixo foi avaliado em cada um dos quatro anos do Ensino Fundamental Final, conforme exemplo abaixo:

Figura 3 –Exemplo de Diagrama de Síntese.



Fonte: Brasil, 2015b, p. 28

O exemplo acima, extraído do Edital do PNLD 2017, ilustra o diagrama de síntese a que nos referimos. Cada um dos 5 Eixos centrais foi retratado com uma cor diferente. No caso em questão, o Eixo sobre o tratamento escolar das fontes históricas foi retratado na cor azul. Cada círculo do diagrama corresponde a um livro de uma série do Ensino Fundamental Final e foi disposto concentricamente do 6º ao 9º ano.

O círculo é dividido em 4 quadrantes, com cada um deles representando um dos quesitos que compõe o Eixo, que é sempre apresentado na forma escrita. Quando um quadrante estiver representado com área sólida, significa que aquele quesito, naquela série, apresentou-se de forma consistente; se estiver representado com área hachurada, significa que esta corresponde a uma redução em sua consistência, indicando que o quesito avaliado foi parcialmente atendido. Já os casos com a marcação em branco representam que o quesito não foi contemplado na obra.

A presente pesquisa elaborou diagramas de síntese com base nos resultados obtidos na nossa análise do material apostilado e confrontou estes aos diagramas gerados pelo MEC.

Antes, contudo, são necessárias algumas explicações acerca do estudo comparado como parte integrante da metodologia utilizada nessa Tese e entendido como principal método utilizado para a consecução de nossos objetivos, bem como para corroborar, ou rechaçar, a hipótese a ser aventada na presente pesquisa.

#### **4.1 Comparação enquanto operação lógico-metodológica**

Para Délcio Vireira Salomon (2006), fazer ciência implica em 4 níveis de conhecimento científico: descrição, interpretação, explicação e predição. Excetuando-se o último nível citado pelo autor, o da predição, voltado a realizar prognósticos ou previsões, o que, em nosso entendimento, nem sempre se aplica às Ciências Humanas, os demais níveis foram contemplados na presente pesquisa. Dentre esses, o nível da descrição foi considerado em menor proporção, enquanto a interpretação e explicação ganharam maior relevo, dada a complexidade e as peculiaridades do nosso objeto de estudo, bem como os objetivos propostos na pesquisa.

O nível da descrição apareceu, sobretudo, no capítulo 1, em razão da necessidade de elaborar um capítulo histórico de modo a apresentar a trajetória da política pública do livro didático no Brasil, no recorte temporal iniciado com a criação do Instituto Nacional do Livro (INL) e estendido até os dias atuais, destacando a criação do PNLD, em 1985, e as



transformações até chegar ao modelo atual. Todavia, pode-se encontrar, nesse capítulo, inúmeras passagens em que os níveis da interpretação e explicação se fizeram presentes, a fim de contribuir com a discussão acerca do tema.

No entanto, é notório que, nos capítulos seguintes, a descrição foi perdendo espaço, ainda que sem desaparecer, para a interpretação e a explicação e ficou como coadjuvante no fazer científico a que nos propusemos. Na medida em que aprofundamos a pesquisa sobre nosso objeto de estudo, nos capítulos seguintes, após a introdução dos SAE, cuja política pública é mais recente que a do livro didático, as explicações e interpretações ganharam maior destaque.

Uma vez definidos os níveis de conhecimento científico utilizados na pesquisa, buscamos, na comparação, a operação lógico-metodológica a ser convocada “para operar em torno do processo de investigação em vista da descrição, explicação e interpretação” (ARAÚJO, 2018, p. 103). Isso não significa que desconsideramos outras operações, tais como análise, avaliação, categorização, classificação, periodização, quantificação, inferência, dentre outras. Entretanto, todas estas se configuraram como auxiliares à comparação, a grande unidade lógico-metodológica utilizada no tratamento das fontes utilizadas nesta Tese, sobretudo no que se refere aos níveis da Interpretação e da Explicação.

O conjunto de operações lógico-metodológicas utilizadas no auxílio à comparação favoreceu o processo investigativo, pois cada uma auxiliou, em diferentes graus de profundidade e relevância, os 3 níveis de investigação. Tomemos como exemplo a comparação, uma operação dentre outras:

[...] que tem por tarefa os três níveis científicos mencionados [descrição, interpretação e explicação]. Certamente, para a descrição sua contribuição é menor, porém ela é muito importante para a construção da explicação e da interpretação. Entretanto, a comparação não é solitária no processo de investigação. As operações lógico-metodológicas mencionadas anteriormente também se somam, diferenciadamente, em termos de importância e em termos de convocação a constituírem o processo de investigação. (ARAÚJO, 2018, p. 104).

O mesmo sucedeu com todas as operações lógico-metodológicas mencionadas - e outras que podem ter sido utilizadas -, cada uma auxiliando mais a um (ou mais de um) nível de conhecimento e menos a outro(s), ficando sob o julgo do pesquisador a missão de estabelecer a relação daquelas que melhor se adequassem à sua pesquisa e utilizá-las de maneira coerente com seus propósitos acadêmicos.

A opção pelo método comparativo na presente Tese se impôs face a nossa necessidade acadêmica de iluminar um objeto a partir de outro mais conhecido, fazendo

analogias, identificando semelhanças e diferenças entre as duas realidades em questão para percebermos as variações de um mesmo modelo, utilizando a comparação como método, com procedimento e sistematização (BARROS, 2007).

Ao elegermos a comparação como a principal operação lógico-metodológica utilizada na pesquisa, detectamos a necessidade de diferenciá-la da comparação realizada à maneira do senso comum, o de confrontar elementos distintos, mas de mesma natureza, na busca por encontrar semelhanças e diferenças. Para José Carlos Souza Araujo (2018):

[...] embora a comparação etimologicamente implique em um radical que se refere ao par, ao igual, ao parêlo, e envolva o semelhante, e díspar se refira ao dessemelhante, ao diferente, ao desigual, não se pode reduzir o comparar como busca e identificação das semelhanças e das diferenças. (ARAUJO, 2018, p. 103).

O autor nos atenta para o fato de que a comparação, enquanto modo de fazer pesquisa, não pode implicar a simples identificação de semelhanças e diferenças óbvias e que essa questão tem pautado críticas, questionamentos e debates envolvendo pesquisadores que se utilizam de estudos comparativos. Preocupação essa que identificamos nas obras de outros autores (SCHRIEWER, 2009; NÓVOA, 2009; BARROS, 2007; SILVA, F. 2016, 2019) que também discutem o estudo comparado como método de pesquisa.

Jürgen Schriewer (2009) diferencia as duas formas de comparação a que nos referimos da seguinte maneira:

É preciso diferenciar, então, as operações que fixam os objetos de comparação como tais em sua conexão um com o outro (em relação apenas com seus aspectos factuais) daquelas operações que concernem às conexões entre diferentes áreas de estudo ou níveis sistêmicos e com a definição destes em relação um com o outro. É esta diferenciação entre técnicas comparadas “simples” e “complexas” – ou, como formulado mais apropriadamente, entre “relações instituídas entre fatos observáveis” e “relações instituídas entre conexões” – que determina a diferença entre a comparação como uma *operação mental universal* embutida na vida social cotidiana e a comparação como um *método científico social*. (SCHRIEWER, 2009, p. 67).

Schriewer denomina “operação mental universal” a abordagem simplista da comparação, aquela que apenas coteja os fatos observáveis ou, como vimos anteriormente, desvela as semelhanças e diferenças do objeto e denomina “método científico social” a comparação realizada com rigor metodológico, que interessa ao presente estudo.

Para corroborar nosso raciocínio acerca da divisão entre os modos de comparação propostos por Jürgen Schriewer, buscamos a interpretação de António Nóvoa (2009) sobre a

diferença entre a comparação como operação mental universal e a comparação como prática científico-social:

Trata-se de fazer a separação entre as práticas de comparação que fazem parte da experiência cotidiana dos seres humanos e a elaboração de um pensamento comparativo que tem como objetivo o aprofundamento sistemático dos conhecimentos científicos. Esta distinção é essencial, na medida em que é preciso entender a comparação não como uma operação simples, mas antes como uma conceituação que implica recorrer a uma teoria da comparação. (NÓVOA, 2009, p. 39).

Para Nóvoa, essa diferenciação dos modos de comparação se faz necessária para distinguir esta enquanto simples ato cotidiano da conceituação que traz a comparação como um importante, e complexo, método de fazer pesquisas acadêmicas, teorizada por inúmeros autores.

José D'Assunção Barros (2007) atenta para a necessidade da diferenciação entre os modos de comparação, ao sublinhar que o método comparativo deve ultrapassar o uso, enquanto gestos intuitivo e espontâneo, para alcançar nível de observação e análise mais profundo e sistematizado, em que “o que se pode comparar” e “como se compara” sejam questões relevantes a se considerar.

Fabiany de Cássia Tavares Silva (2016, 2019) aborda o estudo comparado como superação da mera descrição, devendo impor-se como instrumento de conhecimento e análise da realidade educativa e que o mesmo se torna ineficiente quando, no diálogo com as Ciências Humanas e Sociais, limita-se apenas a comparar sem o rigor que o método exige.

Em nossa pesquisa, utilizamos a comparação como método científico, fugindo do simplismo reducionista de apresentar apenas as semelhanças e diferenças entre os dois objetos analisados à maneira do senso comum. Nossa opção pelo uso da comparação como principal operação lógico-metodológica ficou expressa logo no capítulo 3, quando discorremos sobre as semelhanças e diferenças entre os livros didáticos e os SAE, ao contextualizar os diferentes objetos em suas afinidades, aproximações e contradições. Ademais, elencamos importantes categorias que vislumbramos ser essenciais para melhor definir e caracterizar nossos objetos para podermos, então, dedicar-nos a compará-los com o rigor metodológico necessário que apresentamos no referido capítulo.

Após explicarmos as definições operacionais<sup>29</sup> (SALOMON, 2006) acerca do estudo comparado, passaremos a discorrer sobre a comparação entre os conteúdos das apostilas e dos livros didáticos, com base nos critérios estabelecidos no Edital do PNLD e no Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017.

#### **4.2 Os critérios pedagógicos do edital PNLD 2017**

O edital responsável pela normatização das regras do PNLD 2017 foi o Edital de convocação 02/2015 – CGPLI, que convocou as editoras para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o programa nacional do livro didático destinadas a alunos e professores, dos Anos Finais do Ensino Fundamental da rede pública (BRASIL, 2015b), para o triênio 2017 – 2019. Por esse edital, tanto os livros destinados aos alunos como os manuais dos professores de todas as disciplinas passaram por rigorosa análise composta de 3 fases: Triagem, Pré-Análise e Avaliação Pedagógica.

A fase da Triagem consistiu na “verificação dos atributos físicos, editoriais e documentais” (BRASIL, 2015b, p. 9) exigida no edital e na qual a inobservância de alguns critérios implicou a exclusão de obras para a fase seguinte. Na Pré-Análise, foram analisados os documentos requisitados, no edital, às empresas participantes que não foram excluídas na Triagem nem na Avaliação Pedagógica. Nesta última fase citada, as obras foram avaliadas por instituições de ensino superior (IES) públicas, contratadas por meio de edital específico e cujas orientações e diretrizes, estabelecidas pelo MEC, estão presentes no Guia de Livros Didáticos, as quais explicaremos mais adiante.

O edital apresenta, para cada uma das fases citadas, inúmeros critérios eliminatórios das obras didáticas que, para efeito dessa pesquisa, foram divididos em 3 categorias: Técnicos, Burocráticos e Pedagógicos.

Os critérios de exclusão de natureza técnica referem-se às especificações físicas das obras inscritas, tais como: gramatura, peso, espessura, impressão, número máximo de páginas, presença do título da coleção e do nome dos autores na capa do material, ficha catalográfica no verso da folha de rosto, selo do PNLD, número do International Standard Book Number (ISBN), dentre outros.

---

<sup>29</sup> Délcio Vieira Salomon (2006) explica que definição operacional é a definição que se faz em função da pesquisa, ou seja, a que se faz “descrevendo detalhadamente e com precisão as operações que se usam na pesquisa para revelar o objeto pesquisado” (SALOMON, 2006, p. 381).


Consideramos como critérios burocráticos aqueles responsáveis por atender às exigências legais impostas às editoras, são eles: obrigatoriedade de pelo menos um dos CNPJs das empresas participantes ser brasileiro; certificado de idoneidade da empresa participante; conformidade na documentação, incluindo os contratos firmados; dentre outros.

Já como critérios pedagógicos, o Edital do PNLD 2017 apresenta: os princípios gerais, os critérios eliminatórios comuns a todas as obras e os critérios eliminatórios específicos de cada disciplina, respectivamente as sessões terciárias 4.2.1, 4.2.2 e 4.2.3 à frente explicitadas.

Em nossa pesquisa, não aplicamos, nos materiais apostilados, as especificações técnicas e burocráticas presentes no Edital do PNLD 2017, em razão da impossibilidade técnica, uma vez que muitas dessas especificações só puderam ser aferidas pelo MEC, por meio do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) de São Paulo, chamado a colaborar no processo. Além da impossibilidade legal, já que não temos acesso aos detalhes contratuais, ou, ainda, por depreender que muitas das exigências poderiam, facilmente, ser atendidas pelas empresas de SAE, se delas fossem exigidas. Por fim, não aplicamos tais especificações em razão do aspecto pedagógico ser o fulcro de nossas investigações.

Dessa maneira, optamos por aplicar, nos materiais apostilados dos SAE, os critérios de natureza pedagógica utilizados pelo MEC na fase da Avaliação Pedagógica do PNLD 2017, objetivando eliminar obras em desacordo com o que está prescrito no Anexo III do referido edital, bem como classificá-las de acordo com as bases estabelecidas no Guia de Livros Didáticos. No Anexo III anteriormente citado, estão prescritos os princípios gerais a serem observados nos livros didáticos, os critérios eliminatórios comuns a todas as áreas e os critérios eliminatórios específicos das áreas e disciplinas da grade curricular dos Anos Finais do Ensino Fundamental, a saber: Ciências da Natureza, Linguagens (Arte, Língua estrangeira moderna e Língua Portuguesa), Ciências Humanas (Geografia e História) e Matemática.

Figura 4 – Resenha da coleção *História Sociedade & Cidadania*.



**História  
Sociedade &  
Cidadania**

**Editora: FTD.  
Edição: 3ª**

**Ano: 2015.  
Autora: Alfredo Boulos Júnior.**

**Visão Geral.**

Na coleção integram-se os conteúdos da História do Brasil e da História Geral, em uma perspectiva cronológica linear. Apresenta-se uma proposta pedagógica que privilegia a formação de sujeitos capazes de pensar historicamente e de desenvolver o senso crítico. A coleção apresenta um trabalho cuidadoso com a História da África, afrodescendentes e indígenas. As mulheres são tratadas em sua condição de sujeitos históricos e seu papel é problematizado no decorrer da história. Esses temas aparecem em todos os volumes da coleção.

O estudo da História com o uso de documentos, bem como o desenvolvimento da leitura e da escrita, constituem-se como os dois instrumentos fundamentais da proposta da coleção. Há boas orientações para o professor quanto ao desenvolvimento de estratégias e de recursos de ensino a serem empregados durante as aulas, principalmente quanto ao uso da internet. Essas orientações, entre outras questões, visam dar suporte à criação de um blog da turma. (BRASIL, 2016, p. 105).


**Descrição.**

No Livro do Estudante, as unidades temáticas e os capítulos iniciam-se com páginas que contêm fontes históricas e um parágrafo com questões que buscam problematizar os conhecimentos prévios dos alunos, relacionando-os ao foco da

unidade. Além do texto principal, há seções não fixas: *Para Refletir*; *Retomando*; *Leitura de Imagem*; *Leitura e Escrita de Textos*; *Cruzando Fontes*; *Integrando*; *Você Cidadão*. O boxe *Para Saber Mais* oferece informações adicionais aos temas do capítulo. Na parte geral do Manual do Professor, apresenta-se o debate sobre diferentes temas relacionados ao campo educacional e ao ensino de História, por meio das seções: *Metodologia da História*; *Metodologia de ensino-aprendizagem*; *Cidadania e movimentos sociais*; *Orientações para uso da internet*; *Projetos de trabalho interdisciplinar* e *Avaliação*. Na parte específica, organizados nas seções *Planejamento*; *Livros, sites e filmes*; *Textos para professores* e *Sugestões de atividades* constam, para cada unidade do Livro do Estudante, orientações e indicações de material de apoio ao professor.

No Manual do Professor Multimídia, dispõem-se os Objetos Educacionais Digitais (OEDs) e as orientações para seu uso. Cada volume apresenta um conjunto de materiais audiovisuais, composto por uma parte comum e por alguns vídeos específicos. Alguns vídeos comuns são: *Contextualização do aprendizado*; *O ensino de História: Pesquisa na era digital*; *Oficina de vídeo e Avaliação como medição de aprendizagem*. (BRASIL, 2016, p. 106-107).

Figura 5 – Resenha da coleção *Projeto Araribá - História*.

	<p><i>Projeto Araribá – História.</i></p> <p><i>Editora: Moderna.</i></p> <p><i>Edição: 4ª</i></p>	<p>Motiva-se o trabalho com uma variedade de recursos textuais e não textuais, entre eles gráficos, fotografias, charges, quadrinhos, mapas, infográficos, cinema e mais, orientando para a noção de história enquanto construção. (BRASIL, 2016, p. 57).</p>
<p><i>Ano: 2014.</i></p> <p><i>Autora: Maria Raquel Apolinário.</i></p>	<p><b>Visão geral</b></p>	<p><b>Descrição</b></p>
<p>Na coleção, os conteúdos estão organizados em torno de uma narrativa linear cronológica e integrada da História do Brasil, da África, da América, da Ásia e da Europa. O enfoque cronológico não descaracterizou o caráter temático, atualizado e reflexivo da coleção e o movimento de relação com o presente político, cultural e a vida cotidiana dos alunos. O Manual do Professor possui discussões aprofundadas sobre as fontes históricas e o uso de imagens em sala de aula. Em relação à abordagem da História, várias fontes são utilizadas na coleção, em propostas que objetivam a construção de conhecimento pelos estudantes.</p> <p>A obra tem como foco a leitura de textos, investindo no desenvolvimento da capacidade de compreensão e de análise das temáticas, estimulada por meio das atividades propostas.</p>		<p>O Livro do Estudante, de todos os volumes, organiza-se em nove unidades, subdivididas entre quatro ou cinco temas. Os volumes possuem seções fixas e outras que aparecem intercaladamente.</p> <p>São elas: <i>Apresentação; Página de Abertura; De Olho no Infográfico</i>, com informações complementares, imagens e questões sobre o tema; <i>Em Foco</i>, com texto e trechos de fontes acompanhados de exercícios; <i>Sugestão de Trabalho</i>, que pode ser de filme, leitura ou <i>site</i>; <i>Atividades</i>, divididas em <i>Organizar o Conhecimento, Aplicar e Arte</i>, para revisão de conteúdos; e <i>Compreender um Texto</i>, focando a competência leitora dos alunos. Ao final, há referências bibliográficas e a reprodução de mapas. (BRASIL, 2016, p. 58).</p>

Fonte: Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017 (BRASIL, 2016).

#### 4.2.1 Princípios Gerais

O anexo III do Edital do PNLD 2017 apresenta os princípios gerais aos quais todas as coleções de livros didáticos inscritas no Programa devem atender. São elementos a serem observados na avaliação dos livros didáticos e que, embora não sejam critérios de eliminação das coleções, tratam-se de princípios que servem ao propósito de garantir um padrão ético e moral às obras didáticas distribuídas aos alunos das escolas públicas.



Esses princípios são apresentados em total consonância com a Constituição Federal e a LDB9394/96 e justificam a avaliação dos livros didáticos sob o argumento de que esta tem por objetivo a garantia da qualidade do material encaminhado às escolas e o incentivo à produção de materiais adequados às necessidades da educação pública nacional (BRASIL, 2015b).

[...] a obra didática, como mediador pedagógico, proporciona, ao lado de outros materiais pedagógicos e educativos, ambiente propício à busca pela formação cidadã, favorecendo a que os estudantes possam estabelecer julgamentos, tomar decisões e atuar criticamente frente às questões que a sociedade, a ciência, a tecnologia, a cultura e a economia. (BRASIL, 2015b, p. 40).

A formação cidadã do educando configura-se como o fulcro dos princípios gerais apresentados no Edital do PNLD 2017. Da educação cidadã deriva conceitos correlatos, como participação, criticidade, respeito, valorização da diversidade, dentre outros apresentados no referido edital.

A incorporação da cidadania nas propostas curriculares para o ensino de História teve início no período pós redemocratização, nos anos 80, quando começou a se repensar o ensino de História. Disciplina curricular essa que, durante o período da ditadura civil-militar, sofreu com a diluição e simplificação de seus conteúdos, com a fusão desta com a disciplina de Geografia e a consequente criação dos Estudos Sociais, além de ser marcada por forte viés positivista, europocêntrico e pela exclusão de sujeitos, ações e lutas sociais (FONSECA, 2003).

Com a redemocratização do país, a educação para o exercício da cidadania ganhou centralidade nas propostas curriculares oficiais, fruto das pressões exercidas por movimentos de docentes de História que fomentou alteração nos programas de ensino e livros didáticos (GATTI JÚNIOR, 2010). Programas esses não só legitimados pelo texto constitucional que incorporou a cidadania como um dos princípios da Educação nacional, mas, também, ratificados pela LDB. A referência à cidadania presente no texto constitucional e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional se estendeu, influenciado pelos programas, aos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN).

A publicação dos PCNs foi um importante marco na inclusão da educação para a cidadania no âmbito das propostas curriculares pós redemocratização. Para a disciplina de História, nos Anos Finais do Ensino Fundamental, os PCNs indicaram vários objetivos, dentre os quais destacamos dois:



Os Parâmetros Curriculares Nacionais indicam como objetivos do ensino fundamental que os alunos sejam capazes de:  
compreender a cidadania como participação social e política, assim como exercício de direitos e deveres políticos, civis e sociais, adotando, no dia-a-dia, atitudes de solidariedade, cooperação e repúdio às injustiças, respeitando o outro e exigindo para si o mesmo respeito;  
posicionar-se de maneira crítica, responsável e construtiva nas diferentes situações sociais, utilizando o diálogo como forma de mediar conflitos e de tomar decisões coletivas. (BRASIL, 1998, p. 7).

Como podemos observar, o texto oficial contempla a questão da cidadania atrelada à criticidade como instrumento de promoção e participação social dos alunos, visando situá-los como sujeitos capazes de compreender e transformar suas realidades, de maneira responsável e dialógica. Com esses objetivos, os PCNs sinalizaram o fim do conteudismo das aulas e dos livros didáticos de História, substituindo-os por uma abordagem reflexiva e crítica da História. Disciplina esta que deve ser ensinada como um processo, uma ciência em constante transformação, na qual o aluno também é sujeito e não um produto imutável, pronto e acabado.

Os materiais apostilados analisados demonstraram preocupação em criar espaços destinados à manifestação dos alunos, fosse no desenvolvimento de atividades, fosse na forma de produção de textos escritos, ou mesmo na forma oral, em discussões oportunizadas em seções específicas que, ao longo do material, propuseram discussões com o intuito de conferir voz aos alunos.

De acordo com Selva Guimarães (2012), trata-se do “novo ensino de História”:

O “novo” ensino de história que se esboça assume a responsabilidade de formar o “novo” cidadão, capaz de intervir, participar e até transformar a realidade brasileira. A categoria “novo” indica a necessidade de superação do “velho”, identificado com a ditadura, a opressão, a ausência de liberdades, a negação, a restrição de direitos básicos de cidadania”. (GUIMARÃES, 2012, p.148).

Nesse novo ensino de História apresentado, não há lugar para a memorização de datas, fatos ou ações de grandes vultos do passado, mas a valorização da compreensão da História enquanto processo e do aluno como sujeito. O papel do ensino da disciplina de História é a formação da consciência histórica do homem em uma sociedade marcada por desigualdades, em um ambiente no qual o professor deve assumir uma nova postura em relação ao processo de ensino-aprendizagem.

A relação ensino-aprendizagem deve ser um convite e um desafio para os alunos e professores cruzarem ou mesmo subverterem as fronteiras impostas entre as

diferentes culturas e grupos sociais, entre a teoria e a prática, a política e o cotidiano, a história, a arte e a vida. (FONSECA, 2003, p. 37-38).

Em concordância com essa proposta, os materiais didáticos, principais insumos usados por professores e alunos no processo ensino/aprendizagem, devem veicular posturas, valores e conceitos que vão ao encontro dos princípios de cidadania, participação e transformação da realidade. As inúmeras discussões que uma educação voltada para a formação cidadã pode fomentar são facilitadas pela multiplicidade de assuntos que o tema cidadania engloba, sem que haja a necessidade de um capítulo específico dos materiais didáticos para abordá-los, mas permeando os diversos conteúdos tratados nesses materiais, inclusive nas atividades por estes propostas.

A abordagem acima referida encontramos na análise dos materiais apostilados analisados, em que detectamos que as questões inerentes à cidadania apareceram na forma de textos e exercícios que levaram o aluno a refletir sobre temáticas atuais. Constatou-se também que não foi verificado, fosse nos textos escritos, fosse nas imagens e demais fontes dos referidos materiais, qualquer indício de divergência quanto à formação para a cidadania ou quanto aos elementos que atentassem contra valores éticos e morais.

#### 4.2.2. Critérios eliminatórios comuns a todas as áreas.

O Edital do PNLD divide os critérios eliminatórios entre aqueles comuns a todas as áreas e aqueles específicos a cada disciplina da grade curricular atendida com livros do Programa. As obras avaliadas, de acordo com os critérios estabelecidos no Edital do PNLD 2017, receberam pareceres “elaborados pelas equipes técnicas indicando a aprovação; a aprovação condicionada à total correção das falhas pontuais; ou a reprovação” (BRASIL, 2015b, p. 11). Os critérios eliminatórios, comuns a todas as disciplinas a serem observados na apreciação das obras submetidas ao PNLD 2017, estão explicitados no mencionado edital da seguinte forma:

- 2.1.1. respeito à legislação, às diretrizes e às normas oficiais relativas ao ensino fundamental;
- 2.1.2. observância de princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano;
- 2.1.3. coerência e adequação da abordagem teórico-metodológica assumida pela coleção, no que diz respeito à proposta didático-pedagógica explicitada e aos objetivos visados;
- 2.1.4. correção e atualização de conceitos, informações e procedimentos;
- 2.1.5. observância das características e finalidades específicas do Manual do Professor e adequação da coleção à linha pedagógica nele apresentada;

2.1.6. adequação da estrutura editorial e do projeto gráfico aos objetivos didático-pedagógicos da coleção. (BRASIL, 2015b, p. 41).

A Constituição Federal de 1988 e a LDB 9.3.94/96 deram amparo legal à elaboração de um conjunto de leis, diretrizes, pareceres e portarias que normatizou a educação nacional em seus aspectos burocráticos, de gestão e curriculares. Os inúmeros documentos oficiais produzidos com o intuito de regulamentar a educação no país estão elencados no Edital do PNLD 2017<sup>30</sup>.

No que se refere ao respeito à legislação educacional vigente, constatamos que as apostilas dos SAE estavam em consonância com os principais documentos normativos apresentados pelo Edital do PNLD 2017, como aqueles que regulamentam a obrigatoriedade da inclusão de temáticas, como a afro-brasileira e indígena, por exemplo. A regulamentação dessas veio ao encontro das aspirações trazidas pelo novo ensino de História e é parte integrante da educação para a cidadania, que está contemplada no Edital como critério de exclusão da coleção didática, caso constatado nela divergência com valores éticos indispensáveis à construção da cidadania e ao convívio em sociedade.

Para Gatti Júnior (2010), além dessas novidades temáticas, o exercício da cidadania ocupa lugar central no ensino de História.

[...] a compreensão e a preparação para o exercício da cidadania, em torno do que se articulam temáticas presentes na disciplina na atualidade, tais como a do respeito à diversidade de comportamentos culturais; a liberdade de afiliação e escolha política e religiosa; a compreensão das desigualdades sociais; a situação da criança, da mulher, do idoso, dos negros e dos indígenas na sociedade brasileira etc. (GATTI JÚNIOR, 2010, p.105-106).

Percebemos, nas apostilas, a consonância com os valores éticos e cidadãos, uma vez que não foi encontrada, tanto nas imagens quanto nos textos, nenhuma forma de estereótipos, preconceitos, doutrinação religiosa, apologia a algum partido político ou viés ideológico. O que não significou que todos os temas inerentes ao princípio da cidadania tenham sido abordados nos materiais apostilados. Muitos destes estiveram ausentes ou foram discutidos com pouca profundidade, tais como questões relacionadas à mulher, aos direitos das crianças e à discussão sobre gênero. As questões referentes à temática afro-brasileira e indígena estiveram presentes nos materiais apostilados e serão analisadas mais adiante nesse capítulo.

---

<sup>30</sup> Ver relação completa em <https://www.fn.de.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/165-editais?download=9518:pnld-2017-edital-consolidado-10-06-2015>. Acesso em 20 jul 2020.

Os materiais didáticos devem ensinar uma educação que favoreça o pensamento crítico e autônomo do aluno. E, nesse aspecto, detectamos que nas duas apostilas dos SAE analisadas houve o incentivo a esse pensamento, cujos pressupostos teórico-metodológicos estiveram bem explicitados em ambas as apostilas. Presenciamos coerência entre a fundamentação teórico-metodológica e os textos, imagens e atividades presentes nos materiais usados pelos alunos (livro ou caderno do aluno). A questão acerca da coerência teórico-metodológica também aparece nos critérios eliminatórios específicos da disciplina de História e retomaremos ao tema na seção seguinte.

Não foram verificadas incorreções e desatualizações em conceitos, informações e procedimentos presentes nas apostilas em discussão. Para evitar problemas como desatualizações, os materiais apostilados sempre que apresentaram dados quantitativos o fizeram com os devidos créditos, com a legenda apresentando a fonte e o ano em que os referidos dados foram compilados.

No que concerne às características e às finalidades do Manual do Professor, constatamos que essas se encontravam em consonância com as orientações do Edital do PNLD 2017, como a de se apresentar como um material que supere a dicotomia entre os que produzem e os que ensinam os conhecimentos, que levem o professor a repensar sua prática docente e que valorizem a competência do professor também como produtor do saber (BRASIL, 2015b).

Em relação ao Manual do Professor, os Sistemas Apostilados das empresas SAB e SOME utilizaram aqueles como importantes instrumentos para colaborar no processo ensino-aprendizagem. Nesses Manuais, as seções que compunham as apostilas foram apresentadas ao docente trazendo sugestões bibliográficas, discussões sobre formas de avaliação e orientações didático-pedagógicas. No entanto, ressaltamos que ambos os materiais apresentaram um rígido esquema de aulas a ser seguido, com a divisão dos conteúdos em módulos, em que cada módulo correspondia a uma aula e o número de aulas era pré determinado para cada conteúdo.

Trata-se de uma característica comumente encontrada nos materiais didáticos dos SAE, conforme explicamos no capítulo 3 da presente Tese, a de que, se por um lado facilita a atividade docente quanto à administração do tempo destinado a cada conteúdo, por outro lado, entendemos que prejudica a autonomia do professor e engessa o currículo, pois ainda que a divisão em módulos se configure como uma sugestão e não uma imposição, a prática em sala de aula tem se guiado pelo rigoroso cumprimento do programa definido pelos Sistemas Apostilados (AMORIM, 2008; BEGO, 2013). Pela minha experiência docente, constatei, diversas vezes, a cobrança da coordenação escolar e constantes ingerências da empresa de

SAE, quanto ao cumprimento dos conteúdos das apostilas. Uma vez não cumprido o programa, o professor era questionado, sobretudo pelos pais dos alunos, acerca da qualidade do ensino oferecido na escola o que, conseqüentemente, prejudicava a relação comercial das empresas com a Administração Municipal que o contratou.

Quanto à adequação da coleção didática à linha pedagógica apresentada no Manual do Professor dos SAE, verificamos que as apostilas do SAB e do SOME não especificaram, com precisão, a qual linha historiográfica seus materiais se encontravam filiados. No entanto, da leitura das informações presentes na abertura dos manuais do professor, depreendemos que ambos optaram, predominantemente, pela História Nova, fosse pelas concepções apresentadas, fosse pela citação direta de obras de autores como Jacques Le Goff e Pierre Nora presentes nas explicações teórico-metodológicas constantes nos Manuais do Professor.

Sobre a dificuldade dos autores de materiais didáticos assumirem uma determinada linha historiográfica e manter a coerência ao longo da obra, Circe Bittencourt aponta que a possibilidade de abranger conceitos que vimos demonstrando estarem presentes nas prescrições curriculares oficiais e, por conseguinte, na produção desses materiais, tais como: a cidadania, os valores éticos, a diversidade de temas, a inclusão de sujeitos históricos alijados da historiografia tradicional, a possibilidade de conexão do passado com o presente e, ainda, a incorporação de temas do cotidiano.

Muitas vezes a concepção de história do autor ou dos autores nem sempre se apresenta de modo explícito e coerente, havendo tendência a certo ecletismo, apesar de as afirmações registradas nas introduções do livro anunciarem seu engajamento a determinada linha historiográfica. A análise da bibliografia, assim como da seleção de documentos ou excertos de determinadas obras historiográficas, contribui para a percepção da tendência histórica predominante. (BITTENCOURT, 2011, p. 313).

Da análise das informações contidas nos materiais apostilados, depreendemos que a abordagem historiográfica privilegiada é a História Nova e entendemos que os textos base e atividades presentes nesses materiais corroboraram a escolha feita pelos autores dos mesmos. Presenciamos, nos materiais, a criticidade no que se refere às abordagens tradicionais, a aproximação com a antropologia e a incorporação de novos sujeitos e novas fontes ao processo de construção do conhecimento histórico.

Tudo o que fosse registro da ação humana passou a ser considerado fonte da história. Logo, todos os homens e mulheres, ricos e pobres, pretos, índios, brancos, governantes e governados, patrões e empregados são sujeitos da história. A história não é feita apenas por atores individuais, mas também por movimentos sociais, pela classe trabalhadora, pelos militantes etc. A história nova preocupa-se também com os acontecimentos do cotidiano da vida humana, ligados à vida das famílias, às

festas, às formas de ensinar e aprender. A história nova ocupa-se de tudo aquilo que homens e mulheres fizeram no passado e também fazem no tempo presente. Ela reconhece que há várias formas de marcar e viver o tempo. Os vários tempos convivem e o homem usa vários calendários. Portanto, a história nova não estuda apenas os fatos passados apresentados de forma linear, mas a história nos diversos ritmos, tempos e espaços. (FONSECA, 2003, p. 42).

O último critério eliminatório comum dos materiais didáticos apresentados pelo Edital do PNLD 2017 trata a adequação da estrutura editorial e do projeto gráfico aos objetivos didático-pedagógicos. As variáveis usadas para definir esse critério aparecem no edital assim explicitadas:

Desse modo, no que se refere ao projeto gráfico-editorial, *serão excluídas as coleções que não apresentarem:*

1. organização clara, coerente e funcional, do ponto de vista da proposta didático-pedagógica;
2. legibilidade gráfica adequada para o nível de escolaridade visado, do ponto de vista do desenho e do tamanho das letras; do espaçamento entre letras, palavras e linhas; do formato, dimensões e disposição dos textos na página;
3. impressão em preto do texto principal;
4. títulos e subtítulos claramente hierarquizados por meio de recursos gráficos compatíveis;
5. isenção de erros de revisão e/ou impressão;
6. referências bibliográficas, indicação de leituras complementares e, facultativamente, glossário e índice remissivo;
7. sumário que reflita claramente a organização dos conteúdos e atividades propostos, além de permitir a rápida localização das informações;
8. impressão que prejudique a legibilidade no verso da página. (BRASIL, 2015b, p. 43).

Percebemos que, novamente, as apostilas apresentaram conformidade com o estabelecido no Edital do PNLD 2017, ao aplicarmos, nesses materiais, as variáveis usadas para definir o critério de exclusão, que trata a estrutura editorial, e o projeto gráfico adequado aos objetivos didático-pedagógicos dos livros didáticos. Cada um dos itens apontados foi contemplado em ambos os materiais apostilados analisados.

O referido critério trouxe, também, orientações quanto à avaliação das ilustrações presente nas obras, ao observar que deveriam:

1. ser adequadas às finalidades para as quais foram elaboradas;
2. quando o objetivo for informar, devem ser claras, precisas e de fácil compreensão;
3. reproduzir adequadamente a diversidade étnica da população brasileira, a pluralidade social e cultural do país;
4. no caso de ilustrações de caráter científico, indicar a proporção dos objetos ou seres representados;
5. estar acompanhadas dos respectivos créditos e da clara identificação dos locais de custódia (local onde estão acervos cuja imagem está sendo utilizada na publicação).
6. trazer títulos, fontes e datas, no caso de gráficos e tabelas;

7. no caso de mapas e imagens similares, apresentar legendas em conformidade com as convenções cartográficas. (BRASIL, 2015b, p. 44-45)

No que tange às especificações quanto às ilustrações, as apostilas dos SAE estavam em conformidade com o disposto no Edital. Nos materiais do SAB e do SOME, as reproduções de imagens, oriundas de acervos e coleções, vieram acompanhadas dos créditos presentes de forma clara e padronizada: título, ano de produção, autor, dimensões, gênero, técnica, custódia. As demais imagens, como esculturas, monumentos e prédios públicos, dentre outras, também estavam acompanhadas dos seus respectivos créditos.

Sobre a importância da correta referência presente nos acervos iconográficos dos materiais didáticos, Ana Maria Mauad (2015) explica que:

A falta de referência do local de guarda da imagem compromete o uso crítico da fotografia enquanto fonte e objeto de estudo da História. Para se trabalhar com as trajetórias das imagens ao longo da História, identificando as ressignificações e as reapropriações por cada época, não basta identificar por quem, quando e onde foi produzida, mas, sobretudo onde está arquivada. (MAUAD, 2015, p. 93).

A presença de informações acompanhando as imagens nos materiais didáticos constitui-se de subsídios para que os alunos possam realizar uma leitura crítica da iconografia disponível, auxiliando-os na interpretação das imagens e na correta construção do seu conhecimento.

Assim, ao cotejar, nas apostilas analisadas, os mesmos critérios eliminatórios comuns usados pelo MEC para avaliar os livros do PNLD 2017, inferimos que o material apostilado do SAB e do SOME receberiam parecer favorável à sua aprovação, pois não foram detectadas falhas pontuais a serem corrigidas, nem elementos que causassem a reprovação de ambos os materiais.

#### 4.2.3 Critérios específicos eliminatórios para o componente curricular História

O Edital do PNLD 2017 trouxe, além dos critérios eliminatórios gerais para todos os livros didáticos, um conjunto de critérios eliminatórios específicos para cada um dos 7 componentes curriculares dos Anos Finais do Ensino Fundamental contemplados nos livros didáticos.

No caso específico do componente curricular História, o referido edital apresentava 17 itens a serem observados nos livros didáticos, cuja falta de um deles implicaria na exclusão da coleção didática inscrita para participar do PNLD 2017. A maioria desses itens estiveram

presentes, também, em outras etapas da avaliação dos materiais didáticos e, por esse motivo, já foram objetos de nossa discussão na presente Tese, ou ainda o serão, quando analisarmos os 5 Eixos Centrais que compõem o Guia do PNLD 2017.

Dois critérios eliminatórios específicos, contudo, merecem nossas considerações nessa seção da Tese: o voluntarismo e o anacronismo. O primeiro conceito aparece no Edital do PNLD 2017 da seguinte forma:

Será excluída a obra didática de História que não apresentar, em seu conjunto:

[...]

14. isenção de situações de Voluntarismo, que consiste em aplicar a documentos e textos uma teoria a priori, utilizando a narrativa dos fatos passados, ou presentes, apenas para confirmar as explicações já existentes na mente do autor, oriundas de convicções estabelecidas por motivos ideológicos, religiosos, acrílicos ou pseudocientíficos; (BRASIL, 2015b, p. 59).

Entendemos o voluntarismo como a expressão da visão de mundo do autor, ao este utilizar documentos para reforçar sua convicção e impingir-la aos leitores. Não presenciamos, nos materiais didáticos apostilados, qualquer situação de voluntarismo, sobretudo, pela presença de seções didáticas nos materiais, estimulando, assim, os alunos a não só aprofundarem seus conhecimentos quanto a alguns temas, como, também, a irem além do que estava escrito no material, apresentando outras versões sobre os fatos explicados.

O anacronismo foi outro critério apontado no Edital como causa de reprovação das obras didáticas. O anacronismo consiste em “atribuir aos agentes históricos do passado razões ou sentimentos gerados no presente, interpretando-se, assim, a história em função de critérios inadequados, como se os atuais fossem válidos para todas as épocas” (BRASIL, 2015b, p. 59).

Para José D’Assunção Barros (2017), o anacronismo pode ocorrer de duas maneiras distintas: de ontem para hoje e de hoje para ontem, conforme apresentado abaixo:

Essa inadequação anacrônica pode ocorrer de duas maneiras inversas. Em um caso, pode ocorrer o anacronismo “de ontem para hoje”. É o que ocorre quando lemos um texto de outra época e, de modo inaceitável, atribuímos a certa palavra um sentido que ela não tem hoje, comprometendo toda a interpretação do texto. Em outro caso, pode ocorrer o anacronismo “de hoje para ontem”. É o que se verifica quando, ao tentar analisar um texto ou processo histórico do passado, ou ao tentar descrever cenas e acontecimentos históricos, utilizo uma palavra de hoje (que não existia naquela época) e o resultado é catastrófico, produzindo incontornáveis estranhamentos e drásticas deformações. (BARROS, 2017, s/p).

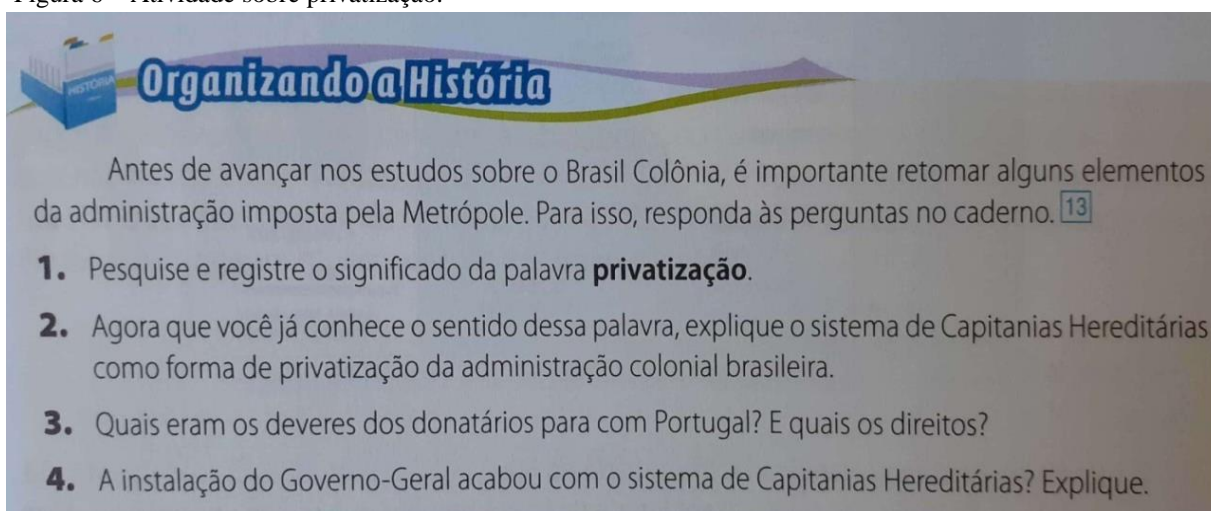
A segunda inadequação anacrônica apresentada pelo autor, a “de hoje para ontem” é a mais comum nos casos citados para exemplificar situações de anacronismo. Porém Barros (2017) adverte que o uso de palavras dos dias atuais para analisar o passado pode não



necessariamente produzir situações de anacronismo. Frequentemente, usamos palavras atuais, que não existiam em outras épocas, com o propósito de descrever um acontecimento do passado. Na apostila do SAB, encontramos um caso que exemplifica essa nossa afirmação.

A apostila do 7º ano, volume 3, usou o conceito de *privatização* para elaborar uma atividade a ser respondida pelo aluno sobre o sistema de Capitâneas Hereditárias no Brasil na primeira metade do século XVI. A proposta de atividade consistiu, inicialmente, em solicitar que aluno pesquisasse e registrasse o significado da palavra “privatização”. Em um segundo momento, já de posse do sentido da palavra, instou ao aluno explicar o sistema de Capitâneas Hereditárias como uma forma de privatização da administração colonial brasileira, conforme imagem abaixo:

Figura 6 – Atividade sobre privatização.



Antes de avançar nos estudos sobre o Brasil Colônia, é importante retomar alguns elementos da administração imposta pela Metrôpole. Para isso, responda às perguntas no caderno. <sup>13</sup>

1. Pesquise e registre o significado da palavra **privatização**.
2. Agora que você já conhece o sentido dessa palavra, explique o sistema de Capitâneas Hereditárias como forma de privatização da administração colonial brasileira.
3. Quais eram os deveres dos donatários para com Portugal? E quais os direitos?
4. A instalação do Governo-Geral acabou com o sistema de Capitâneas Hereditárias? Explique.

Fonte: Witoslawski, 2013b, p. 14

A despeito do significado do verbo privatizar ser, em sentido restrito, “pôr (empresa ou serviço público) sob controle ou posse do setor privado” (PRIVATIZAR, 2020), tal fato aconteceu quando a Coroa Portuguesa transferiu a posse da terra na América, dividindo-a em Capitâneas Hereditárias cedidas à empreendedores particulares que passaram a ficar responsáveis pela exploração da terra. Assim, há de se considerar que o conceito de privatização é circunscrito no âmbito do capitalismo moderno. Ademais, pressupõe a abertura de processo licitatório e livre concorrência para a concessão dos bens públicos, o que não foi feito no caso das Capitâneas Hereditárias no século XVI.

Porém, o que deprendemos da atividade proposta foi um exercício de comparação, no qual o conceito de privatização não apareceu no texto-base do material didático. Ao aparecer na forma de atividade, o mencionado termo permitiu, ao professor, a orientação aos

alunos quanto à diferenciação entre a doação da posse das terras no século XVI e as privatizações ocorridas, por exemplo, no Brasil, no final do século XX e começo do XXI.

Entendemos que não houve anacronismo nesse caso, pois em nenhum momento houve a afirmação de que o sistema de Capitânicas Hereditárias foi resultado de uma ação privatista da Coroa Portuguesa.

Desse modo, consideramos que, aplicados os critérios eliminatórios específicos do componente curricular História prescritos no Edital do PNLD 2017 nas apostilas dos sistemas SAB e SOME, estas estariam em conformidade, não havendo elementos que apontassem sua reprovação.

### **4.3 Os 5 Eixos Centrais do PNLD 2017**

A última etapa do estudo comparado a que nos propomos realizar, refere-se à análise dos materiais apostilados usando como referência os 5 Eixos Centrais presentes no Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017.

#### **4.3.1 Eixo 1: Tratamento escolar das fontes históricas**

Consideramos o conceito de fonte histórica como sinônimo de documento histórico, uma vez que, conforme explica os PCNs de História para os ciclos finais do Ensino Fundamental, documentos históricos são:

As mais diversas obras humanas produzidas nos mais diferentes contextos sociais e com objetivos variados podem ser chamadas de documentos históricos. É o caso, por exemplo, de obras de arte, textos de jornais, utensílios, ferramentas de trabalho, textos literários, diários, relatos de viagem, leis, mapas, depoimentos e lembranças, programas de televisão, filmes, vestimentas, edificações etc. (BRASIL, 1998, p. 83).

Os PCNs fazem referência, ainda, à mudança que o conceito de documento histórico sofreu ao longo do tempo, deixando de ser o “testemunho escrito, comprovação, de prova sobre os acontecimentos do passado” (BRASIL, 1998, p. 84), como defendiam os historiadores de inspiração positivista no final do século XIX e começo do século XX, para, ao longo do século XX, adquirir outra amplitude:

São utilizadas outras fontes de pesquisa histórica relacionadas à preocupação de se estudar outras dimensões da vida social. Os documentos passaram a ser tudo o que é registrado por escrito, por meio de sons, gestos, imagens ou que deixou indícios de

modos de fazer, de viver e de pensar dos homens - músicas, gravuras, mapas, gráficos, pinturas, esculturas, filmes, fotografias, lembranças, utensílios, ferramentas, festas, cerimônias, rituais, intervenções na paisagem, edificações etc. As fontes escritas passaram a ser variadas - textos literários, poéticos e jornalísticos, anúncios, receitas médicas, diários, provérbios, registros paroquiais, processos criminais, processos inquisitoriais etc. (BRASIL, 1998, p. 84).

Essas fontes ou documentos se fazem presentes no trabalho do professor para uso didático da disciplina de História reproduzida nos materiais didáticos. A importância de seu uso justifica a avaliação desse item como um dos Eixos centrais explicitado no Guia de Livros Didáticos.

O Tratamento escolar das fontes históricas é o primeiro dos 5 Eixos centrais que analisaremos e está subdividido em 4 quesitos (BRASIL, 2016). Analisaremos cada um desses aplicando-os aos materiais apostilados.

- a função ilustrativa e favorecedora do acesso ao conteúdo dos livros por parte do jovem;
- a diversidade de gêneros textuais disponíveis para o trabalho didático;
- o favorecimento da compreensão do procedimento histórico por meio de orientações metodológicas precisas ao estudante;
- a natureza e a densidade da orientação metodológica ao docente.

A função ilustrativa e favorecedora das fontes históricas apresenta-se, no Guia, como o quesito utilizado para verificar se as fontes iconográficas presentes nos livros didáticos favorecem o acesso ao conteúdo desses materiais e se a leitura dessas fontes pelos alunos estimula a apropriação dos conhecimentos divulgados.

A preocupação com o tratamento das fontes iconográficas em sala de aula é objeto de discussão presente nas obras de Bittencourt (2011, 2015), Bueno; Galzerani (2013), Guimarães (2012), Mauad (2015), Saliba (2007) e Schmidt (2015). Para esses autores e autoras, o uso de fontes e documentos nos livros didáticos de História não serve apenas como ilustração do conteúdo da disciplina ou como confirmação da verdade histórica presente no texto escrito, mas como um recurso didático que favorece o ensino e a aprendizagem do processo histórico de maneira a fomentar, nos alunos, a criatividade e a crítica.

Para Bittencourt (2011), as fontes históricas podem ser usadas como: ilustração, a fim de reforçar uma ideia expressa em sala de aula pelo professor ou no livro didático; como fonte de

informação, ao explicitar uma informação histórica, reforçando a ação de sujeitos, etc; como introdução a um tema de estudo, assumindo a condição de situação problema para o aluno.

A função ilustrativa das fontes históricas é reconhecida por autores como Ana Maria Mauad, que justifica o uso de imagens como função de “descanso visual” do texto didático. Função essa da iconografia que não entende as imagens como meramente decorativas ou sem significado com o texto, pelo contrário, vislumbra o conjunto de imagens usado para ilustrar uma ideia e amplificar determinado conteúdo explicado verbalmente (MAUAD, 2015).

A utilização de imagens com função ilustrativa, ou descanso visual, como chamou Mauad (2015), não deve prescindir sua intencionalidade educativa, razão pela qual a imagem está inserida no material. Toda imagem deve dialogar com o texto escrito, seja para ensinar a sua melhor compreensão, seja para fomentar discussões dando voz aos alunos, seja na forma de atividades propostas ou, ainda, para ilustrar o conteúdo.

Nesse aspecto, as ilustrações dos livros didáticos revelaram-se mais completas que as ilustrações das apostilas. Enquanto as apostilas apresentaram um acervo iconográfico majoritariamente formado por imagens históricas, com pouca representação contemporânea, os livros didáticos apresentaram, com frequência, imagens contemporâneas que ilustravam o conteúdo escrito e dialogavam com ele. Nessas imagens ilustrativas, percebemos a preocupação das editoras em representar a sociedade brasileira em sua diversidade racial, étnica, cultural, geográfica, de gênero, dentre outras.

Ademais, a ilustração das páginas dos livros e apostilas, sua diagramação, a escolha ou confecção das imagens inseridas, os boxes, enfim, todo o projeto gráfico é elaborado com o objetivo de torná-los um produto que seja atraente a todos: aos professores, que escolhem os livros didáticos; aos Prefeitos e Secretários Municipais de Educação, que escolhem as apostilas; aos alunos, consumidores finais desses materiais.

No que concerne às orientações do primeiro quesito do Eixo 1, tanto as apostilas do SAB como as apostilas do SOME apresentaram imagens que exemplificaram o texto escrito de modo a favorecê-lo. Para isso, todas as imagens presentes nos dois materiais foram apresentadas acompanhadas de legendas para conferir, aos alunos, subsídios para uma melhor compreensão do conteúdo. O uso dessas legendas configurou-se como um reforço à intenção pedagógica da imagem, trazendo informações relevantes para professores e alunos, conforme podemos ver nos exemplos a seguir:

Figura 7: Exemplo de legendas nas apostilas.

A vida em Versalhes baseava-se na adoção de uma etiqueta e de rituais rígidos, que mudaram o caráter do ser nobre. No século XVII, o nobre distancia-se da imagem de senhor de territórios e exércitos que se consolidara na Idade Média. O ser culto e dominador de formas de comportamento se sobrepõe, tornando a nobreza mais fácil de ser controlada e possuidora de menos recursos de oposição ao rei. Dessa forma, mais do que representar um modo de vida, a Corte era um instrumento do Estado absolutista.

Figura – Média Objeto



Corredor do Palácio de Versalhes.

Luis XIV, rei da França.  
Hyacinthe Rigaud  
(França, 1659-1743).  
Óleo sobre tela.  
Palácio de Versalhes /  
França, 1701.




Figura 5

Em seu longo reinado, Luis XIV levou ao limite o governo absolutista, realizando o que ele chamava de o "ofício de ser rei". Concentrou em suas mãos todos os poderes, e a célebre frase atribuída a ele, "O Estado sou eu", reflete bem como o monarca personificou o poder do Estado.

Fonte: Marino, 2018c, p. 10.

Figura 8: Exemplo de legendas nas apostilas.



MAKOVSKY, Vladimir. **Vista de rua em Moscou.** 1889. 1 óleo sobre tela, color.; 94 cm x 143 cm. Museu Russo, São Petersburgo.

■ A manifestação que deu origem à Revolução Russa teria sido iniciada por mulheres que, desesperadas pela falta de alimento, pediam por "pão" nas gélidas ruas russas. Elas foram seguidas pelos integrantes do exército.

Fonte: Fiamoncini, 2014a, p. 21.

A função informativa das fontes históricas é apoiada na concepção do uso das fontes iconográficas em sala de aula como portadoras de valores cognitivos, impregnadas de conhecimento significativo e não como meras ilustrações do texto (GUIMARÃES, 2012). Trata-se de uma concepção presente nas orientações curriculares do MEC para a disciplina de História, como os PCNs e as DCNs - documentos normativos que norteiam o currículo nacional e, conseqüentemente, a produção dos livros didáticos do PNLD, que devem estar em consonância com esses documentos.

Essas orientações vieram ao encontro da concepção de uma educação voltada para a formação da cidadania, já que não somente o texto escrito, mas também as imagens devem favorecer a formação de indivíduos críticos e conscientes. Aqui, a imagem desempenha importante papel nessa concepção de educação, pois, por meio desta, o aluno pode não apenas visualizar o “passado como ele aconteceu”, mas analisá-lo e interpretá-lo como documento histórico em toda a sua complexidade: Quem a produziu? Quando foi produzida? Com qual finalidade? Qual a sua função no contexto daquele conteúdo?

Por essa razão, autores e editores devem ser criteriosos na escolha do acervo iconográfico a ser incorporado nos materiais didáticos produzidos, com o intuito de que essas imagens possam suscitar, nos alunos, uma leitura crítica do processo histórico. As imagens presentes nos livros didáticos e apostilas devem ser analisadas como representações da História que permitem inúmeras leituras por parte dos alunos e não consideradas como uma verdade absoluta.

A responsabilidade do professor de História é orientar os alunos no diálogo com as fontes iconográficas utilizadas em sala de aula, sobretudo, aquelas presentes nos materiais didáticos e, assim, promover a “alfabetização visual” nos educandos como forma de ampliar a sua visão de mundo, a compreensão da História e o despertar da consciência crítica (MAUAD, 2015; BUENO; GALZERANI, 2013).

O famoso quadro de Pedro Américo, intitulado “Independência ou Morte”, é um exemplo emblemático da necessidade do professor de alfabetizar visualmente os alunos, evitando que esses considerem as imagens disponíveis nos materiais didáticos como verossímeis. As incorreções históricas presentes nesse quadro, bem como suas justificativas, frequentemente, são propostas de discussões em sala de aula. Por essa razão, trata-se de uma imagem recorrente na maioria dos materiais didáticos de história, que utilizam essa imagem canônica, ou ícone canônico, para ilustrar e instruir sobre o conteúdo referente ao processo de Independência do Brasil.

Para Elias Tomé Saliba, ícones canônicos são:



*Ícones canônicos seriam aquelas imagens-padrão ligadas a conceitos-chave de nossa vida social e intelectual. Tais imagens constituem pontos de referência inconscientes, sendo, portanto, decisivas em seus efeitos subliminares de identificação coletiva. São imagens de tal forma incorporadas em nosso imaginário coletivo, que as identificamos rapidamente. (SALIBA, 2007, p. 88).*

Nos materiais didáticos apostilados, verificamos que o material do SOME trouxe a reprodução do quadro “Independência ou Morte” junto a outro quadro intitulado “A Proclamação da Independência”, este de François-René Moreaux, ambos utilizados como atividades de caráter dissertativo. As apostilas do SAB reproduziram ambas as obras acima mencionadas no material de apoio<sup>31</sup> do aluno, optando pela reprodução da gravura intitulada “Coroação de D. Pedro I”, de Jean-Baptiste Debret, no texto-base da apostila, sem que se propusesse atividade acerca da obra para os alunos responderem.

Figura 9 – Quadro Proclamação da Independência, por Moreaux.



Produção coletiva



Documento histórico

Observe a imagem a seguir sobre o período e responda aos exercícios a seguir para entender melhor como esse processo funciona.



Figura 6

*A Proclamação da Independência.*  
François-René Moreaux (França, 1807-1860). Óleo sobre tela. Museu Imperial do Brasil / Rio de Janeiro, 1844.

Fonte: Marino, 2018e, p. 16.

<sup>31</sup> Trata-se de um material anexo ao caderno do aluno, contendo atividades.

Figura 10 – Quadro Independência ou Morte, de Pedro Américo (SOME).



*Independência ou Morte!*  
Pedro Américo  
(Brasil, 1843-1905). Óleo sobre tela.  
Museu Paulista / São Paulo, 1888.

Fonte: Marino, 2018e, p. 17.

Figura 11 – Coroação de Pedro I, de Debret.



DEBRET, Jean-Baptiste. **Coroação de D. Pedro I.** 1828. 1 óleo sobre tela: color.; 38 cm x 63,6 cm. Palácio Itamaraty, Brasília.

Fonte: Witoslawski, 2013d, p. 25.

Nos livros didáticos analisados, ambos também trouxeram a imagem canônica do quadro “Independência ou morte” de Pedro Américo. A coleção “História, Sociedade &



Cidadania” reproduziu o quadro tal como ele se encontra no Museu Paulista (que teve sua fachada reproduzida na mesma página) e não apresentou discussões ou questões para que os alunos respondessem. Já a coleção “Projeto Araribá - História” apresentou a imagem do quadro mencionado na forma de infográfico, com detalhamentos e informações acerca das imagens, além de cinco questões dissertativas para alunos responderem, conforme imagem a seguir.

Figura 12 – Quadro Independência ou Morte, de Pedro Américo (Projeto Araribá - História).

**DE OLHO NA IMAGEM**

**O grito do Ipiranga**

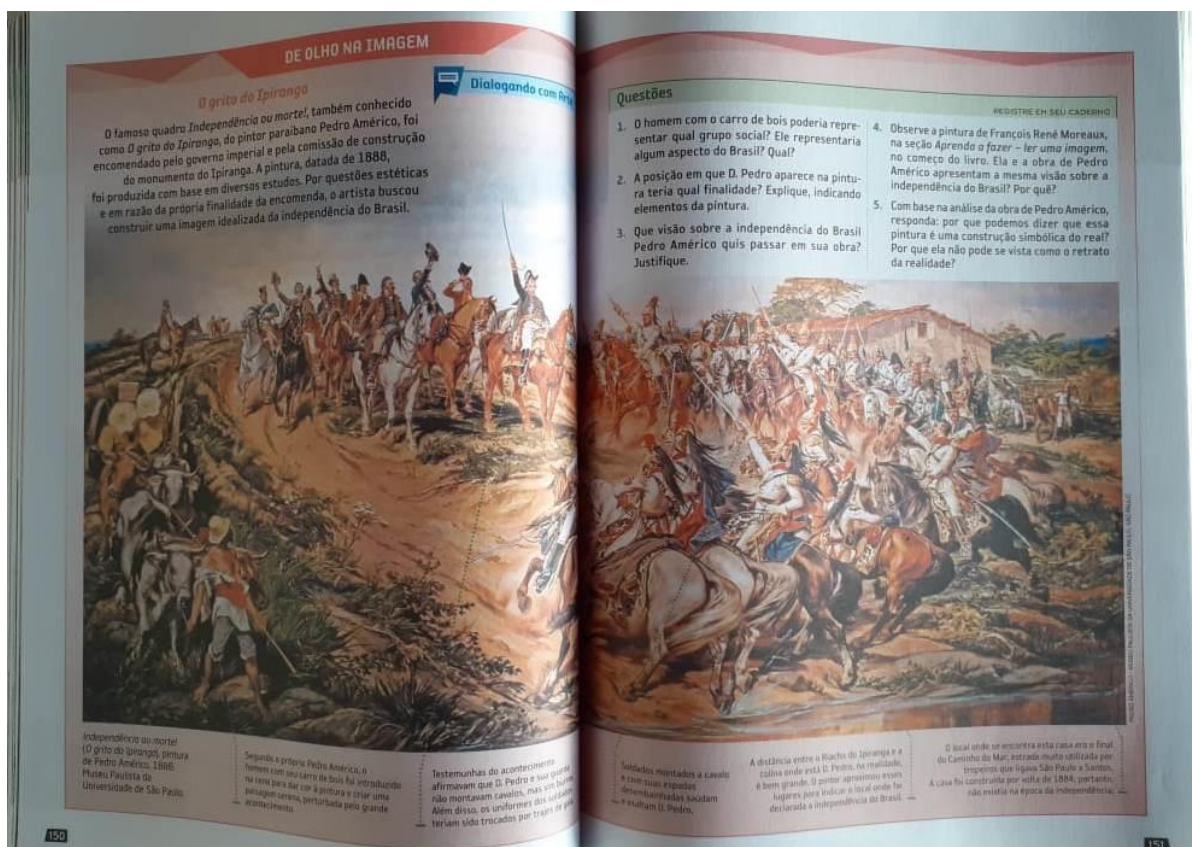
O famoso quadro *Independência ou morte!*, também conhecido como *O grito do Ipiranga*, do pintor paraibano Pedro Américo, foi encomendado pelo governo imperial e pela comissão de construção do monumento do Ipiranga. A pintura, datada de 1888, foi produzida com base em diversos estudos. Por questões estéticas e em razão da própria finalidade da encomenda, o artista buscou construir uma imagem idealizada da independência do Brasil.

**Dialogando com História**

**Questões**

1. O homem com o carro de bois poderia representar qual grupo social? Ele representaria algum aspecto do Brasil? Qual?
2. A posição em que D. Pedro aparece na pintura teria qual finalidade? Explique, indicando elementos da pintura.
3. Que visão sobre a independência do Brasil Pedro Américo quis passar em sua obra? Justifique.
4. Observe a pintura de François René Moreaux, na seção *Aprenda a fazer - ler uma imagem*, no começo do livro. Ela e a obra de Pedro Américo apresentam a mesma visão sobre a independência do Brasil? Por quê?
5. Com base na análise da obra de Pedro Américo, responda: por que podemos dizer que essa pintura é uma construção simbólica do real? Por que ela não pode ser vista como o retrato da realidade?

**REGISTRE EM SEU CADERNO**



**Independência ou morte!**  
(O grito do Ipiranga), pintura de Pedro Américo, 1888.  
Museu Paulista da Universidade de São Paulo.

Segundo a história, Pedro Américo, o homem com o carro de bois foi introduzido na cena para dar um sentido à pintura e criar uma paisagem serena, perturbada pelo grande acontecimento.

Testemunhas do acontecimento afirmam que D. Pedro e seus guardas não montavam cavalos, mas sim burros. Além disso, os uniformes dos soldados teriam sido trocados por trapos de guerra.

Soldados montados a cavalo e com suas espadas desembainhadas, lutam e expulsam D. Pedro.

A distância entre o Riacho do Ipiranga e a cidade onde está D. Pedro, na realidade, é bem grande. O pintor aproveitou esses lugares para indicar o local onde foi declarado a independência do Brasil.

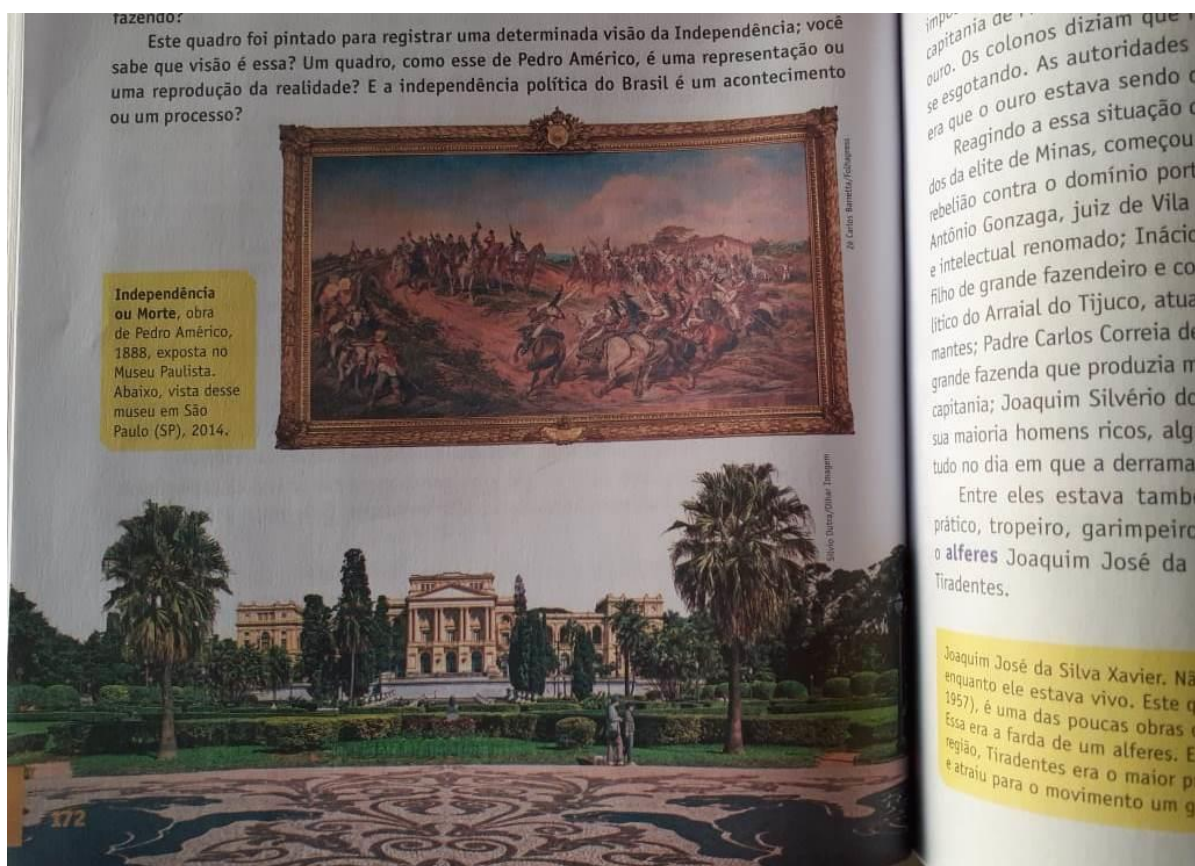
O local onde se encontra esta casa era o Prédio do Comércio da Maré, estrada muito utilizada por tropas que ligava São Paulo a Santos. A casa foi construída por volta de 1830, portanto, não existe na época da independência.

150

151

Fonte: Apolinário, 2014, p. 150-151

Figura 13 – Quadro Independência ou Morte, de Pedro Américo (História Sociedade & Cidadania).



Fonte: Boulos Júnior, 2015, p. 172

Com os recursos tecnológicos disponíveis, atualmente, tornou-se possível não apenas a reprodução, mas, também, a edição, a criação e o tratamento das imagens que ilustram os materiais didáticos. O uso de montagens e infográficos tem sido comum em livros e apostilas usados como estratégias para produzir imagens com finalidade didática, o que difere da reprodução de quadros, monumentos, artefatos e outros presentes em livros e apostilas, que foram apropriadas pela didática para fins pedagógicos.

Quanto à qualidade da reprodução das imagens em um material didático, Circe Bittencourt afirma que:

Os cuidados das editoras em relação à qualidade da impressão nem sempre são satisfatórios e se escudam da alegação dos preços. Dessa forma, existem ilustrações em tamanho minúsculo, ou ilegíveis pela má-qualidade de impressão e de papel ou ainda pela profusão delas em uma única página, que pouco auxiliam como material de apoio ao próprio texto escrito. (BITTENCOURT, 2015, p. 84-86).

As apostilas analisadas apresentaram, em todos os seus volumes, elevado padrão de qualidade na impressão das fotos e criteriosa seleção das imagens. Estas apresentadas com editoração atualizada remetendo à ideia de hipertexto apropriada da linguagem informatizada,

com intuito de estimular a percepção visual nos leitores, conforme explica João Batista Bueno e Maria Carolina Galzerani:

Os editores passaram a valorizar a impressão de diversas imagens agrupadas de forma sequencial em uma mesma página, buscando, assim, semelhanças com os padrões editoriais de meios eletrônicos e de revistas para público juvenil, o seja procura-se atualizar a editoração utilizando-se técnicas que remetem à ideia de hipertexto utilizados na linguagem informatizada. Essas técnicas renovaram o aspecto visual dos livros didáticos, possibilitando um maior número de informações, as quais estimulam ainda mais a percepção visual nos leitores. (BUENO; GALZERANI, 2013, p. 277-278).

A editoração mais hodierna que os autores apontaram nos livros didáticos foi percebida nos materiais didáticos apostilados, com ambos materiais, SAB e SOME, apresentando um aspecto visual que se destacou pelo esmero com que dispuseram as imagens e os demais elementos do projeto gráfico: textos, seções, boxes, atividades, etc.

O projeto visual possibilitado pelas novas técnicas de editoração permitiu a valorização de textos diversos que, ao serem incorporados aos materiais didáticos, foram apresentados com distinção, dentro de boxes com cores de fundo e molduras diferentes daquelas usadas nos textos que apresentaram os conteúdos. Com isso, possibilitou-se a diversificação dos gêneros textuais presentes em livros e apostilas, que passaram a ser apresentados de maneira mais dinâmica e favorecedora do ensino/aprendizagem.

A diversidade de gêneros textuais disponível para o trabalho didático é o segundo quesito do Eixo 1 e tem por objetivo aferir a existência e a diversidade das fontes e gêneros para leitura e interpretação dos alunos em favor do trabalho didático.

A maioria das fontes utilizadas em sala de aula pelo professor não foi elaborada com propósitos pedagógicos, mas apropriada pela didática. O processo de didatização de diferentes fontes documentais é uma característica da historiografia recente e está presente nos materiais didáticos produzidos a partir das orientações dos PCNs, segundo os quais:

A investigação histórica passou a considerar a importância da utilização de outras fontes documentais e da distinção entre a realidade e a representação da realidade expressa nas gravuras, desenhos, gráficos, mapas, pinturas, esculturas, fotografias, filmes e discursos orais e escritos. Aperfeiçoou, então, métodos para extrair informações de diferentes naturezas dos vários registros humanos já produzidos, reconhecendo que a comunicação entre os homens, além de escrita, é oral, gestual, figurada, musical e rítmica. (BRASIL, 1998, p. 32)

O trabalho educativo com diferentes fontes e linguagens tem pautado discussões metodológicas sobre o ensino de História. A necessidade de utilizá-los enquanto fonte de

conhecimento histórico levou o MEC a incorporar essa tendência já expressa nos PCNs em 1998, ao aquele avaliar, nos livros didáticos do PNLD, a diversidade dessas fontes presentes nas obras.

Todavia, o uso, em sala de aula, dessas diferentes fontes pelo professor não deve ensinar a generalização banal de que qualquer documento pode se transformar em material didático. Bittencourt (2011) atenta para a necessidade da sensibilidade do historiador e, acrescentamos, também do professor, para conferir aspecto de registro do passado aos diversos documentos possíveis de serem usados em sala de aula, como, por exemplo, livros, revistas, músicas, filmes, fotografias, dentre outros.

Selva Guimarães (2012) aborda a questão da ampliação do conceito de documento histórico e afirma que “passaram a ser considerados e utilizados como fontes todas as evidências, registros da experiência humana” (GUIMARÃES, 2012, p. 324). Dentre as quais ela elenca, como fontes presentes nos livros didáticos, além da iconográfica, o cinema, as canções, a literatura, os documentos, a imprensa: jornais e revistas impressos, fontes orais, tecnologias digitais de comunicação e informação, museus e cultura material. Para a autora, a diversidade de fontes enriquece o trabalho educativo ao serem contempladas nos livros didáticos.

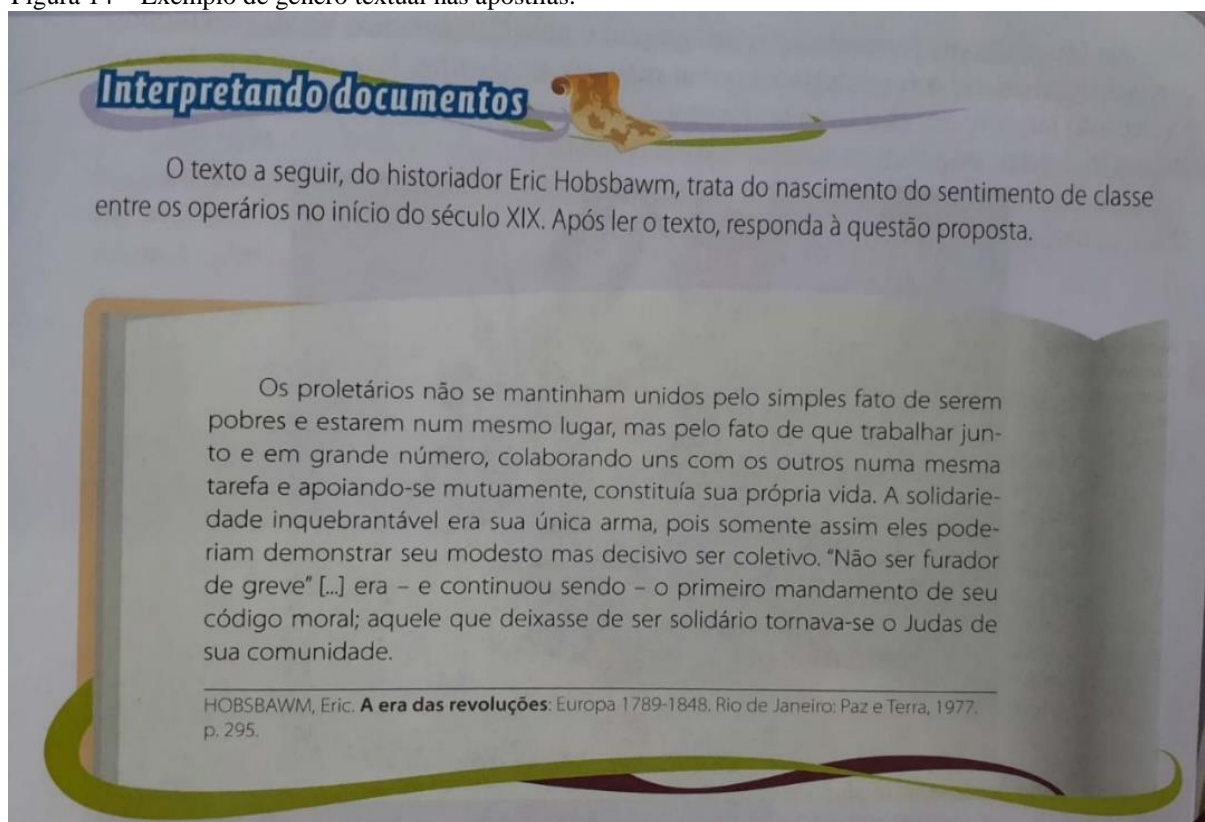
O livro didático, principal fonte de trabalho educativo no sistema público de ensino no Brasil, pode ser enriquecido por alunos e professores com essa variedade de materiais, ampliando, assim, tanto o acesso a esse universo de linguagens como sua compreensão. (GUIMARÃES, 2012, p. 258).

Depreende-se, dos argumentos das autoras e das prescrições dos PCNs, que, com a apropriação de diversas fontes para fins didáticos, houve a ampliação na noção de fontes ou documentos históricos. Fato esse que possibilitou sua incorporação aos livros didáticos e apostilas e, conseqüentemente, uma mudança na postura dos professores, os quais, com essa diversidade, dinamizaram suas práticas docentes e estimularam, nos alunos, a curiosidade.

A variedade dessas fontes e gêneros textuais foi presenciada, em diferentes proporções, nos materiais didáticos analisados pela presente pesquisa. No geral, as apostilas apresentaram uma menor diversidade de gêneros e fontes, quando comparadas aos livros didáticos. Em especial, a apostila do SAB que, apenas a partir do 8º ano, começou a trazer a reprodução de documentos em quantidade significativa e uma maior diversificação, com a presença de notícias, artigos de revistas acadêmicas, poesia, música, discursos, histórias em quadrinhos.

O material do SOME apresentou-se mais diversificado quanto aos gêneros textuais, trazendo, desde o 6º ano, uma gama considerável de fontes, como: lenda, conto, poesia de cordel, artigo de revista, documentos, testemunho oral, dentre outros. Isso além de uma boa variedade, e em grande quantidade, de mapas históricos, cuja reprodução permitiu a construção do argumento de que o espaço geográfico também é histórico e favorece ao aluno na identificação dos espaços históricos na atualidade, na identificação de ambientes, na extensão territorial, dentre outros (MAUAD, 2015).

Figura 14 – Exemplo de gênero textual nas apostilas.



**Interpretando documentos**

O texto a seguir, do historiador Eric Hobsbawm, trata do nascimento do sentimento de classe entre os operários no início do século XIX. Após ler o texto, responda à questão proposta.

Os proletários não se mantinham unidos pelo simples fato de serem pobres e estarem num mesmo lugar, mas pelo fato de que trabalhar junto e em grande número, colaborando uns com os outros numa mesma tarefa e apoiando-se mutuamente, constituía sua própria vida. A solidariedade inquebrantável era sua única arma, pois somente assim eles poderiam demonstrar seu modesto mas decisivo ser coletivo. "Não ser furador de greve" [...] era – e continuou sendo – o primeiro mandamento de seu código moral; aquele que deixasse de ser solidário tornava-se o Judas de sua comunidade.

HOBSBAWM, Eric. **A era das revoluções**: Europa 1789-1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 295.

Fonte: Witoslawski, 2013d, p. 39.



Figura 15 – Exemplo de gênero textual nas apostilas.

**A relação de fidelidade entre um vassalo e um suserano**

A noção de fidelidade era um dos pilares sobre os quais repousavam os laços de homem a homem na sociedade feudal, e implicava direitos e obrigações de ambas as partes. Antes de mais nada, o vassalo devia o serviço militar, cujo número de dias variava de região para região, podendo chegar ao máximo de 50 a 60 por ano; importantes também eram o conselho e a ajuda, que implicavam auxílio e assessoramento ao senhor na administração e preservação dos seus bens e no controle da justiça. Em vários locais os vassalos arcavam ainda com os custos financeiros do senhor em quatro ocasiões: pagamentos dos gastos despendidos por ele numa cruzada (expedição militar para conquistar Jerusalém, que estava sob o poder do Império Árabe-Muçulmano), pagamento do seu resgate caso fosse feito prisioneiro, gastos da cerimônia de armamento de cavaleiro do filho primogênito e despesas do casamento da filha.

O senhor, por sua vez, concedia ao vassalo um feudo, cujo rendimento possibilitava sua sobrevivência, dava-lhe parte dos saques obtidos nas expedições guerreiras, além de presenteá-lo repetidas vezes.

O vassalo que não atendia o chamado de seu suserano para as campanhas militares cometia um delito de traição, sendo severamente punido, já que sua função e razão de ser era justamente militar.

PHAS/ UIG/ Foralena



Iluminura do Codex Manesse (séc. XIV). Um cavaleiro armado, com cavalo e escudeiro.


(Marco Antônio de Oliveira Pais. O despertar da Europa: a Baixa Idade Média. São Paulo: Atual, 2013, p. 16-17.)

Fonte: Marino, 2018b, p. 12

Chamou a atenção a pouca presença de charges (históricas e contemporâneas), letras de músicas e indicações de filmes, tanto nas apostilas do SAB como nas apostilas do SOME, em contraposição aos livros didáticos, que os apresentaram em profusão e em diversidade de gêneros.

O conteúdo digital foi uma fonte que se fez presente nos dois materiais apostilados. Ambos apresentaram, em vários conteúdos de suas apostilas, códigos a serem inseridos pelos alunos em locais específicos do portal das respectivas empresas de SAE como forma de aprofundamento do conteúdo presente nas apostilas, além do uso do código QR pela empresa SOME, para facilitar o acesso dos alunos a este recurso tecnológico.

Figura 16 – Conteúdo digital do SOME.



No Portal Objetivo

Para saber mais sobre o assunto, acesse o **PORTAL OBJETIVO** ([www.objetivo.br](http://www.objetivo.br)) e, em "localizar", digite **HIST9F303**

Fonte: Marino, 2018g, p. 48

Figura 17 – Conteúdo digital do SAB.

e o carnaval está ligado à religião cristã? [Pessoal](#).

aresma? Conhece alguém que o pratica? Em caso afirmativo, do religioso desse jejum e quais alimentos ela não pode con-

Mosaicos bizantinos  
@HIS1236

11

ico do Império, com dese-

de bizantina e também as-

retratos de imperadores e

úblicos e nas igrejas. Quan-

s cerimônias religiosas, sua

o.

tipos de joias – como brace-

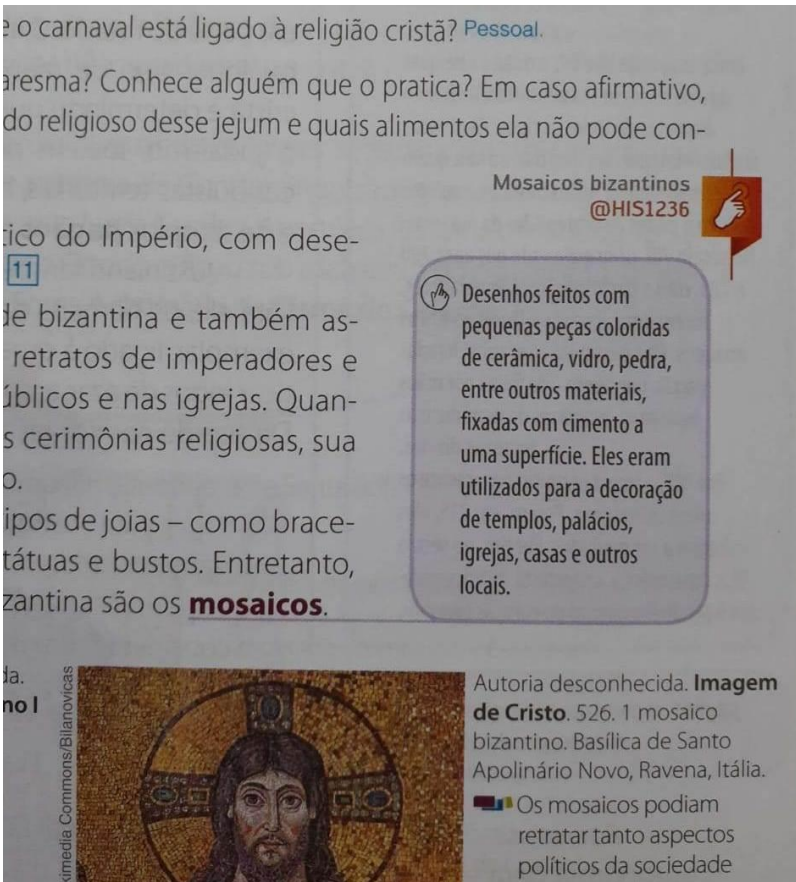
tátuas e bustos. Entretanto,

zantina são os **mosaicos**.

Desenhos feitos com pequenas peças coloridas de cerâmica, vidro, pedra, entre outros materiais, fixadas com cimento a uma superfície. Eles eram utilizados para a decoração de templos, palácios, igrejas, casas e outros locais.

Autoria desconhecida. **Imagem de Cristo**. 526. 1 mosaico bizantino. Basílica de Santo Apolinário Novo, Ravena, Itália.

Os mosaicos podiam retratar tanto aspectos políticos da sociedade



Fonte: Fiamoncini, 2014c, p. 28.

O terceiro quesito apresentado no Eixo 1, o favorecimento da compreensão do procedimento histórico por meio de orientações metodológicas precisas ao estudante, busca aferir se tais orientações são precisas aos estudantes e se a densidade das fontes e as explicações trazidas pelos materiais didáticos favorecem a compreensão histórica.

As diferentes fontes históricas presentes nos materiais didáticos são escolhidas de acordo com as competências e habilidades desejadas aos alunos para cada conteúdo e série. Bittencourt (2011) sublinha que a dificuldade em se escolher tais fontes consiste em selecionar aquelas que sejam atrativas aos alunos e, ao mesmo tempo, inteligível, de fácil compreensão, que não apresentem obstáculos como: extensão, inadequação idade/série, vocabulário complexo. Ou, ainda, em se tratando de documentos históricos, vocabulário desconhecido na atualidade.

A escolha de cada fonte é imprescindível para favorecer o domínio dos conteúdos e a compreensão do processo histórico por parte dos alunos que, orientados pelos professores, produzem conhecimento a partir da análise das fontes históricas presentes nos materiais didáticos. A densidade dessas fontes deve favorecer a compreensão e potencializar a formação

histórica do estudante, por isso deve-se considerar a faixa etária dos alunos na hora de escolhê-las.

Mauad (2015) afirma que alguns princípios devem ser observados, quando da reprodução de fontes na forma de imagens visuais nos materiais didáticos, devendo estas:

- a) ensejar uma compreensão histórica aprofundada do tema representado;
- b) ser historicamente identificada segundo a sua natureza, como indicado acima;
- c) ser acompanhadas de sua procedência: arquivo, museu, internet, agência de imagem, imprensa, etc.;
- d) ter legibilidade adequada: imagens diminutas ou mal impressas não se prestam a uma leitura visual adequada;
- e) vir acompanhadas de indagações críticas sobre a natureza visual da representação - pintura, foto, filme, mapa -, não somente o conteúdo apresentado.
- f) articular-se à informação verbal de forma complementar não acessória. (MAUAD, 2015, p. 86).

É fundamental que essas fontes ou documentos possibilitem, ao aluno, o aprofundamento do tema tratado. Para que isso aconteça, é necessário que ambos objetos sejam reproduzidos nos materiais didáticos em tamanho e qualidade adequados, para que possibilitem a boa legibilidade ao aluno. Ademais, que venham acompanhados da sua procedência e de indagações críticas que fomentem, no aluno, a reflexão sobre os documentos, articulando-os às informações presentes nos textos escritos.

Os documentos históricos presentes nos livros didáticos não falam por si mesmos, há a necessidade de serem interrogados, analisados, discutidos, de se apresentar o contexto e as motivações de sua produção, estabelecer relações entre o passado e o presente, dentre outras informações que possam subsidiar os alunos na problematização do tema abordado. Essas orientações fizeram-se presentes nos materiais didáticos apostilados na forma de textos, boxes e, nas já citadas legendas das imagens, usadas como um instrumento e objetivando permitir um maior esclarecimento da imagem ao aluno, ao possibilitar um maior diálogo entre a iconografia e o texto escrito.

Em que pese, para os alunos, a importância de todas as orientações metodológicas presentes nos materiais didáticos, sejam eles livros ou apostilas, entendemos a mediação do professor como a principal referência nessa orientação. Dada essa importância, o quarto e último quesito do Eixo 1 trata exatamente sobre a natureza e a densidade da orientação metodológica ao docente e procura verificar se os materiais didáticos promovem uma orientação adequada aos docentes para seu correto uso. As orientações necessárias para a consecução desses objetivos se fazem presentes no Manual do Professor.



Conforme explicado no capítulo 3, todos os materiais didáticos são acompanhados de um material destinado ao professor, comumente, chamado de Manual do Professor. Neste contém os objetivos, os conteúdos e as orientações metodológicas importantes para a compreensão do conteúdo prescrito. As orientações metodológicas destinadas aos professores e explicitadas no Manual do Professor é uma exigência feita pelo PNLD, cuja inobservância implica na exclusão da coleção de livros didáticos.

O Manual do Professor recebeu denominações diferentes nas apostilas analisadas. O material do Sistema Aprende Brasil (SAB) denominou-o “Livro do Professor”, enquanto no material do Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME) esse material foi denominado “Caderno do Professor”.

Bittencourt (2011) afirma que a apresentação mais detalhada dos pressupostos teóricos e metodológicos do conhecimento histórico é uma das características comuns presente nas propostas curriculares da disciplina de História para os Ensinos Fundamental e Médio. Característica essa que, a partir dos anos 80, foi incorporada, em parte, pelos PCNs. Sobre a concepção metodológica proposta para o ensino de História, o texto do PCN diz:

É igualmente uma concepção metodológica de ensino de História que incentiva o docente a criar intervenções pedagógicas significativas para a aprendizagem dos estudantes e que valoriza reflexões sobre as relações que a História, principalmente a História do Brasil, estabelece com a realidade social vivida pelo aluno. (BRASIL, 1998, p. 47).

As orientações metodológicas presentes nos materiais didáticos devem estar em consonância com as diretrizes propostas pelos PCNs, não podendo ser configuradas como um roteiro a ser seguido pelo professor, isto é, um passo a passo que restrinja a atividade docente ao simples cumprimento de tarefas das quais ele não participou na elaboração. Deve, sim, ser um instrumento que colabore para uma melhor compreensão do material didático, para o aperfeiçoamento da prática docente e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade do ensino.

Quanto às orientações metodológicas colaborativas na ação docente, essas foram identificadas tanto no Livro do Professor do SAB quanto no Caderno do Professor do SOME, que apresentaram orientações teórico-metodológicas adequadas, além de indicações bibliográficas, sugestão de atividades e textos complementares usados para conferir, ao docente, maiores subsídios sobre os temas abordados no material. Já no que tange às temáticas afro-brasileira e indígena, as referidas orientações apresentaram-se de maneira menos densa, conforme explicaremos mais adiante, ainda nesse capítulo.

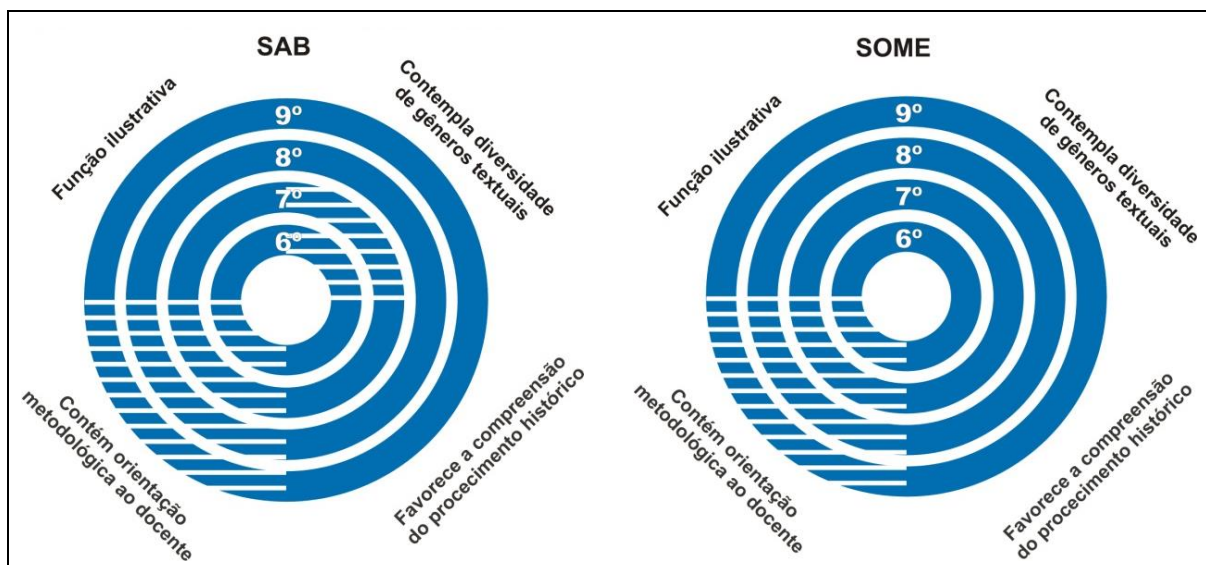
Ressalvamos como demérito na qualidade dos Manuais do Professor das duas empresas o estabelecimento, ainda que a título de sugestão, do número de aulas a serem usadas para cada tema das apostilas. Entendemos esse esquema de aulas proposto como uma forma de engessamento curricular, tolhendo a autonomia docente, uma vez que submete o professor ao cumprimento estrito de uma programação da qual ele não participou. Além disso, não respeita as especificidades de cada escola ou sala de aula, ao homogeneizar o cumprimento do conteúdo da matéria, desconsiderando dificuldades, interesses coletivos em adensar determinados conteúdos além do programado e/ou contratempos que possam fazer com que um conteúdo ou outro se alongue por maior ou menor tempo.

O Caderno do Professor do SOME, por exemplo, apresentou uma tabela contendo os conteúdos a serem ensinados e a quantidade de aulas a serem utilizadas para cada um, com a previsão de uma ou duas aulas para o que o material denominou “ajustes”. Depreende-se que essas aulas de ajustes podem ser utilizadas para o cumprimento da programação fixada, caso o professor atrase o conteúdo. Medida essa que possibilitaria uma flexibilização curricular. Contudo, cabe questionar o que fazer com essas aulas, caso o docente cumpra, à risca, o esquema de aulas prescrito, não sendo necessário utilizar as aulas ajustes para este fim.

Dada a minha experiência, ao trabalhar com materiais didáticos apostilados, pude constatar que, na prática, em sala de aula, o cumprimento da programação prevista pelas empresas de SAE tem sido cobrada pelos gestores escolares como sinônimo de eficiência, atrelando o perfeito cumprimento do programa de cada bimestre a uma suposta qualidade do ensino. Assim, o professor que “atrasa a apostila do bimestre” é facilmente identificado e apontado como ineficiente. Tal observação, no que se refere ao cumprimento da programação prevista nos materiais didáticos como sinônimo de eficiência, corrobora o que defende Alessandra Ap. Cain na tese *A organização do trabalho pedagógico na escola e o sistema apostilado de ensino: um estudo de caso* (2014). Fato esse que não ocorre com os livros didáticos, por exemplo, que, sendo volumes únicos, apenas ao término do ano letivo é possível aferir se o conteúdo foi cumprindo na íntegra ou não.

Após aplicarmos, nos materiais apostilados, os quesitos constantes no Eixo 1, o tratamento escolar das fontes históricas, a presente pesquisa elaborou diagramas de síntese dos materiais apostilados do SAB e do SOME:

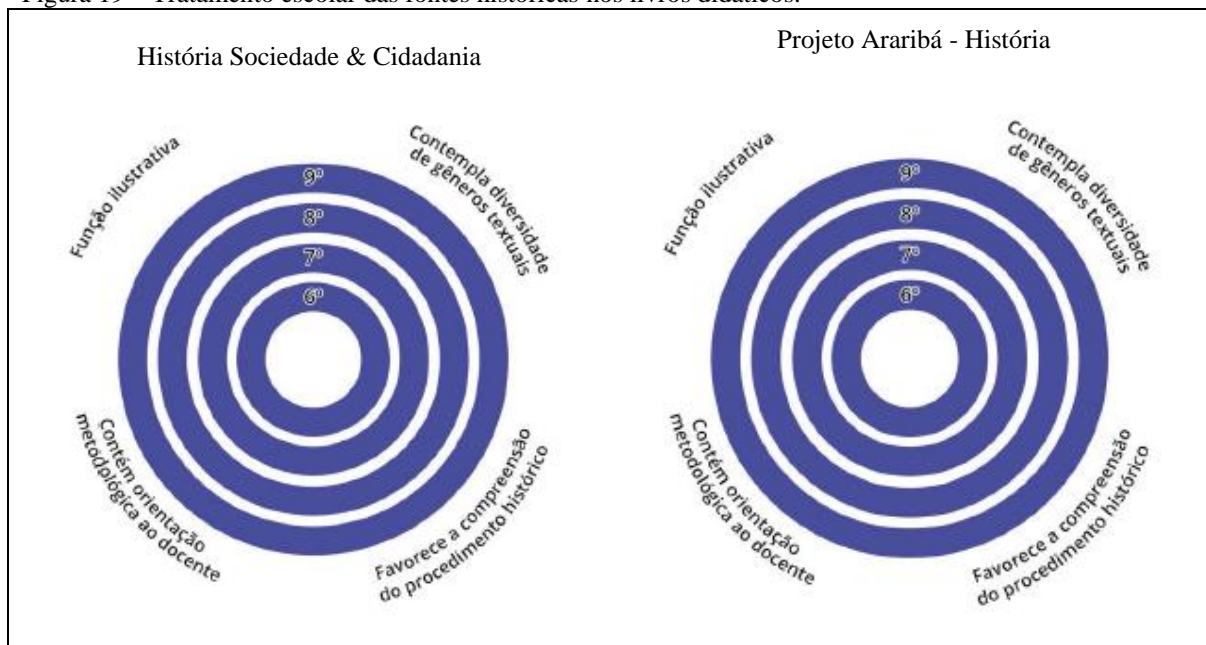
Figura 18 – Tratamento escolar das fontes históricas nos SAE.



Fonte: Diagramas elaborados pelo autor com base na análise das apostilas dos SAE do SAB e do SOME.

Confrontando esses diagramas elaborados pela pesquisa com os diagramas de síntese elaborados pelo MEC para avaliar as coleções de livros didáticos “História, Sociedade & Cidadania” e “Projeto Araribá - História”, temos:

Figura 19 – Tratamento escolar das fontes históricas nos livros didáticos.



Fonte: Brasil, 2016, p. 107 e 59

No eixo que aborda o tratamento escolar das fontes históricas nos materiais didáticos, percebemos que a função ilustrativa das fontes históricas e o favorecimento da compreensão do procedimento histórico, respectivamente quesitos 1 e 3 do Eixo, foram plenamente

atendidos em todos os materiais analisados. Tal fato demonstra a preocupação dos autores em utilizarem as fontes, sobretudo as iconográficas, como estratégia de ensino e não somente como um adorno ao texto. A diversidade de gêneros textuais, porém, revelou-se deficitária no 6º e 7º anos do material do SAB. O quesito 4, que trata da orientação metodológica ao docente, também apresentou inconsistência, tanto no material do SAB quanto no material do SOME, que entendemos não ter contemplado, com a densidade que se espera, esse importante quesito.

Ao cotejar nossos diagramas de síntese dos dois livros didáticos utilizados como fontes com os diagramas elaborados pelo MEC, percebemos uma pequena inconsistência nos materiais apostilados, uma vez que em ambos os livros os quatro quesitos foram plenamente atendidos.

#### 4.3.2. Eixo 2: A relação entre texto-base e atividade.

A relação entre o texto-base e a atividade é o segundo Eixo Central apresentado pelo Guia de Livros Didáticos do PNLD e está subdividido em 4 quesitos (BRASIL, 2016):

- a relação entre texto-base e as atividades;
- a proposta de possibilidade de relacionamento entre passado e presente;
- o favorecimento do trabalho coletivo em sala de aula;
- o estímulo da habilidade de pensamento e complexidade variada.

O primeiro quesito a analisarmos trata a conexão existente entre os textos-base e as atividades presentes nos materiais didáticos. Entendemos por texto-base todo o conteúdo escrito produzido pelos autores das apostilas, as representações iconográficas e os demais documentos inseridos com objetivo didático-pedagógico. Já as atividades ou exercícios são definidos “operacionalmente e de maneira ampla, como tarefa(s) que o aluno desempenha em situações de aprendizagem escolar” (FREITAS; OLIVEIRA, 2015, p. 20).

Independentemente do nome, local e parceiros – exercício (auxiliado pelo professor, em sala de aula), atividade (sozinho no livro didático ou diante do computador), dever (em grupo, no campo), tarefinha (para o lar e junto aos pais) –, o aluno sempre trabalhou e continua a trabalhar. (FREITAS; OLIVEIRA, 2015, p. 20).

Ou seja, as atividades são o conjunto de exercícios, pesquisas e quaisquer outras indagações ou questionamentos a serem respondidas pelos alunos. Dessa forma, apareceram distribuídos de forma dispersa nos materiais didáticos apostilados ao longo de cada capítulo e

não mais apenas no final deste, indicando que sua função não é meramente a de aferir a aprendizagem, mas, também, de apresentar conteúdos novos, aprofundar conhecimentos, propor atividades em grupo, dentre outros.

A seleção de atividades apresentadas em sua ordenação no decorrer do texto (ou do capítulo) não são aleatórias e requerem uma análise específica, para se perceber a coerência do autor em sua proposta de fornecer condições de uma aprendizagem que não se limite a memorizações de determinados acontecimentos ou fatos históricos, mas permita ao aluno o desenvolvimento de suas capacidades intelectuais. (BITTENCOURT, 2011, p. 315).

Nos materiais didáticos apostilados, os exercícios seguiram o percurso didático metodológico proposto pelos autores e foram visivelmente destacados do texto-base. As editoras realizaram um trabalho de diagramação que incluiu a criação de boxes para a inserção dos exercícios, seções específicas e ícones que anunciaram e identificaram que, em determinado momento do material didático, alunos e professores se dedicariam a realizarem as atividades propostas no material.

Nos materiais do SAB, os exercícios estiveram presentes nas seções: Pesquisa; Cotidiano; Espaço de diálogo; Conexões; Interpretando Documentos; Organizando a História; Atividades. Ademais, estiveram presentes, também, ícones que indicavam as atividades orais e as atividades a serem realizadas em grupo ou no caderno.

Quanto aos materiais do SOME, estes apresentaram exercícios nas seções: Suas experiências; Exploração e descoberta; Ampliação dos saberes; Sua criação; Tarefa e Tarefanet. Além dessas, fizeram-se presentes, também, nos ícones que indicavam atividade em grupo, anotações e produção coletiva – todos em sessões que continham atividades para os alunos.

Com cada uma dessas seções devidamente especificadas no Manual do Professor, no que tange às suas funções e objetivos, nossa análise permitiu depreender que em ambos os materiais didáticos apostilados houve conexão entre os textos-base e as atividades propostas. Todos os conteúdos apresentados foram devidamente contemplados com atividades que permitiram a apreensão dos conteúdos pelos alunos e momentos de reflexão do professor sobre a consecução de seus objetivos dentro da disciplina.

O segundo quesito apresentado pelo Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017 para o Eixo em análise investigou se as atividades presentes nos materiais didáticos propuseram a possibilidade de relacionamento entre o passado e o presente. A presença de atividades nos materiais didáticos que problematizem temas no passado e no presente estão em consonância com as diretrizes propostas pelos PCNs:

As atividades escolares com essas noções [problematização entre o presente e o passado] também evidenciam para o aluno as dimensões da História entendida como conhecimento, experiência e prática social. Contribui, assim, para desenvolver sua formação intelectual, para fortalecer seus laços de identidade com o presente e com gerações passadas e para orientar suas atitudes como cidadão no mundo de hoje (BRASIL, 1998, p. 36).

Nesse quesito, o foco de nossa investigação foi os exercícios que buscaram aproximar fatos históricos com o presente vivido pelo aluno e não a problematização entre passado e presente existente nos textos base - quesito do Eixo 3 -, que será objeto de discussão mais adiante.

Identificamos, nos materiais apostilados do SAB, a presença significativa da problematização passado/presente em diversas atividades nas apostilas do 6º e 7º anos, enquanto nas apostilas do 8º e 9º anos detectamos uma menor quantidade e densidade dessas atividades. No material apostilado SOME, a pouca quantidade e densidade nos exercícios que problematizassem passado/presente foi detectada nas apostilas do 6º e 8º anos. Enquanto nas apostilas do 7º e 9º anos, essa problematização foi praticamente inexistente.

O terceiro quesito desse Eixo central analisou se as atividades presentes nos materiais didáticos favoreceram o trabalho coletivo em sala de aula, se esses recursos foram instrumentos usados para o trabalho em grupo em sala de aula, permitindo, ao aluno, o contato com o diverso, e se promoveram uma reflexão coletiva do conhecimento ensinado.

Entendemos o trabalho coletivo em sala de aula como o momento de interação, mediado pelo professor, em que o aluno tem a possibilidade de contato com o contraditório, com opiniões e interpretações diferentes das suas emitidas pelos demais colegas. Por isso, esse modelo de atividade encontra-se contemplado nos materiais didáticos analisados, em sessões destinadas ao trabalho em grupo, com orientações precisas aos docentes sobre a intencionalidade pedagógica da referida atividade.

Nos materiais apostilados do SAB, as atividades em grupo estiveram presentes, na maioria das vezes, na seção “Espaço de diálogo” e/ou anunciadas em outras seções por meio de um ícone, com a indicação “Trabalho em grupo”. Sobre o “Espaço de diálogo”, o material apostilado explicou tratar-se de uma seção que possibilitava, aos alunos, o “trabalho em equipe para o desenvolvimento de habilidades necessárias à troca de ideias, às discussões, à prática de saber ouvir diferentes opiniões e saber construir conceitos em conjunto com os colegas” (WITOSLAWSKI, 2013a, p.7).

As apostilas do SOME apresentaram estrutura semelhante às do SAB, trazendo os exercícios a serem realizados em grupos anunciadas pelos ícones “Atividade em grupo” e “Produção coletiva”. Sobre a importância das atividades em grupos elaboradas nas apostilas, o Manual do Professor do SOME explica que:

Na realização de atividades em duplas, ou em grupos, é favorecida a interação entre os alunos, o que possibilita o confronto de pontos de vista e a troca de ideias entre eles. Nelas os alunos são solicitados a planejar trabalhos, expor suas ideias, ouvir e analisar as dos outros, elaborar sínteses, formular conceitos, percorrendo assim um enriquecedor percurso de aprendizagem. Enfatiza-se, nesse caso, a aprendizagem colaborativa. Além de ser uma estratégia pedagógica, é também caminho de preparação para o exercício responsável da cidadania ao dar ao aluno a oportunidade de se posicionar socialmente, no contexto escolar, de forma ativa. (MARINO, 2018a, p. VI).

As atividades em grupos estiveram contempladas nos dois materiais apostilados analisados de maneira plenamente satisfatória nas apostilas do 6º ao 9º ano e, mediadas pelo professor, fomentaram a participação dos alunos, proporcionando-lhes oportunidades de exercerem sua criticidade.

O quarto e último quesito do Eixo 2, sobre a relação entre o texto-base e as atividades dos materiais didáticos, dedicou-se a investigar se os materiais didáticos estimularam a habilidade de pensamento de complexidade variada, bem como se as atividades propostas promoveram a mediação pedagógica para múltiplas habilidades e modos de pensamento e não apenas a memorização estéril do passado. Para melhor explicar esse quesito, são necessárias algumas considerações sobre mudança no uso dos exercícios presentes nos materiais didáticos nos últimos tempos, acompanhando as mudanças promovidas pela avaliação educacional no mesmo período.

Os exercícios presentes nos materiais didáticos de história passaram a constituir elemento fundamental no processo ensino/aprendizagem, deixando de ser um recurso usado para a mera memorização mecânica dos conteúdos, quando sua função era fazer o aluno “saber de cor” datas, nomes e fatos históricos (BITTENCOURT, 2011). Assim sendo, transformou-se em momento de investigação da aprendizagem, ao possibilitar, ao professor, aferir não o quanto o aluno compreendeu, mas como ele compreendeu a matéria explicada. Por essa razão, tem sido uma prática didática recorrente o uso das atividades presentes nesses materiais como instrumento de avaliação do aluno pelo professor, que, cada vez mais, busca recursos para promover uma avaliação formativa de seus alunos.

O uso da avaliação formativa e contínua, ao longo do processo ensino aprendizagem, e não pontual, como pressupõe o modelo tradicional, está prescrito nas Diretrizes Curriculares

Nacionais da Educação Básica (DCN) da seguinte forma: “aquela avaliação do aluno, a ser realizada pelo professor e pela escola, é redimensionadora da ação pedagógica e deve assumir um caráter processual, formativo e participativo, ser contínua, cumulativa e diagnóstica” (BRASIL, 2013, p. 123).

Tanto os materiais do SAB quanto os materiais do SOME, em consonância com o texto dos PCNs e com o modelo formativo de avaliação, sugeriram a utilização dos exercícios presentes em suas apostilas como um instrumento avaliativo do aluno de maneira contínua, processual e qualitativa e que servisse de subsídio ao professor, para que este pudesse diagnosticar e sanar deficiências. A utilização dos exercícios prescritos nos materiais didáticos como um instrumento a mais no processo de avaliação dos alunos contribui para se evitar o modelo padrão que, tradicionalmente, é realizado nas escolas, composto por provas mensais e bimestrais, além de eventuais trabalhos escolares.

Sobre a diversificação dos instrumentos de avaliação, Selva Guimarães explica que:

Os instrumentos de avaliação diversificados proporcionam diagnosticar no processo a construção de noções, conceitos históricos, a formação de atitudes, valores, saberes e habilidades. Permitem que o debate sobre a pluralidade de vozes, de fontes históricas incorporadas ao processo de ensino e aprendizagem seja contemplado nas ações avaliativas. (GUIMARÃES, 2012, p. 423).

A diversificação dos instrumentos de avaliação deve vir acompanhada, também, da diversificação dos tipos de atividades presentes nos materiais didáticos, que devem se apresentar como atividades que favoreçam a reflexão e a compreensão do processo histórico e não como atividades que se dedicam a estimular a memorização ou a reprodução dos conteúdos ensinados.

Bittencourt (2011) justifica a análise dos conteúdos e método de aprendizagem dos livros didáticos como necessária para averiguar se, nas atividades presentes nesses materiais, os alunos têm a oportunidade de:

[...] fazer comparações, identificar as semelhanças e diferenças entre os acontecimentos, estabelecer relações entre situações históricas ou entre a série de documentos expostos no final ou intercalado nos capítulos e indicar outras obras para leitura, fornecendo pistas para a realização da pesquisa em outras fontes de informação. (BITTENCOURT, 2011, p. 315-316).

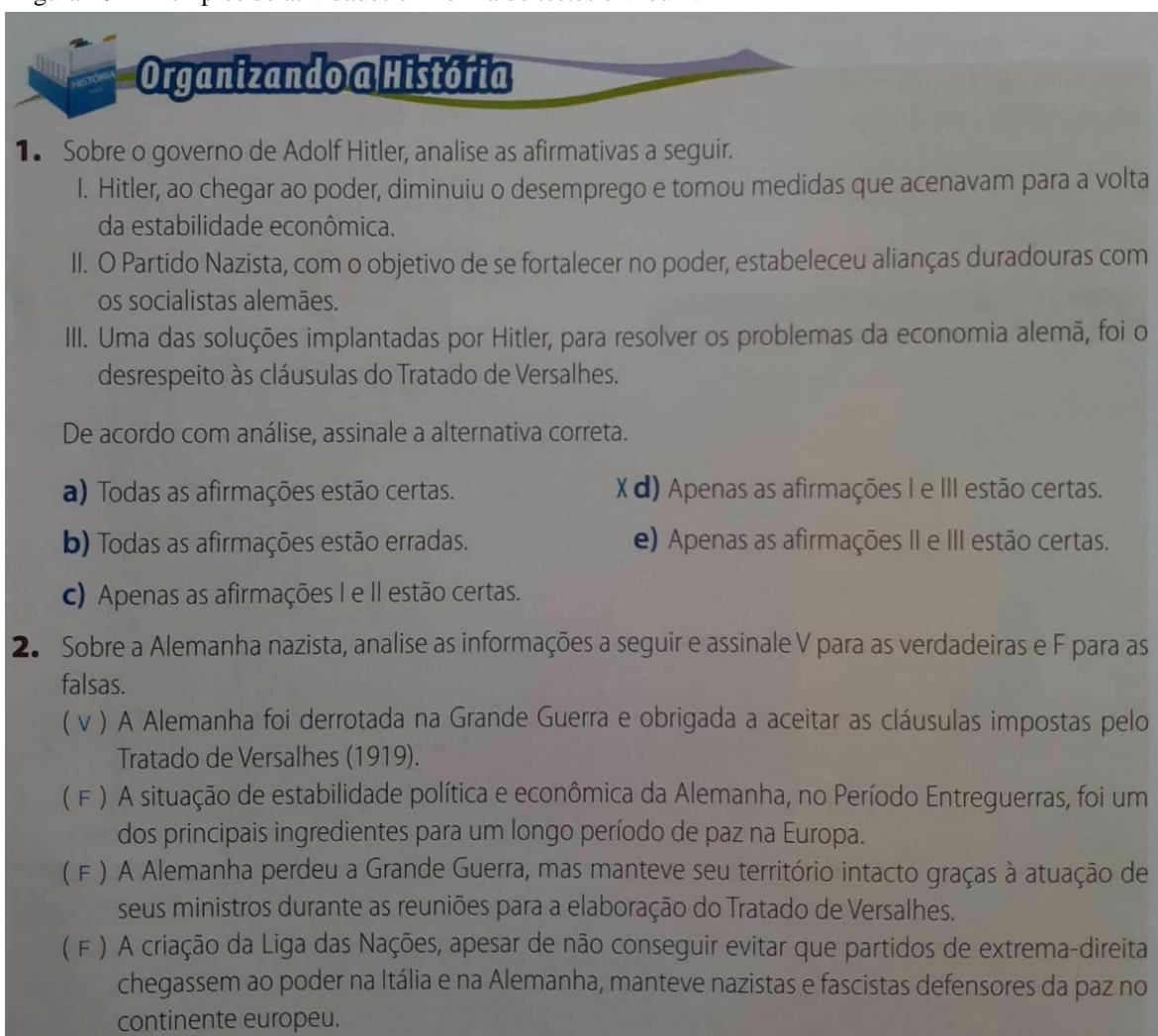
Nesse sentido, identificamos que os materiais apostilados do SAB e do SOME trouxeram atividades de maneira diversificada, com uma gama de atividades que incluiu: questões dissertativas, desde as mais simples, cujas respostas eram, basicamente, preencher



lacunas ou respostas diretas às perguntas formuladas, às mais complexas, baseadas na interpretação de documentos (textos, tabelas, gráficos e imagens); produção de textos; exercícios com mapas; cruzadinhas; dentre outros. Além dos tradicionais exercícios de julgar sentenças como verdadeiras ou falsas e dos exercícios na forma de testes.

Sobre os exercícios em formatos de testes, detectamos sua maior presença no material do SAB. Este, logo na apostila do 6º ano, trouxe um exemplo desse tipo de atividade, aumentando sua frequência nas apostilas dos anos seguintes. Nestas, passou a realizar uma maior diversificação, com a presença, também, de testes, nos quais houve a necessidade de julgar itens e, assim, encontrar a alternativa correta. Em outros momentos das atividades, era necessário interpretar textos e/ou imagens, além, ainda, da grande presença de testes extraídos de exames vestibulares (de faculdades públicas e privadas) e de exercícios extraídos de provas do ENEM, conforme exemplos a seguir. Em nenhum caso foi indicado o ano dos referidos exames dos quais as atividades foram extraídas.

Figura 20 – Exemplos de atividades em forma de testes e V ou F.



**Organizando a História**

**1.** Sobre o governo de Adolf Hitler, analise as afirmativas a seguir.

- I. Hitler, ao chegar ao poder, diminuiu o desemprego e tomou medidas que acenavam para a volta da estabilidade econômica.
- II. O Partido Nazista, com o objetivo de se fortalecer no poder, estabeleceu alianças duradouras com os socialistas alemães.
- III. Uma das soluções implantadas por Hitler, para resolver os problemas da economia alemã, foi o desrespeito às cláusulas do Tratado de Versalhes.

De acordo com análise, assinale a alternativa correta.

- a) Todas as afirmações estão certas.
- b) Todas as afirmações estão erradas.
- c) Apenas as afirmações I e II estão certas.
- X d) Apenas as afirmações I e III estão certas.**
- e) Apenas as afirmações II e III estão certas.

**2.** Sobre a Alemanha nazista, analise as informações a seguir e assinale V para as verdadeiras e F para as falsas.

- ( V ) A Alemanha foi derrotada na Grande Guerra e obrigada a aceitar as cláusulas impostas pelo Tratado de Versalhes (1919).
- ( F ) A situação de estabilidade política e econômica da Alemanha, no Período Entreguerras, foi um dos principais ingredientes para um longo período de paz na Europa.
- ( F ) A Alemanha perdeu a Grande Guerra, mas manteve seu território intacto graças à atuação de seus ministros durante as reuniões para a elaboração do Tratado de Versalhes.
- ( F ) A criação da Liga das Nações, apesar de não conseguir evitar que partidos de extrema-direita chegassem ao poder na Itália e na Alemanha, manteve nazistas e fascistas defensores da paz no continente europeu.

Figura 21 – Exemplos de atividades de ENEM e Vestibulares.

**2.** (ENEM)

O ano de 1954 foi decisivo para Carlos Lacerda. Os que conviveram com ele em 1954, 1955, 1957 (um dos seus momentos intelectuais mais altos, quando o governo Juscelino tentou cassar o seu mandato de deputado), 1961 e 1964 tinham consciência de que Carlos Lacerda, em uma batalha política ou jornalística, era um trator em ação, era um vendaval desencadeado não se sabe como, mas que era impossível parar fosse pelo método que fosse.

Hélio Fernandes. Carlos Lacerda, a morte antes da missão cumprida. In: **Tribuna da Imprensa**, 22/5/2007. (Adaptado).

Com base nas informações do texto e em aspectos relevantes da história brasileira entre 1954, quando ocorreu o suicídio de Vargas (em grande medida, devido à pressão política exercida pelo próprio Lacerda), e 1964, quando um golpe de Estado interrompe a trajetória democrática do país, conclui-se que

- a) a cassação do mandato parlamentar de Lacerda antecedeu a crise que levou Vargas à morte.
- b) Lacerda e adeptos do getulismo, aparentemente opositores, expressavam a mesma posição político-ideológica.
- c) a implantação do regime militar, em 1964, decorreu da crise surgida com a contestação à posse de Juscelino Kubitschek como presidente da República.
- d) Carlos Lacerda atingiu o apogeu de sua carreira, tanto no jornalismo quanto na política, com a instauração do regime militar.
- e) Juscelino Kubitschek, na presidência da República, sofreu vigorosa oposição de Carlos Lacerda, contra quem procurou reagir.

**3.** (IFTO) Leia o trecho abaixo:

“O grande número de obras realizadas no governo [...] fez-se à custa de empréstimos e investimentos estrangeiros, além do sacrifício dos trabalhadores brasileiros. O governo internacionalizou a economia, aumentou a dívida externa e manteve os salários em níveis baixos. Permitiu que grandes empresas multinacionais instalassem suas filiais no país e controlassem importantes setores industriais, como os de eletrodomésticos, automóveis, tratores, produtos químicos e farmacêuticos e cigarros. Por isso, os nacionalistas diziam que a política econômica de [...] tinha a vantagem de ser modernizadora, mas o defeito de ser desnacionalizadora. Tem início, então, um processo que se desenvolve até o presente e que consiste em optar entre o nacionalismo ou a internacionalização da economia.”

(Mary del Priore e Renato Pinto Venancio. **O livro de ouro da história do Brasil**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001, p. 382.)

O trecho acima se relaciona respectivamente ao governo e período de:

- a) João Goulart – Ditadura
- b) Jânio Quadros – República Velha
- c) Getúlio Vargas – Estado Novo
- d) Figueiredo – Redemocratização
- e) Juscelino Kubitschek de Oliveira – Populismo

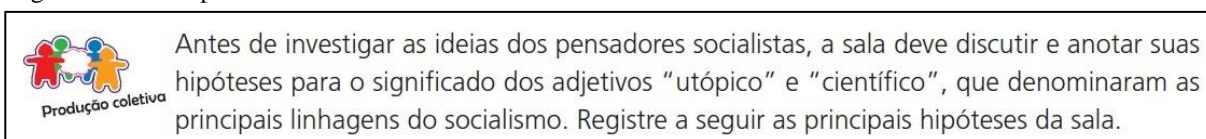
Fonte: Fiamoncini, 2014b, p. 37

Ainda que a disciplina de História não seja considerada nos exames oficiais de larga escala, como SAEB e Saesp, para efeito de cálculo do índice por esses gerado, quer seja IDEB e IDESP respectivamente, entendemos que a utilização dos exercícios em formato de testes faça parte da estratégia da empresa de SAE em questão, visando a familiarização e o treinamento dos estudantes para a realização dessas provas. Dessa forma, sugere, às escolas, ainda que indiretamente, a utilização de seu material apostilado, a fim de que essas obtenham

melhores notas nos índices citados, o que beneficia a empresa com a propaganda de que seu material melhora a qualidade do ensino público, conforme já explicamos no capítulo 2 da presente Tese. Fato esse que justifica a maior quantidade e complexidade desses exercícios presentes nos materiais de 8º e 9º anos, sendo os alunos do 9º ano os que participam dos exames oficiais.

Nas atividades presentes nos materiais do SOME, houve uma quantidade menor dos exercícios em formato de testes, quando comparados às apostilas do SAB. Notamos o predomínio de atividades discursivas, dedicadas à interpretação de textos, usando os textos-base das apostilas, trechos de documentos ou, ainda, fontes bibliográficas, e atividades de interpretação de imagens, que incluía, além da produção iconográfica já discutida no Eixo anterior, tabelas, gráficos e mapas. Chamou a atenção a grande presença de atividades solicitando, aos alunos, a formulação de hipóteses, ocasião que permitiu ao aluno utilizar-se de respostas mais reflexivas, estimulando a autonomia e a discussão coletiva de ideias, conforme exemplo abaixo:

Figura 22 – Exemplo de atividade discursiva.

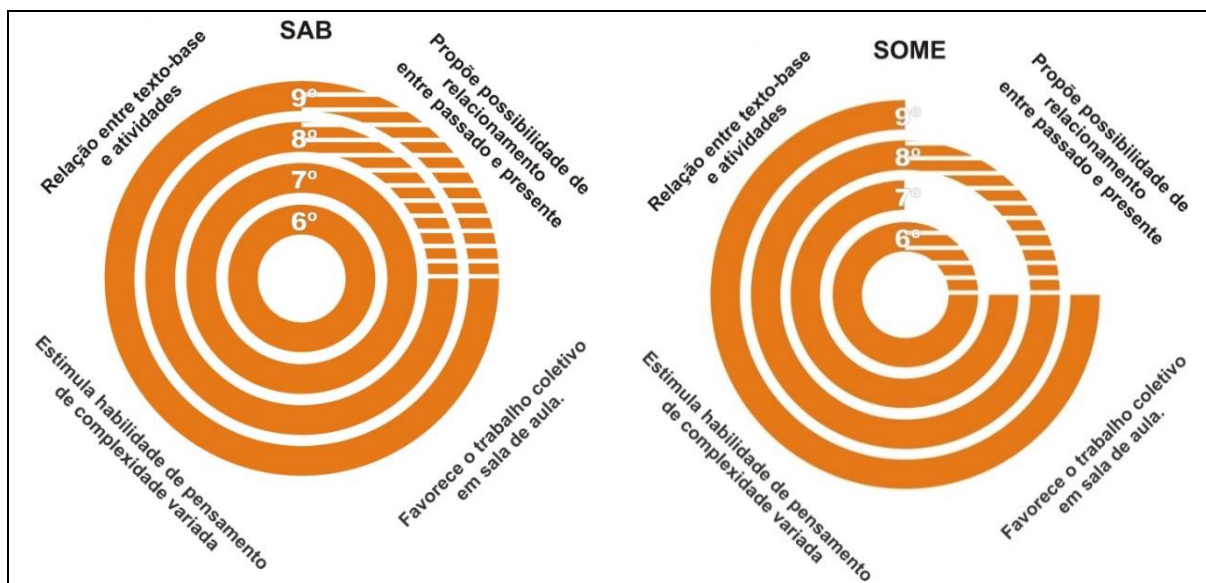


Fonte: Fiamoncini, 2014b, p. 10.

Dessa forma, consideramos que ambos os materiais apostilados apresentaram, de maneira consistente, a diversidade de atividades propostas, aos alunos, nas apostilas de todos os Anos Finais do Ensino Fundamental, favorecendo, assim, o estímulo à habilidade de pensamento de complexidade variada, fulcro do último quesito integrante do Eixo 2.

A presente pesquisa elaborou os seguintes diagramas de síntese referentes ao Eixo 2, que trata a relação entre texto-base e atividades:

Figura 23 – A relação entre texto-base e atividades nos SAE.



Fonte: Diagramas elaborados pelo autor com base na análise das apostilas dos SAE SAB e SOME.

Comparados aos diagramas de síntese dos livros didáticos elaborados pelo MEC, e usados como fontes na presente pesquisa, temos:

Figura 24 – Relação entre textos-base e atividades nos livros didáticos.



Fonte: Brasil, 2016, p. 108 e 60

Chamamos a atenção para a análise do segundo Eixo do PNL 2017, que trata a relação entre textos-base e atividades, a qual, no segundo quesito, que versa sobre a possibilidade de relacionamento entre passado e presente, foi a grande fragilidade apresentada



nos materiais apostilados. Nas apostilas do SAB, esse quesito apresentou-se de maneira consistente apenas nas apostilas do 6º e 7º anos, enquanto nas apostilas do SOME esse mesmo quesito apresentou-se inconsistente nos materiais do 6º e 8º anos e inexistente nos materiais do 7º e 9º anos.

Na análise desse eixo, não podemos afirmar que haja notória distinção em favor do livro didático em comparação às apostilas, uma vez que apenas a coleção do livro didático *História Sociedade & Cidadania* contemplou, plenamente, todos os quesitos, enquanto a coleção do livro *Projeto Araribá - História* apresentou inconsistências maiores que as detectadas nas apostilas do SAB, por exemplo, ficando em condições de igualdade com a apostila do SOME.

#### 4.3.3. Eixo 3: O tratamento das questões da temporalidade histórica.

A questão da temporalidade apresenta-se como um dos principais elementos no estudo da História. Ela perpassa a escolha dos conteúdos a serem selecionados para o ensino da disciplina que, na impossibilidade de serem estudados em sua totalidade, há o inevitável conflito, vivido pelos autores de materiais didáticos, sobre “o que” deve ser selecionado para compor a obra. A escolha do conteúdo deve, necessariamente, ser disposta em uma sequência lógica que permita, ao aluno, a compreensão da História como um processo e o estudo do passado não realizado de maneira estanque, como um fato longínquo e hermético, sem qualquer conexão com o presente.

O tempo histórico baseia-se em parte no tempo institucionalizado tempo cronológico - e o transforma à sua maneira. O tempo cronológico - calendários e datas - possibilita referenciar o lugar dos momentos históricos na sucessão do tempo, mas pode remeter à compreensão de acontecimentos datados relacionados a um determinado ponto de uma longa e infinita linha numérica. Os acontecimentos identificados dessa forma podem assumir uma concepção de uniformidade, de regularidade e, ao mesmo tempo, de sucessão crescente e cumulativa. A seqüência cronológica dos acontecimentos pode sugerir que toda a humanidade seguiu ou deveria seguir o mesmo percurso, criando a idéia de povos atrasados e civilizados. (BRASIL, 1998, p. 39-40).

A preocupação com a temporalidade histórica expressa nos materiais didáticos foi contemplada no Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017 no terceiro Eixo central, que se dedica a analisar essa questão presente no texto-base dos materiais e que se apresentou dividida em quatro quesitos (BRASIL, 2016), a saber:

- Apresenta orientações acerca de operações de datação;

- Contempla o tratamento da simultaneidade histórica;
- Favorece uma compreensão problematizadora entre passado e presente;
- Possibilita a noção da construção de duração.

O primeiro quesito, que investiga se os materiais didáticos apresentam orientações acerca das operações de datação, é descrito no Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017 da seguinte forma:

Um sentido primário nesse tratamento envolve a condição de o jovem conseguir operar com operações essenciais que envolvem datação, periodização, bem como a compreensão das categorias essenciais de tratamento temporal vinculadas aos modos de quantificar, representar e se orientar no tempo. (BRASIL, 2016, p. 30).

A questão da datação é o elemento norteador desse quesito, porém não foram desconsideradas outras operações necessárias para que o aluno pudesse qualificar, representar e se orientar no tempo histórico apresentado no conteúdo dos materiais, como, por exemplo, a periodização e a datação. Esta última analisada no quarto quesito do presente Eixo.

Circe Bittencourt aponta para a importância da datação para situar os acontecimentos no tempo. Trata-se de uma localização temporal usada pelos historiadores para analisar e interpretar os fatos recolhidos nos documentos. Ainda de acordo com essa autora, no ambiente escolar, a datação se faz importante, sobretudo, porque “vivemos em um mundo cujas referências são datadas” (BITTENCOURT, 2011, p. 211).

Não é suficiente o aluno conhecer os calendários ou indicar os acontecimentos nos séculos. A aquisição dessas informações e habilidades é, sem dúvida, necessária, mas deve ser acompanhada de uma reflexão sobre o significado da datação. O uso das datas precisa estar vinculado a uma busca de explicações sobre o que vem antes ou depois, sobre o que é simultâneo ou ainda sobre o tempo de separação de diversos fatos históricos. Deve-se, em suma, dar sentido às datações, para que o aluno domine as datas como pontos referenciais para o entendimento dos acontecimentos históricos. (BITTENCOURT, 2011, p. 212).

O ensino de História trabalha, na maioria das vezes, com longos e longínquos períodos temporais, o que dificulta muito a compreensão dos alunos que necessitam de uma referência que os permita identificar ou localizar os acontecimentos na escala temporal.

As linhas do tempo, ou frisas cronológicas, são as representações gráficas mais comuns usadas pelos materiais didáticos, vislumbrando que os alunos visualizem melhor os períodos ensinados. Essas linhas do tempo foram detectadas nos materiais do SAB e do SOME, junto a outras formas de datação, como a elaboração de quadros cronológicos, infográficos, dentre outros recursos visuais. Linhas temporais essas que, somadas às

referências, à datação feita na forma de texto e à maneira como foi disposta a ordem cronológica dos conteúdos, permitiram, aos alunos, a localização dos acontecimentos no tempo, fosse orientando-se por datas (anos ou séculos), fosse por períodos, como veremos a seguir.

A periodização histórica utilizada no ensino de História na Educação Básica foi outra categoria analisada nesse primeiro quesito. A organização curricular usada na periodização da História ensinada em sala de aula, e reproduzida nos livros didáticos, pautava-se pela influência Marxista, delimitando os períodos estudados pelos modos de produção (BITTENCOURT, 2011, 2015). Ou, ainda, pelo tradicional modelo denominado, “quadripartite francês”, um esquema cronológico composto pelos quatro grandes períodos históricos: Idade Antiga; Idade Média; Idade Moderna; Contemporânea (GUIMARÃES, 2012). Em comum, os dois modelos são representativos da clássica divisão da História, que privilegia a visão eurocêntrica de mundo.

No ensino da História do Brasil, a periodização tem sido feita pelas formas de Governo que tivemos ao longo de nossa história: Brasil Colônia, I e II Reinado (intercalados pelo Período Regencial) e Brasil República (dividido em República Velha e República Nova).

Da análise desse quesito nos materiais didáticos apostilados, infere-se que ambos romperam com o modelo tradicional e eurocêntrico de periodização da História para assumir uma periodização mais temática - porém ainda não podemos falar que se trate de um ensino de História por eixos temáticos ou eixos geradores – em consonância com o proposto pelos PCNs e as orientações teórico-metodológicas propostas pelos respectivos SAE.

A possibilidade dos materiais didáticos contemplarem o tratamento da simultaneidade histórica esteve presente no segundo quesito do terceiro Eixo, cuja finalidade foi a análise da compreensão da História além da linha cronológica e das perspectivas com o espaço geográfico.

O enfoque simultâneo que os materiais didáticos têm conferido ao ensino da História está diretamente ligado à opção destes materiais pela chamada História Integrada, descrita nos PCNs como uma “proposta de história total que articula a História do Brasil, da América e Geral em um único processo, explicado por relações de causalidade, contiguidade e de simultaneidade no tempo”. (BRASIL, 1998, p. 46).

A opção dos materiais didáticos pelo ensino da História por meio da proposta Integrada possibilitou a introdução da simultaneidade histórica e permitiu estabelecer “novas posturas nas relações entre tempo e espaço e entre história nacional e mundial” (BITTENCOURT, 2011, p. 157). O currículo do Ensino Fundamental representou o fim do ensino da História que, tradicionalmente, era realizado com os estudos da História do Brasil

nos 6º e 7º anos e a História Geral nos 8º e 9º anos, como se se tratassem de histórias distintas, separadas no tempo e no espaço.

O ensino das Histórias Nacional e Mundial de maneira simultânea possibilita ao professor uma maior flexibilidade curricular, pois permite a este a abordagem e a discussão de temas contemporâneos, como, por exemplo, de regimes políticos ou políticas afirmativas de gênero, quando se ensina Grécia e Roma.

Os materiais apostilados do SAB e do SOME apresentaram a organização curricular da disciplina de História seguindo a proposta de História Integrada, não fazendo da História do Brasil um capítulo à parte na História Mundial, ainda que, tangencialmente ao tratamento da simultaneidade histórica, ambos se apresentaram com significativas diferenças.

A simultaneidade histórica esteve presente nas apostilas do SAB apenas a partir do 7º ano, quando foram introduzidos os conteúdos referentes à África e à América, enquanto o material apostilado do SOME apresentou a simultaneidade ao longo dos volumes do 6º ao 9º ano. A crítica que fazemos aos materiais, e que repercutiu em nossa avaliação, refere-se à disposição cronológica dos conteúdos apresentada pelos SAE, realizada seguindo a clássica visão eurocêntrica do capitalismo presidindo a construção da História Mundial, que, no caso da História nacional, significou uma história “que não se origina no espaço nacional, mas no lugar central do capitalismo emergente” (BITTENCOURT, 2015, p. 24).

A opção pela História Integrada, nesse caso, resultou apenas na simultaneidade dos conteúdos entre a História do Brasil e a Geral, não se apresentando como uma forma de “superar o ensino de História que se fundamenta na construção de um tempo histórico homogêneo, determinado pelo eurocentrismo e sua lógica de periodização baseada no sujeito histórico Estado-nação” (BITTENCOURT, 2015, p. 23).

O terceiro quesito deste Eixo 3 teve por objetivo investigar se os materiais didáticos favoreceram uma comparação problematizadora entre passado e presente, para que o ensino de História não se limitasse apenas ao estudo dos fatos passados, mas que o utilizasse para responder, compreender e desvelar problemas presentes.

Os PCNs abordam a problematização entre o passado e o presente como uma forma de:

[...] sensibilizar e fundamentar a compreensão de que os problemas atuais e cotidianos não podem ser explicados unicamente a partir de acontecimentos restritos ao presente. Requerem questionamentos ao passado, análises e identificação de relações entre vivências sociais no tempo. (BRASIL, 1998, p. 45).

Por essa razão, em consonância com o prescrito nos PCNs, temos:



[...] verifica-se a tentativa dos autores em romper com uma abordagem tradicional da História, vinculada ao Positivismo, na qual a narrativa é uma descrição de fatos entendidos como mais importantes, sem problematizações a respeito de como e porque tais conhecimentos foram elaborados. (OLIVEIRA, 2010, p. 45).

Para romper com a postura do ensino de História entendido como mero estudo do passado, ou seja, uma sucessão de fatos sem qualquer conexão com o presente, os materiais didáticos têm apresentado conteúdos favorecendo a conexão dos fatos históricos com a realidade vivida pelos alunos. Nesse sentido, as apostilas dos SAE analisadas, contemplaram esse quesito em diferentes níveis de densidade.

Nas apostilas do SAB, a problematização entre o passado e o presente se fez mais densa e continuada nos volumes do 6º e 7º anos, enquanto nos volumes do 8º e 9º anos esta problematização se fez mais superficial e esporádica. Nas apostilas do SOME, essa problematização esteve praticamente ausente nos volumes do 7º e 9º anos e apresentada com pouca densidade nos volumes do 6º e 8º anos.

O quarto e último quesito do Eixo 3 investigou se os materiais didáticos possibilitaram a noção da construção de duração, uma categoria definida pelos PCNs como a “identificação de mudanças e de permanências no modo de vida das sociedades” (BRASIL, 1998, p. 99). A avaliação desse quesito nos materiais didáticos se justifica em razão de que, pela apreensão da duração, o aluno pode compreender e comparar as mudanças e rupturas presentes no tempo e no espaço e os materiais didáticos, sob as orientações do professor, possibilitam aos alunos essas análises.

Cabe ao professor, em diferentes momentos de estudo, incentivar a construção de relações entre eventos, para que os estudantes possam caracterizar contextos históricos e dimensionar suas durações, identificar indícios e ritmos das suas transformações e das suas permanências no tempo. (BRASIL, 1998, p. 54).

Bittencourt (2015), seguindo a concepção Braudeliana de classificação das instâncias da duração, divide o tempo histórico em curta, média e longa duração. A curta duração, quando há abordagem do registro cotidiano da esfera de decisão política, como golpes de estado e mudanças de Governo; média duração, quando há referência aos acontecimentos mais estáveis, como os relacionados à longevidade de regimes políticos; longa duração, os fatos relacionados à subsistência de ideologias e formações políticas.

Percebemos, nas apostilas do SAB e SOME, o registro das três instâncias da duração do tempo histórico contemplados de maneira satisfatória, ao permitirem, ao aluno, a

visualização das transformações e permanências ocorridas nas Histórias do Brasil e Mundial. Paralela à avaliação satisfatória que fizemos das categorias datação e periodização (vide quesito 1 do presente Eixo 3), depreendemos que esses materiais possibilitaram aos alunos os recursos necessários para a visualização do tempo histórico.

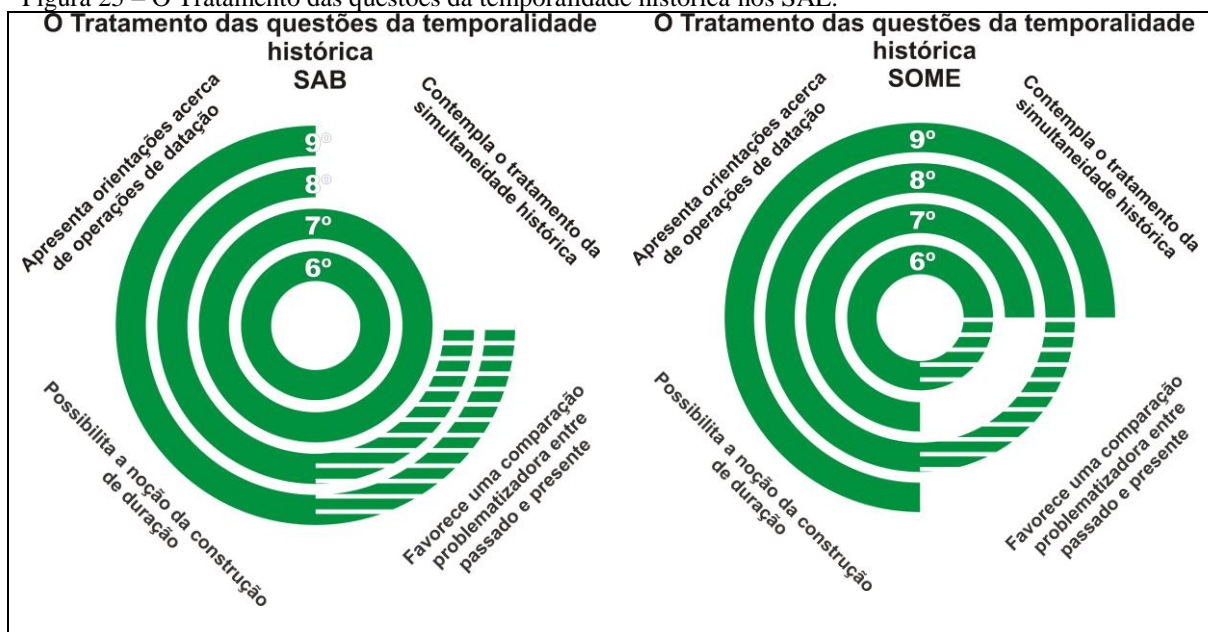
A temporalidade histórica tratada nas apostilas dos SAE estudadas, mais que em consonância com o prescrito nos PCNs, encontrou-se adequada à proposta teórico-metodológica da História Nova, linha historiográfica que identificamos como sendo a norteadora desses materiais didáticos, conforme argumentamos no presente capítulo. Ademais, alterou a questão do tempo na historiografia, rompendo com a concepção de que a “humanidade caminha de forma irreversível para algum ponto pré-estabelecido e também com a noção de um progresso linear e contínuo” (OLIVEIRA, 2010, p. 44).

Ainda, para a referida autora, tal concepção de tempo indica que:

[...] deve ser considerada na construção da História, a simultaneidade das durações assim como os movimentos de permanências e mudanças que ocorrem em uma sociedade ao longo de um determinado período. Para realizar esta abordagem não é possível considerar somente a cronologia como ponto de partida para a compreensão do tempo histórico. (OLIVEIRA, 2010, p. 44-45).

Concluindo o Eixo 3, que abordou o tratamento das questões da temporalidade histórica, elaboramos os seguintes diagramas de síntese:

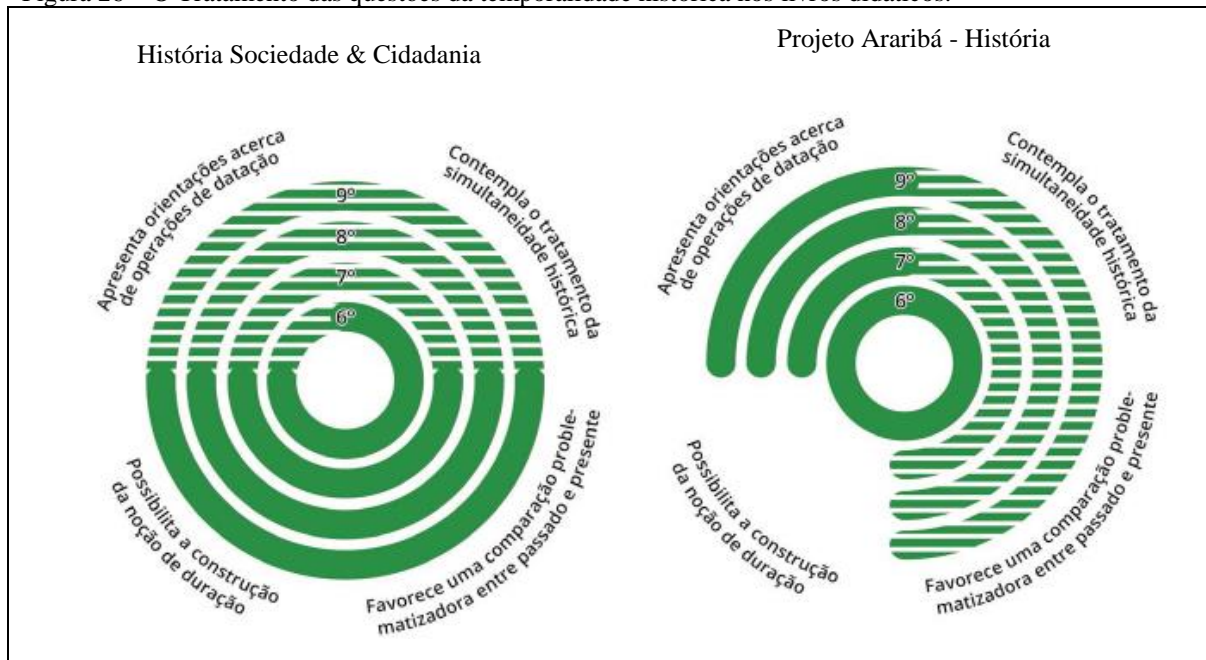
Figura 25 – O Tratamento das questões da temporalidade histórica nos SAE.



Fonte: Diagramas elaborados pelo autor com base na análise das apostilas dos SAE SAB e SOME.

Ao confrontarmos os diagramas de síntese acima apresentados aos diagramas elaborados pelo MEC, temos:

Figura 26 – O Tratamento das questões da temporalidade histórica nos livros didáticos.



Fonte: Brasil, 2016, p. 108 e 60

A questão da temporalidade histórica, Eixo 3 do PNL 2017, apresentou inconsistência em pelo menos um dos 4 quesitos em todos os materiais didáticos analisados. A operação de datação, item presente no quesito 1, foi satisfatoriamente atendido em ambos

os materiais apostilados, SAB e SOME. Operação essa que só visualizamos no livro didático *Projeto Araribá - História*, ao identificarmos um resultado similar ao que inferimos nas apostilas.

Sobre o quesito 2, que aborda a questão da simultaneidade histórica, esse foi apontado como a grande dificuldade a ser superada dos materiais didáticos analisados pela presente pesquisa, fossem eles livros ou apostilas, uma vez que apenas o SOME contemplou plenamente o quesito. No SAB, esse quesito foi consistente nos materiais do 6º e 7º anos e inexistente nos materiais do 8º e 9º anos. Já nos livros didáticos, revelou-se inconsistente em todos os anos do Ensino Fundamental Final de ambos os materiais.

A comparação problematizadora entre passado e presente foi outro ponto deficitário detectado nas apostilas. No material do SAB, esse quesito foi inconsistente nas apostilas do 8º e 9º anos; enquanto no material do SOME foi inconsistente nas apostilas do 6º e 8º anos e inexistente nas apostilas do 7º e 9º anos.

Em comparação à análise realizada pelo MEC nos livros didáticos, podemos inferir que as apostilas apresentaram-se em condições de igualdade com o livro didático, senão estes com uma ligeira inconsistência em seu conteúdo, quando comparados às apostilas.

#### 4.3.4. Eixo 4: A temática africana e afro-brasileira.

A questão da temática Afro-Brasileira, presente no currículo oficial nacional, está inserida no contexto da mobilização dos movimentos sociais em defesa dos negros no Brasil que, no começo do século XXI, ganhou maior visibilidade e representatividade no Poder Federal. Tal defesa resultou na adoção de várias políticas públicas voltadas para o ressarcimento da dívida histórica que a nação brasileira tinha – e ainda tem – com os afrodescendentes. Na educação, especificamente, Selva Guimarães explica que:

Por meio de várias políticas públicas, de instrumentos legais, programas, orientações e diretrizes relacionadas à política curricular, durante o governo Lula (2002-2010), o MEC buscou promover a valorização e o reconhecimento da diversidade étnico-racial na educação escolar brasileira. Com esse objetivo foi elaborado um conjunto de estratégias para enfrentar culturas e práticas discriminatórias e racistas, ainda presentes no cotidiano das escolas e dos sistemas de ensino. (GUIMARÃES, 2012, p. 74).

Resultado direto da mobilização dos movimentos afro-brasileiros em favor da valorização e do reconhecimento da diversidade étnico-racial na educação brasileira foi a Lei 10.639/2003, que alterou a LDB para “para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira” (BRASIL, 2003).

Art. 1º A Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 26-A, 79-A e 79-B:

"Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere o caput deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinentes à História do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras. (BRASIL, 2003).

A Lei 10.639/2003 foi o primeiro ato legal, tornando obrigatório o estudo da História e da Cultura Afro-Brasileira, e deu início a um conjunto de ações normativas do Governo Federal no sentido de nortear o currículo nacional, no que tange às relações étnico-raciais, que incluiu, dentre outras: o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana<sup>32</sup> (BRASIL, 2004b).

A obrigatoriedade do ensino da temática africana e afro-brasileira, bem como, a temática indígena a ser estudada mais adiante, tem função de fomentar a reflexão sobre esses temas e transformar as práticas de ensino e aprendizagem de História, combater o etnocentrismo e o eurocentrismo, tão arraigados no ensino de História, e de promover a educação para a cidadania (GUIMARÃES, 2012).

Os documentos normativos referentes ao reconhecimento e valorização da história afro-brasileira na educação nacional teve como resultado direto a adequação dos materiais didáticos de História, sobretudo as coleções didáticas inscritas no PNLD, que, na edição de 2017 do Programa, foram avaliadas no quarto Eixo central, composto por quatro quesitos a serem considerados (BRASIL, 2016):

- Inscrição informativa e cronológica;
- Densidade na orientação teórico-metodológica para o professor;
- Visibilidade do protagonismo dos sujeitos ao longo do tempo;
- Promoção da educação para as relações étnico-raciais.

A inscrição informativa e cronológica visa observar, nos livros didáticos, como as temáticas africana e afro-brasileira estão inscritas ao longo de todos os volumes das coleções,

<sup>32</sup> Instituídas pela Resolução CNE/CP nº 1, de 17 de junho 2004, disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/res012004.pdf> acesso em 03 ago 2020.

isto é, se essas temáticas se fazem presentes de modo contínuo ou de maneira irregular, como atenta o Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017:

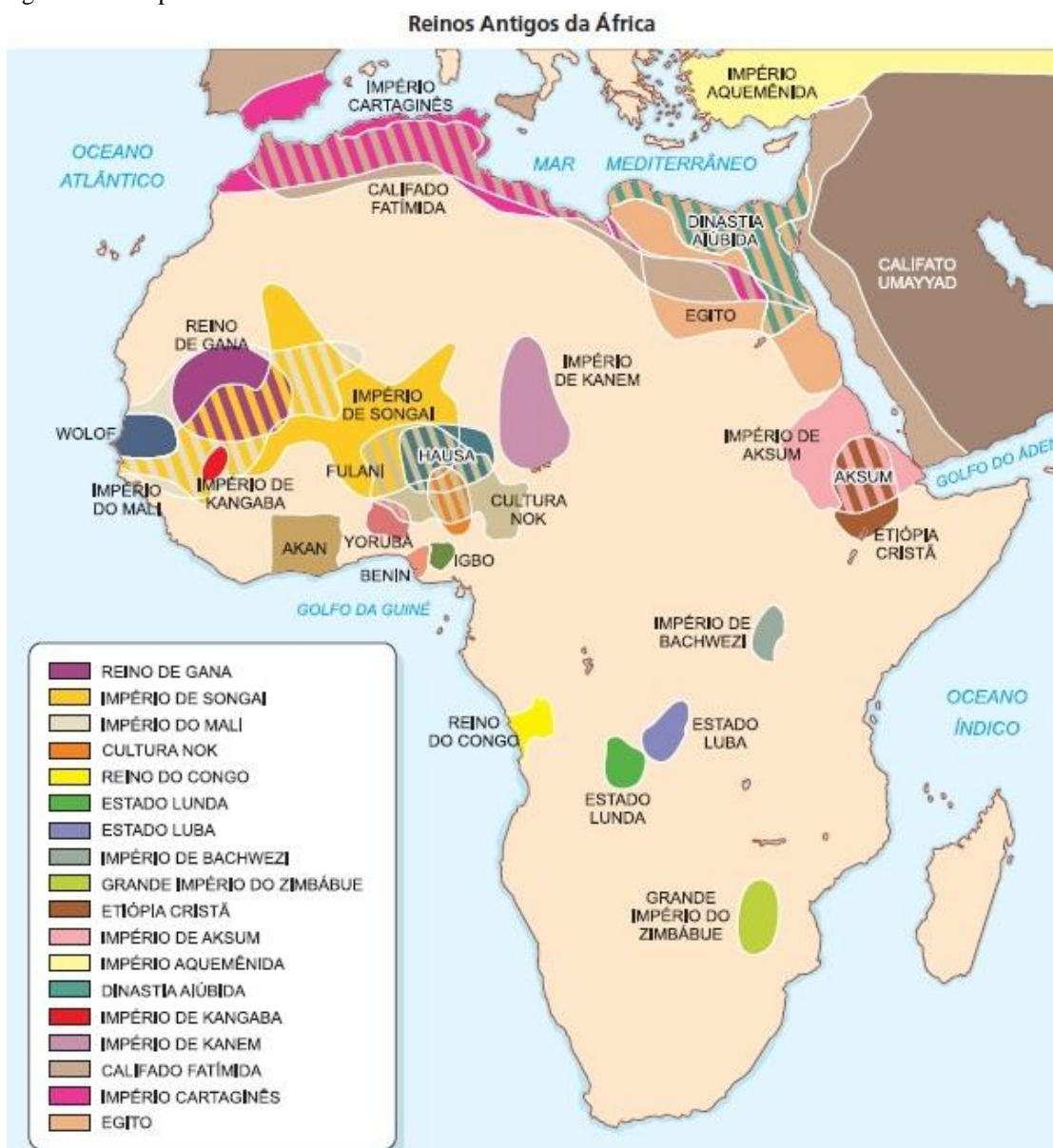
Tal inscrição ainda tende a se demonstrar de modo irregular entre os livros de 6º a 9º ano, e ainda se verifica a presença de obras que demarcam os temas vinculados à História da África aos marcos centrais da escravidão na sociedade brasileira e aos recortes temporais eurocêtricos. (BRASIL, 2016, p. 32)

Na análise das apostilas dos SAE, identificamos uma diferença significativa entre os dois materiais no tocante a esse primeiro quesito. O material do SAB apresentou o tema com pouca densidade, enquanto o material do SOME tratou o quesito de maneira mais adensada.

Verificamos que, no caso do material apostilado do SAB, a temática africana e afro-brasileira não esteve contemplada de maneira satisfatória nos volumes correspondentes ao 6º e 9º anos, que se limitou a apresentar a África como local da origem da humanidade e nada mais foi explorado sobre a temática. Nos volumes do 7º e 8º anos, identificamos um tratamento mais completo do tema, ao apresentar, como conteúdos, por exemplo, a sociedade açucareira do século XVII, a mineração no Brasil no século XVIII e o Período Imperial brasileiro, ocasião em que a apostila abordou as características da sociedade brasileira do Primeiro e Segundo Reinado e o processo de abolição da escravatura, além da descolonização da África.

Nas apostilas do SOME, identificamos uma melhor distribuição da temática africana e afro-brasileira ao longo dos volumes, com todos esses contemplando o tema de maneira satisfatória. Destacamos, no material do 6º ano, a presença de um capítulo dedicado à organização política da África, quando esta ainda era dividida em reinados, onde é apresentado um mapa histórico detalhado dessa divisão política e o texto-base destaca os Reinos de Gana, Aksum (Axum) e Etiópia, detalhando suas características.

Figura 27 – Mapa da África dividida em Reinos.



Fonte: Marino, 2018a, p. 37.

Entendemos a importância da presença desse capítulo na apostila como o reconhecimento de que a história da humanidade durante a História Antiga não se limitou às civilizações tradicionalmente estudadas, apresentando a História da África paralela ao ensino da Antiguidade Clássica, período em que o viés historiográfico eurocêntrico dedicou-se, exclusivamente, ao estudo da Grécia e de Roma.

O segundo quesito do Eixo 4 tem sua importância apontada no Guia de Livros Didáticos do PNL 2017, em razão de que um grande contingente de professores formaram-se desvinculados de orientações a respeito da temática africana e afro-brasileira. Tais orientações assumem, portanto, um critério diferencial importante nas obras (BRASIL, 2016),

o que pode ser atestado pela minha experiência pessoal de não ter tido nenhuma disciplina referente à História da África na grade curricular da Faculdade de História da Unesp de Franca/SP.

Constatamos, nos materiais didáticos apostilados do SAB e SOME, que estes não trouxeram, aos docentes, significativas orientações teórico-metodológicas presentes no Manual do Professor, no que se refere ao ensino da temática africana e afro-brasileira, limitando-se a sugestões bibliográficas, textos complementares e orientações sobre a condução de atividades e sobre as respostas aos exercícios propostos. Entendemos que, de modo geral, as orientações presentes nesses materiais furtaram-se de maiores aprofundamentos sobre as questões da consciência política e histórica da diversidade racial, o que os professores poderiam fomentar nos alunos.

O terceiro quesito se dedica a investigar o “protagonismo social dos sujeitos no tempo, o que permite conferir visibilidade às lutas e às conquistas de direitos ao longo do tempo” (BRASIL, 2016, p. 33). Essa visibilidade às lutas e às conquistas visa refutar a imagem estereotipada do afro-brasileiro como personagem secundário em nossa História nacional, apresentado sempre de maneira negativa, cuja imagem é reforçada pela iconografia, ao apresentá-lo como vítima de maus tratos.

Entendemos a visão estereotipada que possa existir nos materiais didáticos como prejudicial ao sentimento identitário dos alunos afro-descendentes que, ao visualizar essas imagens, podem acabar se sentindo inferiorizados. O que não significa que se deva apagar dos materiais didáticos esse capítulo da história nacional, mas, sim, conferir visibilidade aos sujeitos históricos afro-brasileiros que contribuíram, e ainda contribuem, na formação do país com sua cultura, história, lutas e vitórias.

Nesse sentido, Circe Bittencourt assevera que houve uma “renovação de temas e abordagens da população de origem africana ocorridas nos livros didáticos a partir da mobilização dos movimentos negros e de sua atuação política.” (BITTENCOURT, 2011, p. 305-306).

Com o objetivo de “permitir um olhar mais plural acerca da complexidade das sociedades africanas em uma historicidade alargada” (BRASIL, 2016, p. 32), o terceiro quesito contribui para que o conteúdo dos materiais didáticos desvincule a História da África e do Negro no Brasil como circunscrita apenas no âmbito do período da escravidão. Utilizamos-nos desse quesito para investigar, nos textos-base, escritos e iconográficos, dos materiais apostilados, a presença da história dos afrodescendentes fora do contexto exclusivo do período da escravidão no Brasil.



Nas apostilas do SAB, presenciamos a inexistência do quesito em discussão nos volumes do 6º, 7º e 9º anos, com a ausência, sobretudo, dos movimentos de resistência da população afro-brasileira e da influência dos negros na cultura brasileira. Nos volumes referentes ao 8º ano, ocasião em que se estuda a abolição da escravidão, a visibilidade ao protagonismo é explicitada de modo coletivo, deixando de citar as importantes personalidades afro-brasileiras abolicionistas, como José do Patrocínio e André Rebouças e, mais recentemente incorporado à historiografia, Luiz da Gama. Feito esse que, em nosso julgo, prejudicou a densidade no tratamento do quesito, justificando nossa avaliação, o que não aconteceu nos materiais do SOME, que fizeram menção a tais personalidades.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (BRASIL, 2004b) apontam para a necessidade da valorização das importantes personalidades afro-brasileiras da história brasileira, ao citar vários que, dentre outros, merecem destaque nos materiais didáticos, por estarem, aquelas figuras, inseridas no contexto da resistência das populações afro-descendentes. De acordo com os DCNs,

Reconhecer é também valorizar, divulgar e respeitar os processos históricos de resistência negra desencadeados pelos africanos escravizados no Brasil e por seus descendentes na contemporaneidade, desde as formas individuais até as coletivas. (BRASIL, 2004b, p. 12).

Entendemos que o quesito que trata a visibilidade do protagonismo dos sujeitos afro-brasileiros ao longo do tempo não esteve contemplado nos materiais didáticos com a devida atenção.

No material do SOME, o quesito não foi evocado nos volumes do 6º ano, foi parcialmente atendido nos volumes do 7º ano e satisfatoriamente atendido nos volumes do 8º e 9º anos. Nestes, ressaltamos a menção de fatos históricos nos quais teve destaque a participação dos afro-brasileiros, como a Conjuração Baiana e a Revolta da Chibata, por exemplo. Na Abolição da escravatura, ainda, houve menção à atuação do Quilombo do Leblon como importante símbolo de resistência à escravidão no Brasil e na História Mundial.

O referido material mencionou, também, importantes afrodescendentes norte-americanos, como, por exemplo, o atleta Jesse Owens e os ativistas dos direitos civis negros: Martin Luther King Jr, Malcom X e Rosa Parks. Contudo, apenas Rosa Parks contou com imagem ilustrativa no texto-base. Martin Luther King Jr só teve sua foto exposta no

caderno de tarefas do material apostilado. As demais personalidades afrodescendentes citadas não tiveram suas imagens reproduzidas.

Entendemos a ausência de imagens dessas personalidades afrodescendentes como um ponto negativo do material didático na consecução dos objetivos do quesito que analisa a visibilidade e o protagonismo dos sujeitos ao longo do tempo. A ilustração das imagens de importantes personalidades históricas negras é fundamental para suscitar, nos alunos e alunas negras, o sentimento de pertencimento histórico e social. Nos demais alunos, a importância do negro na sociedade, contribuindo, assim, para a diminuição do preconceito racial.

Em consonância com o princípio da cidadania, a promoção da educação para as relações étnico-raciais, o último quesito, componente do Eixo 4, é apresentado no Guia de Livros Didáticos como:

[...] uma preocupação sistêmica com o tratamento de uma educação para as relações étnico-raciais, o que se manifesta não só na abordagem de todos os quesitos anteriores, mas também na opção metodológica voltada à tematização das formas de preconceito nas relações cotidianas e com foco sobre o estudante, seu universo de vida e suas práticas sociais. Nesse sentido, acaba por se destacar uma dimensão de favorecimento de uma educação para a cidadania assumida enquanto eixo metodológico significativo. (BRASIL, 2016, p. 33).

Esse quesito vem ao encontro das DCNs para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, pois busca promover a reeducação das relações étnico raciais, que não se resumem à inclusão de conteúdos nos currículos escolares, mas se preocupa com a formação de atitudes éticas dos alunos, premissa fundamental na educação para as relações étnico-raciais (CONCEIÇÃO, 2010).

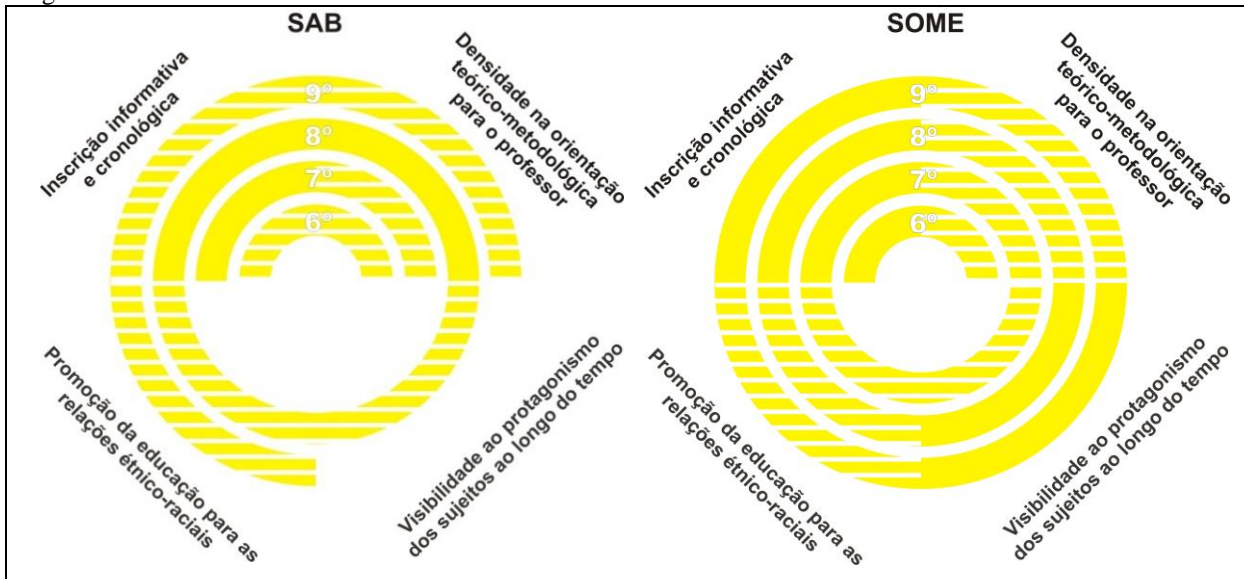
A inclusão dos conteúdos referentes à História da África e Afro-brasileira não pode prescindir-se da discussão de temáticas como o racismo, o preconceito nas relações cotidianas e questões identitárias, mas preparar o estudante para a problemática étnico-racial, conscientizando-o, assim, para efetivas mudanças, vislumbrando a construção de uma sociedade mais justiça e igualitária.

Nossa análise depreendeu que nenhum volume dos materiais apostilados contemplou o quarto quesito de maneira satisfatória, sendo que nas apostilas do SAB entendemos que esse quesito esteve inexistente nos volumes correspondentes aos 6º e 7º anos, sendo parcialmente atendido em sua densidade nos volumes correspondes aos 8º e 9º anos. Já nos materiais do SOME, o quesito foi identificado como inexistente nos volumes do 6º ano e parcialmente atendido nos volumes dos 7º, 8º e 9º anos.

Ao contrário dos Livros Didáticos analisados, que ilustraram seus textos a todo instante com fotografias de pessoas negras representadas em diversas situações como forma de mostrar, aos alunos, a diversidade étnico-racial brasileira e a participação do negro na sociedade, os materiais apostilados não o fizeram.

Terminadas as considerações sobre o quarto Eixo central, a presente pesquisa elaborou os seguintes diagramas de síntese:

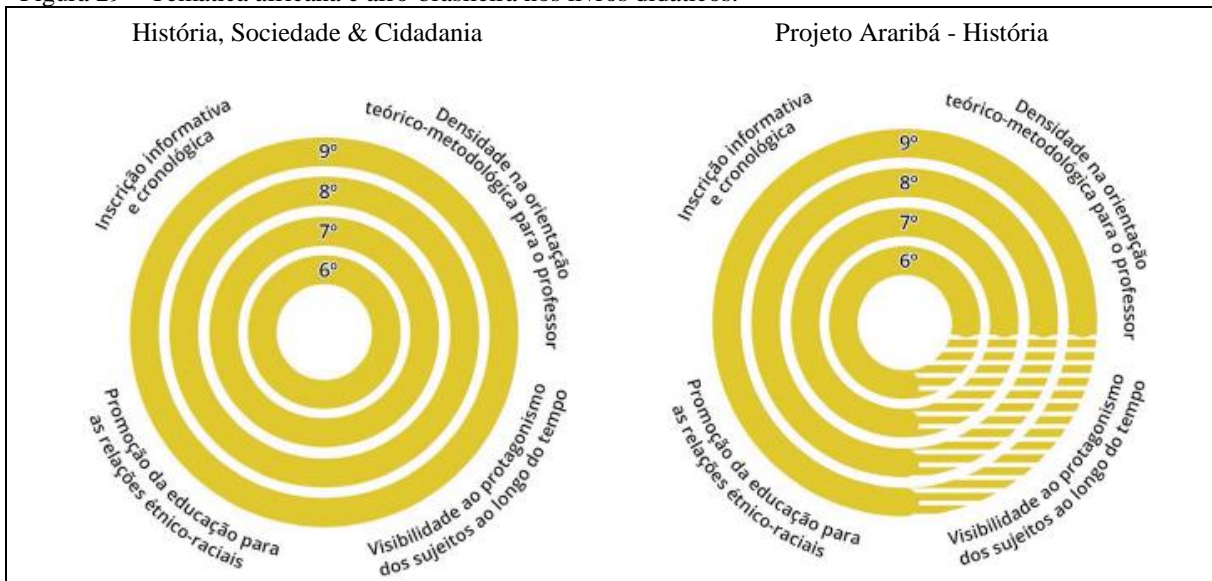
Figura 28 – A temática africana e afro-brasileira nos SAE.



Fonte: Diagramas elaborados pelo autor com base na análise das apostilas dos SAE SAB e SOME.

Ao cotejarmos os diagramas de síntese ilustrados acima com os dos livros didáticos usados como fontes na presente pesquisa, temos:

Figura 29 – Temática africana e afro-brasileira nos livros didáticos.



Fonte: Brasil, 2016, p. 109 e 60

Depreende-se, da análise dos diagramas, que a temática afro-brasileira não esteve contemplada satisfatoriamente nos materiais apostilados. Destacamos a completa inexistência do quesito que trata a visibilidade ao protagonismo do sujeito ao longo do tempo nas apostilas do SAB dos 6º, 7º e 9º anos, sendo que, no 8º ano, esse quesito apresentou-se inconsistente. O mesmo aconteceu com o quesito 4, que trata a promoção da educação para as relações étnico-raciais e esteve ausente em metade das séries desse material (6º e 7º anos), sendo contemplado de maneira inconsistente nos demais materiais (8º e 9º). Por outro lado, nos materiais do SOME, percebemos uma melhor apresentação da temática, com menor número de quesitos inconsistentes e inexistentes, quando comparados aos materiais do SAB.

Por fim, ao cotejarmos os diagramas das apostilas aos diagramas dos livros didáticos, notamos que os livros trataram a questão proposta pelo Eixo 4 do PNL D 2017 com maior densidade que as apostilas.

#### 4.3.5. Eixo 5: A temática indígena.

A obrigatoriedade do estudo da temática indígena no currículo prescrito nacional ocorreu por meio da Lei 11.645/2008. Lei essa que modificou a Lei nº 10.639/2003, que tratava a obrigatoriedade do estudo da temática afro-brasileira, incluindo a obrigatoriedade do estudo da história e da cultura indígena nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, no Brasil (BRASIL, 2008).

A lei 11.645/2008, fruto da luta dos povos indígenas, teve por objetivo a valorização e a perpetuação da sua cultura e sua contribuição na formação da sociedade nacional. Entendemos que a inclusão da temática indígena no ensino oficial do país significou um avanço em relação ao compromisso ético com a diversidade cultural que marca a formação do povo brasileiro.

Ela concede um direito reivindicado pelas próprias sociedades indígenas: o direito ao passado (que dá direito ao presente) e à divulgação desse passado no cotidiano de todos os membros da sociedade nacional. Ela formaliza uma nova abordagem: a diversidade indígena dentro de uma educação pela tolerância. (FREITAS, 2010, p. 160).

Desde a promulgação dessa lei, as editoras de materiais didáticos têm se adequadado à exigência da inclusão da temática para não apenas incluir ou ampliar o que já vinha sendo estudado, mas, também, aprofundar a discussão da temática e fomentar, nos alunos, a reflexão

sobre essa importante questão, que nem sempre teve a devida atenção na historiografia didática no país, a fim de favorecer a educação para a cidadania.

As autoras Maria Aparecida Bergamaschi e Ernesta Zamboni apontaram para a existência de 5 modelos de índios difundidos nas escolas, são eles: o genérico, o exótico, o romântico, o fugaz e o histórico (BERGAMASCHI; ZAMBONI, 2013). O índio genérico, cuja pluralidade étnica é apagada e as diversas sociedades indígenas são homogeneizadas e apresentadas como uma só; o índio exótico, o bárbaro, apresentado em suas principais diferenças com as sociedades não indígenas, não contextualizando sua cultura; o índio romântico, idealizado do século XIX, protagonista de obras de José de Alencar; o índio fugaz, que inevitavelmente será exterminado ou aculturado; e o índio histórico, apresentado como uma comunidade que existiu apenas no passado distante da história nacional.

Por essa razão, o PNLD tem atentado para a obrigatoriedade da temática indígena nas coleções didáticas participantes do Programa, regulamentando a forma como essa temática deve ser apresentada nos materiais para não incorrer nas visões estereotipadas anteriormente citadas. Na edição 2017, a temática indígena foi avaliada nas coleções aprovadas por meio do quinto Eixo central, subdividido em 4 quesitos, a saber:

- Inscrição informativa e cronológica;
- Densidade na orientação teórico-metodológica para o professor;
- Visibilidade do protagonismo dos sujeitos ao longo do tempo;
- Promoção da educação para as relações étnico-raciais.

Percebe-se que são os mesmos quatro quesitos utilizados pelo MEC para avaliar a temática afro-brasileira, o que os coloca em uma “dimensão correlata em termos da estrutura legal que as sustenta” (BRASIL, 2016, p. 33). Acrescentamos, ainda, uma correlação entre os dois temas, no que tange às motivações e objetivos da obrigatoriedade de seu ensino nas escolas e, conseqüentemente sua presença nos materiais didáticos.

No primeiro quesito, inscrição informativa e cronológica da temática indígena nos materiais didáticos, buscamos investigar, nos materiais apostilados, a forma como estes representaram o indígena brasileiro, fosse na nomenclatura usada para referir-se a eles, fosse nos estereótipos presentes em textos e na representação iconográfica. Ademais, visamos investigar a disposição cronológica de sua história ao longo dos volumes correspondentes aos quatro anos do Ensino Fundamental Final.

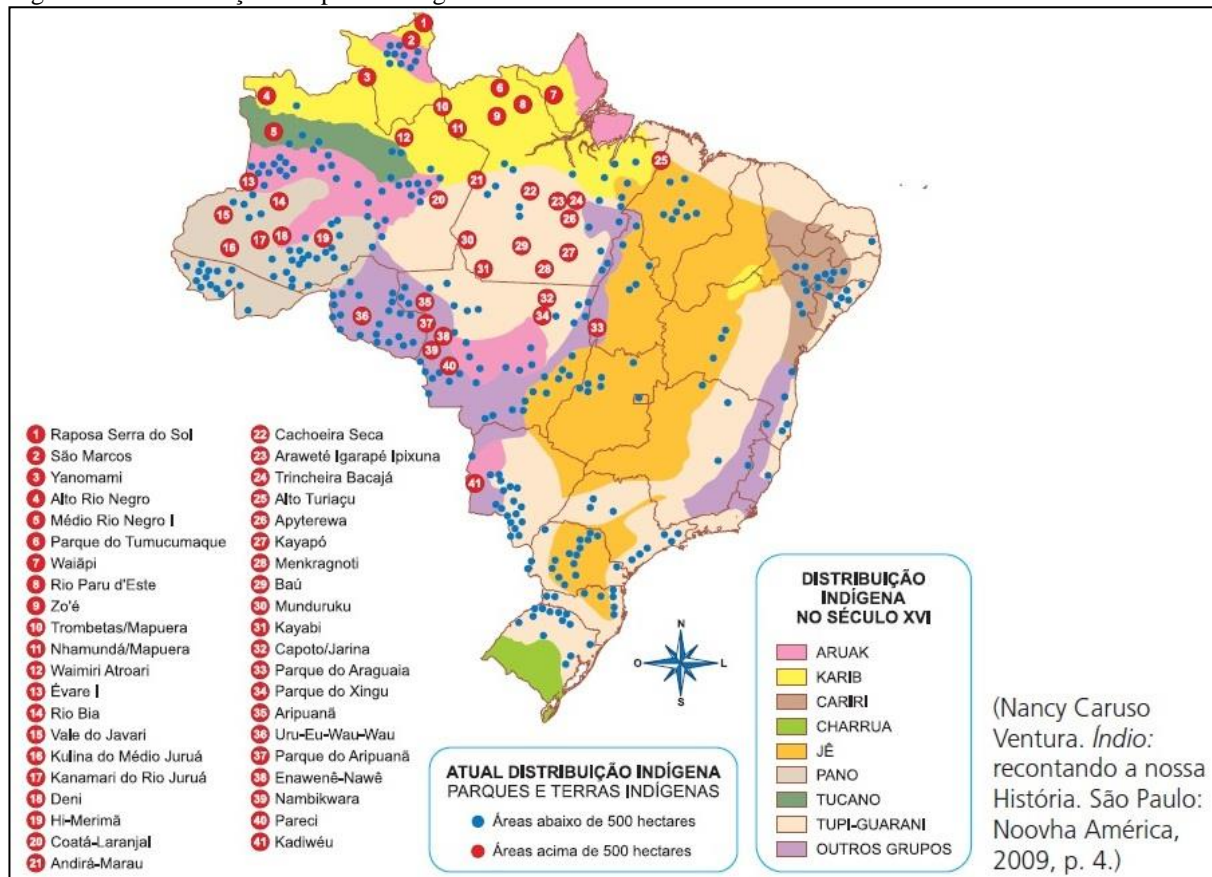
Itamar Freitas chama a atenção para a forma genérica com que muitas vezes os indígenas brasileiros são tratados nos livros, ao serem utilizados vocábulos como índio,

silvícula e nativo para generalizar todas as populações existentes no país. Tal fato sugere que esses termos sejam substituídos por povos, comunidades ou sociedades indígenas, terminologias que “expressam a diversidade e reconhecem como singulares as suas formas de organizações” (FREITAS, 2010, p. 167).

Apenas substituir as expressões índio ou silvícula por povos ou comunidades indígenas não garante que o material didático contemple a heterogeneidade que caracteriza as nações indígenas existentes no país. No capítulo intitulado “Povos do Brasil”, o material apostilado do SAB, apesar de manter o uso de expressões que não generalizariam os povos indígenas, acabou generalizando-os, ao apresentar características dessas sociedades de maneira homogênea, sem especificar à quais etnias essas características correspondiam, como se estas fossem comuns a todas elas.

Nessa perspectiva, o material apostilado do SOME representou as populações indígenas em seu texto-base de maneira mais heterogênea, fazendo referência à pluralidade de etnias indígenas existentes no Brasil, com a menção de muitas destas, tanto no texto escrito quanto em suas representações iconográficas, por meio de mapas.

Figura 30 – Distribuição dos povos indígenas no Brasil no séc. XVI.



Fonte: Mariano, 2018e, p. 5.

Sobre a disposição cronológica da temática indígena nos materiais didáticos, Bittencourt (2011) afirma que o índio é, tradicionalmente, representado nos livros didáticos apenas em alguns momentos específicos da história brasileira, como no início da colonização, na fase de conquistas, por exemplo, objetivando justificar a introdução do estudo do trabalho escravo africano. Na atualidade, esta última está presente na questão da demarcação de reservas indígenas. A autora questiona por que não há a presença da temática em outros momentos que ela considera importante, como no período da Independência do Brasil, por exemplo, quando se estabeleceram os princípios de cidadania oriundos do pensamento Europeu, e nos conflitos em estados como São Paulo e Paraná, com as ocupações de terras para a lavoura cafeeira nos séculos XIX e XX.

A afirmação da autora encontra respaldo no Guia de Livros Didáticos do PNLD 2017, que chama a atenção para os períodos de silenciamento que os livros didáticos promovem, ao tratar a temática indígena, abordando-a em períodos específicos.

Assim, a temática indígena, quando evocada, mostra-se presente, muitas vezes, na abordagem da sociedade colonial brasileira, normalmente no livro de 6º ano. Dali a temática eventualmente retorna – com raras exceções – no enfrentamento da questão da escravização de pessoas ao longo do século XVII e no processo das Entradas e Bandeiras, desaparecendo novamente em um novo silenciamento que se perpetua até o tratamento do romantismo no século XIX, quando novamente emerge uma perspectiva interpretativa em torno de um índio romântico, tomado como substrato da identidade nacional. Muito comumente, situam-se como ausentes as abordagens relativas a outras temporalidades históricas e, de modo essencial, o tempo presente, no qual, de fato, a temática emerge como uma questão socialmente relevante que evoca a questão dos direitos à terra, à preservação do patrimônio genético e às ações de valorização identitária. (BRASIL, 2016, p. 34).

Identificamos, nos materiais apostilados, a existência de grandes lapsos temporais no tratamento da temática indígena. No material do SAB, os povos indígenas brasileiros foram apresentados apenas nos volumes 3 e 4 do material do 7º ano, inseridos no contexto da Colonização do país, mais precisamente, no movimento Bandeirante e nas Missões Jesuíticas. Além desses volumes, o que se presenciou no referido material didático foi um silenciamento em relação a essa temática.

Os lapsos temporais no tratamento da temática indígena fizeram-se presentes em menor proporção nos materiais apostilados do SOME, emergindo logo nos volumes 1 e 2 das apostilas do 6º ano, em um capítulo dedicado aos Povos Pré-Cabralinos, que apresenta os indígenas em sua pluralidade étnica e diversidade na ocupação geográfica do território brasileiro. Nos volumes do 7º ano, em razão do conteúdo contemplar o período da Colonização do país, novamente a temática foi evocada, entretanto com destaque para as

etnias localizadas no litoral brasileiro. Os indígenas brasileiros só foram inscritos novamente no conteúdo dos materiais ao final da apostila do 9º ano, ocasião em que foi abordada a questão dos direitos indígenas nos dias atuais.

No que se refere à representação iconográfica dos indígenas nos materiais didáticos apostilados, esta se apresentou de maneira contraditória ao texto escrito. No material do SAB, por exemplo, o texto escrito fixou-se no índio do passado, ao passo que este foi ilustrado com imagens contemporâneas de indígenas brasileiros, junto à imagens históricas tradicionalmente presentes nos materiais didáticos. O material do SOME, no qual o conteúdo contemplou, em parte, a contemporaneidade das sociedades indígenas, no que tange às lutas por direitos, limitou-se às reproduções iconográficas históricas, sem apresentar imagens atuais.

O segundo quesito aborda a densidade na orientação teórico-metodológica para o professor acerca da temática indígena. Da mesma forma que o explicado na temática afro-brasileira, a presença desse quesito também visa, via material didático, contribuir para minorar a forma lacônica com que a temática indígena tem sido tratada na formação inicial dos professores, já que tal temática constitui importante ferramenta para o docente na promoção da criticidade e a reflexão sobre a questão indígena nos alunos. Conforme afirma o Parecer CNE/CEB nº 14/2015, que dispõe sobre as Diretrizes Operacionais para a implementação da história e das culturas dos povos indígena na Educação Básica, em decorrência da Lei nº 11.645/2008.

Com a formação continuada, o MEC busca suprir uma lacuna na formação inicial dos docentes e atualizá-los sobre a contemporaneidade dos povos indígenas. Já as orientações para a aquisição de livros didáticos estão voltadas para o enfrentamento das diferentes formas de discriminação e preconceito. De modo resumido, pode-se dizer que o MEC orienta para que os livros didáticos não veiculem preconceitos, estereótipos ou qualquer outra forma de discriminação; que abordem temas relacionados às questões da identidade e das diferenças, bem como reconheçam a contemporaneidade dos povos indígenas, tornando esses livros ferramentas importantes na formação contínua dos professores, desenvolvendo também nos estudantes uma consciência reflexiva crítica a respeito de sua própria sociedade e história, bem como dos grupos que as constituem. (BRASIL, 2015a, p. 5).

Os lapsos temporais identificados nas apostilas no quesito anterior tiveram reflexo direto em nossa avaliação do segundo quesito, pois, nos Anos em que a temática indígena não esteve presente, obviamente não houve a possibilidade de avaliar a densidade das orientações teórico-metodológicas. Nos volumes em que a temática foi evocada, as orientações teórico-metodológicas presentes nos manuais do professor apresentaram-se com a densidade necessária para que os professores pudessem fomentar, nos alunos, a conscientização para a questão da temática indígena. As poucas sugestões bibliográficas, orientações vagas ou,



muitas vezes, inexistentes acerca do tratamento da questão explicitada pelo material prejudicaram a avaliação desse quesito em ambos os materiais didáticos.

O terceiro quesito trata a visibilidade e o protagonismo dos sujeitos indígenas ao longo do tempo. Assim, investigamos, nos materiais apostilados, se estes valorizaram as lutas por direitos e as conquistas das populações indígenas e não realizaram sua mera inscrição na história nacional, com o intuito de atender à formalidade legal imposta pela legislação.

O que o princípio da legislação e da movimentação da sociedade civil organizada requer é que os povos indígenas sejam considerados em perspectiva histórica. Para tanto, é necessário não apenas a ampliação do espaço destinado aos povos indígenas e a constatação e relevância de sua diversidade linguística, mas, sobretudo, o reconhecimento de sua condição de sujeito histórico - logo, de agente que, por meio de suas ações, participa da significação do tempo. (COELHO, 2019, p. 163).

A inclusão e/ou ampliação da temática indígena presente nos materiais didáticos deve vir acompanhada da valorização e reconhecimento do protagonismo e da importância das diversas populações indígenas na história e na cultura do Brasil, fugindo da visão simplista e eurocêntrica de relegá-los a um papel secundário na nossa História. De acordo com o Parecer CNE/CEB nº 14/2015, a inclusão da história e cultura indígenas nos currículos oficiais tem por objetivo:

[...] promover a formação de cidadãos atuantes e conscientes do caráter pluriétnico da sociedade brasileira, contribuindo para o fortalecimento de relações interétnicas positivas entre os diferentes grupos étnicos e raciais e a convivência democrática, marcada por conhecimento mútuo, aceitação de diferenças e diálogo entre as culturas. (BRASIL, 2015a, p. 8).

Nesse quesito, no material do SAB, o foco da temática indígena limitou-se ao índio histórico, apresentado no texto-base das apostilas como um povo cuja história ficou circunscrita no passado colonial brasileiro, cujo protagonismo e visibilidade não persistiram com o passar do tempo, inexistindo na contemporaneidade. Também a diversidade étnica foi pouco explorada, com o foco do conteúdo para os indígenas que habitaram o litoral brasileiro. A referência à existência de outras etnias limitou-se à apresentação de um mapa que permitia a visualização da ocupação indígena na América do Sul dividida por troncos linguísticos, o que não contemplava a diversidade étnica das populações indígenas brasileiras.

Figura 31 – Mapa dos troncos linguísticos indígenas na América do Sul no Período Pré-Colonial.



Fonte: Witoslawski, 2013a, p. 29

O material apostilado do SOME, nesse quesito, apresentou-se de maneira mais completa. Esse trouxe, no volume 4 da apostila do 9º ano, a inclusão das questões indígenas na Constituição Federal de 1988 e a evolução histórica da legislação em favor dos povos indígenas do Brasil, em 1910, com a criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) até 2013, com a inclusão de representantes de povos de diversas etnias indígenas na Conferência de Desenvolvimento Sustentável.

O quarto quesito analisado no Eixo que trata a temática indígena faz referência à promoção da educação para as relações étnico-raciais. Nesse último quesito, investigamos a presença de propostas de discussões aprofundadas no texto escrito e imagético das apostilas, quer fosse das questões históricas do passado, quer fosse do presente.

Trata-se de um quesito que visou investigar, nos materiais didáticos, se estes se apresentavam como promotores da formação de uma consciência histórica e cidadã dos estudantes e não apenas como mero cumprimento de um preceito legal.

Respeitar, valorizar e incorporar a história e a cultura afro-brasileira e indígena na educação escolar são atitudes que não podem, a meu ver, ser tratadas como meros preceitos legais, mas um posicionamento crítico perante o papel da História como componente formativo da consciência histórica e cidadã dos jovens. A História constitui um campo de saber fundamental na luta pela construção de uma sociedade democrática e multicultural. (GUIMARÃES, 2012, p. 80).

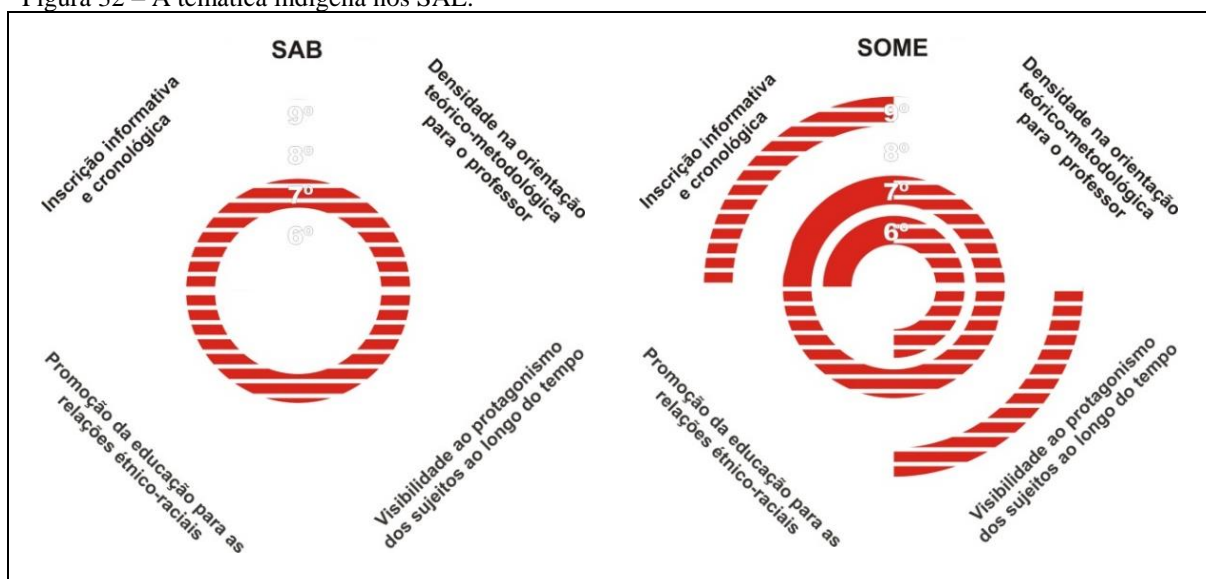
Os conteúdos referentes à temática indígena ensinados nas aulas de História devem adensar à medida que os estudantes avançam nas séries da Educação Básica, sendo apresentadas, aos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental, as populações indígenas brasileiras. Estas apresentadas como sujeitos históricos e cidadãos de direitos conquistados após décadas de lutas, em contraponto ao índio folclórico, que quase sempre é apresentado nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, quando a temática é evocada apenas em razão da comemoração do Dia do Índio e é tratada de maneira simplória.

Na busca por uma educação voltada para as relações étnico-raciais na temática indígena, é imprescindível que os materiais didáticos, nos Anos Finais do Ensino Fundamental, fomentem, nos alunos, a conscientização. Além disso, é fundamental que tais materiais promovam uma visão multicultural das populações indígenas brasileiras, de modo a romper as visões etnocêntrica e estereotipada que já estiveram presentes nesses materiais em outras épocas, no começo do século XXI (GOBBI, 2007).

A visão etnocêntrica e estereotipada do indígena não foi detectada nos materiais analisados. Entretanto, ressaltamos que estes trouxeram pouca contribuição para despertar, nos alunos, uma consciência mais crítica em relação às questões que permeiam a problemática das populações indígenas no país, muitas das quais já presentes em livros didáticos, como a demarcação de terras, a educação diferenciada, as transformações na atividade produtiva (FREITAS, 2010).

Com a análise desse último quesito do Eixo 5, elaboramos os seguintes diagramas de síntese dos materiais apostilados, confrontando-os aos diagramas elaborados pelo MEC, fruto da avaliação dos livros didáticos do PNLD.

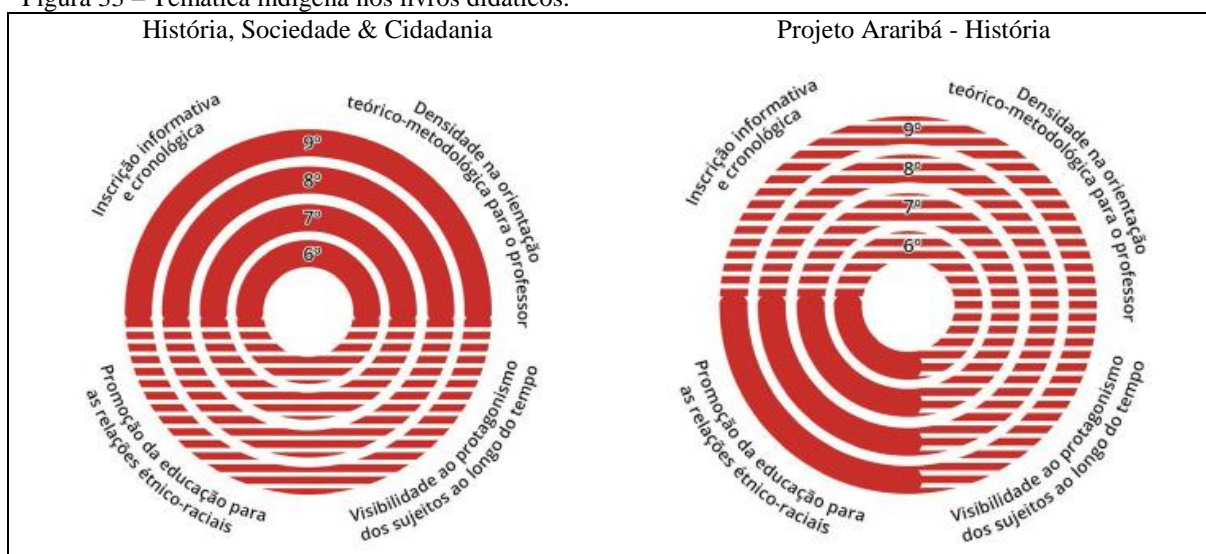
Figura 32 – A temática indígena nos SAE.



Fonte: Diagramas elaborados pelo autor com base na análise das apostilas dos SAE SAB e SOME.

Cotejando os resultados ilustrados pelos diagramas de síntese elaborados pela presente pesquisa aos diagramas elaborados pelo MEC, temos:

Figura 33 – Temática indígena nos livros didáticos.



Fonte: Brasil, 2016, p. 109 e 61.

Dentre todos os cinco Eixos propostos pelo PNLD 2017 como objeto de análise das obras didáticas, o Eixo que trata a questão indígena foi o que apresentou a maior disparidade, ao compararmos as apostilas com os livros didáticos.

Percebe-se, no material do SAB, a presença da temática apenas nos materiais do 7º ano, ainda que de maneira parcialmente atendida nos 4 quesitos propostos. Nos demais anos do Ensino Fundamental Final, nenhum quesito do Eixo foi abordado. Já o material apostilado

do SOME apresentou um cenário um pouco diferente, porém igualmente preocupante. Se, por um lado, presenciemos ausências e inconsistências em muitos quesitos da temática indígena, sobretudo no material do 8º ano, em que essa está completamente ausente nos quatro quesitos, e, no 9º ano, com dois quesitos ausentes e outros dois atendidos parcialmente, por outro lado, quesitos como a inscrição informativa e cronológica da temática indígena esteve contemplada de maneira densa nos materiais dos 6º e 7º anos.

Dessa forma, da análise geral dos diagramas das apostilas, depreende-se que a temática indígena, em todos os seus quesitos, apresentou resultado inferior, quando comparada aos diagramas dos livros didáticos elaborados pelo MEC.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Na comparação entre os dois tipos de materiais, foi necessário, antes de tudo, contextualizar os dois materiais didáticos comparados, situando-os no âmbito da política pública de educação, que resultou na introdução de cada um deles dentro das salas de aula e a sua consequente utilização, como principal insumo, pelos professores e alunos. Assim sendo, nos dois primeiros capítulos da presente pesquisa, apresentamos o histórico de cada um dos materiais didáticos em discussão enquanto objeto de política pública de educação.

A partir do que foi analisado, evidenciamos que os livros didáticos dispunham de um histórico mais extenso e consistente, iniciado com a criação do INL, nos anos 30, e sucedido por medidas governamentais subsequentes que objetivaram a melhoria da política pública para os livros didáticos.

Essa melhoria constante culminou na criação do PNLD, nos anos 80. Programa esse que passou por contribuições dos Governos subsequentes desde sua criação. Destacamos como importante, a manutenção e melhoria do PNLD, em razão da tradição que, muitas vezes, presenciamos, na política nacional, de um Governante alterar um Programa abruptamente, fosse em razão de não estar funcionando a contento, fosse em razão de querer imprimir sua marca no Programa. A continuidade do PNLD foi fundamental para a consolidação do Programa ao longo de mais de 3 décadas.

Já os materiais didáticos apostilados, além de contar com um histórico mais curto, comparado ao do livro didático, nunca foi, necessariamente, objeto da política pública de Educação em nosso país, com sua introdução nas escolas públicas sendo ocasionada em razão da municipalização do ensino e da expansão dos SAE, razão pela qual esse material é adotado, nas escolas públicas, exclusivamente nas escolas municipais.

Com isso, entendemos que a entrada das apostilas dos SAE na rede municipal de ensino foi um efeito colateral da municipalização do ensino, iniciada nos anos 90, e a subsequente criação do FUNDEF, e mais tarde, do FUNDEB, potencializado pela expansão do mercado de materiais didáticos apostilados que vislumbraram um novo nicho, até então restrito aos livros didáticos, a ser explorado comercialmente.

Além de contextualizar livros e apostilas no cenário da política pública de educação brasileira, os dois primeiros capítulos nos auxiliaram na consecução de dois objetivos específicos apontados na presente Tese: a compreensão da forma como ocorreu a expansão da

política pública de livros didáticos no Brasil e o entendimento de como os SAE foram apropriados pelas políticas públicas municipais de educação.

Ao longo do terceiro capítulo, desvelamos algumas similaridades e diferenças entre os materiais didáticos estudados. Entre as similaridades, verificamos que ambos os materiais: constituem importantes suportes didáticos usados por professores e alunos no processo ensino/aprendizagem; que apresentam o aspecto mercadológico, pois, além de serem instrumentos didáticos, são, também, produtos do mercado e, como tal, seguem sua lógica; e ainda, similaridades quanto ao currículo prescrito, já que ambos seguem instrumentos legais norteadores do currículo nacional.

Entre as diferenças, apontamos: o lócus dos materiais nas escolas públicas, com as apostilas sendo materiais didáticos usados, exclusivamente, nas escolas municipais, enquanto os livros didáticos são materiais usados por escolas públicas estaduais e municipais; o processo decisório na escolha dos materiais, com a apostila sendo um material escolhido, primordialmente, pelo Poder Executivo Municipal, quando muito, ratificado por gestores municipais da educação e, geralmente, indicados por este, enquanto os livros didáticos passam por um processo de escolha colegiado, realizado pelos professores e com regras definidas pelo MEC; a avaliação, com as apostilas não tendo o mesmo processo pelo qual passa os livros didáticos - uma avaliação realizada pelo poder público objetivando aferir a qualidade do material didático por este adquirido.

Assim, nesse terceiro capítulo, contemplamos dois objetivos específicos apresentados na introdução da presente Tese, o de contextualizar a política pública utilizada na aquisição de cada um dos materiais didáticos analisados e, também, identificar as semelhanças e as diferenças entre as apostilas e os livros didáticos de maneira geral.

No quarto e último capítulo, aplicamos, nas apostilas, os critérios usados pelo MEC na avaliação dos livros didáticos do PNLD 2017. Critérios esses presentes no edital do Programa e no Guia de Livros Didáticos para a elaboração de diagramas de síntese e poder, então, compará-los aos diagramas de síntese elaborados pelo MEC na já mencionada edição do PNLD.

Concluimos, ao final da presente pesquisa, que o objetivo geral desta, o de comparar os diferentes materiais utilizados nos Anos Finais do Ensino Fundamental das escolas públicas das 12 cidades que compõem a DIREN de São Joaquim da Barra/SP entre os anos de 2017 e 2019, foi atingido, bem como os objetivos específicos já citados. Para tal, foi fundamental o levantamento bibliográfico e a metodologia empregada na pesquisa.

Em relação ao levantamento bibliográfico, percebemos que existe, no Brasil, uma farta produção acadêmica em relação ao livro didático, enquanto, em relação às apostilas, essa produção apresentou-se de forma reduzida. Entendemos essa diferença na quantidade de produções acadêmicas entre os dois materiais como um reflexo direto do histórico de cada material enquanto objeto de política pública, com as apostilas apresentando um histórico recente, quando comparado ao do livro didático. Contudo, a qualidade da produção acadêmica sobre as apostilas permitiram que a pesquisa alcançasse a consistência necessária para a consecução dos objetivos propostos.

Quanto à metodologia empregada, consideramos que esta esteve em consonância com nossa proposta de fazer científico. Nossa pesquisa bibliográfica e documental utilizou a comparação como a principal operação lógico-metodológica a fim de guiar nossa pesquisa, sem prescindir de outras operações que, contudo, quando somadas à comparação, foram fundamentais para as explicações e interpretações que nos propomos a fazer acerca de nosso objeto.

Posto isso, passamos a tecer nossas considerações finais acerca da comparação do conteúdo entre os dois materiais, objetivando confirmar a nossa hipótese de que há inconsistência no conteúdo das apostilas em relação ao conteúdo dos livros didáticos, se aplicarmos, naquelas, os mesmos critérios didático-pedagógicos utilizados pelo MEC na avaliação dos livros didáticos do PNLD 2017. A verificação de uma possível inconsistência no conteúdo das apostilas, contudo, carece ser melhor pontuada, uma vez que não ocorreu de forma unânime e vultosa em todos os 5 Eixos que nos propusemos investigar.

No que diz respeito ao tratamento das fontes históricas, tema do Eixo 1, a inconsistência das apostilas, em relação ao livro didático, não se apresentou de forma muito acentuada, pecando mais na orientação metodológica ao docente que nos aspectos da função ilustrativa.

Percebemos, porém, um acervo iconográfico muito menor nas apostilas, o que entendemos ter explicação econômica. Para minorar os custos e, assim, ganharem em competitividade juntos às Administrações Municipais, os SAE editam materiais didáticos com um número menor de páginas, o que garante um custo de produção menor do material. Soma-se, ainda, a isso, a presença de fotos quase exclusivamente históricas, o que isenta esses materiais de pagarem direitos autorais, ao reproduzirem fotografias adquiridas junto às agências de publicidade, uma vez que já há os custos com o aspecto visual, com os quais apostilas e livros didáticos são obrigados a arcar.



A quantidade menor de imagens não interferiu no resultado da avaliação das apostilas no Eixo 1, em razão de que nenhum quesito tinha abordagem quantitativa. Ademais, o MEC não trabalha com quantidade mínima de imagens, aferindo os aspectos qualitativos em detrimento dos quantitativos, razão pela qual as apostilas obtiveram, em nossa avaliação, resultados parecidos com os resultados da avaliação do MEC quanto aos livros didáticos, apesar de um pouco inferiores, quando comparados a estes.

Na relação entre texto-base e atividades, tema do Eixo 2, a comparação das apostilas em relação aos livros didáticos também não se apresentou de maneira acentuada, chegando, inclusive, um dos materiais apostilados, a receber uma melhor avaliação que um dos livros didáticos.

Contudo, detectamos a ausência de dois importantes quesitos que poderiam ser considerados pelo MEC quando da análise do eixo que aborda o texto-base dos livros didáticos: a densidade e a interdisciplinaridade. Quesitos que analisamos nos materiais e detectamos estar, nas apostilas, apresentados de maneira inferior, quando comparadas aos livros didáticos.

Em relação à densidade do texto, visualizamos, nos materiais apostilados, uma maior simplificação do texto escrito, quando comparada à dos livros didáticos. Conforme ressaltamos na presente tese, os materiais didáticos são uma transposição do conhecimento científico para o campo da didática. Essa didatização do conhecimento, no caso em tela, conhecimento histórico, não pode prescindir de clareza na linguagem, tampouco da precisão nas informações e conceitos apresentados, sempre obedecendo à faixa etária para a qual o material foi produzido. Nesse sentido, é primordial que os materiais didáticos apresentem uma linguagem de acordo com a capacidade de compreensão dos alunos, respeitada a relação idade/série com a elevação gradual do nível de complexidade de textos e atividades, à medida que os alunos progridem de uma série para outra.

Não identificamos simplismo no texto-base das apostilas analisadas, porém, essas apresentaram informações e conceitos de maneira mais sucinta que o texto-base dos livros didáticos. As apostilas deixaram de abordar conteúdos que presenciamos contemplados nos livros didáticos, enquanto outros conteúdos apresentaram-se de maneira mais lacônica, quando comparamos os dois materiais.

Quanto à interdisciplinaridade, também presenciamos inconsistência em prejuízo das apostilas. Os livros didáticos analisados promoveram o diálogo da História com outras disciplinas, como sociologia, língua portuguesa, geografia, dentre outras, com mais frequência, apresentando, inclusive, seções dedicadas à promoção dessa importante

ferramenta no processo ensino/aprendizagem. Já nas apostilas, a interdisciplinaridade apareceu de maneira escassa.

No contexto de uma educação cidadã, a importância da interdisciplinaridade nos materiais didáticos reside em contribuir para a formação de um pensamento mais crítico dos alunos, não se limitando ao estudo da História como uma disciplina hermética. A interdisciplinaridade permite aos alunos identificarem pertinência nos conteúdos apresentados, não havendo espaço a mera memorização de fatos, datas e/ou mesmo de conceitos estáticos, muitas vezes, fora da realidade do aluno. A pouca presença de momentos de interdisciplinaridade nos materiais apostilados não exime o professor de utilizá-la, quando entender pertinente, pelo contrário, essa interferência faz-se necessária. Assim sendo, é imprescindível que os professores, no caso em questão, de História, utilizem-se da autonomia na prática docente para suprir essa lacuna e promover uma educação interdisciplinar, a despeito da pouca indicação presente no material nesse sentido.

Entendemos ser pontos negativos em prejuízo das apostilas a ausência desses dois quesitos apresentados. Ressalta-se, contudo, que esses não se encontram na lista de quesitos avaliados pelo MEC, não sendo utilizados, portanto, na elaboração do diagrama de síntese. Trata-se de considerações que tecemos com base na análise que fizemos dos materiais didáticos utilizados como fontes na presente Tese.

Foi no terceiro Eixo analisado, a qual diz respeito ao tratamento das questões da temporalidade histórica, que a operação didática metodológica da presente pesquisa encontrou a maior semelhança nos resultados obtidos da comparação entre os materiais apostilados e os livros didáticos.

Ambos os materiais apresentaram os conteúdos da disciplina dispostos na linha do tempo clássica da História da Humanidade e não verificamos, nesses materiais, o excesso de datação dos fatos históricos, que reduz a disciplina a mera sucessão e memorização de datas. Entretanto, ambos apresentaram dificuldade em estabelecer relações comparativas e problematizadoras de fatos do passado com o tempo presente, o que entendemos como prejudicial à compreensão do aluno da disciplina de história enquanto processo, bem como a pertinência dos conteúdos ensinados.

Em relação a temática africana e afro-brasileira, presente no Eixo 4, concluímos que os materiais apostilados ficaram muito aquém na comparação com os livros didáticos, em relação a essa temática. As apostilas não aprofundaram a discussão sobre as questões étnico-raciais, como o racismo, o preconceito, a discriminação, a eugenia e as políticas afirmativas no Brasil no século XXI, dentre outras. Além de não promoverem a valorização da

diversidade racial brasileira nas imagens ilustrativas dos conteúdos das apostilas, não reproduzindo imagens nesse sentido.

No que se refere à fotos ilustrativas, essas contribuem para minorar o estereótipo do negro como personagem secundário em nossa sociedade e, conseqüentemente, minorar, também, o preconceito racial que ainda persiste. Mais do que cumprir um preceito legal e moral, a veiculação da imagem de pessoas negras em imagens nos livros didáticos contribui para que a população negra se veja representada nas páginas dos livros e não apenas como escravo, mas, sim, como integrante da sociedade, membro de família, mercado de trabalho, cidadão. Nesse aspecto, as apostilas pouco contribuíram.

Um dos papéis da escola em uma Educação Cidadã é contribuir para o fim do preconceito e os materiais didáticos constituem um importante subsídio nessa luta. Por outro lado, as apostilas, ao prescindirem desse papel, deixaram de dar sua contribuição para a formação de alunos mais conscientes e críticos, quanto às questões étnico-raciais.

No que se refere à temática indígena, quinto e último Eixo, nossa análise depreendeu ser, essa temática, o “calcanhar de aquiles” dos materiais didáticos, pois, dos 5 eixos analisados, foi nesse que os materiais tiveram o pior desempenho, tanto na avaliação do MEC dos livros didáticos quanto na avaliação da presente pesquisa realizada nas apostilas dos SAE. Em relação à presença da temática indígena nas apostilas, quando comparada à sua presença nos livros didáticos, nossa análise nos permitiu visualizar a maior inconsistência na comparação das apostilas com os livros didáticos dentre os 5 eixos analisados.

Se, por um lado, não visualizamos nas apostilas a visão estereotipada do indígena como um ser exótico, nem sua homogeneização, como se as diversas etnias fossem uma só, por outro, ficou evidente que o índio é retratado nas apostilas como um ser histórico, cuja se existência restringiu apenas a poucos períodos do passado nacional. A análise dos diagramas nos permitiu visualizar a existência de grandes silenciamentos em relação à temática indígena no conteúdo das apostilas, o que não presenciemos nos livros didáticos.

Ademais, não percebemos, também, no conteúdo desses materiais, discussões aprofundadas acerca da temática indígena, focando mais nos aspectos culturais e no modo de vida das sociedades indígenas. Não houve, por exemplo, menção ao genocídio e ao etnocídio, acontecimentos esses nos quais essas populações foram vítimas ao longo de séculos de opressão, nem referência à importância da política de demarcação de terras e questões inerentes à problemática atual dos povos indígenas.

Concluimos, finalmente, que, aplicados, nos materiais didáticos dos SAE, os mesmos critérios pedagógicos de exclusão dos livros didáticos prescritos no Edital PNLD 2017, as

apostilas do SAB e SOME não seriam reprovadas. Ambos os materiais apresentaram-se em conformidade com a legislação vigente, não apresentando qualquer indício de veiculação político-ideológica, racismo ou preconceito de qualquer natureza, tampouco propaganda e/ou proselitismo religioso. Além disso, não detectamos a presença de voluntarismo ou anacronismo no conteúdo de nenhum dos volumes das apostilas analisadas.

Ao cotejarmos os resultados obtidos, a partir da nossa análise do material apostilado e o resultado da avaliação do MEC, a presente pesquisa confirmou sua hipótese de que, ao serem aplicados, nas apostilas do SAE, os critérios didático-pedagógicos utilizados pelo MEC na avaliação dos livros didáticos constantes no Edital do PNL D 2017 e no Guia de Livros Didáticos do PNL D 2017, houve, de fato, uma inconsistência no conteúdo das apostilas em relação aos livros didáticos.

Essa inconsistência apareceu de maneira mais sutil nos Eixos 1 e 2, respectivamente: o tratamento escolar das fontes históricas e a relação entre texto-base e atividades. Já no Eixo 3, que aborda o tratamento das questões da temporalidade histórica, não presenciamos essa inconsistência, pois, em uma análise geral, houve equiparação nos resultados da nossa pesquisa, quando comparados aos resultados divulgados pelo MEC.

Assim, não podemos inferir que tenha havido prejuízo no processo ensino/aprendizagem, no que concerne aos conteúdos prescritos nos livros didáticos em relação aos 3 Eixos supracitados, pois as inconsistências, quando aconteceram, não foram de maneira expressiva.

A inconsistência, na comparação entre as apostilas e os livros didáticos, apareceu, de maneira acentuada, nos Eixos 4 e 5, que tratam, respectivamente, das temáticas africana e afro-brasileira e a indígena, o que entendemos que causa prejuízo no processo ensino/aprendizagem, no que tange à educação para a cidadania.

A inclusão das temáticas afro-brasileira e indígena devem estar em consonância com as discussões das políticas anti discriminatórias que, desde o começo do século XXI, contribuíram para ampliar o debate sobre a necessidade da valorização identitária e deram maior visibilidade às pautas das minorias étnico-raciais. Minorias essas historicamente marginalizadas na sociedade brasileira em seus aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais.

Muito embora não tenha sido detectada, no conteúdo dos materiais analisados, nenhuma incorreção ou imprecisão nas informações neles contidas, há de se considerar a necessidade de fomentar, nos alunos, as discussões étnico raciais. É dever da escola, e os materiais didáticos devem contribuir para isso, incentivar a criticidade do aluno para temas

como esses, sobretudo, nos tempos atuais. Recentemente, a mídia, tanto nacional como internacional, tem dado destaque às notícias como: os conflitos e tensões raciais ocorridas nos Estados Unidos, e agravadas após a morte de George Floyd, em Minneapolis, o que foi televisionado para todo o mundo; a internacionalização do movimento “Vidas negras importam”; dentre outros.

No Brasil, fatos lamentáveis de discriminação e injúria racial na sociedade em geral, e no futebol em particular, com muitos jogadores negros sendo alvo de ataques por parte das torcidas adversárias no país e no mundo. Além de notícias sobre o aumento nos assassinatos de pessoas negras, seja em ações policiais, seja em casos como de João Alberto de Freitas, ocorrido na uma filial de uma grande rede de supermercados, em Porto Alegre, onde foi vítima de agressão por parte dos seguranças da loja, fato que desencadeou protestos contra o racismo no país afora e fez aflorar discussões sobre a violência racial existente no Brasil e que vitima negros e negras.

A questão indígena, longe de ser um tema meramente histórico, também é uma problemática que se fez presente no contexto político e social brasileiro. Ações do Governo Federal, que aconteceram a partir de 2019, como, por exemplo, a paralização da demarcação de terras indígenas; a transferência da Fundação Nacional do Índio (Funai) do Ministério da Justiça para o Ministério da Agricultura; e a situação do indígena na pandemia, em 2020 e a questão do marco temporal em 2021, são temas sensíveis que, certamente, deverem ser discutidos em sala de aula.

Entendemos que, nos municípios que adotaram as apostilas dos SAE como material didático oficial nas escolas de seu sistema de ensino, houve um prejuízo na aprendizagem dos alunos em relação à educação para a cidadania, uma vez que esses materiais apresentaram temas, como a temática afro-brasileira e indígena, por exemplo, de maneira insatisfatória.

Assim, demonstrada essa inconsistência, inferimos que a escolha dos materiais didáticos ocasionou um descompasso entre as escolas, no que tange a educação para a cidadania. Nesse sentido, as escolas que optaram pelos livros didáticos se apresentaram melhor estruturadas para a discussão e fomento dos temas em questão, quando comparadas às escolas que optaram pelas apostilas.

A ausência de um material didático que fomente a criticidade do aluno para as questões afro-brasileira e indígena obriga os docentes, que desejam fazê-la, a complementarem o conteúdo, trazendo, para a sala de aula, os materiais necessários para a consecução de seu objetivo. Nas escolas em que há a ausência de um material didático satisfatório, as lacunas existentes devem ser preenchidas com a oferta, pelo Poder Público

Municipal, aos docentes, dos recursos didáticos necessários para a complementação do material didático, de modo a satisfazer a necessidade de promover uma educação cidadã aos alunos. Ações como a aquisição de materiais didáticos complementares, a assinatura de jornais e revistas para as escolas, a adequação de salas multimídia para apresentação de filmes e documentários e, sobretudo, a formação continuada dos docentes para uso desses materiais são medidas importantes em todas as escolas e uma necessidade impreterível nas escolas que adotam o material apostilado dos SAE.

A constatação da inconsistência das apostilas dos SAE em relação aos livros didáticos do PNLD não esgota a presente pesquisa, mas enseja a reflexão sobre a real necessidade da utilização dessas apostilas em substituição aos livros. Trata-se da substituição de um material didático, objeto de uma política pública consolidada após constantes melhorias; distribuído, gratuitamente, às escolas públicas; escolhido por decisão conjunta dos professores e avaliado por especialistas com normas rígidas pré definidas pelo MEC, por um material didático que não conta com uma política pública que norteie sua execução; pago com recursos da fazenda municipal, o que, conforme explicamos em momento oportuno, gera um duplo pagamento do contribuinte pelo serviço público; cuja decisão sobre qual marca será usada é exclusiva do Chefe do executivo Municipal; além de ser um material que não passa por nenhuma avaliação oficial.

Perante tamanhas desvantagens, há de se questionar se os materiais apostilados correspondem a alternativas viáveis para a substituição dos livros didáticos nas escolas municipais, haja vista que apenas estas têm, por enquanto, a possibilidade de escolhê-los. Ou, ainda, se sua adoção por Administrações Públicas Municipais não tem sido utilizada como estratégia de marketing, valendo-se do status de material de qualidade superior que as empresas de SAE conferem às suas apostilas, uma afirmação que, como a presente pesquisa comprovou, não se sustenta.

A partir do que foi apresentado na presente pesquisa, entendemos que esta contribui com a comunidade acadêmica ao fomentar a discussão sobre o conteúdo presente nos diferentes materiais didáticos de História utilizados nos Anos Finais do Ensino Fundamental das escolas públicas brasileiras. Além de suas contribuições social e política ao poder público municipal das cidades compreendidas pela pesquisa, ao realizar um estudo comparativo entre os diferentes materiais didáticos de história utilizados nas escolas das suas redes municipais de ensino, colaborando para balizar as ações de Prefeitos, Secretários Municipais de Educação e Professores, no que diz respeito à escolha dos materiais didáticos usados nas escolas públicas municipais.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. Descentralização e federalismo. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p.30-35, jan./abr. 1999. Disponível em [https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1999/Caderno7/Descentralizacao\\_e\\_Federalismo.pdf](https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/1999/Caderno7/Descentralizacao_e_Federalismo.pdf). Acesso em 25 nov 2020.

ADRIÃO, Theresa et al. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? **Educ. Soc.** Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a11v33n119.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2019.

ADRIÃO, Theresa et al. Estratégias municipais para a oferta da educação básica: uma análise de parcerias público-privado no Estado de São Paulo. **Relatório técnico parcial**. Processo nº 07/54207-4 (FAPESP). 2009a.

ADRIÃO, Theresa et al. Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 37, n. 134, p.113-131, jan./mar. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00113.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

ADRIÃO, Theresa et al. **Sistemas de ensinos privados na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação**. Campinas. UNICAMP. 2015. Disponível em <http://flacso.org.br/files/2016/04/Peri-Sistemas-de-Ensino-Privado-na-Educa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-Brasileira-ok.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

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, p. 799-818, out. 2009b. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0930108.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel F.; DOMICIANO, Cássia A. Educação infantil, ensino fundamental inúmeras tendências de privatização. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 285-298, jul./dez. 2010. Disponível em <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/87>. Acesso em: 04 jun. 2019. Fapesp. Faculdade de Educação, Unicamp, 2011.

ADRIÃO, Theresa. A privatização dos processos pedagógicos: grupos editoriais e os negócios na educação básica. In: MARINGONI, G. (Org.) et. al. Federação dos Professores do Estado de São Paulo – Fepesp. **O Negócio da Educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco**. São Paulo: Olho d Água, 2017, p. 129-144.

ADRIÃO, Theresa. Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 3, n.1, p.48-64, 2009. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/22531/0>. Acesso em 30 set 2020.

ADRIÃO, Theresa. Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local. **Relatório técnico**. Processo nº 2010/00490-0

AMORIM, Ivair F. de. **Indústria cultural e sistemas apostilados de ensino: a docência administrada**. 2012. 200f. Tese (Doutorado). Universidade Estadual Paulista (UNESP). PPG em Educação Escolar. Faculdade de Ciências e Letras. Araraquara/SP. 2012.

AMORIM, Ivair F. de. **Reflexões críticas sobre os sistemas apostilados de ensino**. 2008. 192f. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista (UNESP). PPG em Educação Escolar. Faculdade de Ciências e Letras. Araraquara/SP. 2008.

APOLINÁRIO, Maria Raquel. **Projeto Araribá – História**. 4ª ed. 8º ano. São Paulo: 2014.

APOSTILA. In: **Caldas Aulete, Dicionário Online de Português**. 2020. Disponível em <http://www.aulete.com.br/Privatizar>. Acesso em: 25 abr. 2020.

APPLE, Michael W. Cultura e comércio do livro didático. In APPLE, Michael W. **Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação**. Porto Alegre. Artes Médicas, 1995. p. 81-105.

ARAUJO, José Carlos S. Manuais Pedagógicos em Comparação: *Cours Pratique de Pédagogie*, de Daligault (1851), e *Compêndio de Pedagogia*, de B. J. M. Cordeiro (1874). **Cadernos de História da Educação**, v. 17, n. 1, p. 101-115, 16 maio 2018. Disponível em <http://www.seer.ufu.br/index.php/che/article/view/42299/22134>. Acesso em: 15 mai. 2020.

ARELARO, Lisete. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1328100.pdf>. Acesso em: 20 abr 2019.

BANDOUK, Gabriel Luiz. **Imagem e escrita: o livro didático de História para o ensino médio sob o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)**. 2014. 186f. Dissertação (Mestrado em Educação, Arte e História) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014.

BARROS, José d'Assunção. História comparada – Um novo modo de ver e fazer a história. **Revista da História Comparada**, vol. 1, nº 1, p. 1-30, 2007. Disponível em <https://revistas.ufrj.br/index.php/RevistaHistoriaComparada/article/download/144/136>. Acesso em: 17 ago. 2020.

BARROS, José d'Assunção. Os conceitos na história: considerações sobre o anacronismo. **Ler História** [Online], n. 71, 2017. Disponível em <https://journals.openedition.org/lerhistoria/2930#quotation>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BATISTA, Antônio Augusto G. **Recomendações para uma política pública de livros didáticos**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Fundamental, 2001.

BEGO, Amadeu M. **Sistemas Apostilados de Ensino e Trabalho Docente: Estudo de Caso com Professores de Ciências e Gestores de uma Rede Escolar Pública Municipal**. 2013. 333 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências, Bauru, 2013.

BEGO, Amadeu M; TERRAZZAN, Eduardo A. Características das apostilas de ciência da natureza produzidas por um sistema apostilado de ensino e utilizadas em uma rede escolar



pública municipal. **Revista Ensaio**, Belo Horizonte, v. 17, n. 1, p. 59-83, jan-abr 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/epec/v17n1/1983-2117-epec-17-01-00059.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BERGAMASCHI, Maria Ap.; ZAMBONI, Ernesta. Os povos originários na literatura escolar: possibilidades de um discurso intercultural. In GALZERANI, Maria Carolina B.; BUENO, João Batista G.; PINTO JÚNIOR, Arnaldo (Orgs). **Paisagens da Pesquisa Contemporânea sobre o Livro Didático de História**. Paco Editorial, Campinas: Centro de Memória/Unicamp, 2013. p. 287-306.

BERTAGNA, Regiane H.; BORGHI, Raquel F. Possíveis relações entre avaliação e sistemas apostilados privados em escolas públicas. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 21, n. 38, 2011, p. 132-146. Disponível em <http://hdl.handle.net/11449/107430>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BITTENCOURT, Circe. M. F. Em foco: História, produção e memória do livro didático. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 471-473, set./dez. 2004. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/ep/issue/view/2126>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BITTENCOURT, Circe M. F. **Ensino de História: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2011.

BITTENCOURT, Circe M. F. Livros didáticos entre imagens e textos. In: BITTENCOURT, Circe M. F. (org). **O saber histórico na sala de aula**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 69-90.

BOULOS JÚNIOR, Alfredo. **História – Sociedade & Cidadania**. 8º ano. 3. ed. São Paulo: FTD, 2015.

BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. **D.O.U.** 191-A de 05/10/1988, p. 1. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm). Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 59.355 de 4 de outubro de 1966. Institui no Ministério da Educação e Cultura a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) e revoga o Decreto número 58.653-66. **DOU** – Seção 1 – 5/11/1966, p. 11468 (Publicação Original). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59355-4-outubro-1966-400010-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 68.728, de 9 de junho de 1971. Provê sobre a política do livro técnico e do livro didático e dá outras providências. **DOU** - Seção 1 - 11/6/1971, p. 4458 (Publicação Original). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-68728-9-junho-1971-410492-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985a. Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. **DOU** - Seção 1 - 20/8/1985, p. 12178 (Publicação Original). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91542-19-agosto-1985-441959-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. **DOU**- Seção 1 - 5/1/1939, p. 277 (Publicação Original). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 8.460, de 26 dezembro de 1945. Consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático. **DOU** - Seção 1 – 28/12/1945, p. 19208 (Publicação Original). Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8460-26-dezembro-1945-416379-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 set. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996a. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das disposições constitucionais transitórias. **D.O.U.** de 13/09/1996, p.18109. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 04 nov. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **D.O.U.** de 20/12/2006, p. 5. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm). Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **D.O.U.** de 12/11/2009, p. 8. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. **D.O.U** de 10/01/2003, p. 1. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 03 ago 2020.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **D.O.U.** 31/12/2004, p. 6, 2004a. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 18 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a

Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **D.O.U.** de 21/06/2007, p. 7. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm). Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.645 de 10 de março de 2008. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei no 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. **D.O.U.** de 11/03/2008, p. 1. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11645.htm). Acesso em: 07 ago. 2020.

BRASIL. Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **D.O.U.** de 26/06/2014, p. 1, Ed. Extra. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em 01 dez 2020.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **D.O.U.** de 27/12/1961, p. 11.429. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. **DOU** - Seção 1 - 19/4/1983, p. 6273 (Publicação Original). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7091-18-abril-1983-356755-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 7.486, de 06 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1886 a 1989, e dá outras providências. **DOFC** de 12/06/1986 008473 1. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/17486.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17486.htm). Acesso em: 01 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **D.O.U.** de 16/07/1990, p. 13563. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em 11 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **D.O.U.** de 22/06/1993b, p. 8269. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996b. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **D.O.U** de 23/12/1996, p. 27833. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 25 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996c. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

**D.O.U.** Seção 1 - 26/12/1996, Página 28442. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 17 abr. 2018

BRASIL. Medida Provisória nº 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997a. Dispõe sobre a organização da Presidência da República, e dos Ministérios, e dá outras providências. **D.O.U** - Seção 1 - 15/2/1997, p. 2791 (Publicação Original). Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1549-27-14-fevereiro-1997-376943-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. 562p.

BRASIL. Ministério da Educação. Diretrizes Operacionais para a implementação da história e das culturas dos povos indígenas na Educação Básica, em decorrência da Lei nº 11.645/2008. Parecer CNE/CEB nº 14/2015a. Brasília/DF, **D.O.U.** de 18/4/2016, Seção 1, p. 43. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=27591-pareceres-da-camara-de-educacao-basica-14-2015-pdf&category\\_slug=novembro-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=27591-pareceres-da-camara-de-educacao-basica-14-2015-pdf&category_slug=novembro-2015-pdf&Itemid=30192). Acesso em 10 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação para todos**: A questão da educação básica. Publicado em 1985b, p. 1-32. [on line]. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/200466/educacaoparatodos.pdf>. Acesso em: 23 set 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993a - versão atualizada, 120 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNLD 2017**: história - Ensino fundamental anos finais / ministério da Educação - Secretária de Educação Básica - SEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretária de Educação Básica, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 2.963 de 29/08/2005. Dispõe sobre as normas de conduta para o processo de execução dos Programas do Livro. (Revogada pela Portaria Normativa nº 7 de 05/04/2007). Publicação no **D.O.U.**167, de 30/08/2005 Seção I página 7. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-83-29-2005-08-29-2963>. Acesso em: 17 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Edital de Convocação 02/2015**– CGPLI. Edital de Convocação para o Processo de Inscrição e Avaliação de Obras Didáticas para o Programa Nacional do Livro Didático PNLD 2017. Brasília: Ministério da Educação, 2015b. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/165-editais?download=9518:pnld-2017-edital-consolidado-10-06-2015>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2011 – História. Brasília, 2010, 120p.

BRASIL. Ministério da Educação/Secad. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana na educação básica**. Brasília, 2004b. 34 p.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais: história**. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC /SEF, 1998.108 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNLD**. Publicado em 2018. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/pnld/apresentacao>. Acesso em: 17 out. 2018.

BRITTO, Tatiana F. de. **O Livro Didático, o Mercado Editorial e os Sistemas de Ensino Apostilados**. Textos para Discussão, Brasília, n. 92, p. 1-19, jun. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-92-o-livro-didatico-o-mercado-editorial-e-os-sistemas-de-ensino-apostilados>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BUENO, João Batista. G.; GALZERANI, Maria Carolina B. Propostas de leitura das imagens visuais em livros didáticos de história: uma incursão possível. In GALZERANI, Maria Carolina B.; BUENO, João Batista G.; PINTO JÚNIOR, Arnaldo (Orgs). **Paisagens da Pesquisa Contemporânea sobre o Livro Didático de História**. Paco Editorial, Campinas: Centro de Memória/Unicamp, 2013. p. 267-285.

BUNZEN, Clecio. O antigo e o novo testamento: livro didático e apostila escolar. **Ao pé da letra**, Recife. V 3.1, n 1, p. 35-46, dez. 2001. Disponível em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/pedaleta/article/view/231468/0>. Acesso em: 15 abr. 2019.

CAIN, Alessandra Aparecida. **A organização do trabalho pedagógico na escola e o sistema apostilado de ensino: um estudo de caso**. Alessandra Aparecida Cain, 2014. 330f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014.

CALEGARI, César (Org). **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. 5. ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Aquariana: IBSA: APEOESP, 2010. 584p.

CARMAGNANI, Ana Maria G. Ensino apostilado e a venda de novas ilusões. In: CORACINI, Maria José Rodrigues Faria (Org.). **Interpretação, autoria e legitimação do livro didático: língua materna e língua estrangeira**. São Paulo: Pontes, 1999. p. 45-55.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Ângela Rabelo; CORBUCCI, Paulo Roberto. **A reestruturação das políticas federais para o Ensino Fundamental: Descentralização e novos mecanismos de gestão**. Teto para discussão nº 745. IPEA. Rio de Janeiro, jul. 2000, p. 1-31. Disponível em: [http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0745.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0745.pdf). Acesso em: 11 nov. 2018.

CASTRO, Laura L. de O. **Disciplina de História e material didático: uma análise da proposta curricular sobre a escravidão o sistema estadual de São Paulo e no sistema municipal em uma cidade do interior paulista, a partir de 2008** / Laura Laís de Oliveira Castro, 2015 126 f. Disponível em <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/132888>. Acesso em 28 set 2029.

CASSIANO, Célia C. de F. **O mercado do livro didático no Brasil - do PNLD a entrada do capital espanhol (1985 – 2007)**. São Paulo, 2007. 252f. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Programa de Educação: História, Política e Sociedade. São Paulo, 2007.

COELHO, Mauro Cezar. A história indígena no ensino de história: Princípios, desafios e perspectivas. In REIS, Tiago Siqueira et al (Orgs). **Coleção história do tempo presente**. v.1, Boa Vista/RR, Editora da UFRR, 2019, p. 150-169.

CONCEIÇÃO, Maria Telvira da. O trabalho em sala de aula com a história e a cultura afro-brasileira no ensino de história. In: OLIVEIRA, Margarida Maria Dias de (coord.). **História: ensino fundamental**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2010. Coleção Explorando o Ensino, v. 21, p. 131-158. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=7839-2011-historia-capa-pdf&category\\_slug=abril-2011-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7839-2011-historia-capa-pdf&category_slug=abril-2011-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 05 ago. 2020.

CURY, Carlos R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>. Acesso em 30 set 2020.

FAE (Fundação de Assistência ao Estudante). **A nova escolha do livro didático**. Rio de Janeiro, 1985. 48p. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/guia-do-livro-didatico/item/10528-guia-pnld-1985>. Acesso em: 05 jun. 2019.

FANTIN, Maria Eneida. O PNLD e a escolha do livro didático de geografia. In: PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. **O professor PDE e os desafios da escola pública paranaense, 2010**. Curitiba: SEED/PR., 2011. v 1. (Cadernos PDE). Disponível em <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/125-guias?download=10740:guia-pnld-2018-geografia>. Acesso em: 14 out. 2018.

FILGUEIRAS, Juliana Miranda. **Os processos de avaliação de livros didáticos no Brasil (1938 – 1984)**. São Paulo, 2011. 263f. Tese. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Programa de Educação: História, Política e Sociedade. São Paulo, 2011.

FILGUEIRAS, Juliana Miranda. As políticas para o livro didático durante a Ditadura Militar: a COLTED e a FENAME. **História e Educação**, Porto Alegre/RS. v.19. n. 45. jan/abr 2015, p. 85-102.

FIAMONCINI, Celina. **História**. 9º ano. v.1. Apostila do Sistema de Ensino Aprende Brasil (SAB). Curitiba: Positivo, 2014a.

FIAMONCINI, Celina. **História**. 9º ano. v.3. Apostila do Sistema de Ensino Aprende Brasil (SAB). Curitiba: Positivo, 2014b.

FIAMONCINI, Celina. **História**. 9º ano. v.4. Apostila do Sistema de Ensino Aprende Brasil (SAB). Curitiba: Positivo, 2014c.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Passo a passo para o registro da escolha: PNLD 2017**. 2017b. Disponível em

[http://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/Livro\\_Didatico\\_PNLDD/Guias/PNLDD\\_2017/pnld\\_2017\\_passo-a-passo-da-escolha.pdf](http://www.fnde.gov.br/phocadownload/programas/Livro_Didatico_PNLDD/Guias/PNLDD_2017/pnld_2017_passo-a-passo-da-escolha.pdf). Acesso em 01 dez 2020.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria Normativa nº 7, de 5 de abril de 2007b**. Dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução dos Programas do Livro. Disponível em [file:///C:/Users/SYMPOSION/Downloads/por007\\_05042007\\_norma\\_de\\_conduta\\_programas\\_livros.pdf](file:///C:/Users/SYMPOSION/Downloads/por007_05042007_norma_de_conduta_programas_livros.pdf). Acesso em: 17 out. 2018.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas do Livro**: sobre os programas do livro. 2017a. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/legislacao/item/9787-sobre-os-programas-do-livro>. Acesso em: 16 jun. 2019.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas do Livro**: Dados estatísticos. 2017c. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 01 jul. 2019.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 1, de 15/01/2007a**. Dispõe sobre a execução do PNLDD. Publicado no DOU em 17 jan. 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3125-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-1-de-15-de-janeiro-de-2007>. Acesso em: 12 nov. 2018.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD FNDE nº 51, de 16/09/2009a**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3360-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-51-16-de-setembro-de-2009>. Acesso em: 12 nov. 2018.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 40, de 26 de julho de 2011**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático do Campo (PNLD Campo) para as escolas do campo. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/82-resolu%C3%A7%C3%B5es?start=280>. Acesso em: 12 nov. 2018.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 38/2003**. Prove as escolas do ensino médio das redes estadual, do Distrito Federal e municipal de livros didáticos de qualidade, para uso dos alunos, abrangendo os componentes curriculares de Português e Matemática por meio do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio – PNLEM. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4256-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38,-de-15-de-outubro-de-2003>. Acesso em: 12 nov. 2018.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 60, de 20 de novembro de 2009b (REVOGADA)**. Dispõe sobre O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3369-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-60-de-20-de-novembro-de-2009>. Acesso em: 12 dez. 2018

FNDE. **Resposta referente ao pedido SIC 23480013639201913.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por orandesrocha@hotmail.com em 24 jun. de 2019.

FONSECA, Selva Guimarães. **Didática e prática de ensino de História:** Experiências, reflexões e aprendizados. Campinas: Papirus, 2003. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

FREITAG, Bárbara. et al. **O livro didático em questão.** São Paulo: Cortez, 1993.

FREITAG, Bárbara; MOTTA, Valéria Rodrigues; COSTA, Wanderly Ferreira da. **O livro didático em questão.** São Paulo: Cortez, 1997.

FREITAS, Itamar. A experiência indígenano ensino de História. In: OLIVEIRA, Margarida Maria Dias de (org). **Coleção Explorando o Ensino:** História (Ensino Fundamental). v. 21. Brasília: Ministério da Educação, 2010, p. 159-192. Disponível em [http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/biblioteca/2011\\_historia\\_capa.pdf](http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/biblioteca/2011_historia_capa.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

FREITAS, Itamar; OLIVEIRA, Maria Margarida Dias de. **A qualidade do livro de didático de história:** no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América. Natal/RN, EDUFRRN, 2015, 214p.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na Década de 1990: Subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2020.

GADOTTI, Moacir. Da palavra à ação. In: **Educação Para Todos:** avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000, p. 27-31. Vários autores Organização: CENPEC 1. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485564/Educa%C3%A7%C3%A3o+para+todos+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+d%C3%A9cada+S%C3%ADntese+do+I+Semin%C3%A1rio+Nacional+sobre+Educa%C3%A7%C3%A3o+para+Todos+%28Bras%C3%ADlia%2C+10+e+11-6-1999%29/a698194e-feab-4117-9088-53c1297b315b?version=1.2>. Acesso em: 02 out. 2018.

GALZERANO, Luciana Sardenha. **Grupos empresariais e educação básica:** estudo sobre a Somos Educação. 2016, 167 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/321629>. Acesso em: 12 jul. 2018.

GARCIA, Teise; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. Sistema apostilado de ensino. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **DICIONÁRIO:** trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em <http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=191>. Acesso em: 04 abr. 2019.

GATTI JÚNIOR, Décio. **A escrita escolar da História:** livro didático e ensino no Brasil (1970-1990). Bauru: EDUSC/Belo Horizonte, MG: EDUFU, 2004, p. 252.



GATTI JÚNIOR, Décio. Demandas sociais, formação de cidadãos e ensino de história. In: OLIVEIRA, Margarida Maria Dias de (org). **Coleção Explorando o Ensino: História** (Ensino Fundamental). v. 21. Brasília/DF: Ministério da Educação, 2010, p. 105-130. Disponível em [http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/biblioteca/2011\\_historia\\_capa.pdf](http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/biblioteca/2011_historia_capa.pdf). Acesso em: 04 jun. 2020.

GATTI JÚNIOR, Décio. Um itinerário de desigualdades: livros didáticos de História e massificação do ensino na escola brasileira (1960-1990). In: NODARI, Eunice; PEDRO, Joana Maria; IOKOI, Zilda M. Gricoli (Org.). **História: fronteiras**. São Paulo: ANPUH: Humanitas, 1999, v. 1, p. 213-222.

GESTRADO - UFMG – Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente. **Dicionário – Apresentação**. Disponível em <http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-apresentacao>. Acesso em: 25 abr. 2019.

GOBBI, Izabel. **A temática indígena e a diversidade cultural nos livros didáticos de história: uma análise dos livros recomendados pelo Programa Nacional do Livro Didático**. 2007, 116 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP. Disponível em <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1448/DissIG.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 ago. 2020.

GUIMARÃES, Selva. **Didática e prática de ensino de História: Experiências, reflexões e aprendizados**. 13. ed. Campinas: Papirus, 2012.

HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil: Sua História**. Trad. de Maria da Penha Villalobos; Lólio Lourenço de Oliveira e Geraldo Gerson de Souza. 3. ed., 1 reimpr. São Paulo: Edusp, 2017.

HÖFLING, Heloísa M. **A FAE e a política de execução nacional: 1983 – 1988**. 1993, 253f. Tese. Universidade Estadual de Campinas. Programa de Pós Graduação em Educação.

HÖFLING, Heloísa M. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: Em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educação & Sociedade**, ano XXI, n. 70, p. 159-170, abr. 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v21n70/a09v2170.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2019.

HOLANDA, Guy de. **Um quarto de século de programas e compêndios de História para o ensino secundário brasileiro - (1931-1956)**. Rio de Janeiro: MEC/INEP, 1957, p. 11-12.

INOVAÇÃO. Experiência: Logística de Distribuição e Entrega dos Objetos do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. In: **Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Responsável: Mário Pereira de Santana. Disponível em: [http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/553/1/064\\_02.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/553/1/064_02.pdf). Acesso em: 07 nov. 2018.

INSTITUTO DE MATEMÁTICA E ESTATÍSTICA – IME/USP. **Histórico PNLD**. Publicado em 2008. Disponível em: <https://www.ime.usp.br/~brolezzi/disciplinas/20082/mat0412/textos/historiadopnld.doc>. Acesso em: 23 set. 2018.

KRAFZIK, Maria Luiza de A. **Acordo MEC/ USAID** – A Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático – COLTED (1966/1971), 151f. Dissertação de Mestrado – Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio de Janeiro, 2006.

MANTOVANI, Kátia Paulilo. **O Programa Nacional do Livro Didático** – PNLD. Impactos na qualidade do ensino público. São Paulo, 2008. 126f. Dissertação – FFLCH – Universidade de São Paulo, 2008.

MARINO, Ana Maria de Fátima Santos et al. **História**. 6º Ano. Apostila do Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME). Ilustrações Artes Gráficas Objetivo, v. 3. São Paulo: Objetivo, 2018a.

MARINO, Ana Maria de Fátima Santos et al. **História**. 6º Ano. Apostila do Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME). Ilustrações Artes Gráficas Objetivo, v. 4. São Paulo: Objetivo, 2018b.

MARINO, Ana Maria de Fátima Santos et al. **História**. 7º Ano. Apostila do Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME). Ilustrações Artes Gráficas Objetivo, v. 3. São Paulo: Objetivo, 2018c.

MARINO, Ana Maria de Fátima Santos et al. **História**. 7º Ano. Apostila do Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME). Ilustrações Artes Gráficas Objetivo, v. 4. São Paulo: Objetivo, 2018d.

MARINO, Ana Maria de Fátima Santos et al. **História**. 8º Ano. Apostila do Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME). Ilustrações Artes Gráficas Objetivo, v. 2. São Paulo: Objetivo, 2018e.

MARINO, Ana Maria de Fátima Santos et al. **História**. 8º Ano. Apostila do Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME). Ilustrações Artes Gráficas Objetivo, v. 3. São Paulo: Objetivo, 2018f.

MARINO, Ana Maria de Fátima Santos et al. **História**. 9º Ano. Apostila do Sistema Objetivo Municipal de Ensino (SOME). Ilustrações Artes Gráficas Objetivo, v. 3. São Paulo: Objetivo, 2018g.

MAUAD, Ana Maria. Uso e funções da fotografia pública no conhecimento histórico escolar. **História da Educação** [on line]. Porto Alegre, vol. 19, n. 47, Set/dez 2015, p. 81-108. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/heduc/v19n47/2236-3459-heduc-19-47-00081.pdf>. Acesso em 30 de set 2020.

MEC. **Edital de convocação 02/2015** – CGPLI. Edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o Programa Nacional do Livro Didático PNLD 2017. 83f. 2015.

MELLO, Guiomar Namó de. **Políticas públicas de educação**. Estudos Avançados, São Paulo. v.5, n.13, p. 7-47, set/dez 1991.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete MEC/USAID. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <http://www.educabrazil.com.br/mec-usaid/>. Acesso em: 19 set. 2018.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete DCNs (Diretrizes Curriculares Nacionais). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001b. Disponível em <https://www.educabrazil.com.br/dcms-diretrizes-curriculares-nacionais>. Acesso em: 07 abr. 2020.

MIRANDOLA, Cláudia .B.S. 2010. **A contratação de uma empresa privada de ensino pela rede pública municipal de Poá-SP (gestão 2005-2008): a voz dos professores do ensino fundamental I**. São Paulo, SP. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 160 p. Disponível em <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10206>. Acesso em 28 set 2020.

MUNAKATA, Kazumi. O livro didático como mercadoria. **Pro-Posições**. Campinas, SP, v. 23, n. 3 (69). p. 51-66 | set./dez. 2012b. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/pp/v23n3/04.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2019.

MUNAKATA, Kazumi. O livro didático: alguns temas de pesquisa. **Revista brasileira de história da educação**, Campinas-SP, v. 12, n. 3 (30), p. 179-197, set./dez. 2012a. Disponível em <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/rbhe/article/view/38817>. Acesso em: 03 jul. 2019.

MUNAKATA, Kazumi. **Produzindo livros didáticos e paradidáticos**. 1997. 223f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação de História e Filosofia da Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997.

NASCIMENTO, Karine B. **Programa Nacional do Livro Didático e sistemas apostilados de ensino: Um diálogo mediado pela Prova Brasil**. 2015. 154f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Maria. Pós Graduação em Educação em Ciências: Química da vida e Saúde, 2015.

NICOLETI, João Ernesto. **Ensino apostilado na escola pública: Tendência crescente nos municípios da região de São José do Rio Preto-SP**. 2009. 97f. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista (UNESP). PPG em Educação Escolar. Faculdade de Ciências e Letras. Araraquara/SP. 2009.

NÓVOA, António. Modelos de análise em educação comparada: o campo e a carta. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINEZ, Silvia Alicia (Org.). **Educação comparada: rotas de além mar**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 23-62.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e; GUIMARÃES, Sonia D. P; e BOMÉNY, Helena M. B. **A política do livro didático**. São Paulo: Summus; Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1984, 139p.

OLIVEIRA, Margarida M. Dias de. O programa nacional do livro didático (PNLD) e a construção do saber escolar. In: GALZERANI, Maria Carolina B.; BUENO, João Batista G.; PINTO JÚNIOR, Arnaldo (Orgs). **Paisagens da Pesquisa Contemporânea sobre o Livro**

**Didático de História.** Paco Editorial, Campinas: Centro de Memória/Unicamp, 2013. p. 357-372.

OLIVEIRA, Sandra Regina Ferreira de. Os tempos que a História tem... In: OLIVEIRA, Margarida Maria Dias de (coord.). **História: Ensino Fundamental.** v. 21. Brasília: Ministério da Educação, 2010, p. 35-58. (Coleção Explorando o Ensino). Disponível em [http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/biblioteca/2011\\_historia\\_capa.pdf](http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/biblioteca/2011_historia_capa.pdf). Acesso em: 31 jul. 2020.

PERES, Eliane; VAHL, Mônica Maciel. **O Programa do livro didático para o Ensino Fundamental (1971 – 1976).** Cadernos de pesquisa - v.47 n.164 p.562-585 abr./jun. 2017

PERES, Eliane; VAHL, Mônica Maciel. **Programa do livro didático para o Ensino Fundamental do Instituto Nacional do Livro (PLIDEF/INL, 1971 – 1976):** contribuições à história e às políticas do livro didático no Brasil. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 3, n.1, jan./jul., 2014.

PIERONI, Rodrigo Figueiredo. **A expansão do ensino franqueado: um estudo de caso.** 1998. 220f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253538>. Acesso em: 11 abr. 2018.

PRIVATIZAR. In: **Caldas Aulete, Dicionário Online de Português.** 2020. Disponível em <http://www.aulete.com.br/Privatizar>. Acesso em: 23 jul. 2020.

ROCHA JR, Orandes Carlos da. **O bônus do professor no Estado de São Paulo.** Curitiba: Appris, 2019.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes,** ano XXI, n. 55, p. 42-57, nov., 2001.

ROMANINI, Maristela G. **Análise do processo de implementação de política: O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD.** 2013. 394f. Tese. Universidade Estadual de Campinas. Programa de Pós Graduação em Educação. UNICAMP, 2013.

ROSSI, Lucinele. **Oferta educacional e parceria com o setor privado: um perfil dos municípios paulistas com até 10.000 habitantes.** 2009. 183f. Dissertação (Mestrado - em Educação). Universidade Estadual Paulista (UNESP). Instituto de Biociências do Campus de Rio Claro/SP. 2009.

SALIBA, Elias Thomé. As imagens canônicas e a história. In CAPELATO, et al. **História e cinema: dimensões históricas do audiovisual.** São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2007.

SALOMON, Délcio Vieira. **A Maravilhosa Incerteza: pensar, pesquisar e criar.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SANTOS, Cibele Mendes Curto. **O livro didático do Ensino Fundamental: as escolhas do professor.** Curitiba, 2007. 236p. Dissertação de Mestrado – Setor de Educação Universidade Federal do Paraná. 2007.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Deliberação TC-A-21176/026/06**. Dispõe sobre a contratação de sistemas de ensino. Presidente e Relator Antônio Roque Citadini. 22 de agosto de 2007. Disponível em [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/delibera-2007-08-23\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/delibera-2007-08-23_0.pdf). Acesso em: 25 jun. 2019.

SCHRIEWER, Jürgen. Aceitando os desafios da complexidade: metodologias de educação comparada em transição. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINEZ, Silvia Alicia (Org.). **Educação comparada: rotas de além mar**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 63-104.

SCHMIDT, Maria Auxiliadora. A formação do professor de história e o cotidiano da sala de aula. In BITTENCOURT, Circe (org). **O saber histórico na sala de aula**. São Paulo, Contexto, 2015, p. 54-66.

SENADO FEDERAL. **DRU**. 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 26 de jun. 2019.

SILVA, Edimar Aparecido. **Sistemas apostilados de ensino: as percepções dos professores dos anos iniciais do ensino fundamental de Álvares Machado-SP**. 2013, 239f. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista (UNESP). Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente /SP. 2013. Disponível em [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/92383/silva\\_ea\\_me\\_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/92383/silva_ea_me_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 25 abr 2019.

SILVA, Fabiany C. T. Estudos comparados como método de pesquisa: a escrita de uma história curricular por documentos curriculares, **Revista Brasileira de Educação** v. 21 n. 64, p. 209-224, jan./mar. 2016. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782016000100209&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782016000100209&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 20 mai. 2020.

SILVA, Fabiany C. T. Estudo comparado: fundamentos teóricos e ferramentas de investigação, **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e193081, p. 1-20, 2019. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022019000100555&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022019000100555&tlng=pt). Acesso em: 20 mai. 2020.

TEIXEIRA, Anísio. A Crise educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v.19, n. 50, p. 20-43, abr./jun. 1957.

TOURINHO JÚNIOR, Washington. **Imposições negociadas: Poder, Saber e inculcação de valores do Livro Didático de História – uma análise dos livros adotados pelo PNLD para o Ensino Médio no biênio 2010/2012**. 2015. 307f. Tese (Doutorado em História e Sociedade). Universidade Estadual Paulista, 2015.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**: Nova Dehli, 6 de dezembro de 1993. Publicado em 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2018.

VAHL, Mônica M. **O Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental do Instituto Nacional do Livro – PLIDEF/INL (1971-1976): um estudo sobre as condições históricas e sociais e as paradas em jogo no campo**. Pelotas, 2014. 293 f. Dissertação

(Mestrado) Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Pelotas, 2014.

WERTHEIN, Jorge. Educação brasileira: um pacto nacional em construção, p. 17-25. In: **Educação Para Todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000. Vários autores  
Organização: CENPEC 1. Disponível em:  
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485564/Educa%C3%A7%C3%A3o+para+todos+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+d%C3%A9cada+S%C3%ADntese+do+I+Semin%C3%A1rio+Nacional+sobre+Educa%C3%A7%C3%A3o+para+Todos+%28Bras%C3%ADlia%2C+10+e+11-6-1999%29/a698194e-feab-4117-9088-53c1297b315b?version=1.2>. Acesso em: 02 out. 2018.

WHITAKER, Dulce C. A. Da “invenção” do vestibular aos cursinhos populares: Um desafio para a Orientação Profissional. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**. jul-dez, 2010, v. 11, nº 2, p. 289-297.

WITOSLAWSKI, Henrique. **História**. 6º ano. Ilustrações DKO Estúdio, v.3. Apostila do Sistema de Ensino Aprende Brasil (SAB). Curitiba: Positivo, 2013a.

WITOSLAWSKI, Henrique. **História**. 7º ano. Ilustrações DKO Estúdio, v.3. Apostila do Sistema de Ensino Aprende Brasil (SAB). Curitiba: Positivo, 2013b.

WITOSLAWSKI, Henrique. **História**. 7º ano. Ilustrações DKO Estúdio, v.4. Apostila do Sistema de Ensino Aprende Brasil (SAB). Curitiba: Positivo, 2013c.

WITOSLAWSKI, Henrique. **História**. 8º ano. Ilustrações DKO Estúdio, v.2. Apostila do Sistema de Ensino Aprende Brasil (SAB). Curitiba: Positivo, 2013d.

WITOSLAWSKI, Henrique. **História**. 8º ano. Ilustrações DKO Estúdio, v.3. Apostila do Sistema de Ensino Aprende Brasil (SAB). Curitiba: Positivo, 2013e.