

O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO MÉDIO (PNLD/EM): UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO IMPLEMENTADA PELO ESTADO BRASILEIRO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Iara Augusta da **Silva** – SED/MS

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) instituído no período do Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Em especial, demonstrar-se o processo de expansão do PNLD nas últimas décadas do século XXI, de maneira a contemplar com obras didáticas as diversas etapas e modalidades de ensino da Educação Básica, utilizando dados estatísticos sobre o programa. Buscou-se, ainda, expor a organização e o funcionamento do PNLD/EM com base nos Relatórios de Atividades e de Gestão (2003 a 2012) produzidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como também da legislação referente ao programa. Os resultados da pesquisa indicam, seguindo as reflexões de Mészáros (1999), Alves (2001) e Braverman (1987), que os programas de aquisição e distribuição de materiais didáticos implementados pelo Estado contribuem para incrementar o processo de acumulação e reprodução do capital na sociedade contemporânea.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Educação. Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Ensino Médio.

O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO MÉDIO (PNLD/EM): UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO IMPLEMENTADA PELO ESTADO BRASILEIRO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) foi instituído pelo Ministério da Educação, por meio da Resolução nº 38, de 25 de outubro de 2003, como parte da política educacional de ampliação das ações voltadas para a distribuição de material didático aos alunos da educação básica das escolas públicas pelo Estado brasileiro.

O texto mostra, inicialmente, o contexto em que o PNLD/EM foi colocado como um dos programas a ser implementado no conjunto de outras ações a serem empreendidas pelo Governo que iniciava sua administração no ano de 2003. Este programa foi inserido no bojo do debate nacional a respeito do ensino médio desenvolvido pelo Ministério da Educação, com a participação de professores das universidades brasileiras. Em seguida, com o apoio de dados estatísticos e de informações contidas em relatórios produzidos anualmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no período de 2003 a 2012, demonstra-se o importante papel que o Programa Nacional do Livro Didático ocupa dentre as demais políticas executadas pelo Governo, tendo em vista o volume de recursos destinados à sua efetivação. Por fim, foi realizada uma análise do PNLD/EM com vistas a salientar aspectos relevantes da sua organização e funcionamento, o que envolve um número considerável de trabalhadores e de instituições com o objetivo de aumentar cada vez mais a sua eficiência e racionalidade de recursos a serem alocados.

O Programa Nacional do Livro Didático segue o seu curso de expansão: o contexto de criação do PNLD/EM

Na primeira década do século XXI, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), até então voltado para o atendimento aos alunos do ensino fundamental, recebe novo impulso significativo. Ao assumir a Presidência da República, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva incluiu, entre as políticas de educação a serem operacionalizadas, o programa de distribuição de livros para uso de alunos e professores. Seguindo os caminhos trilhados pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, foi proposto pela gestão que se iniciava não apenas a continuidade das ações já desencadeadas em relação ao PNLD, como também a sua ampliação e extensão para outras etapas e modalidades de ensino da educação básica. Isso implicou, naturalmente, um crescimento considerável do montante de recursos destinados à compra e distribuição de livros didáticos.

Dessa forma, foram criados, durante os oito anos da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006 e 2007/2010), outros programas tais como o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM), o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) e o Programa

Nacional de Livros Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD/EJA), para prover as escolas públicas com livros didáticos.

Na exposição de motivos da legislação pertinente, a operacionalização desses programas se justifica por meio dos seguintes argumentos: a) atender os preceitos legais previstos na Constituição Federal de 1988¹ e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394 de 1996², quanto ao fornecimento de materiais didáticos; b) contribuir com o processo de universalização do acesso e da melhoria da qualidade da educação básica; c) oportunizar a participação de professores na escolha das obras didáticas, tendo em vista o conhecimento que os docentes têm do processo educativo.

O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio é resultado de um debate desencadeado a partir de 2003, com a instalação do Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Naquele momento, os gestores do Ministério da Educação traçaram novos caminhos para o ensino médio brasileiro que, até aquela época tinha sido relegado a uma posição secundária no conjunto das políticas educacionais empreendidas pelo Estado. Durante a administração de Fernando Henrique Cardoso as atenções estavam focadas, prioritariamente, no ensino fundamental. Para participar dos debates, o Ministério da Educação convocou, das universidades brasileiras, pesquisadores de renome que estudavam a questão do ensino médio e, também, educadores e representantes de governos e de entidades ligadas à educação.

A culminância dos trabalhos dessa tentativa de mobilização da sociedade, com vistas à elaboração de uma política pública para o ensino médio, desenvolvidos sob a coordenação do MEC, ocorreu em maio de 2003, por meio do Seminário Nacional intitulado “Ensino Médio: Construção Política”, e da publicação de uma coletânea de textos³ organizada por Gaudêncio Frigotto e Maria Ciavatta. Os textos foram dispostos

¹ A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 208 (Inciso VII) determina que a obrigação do Estado com educação seja efetivada mediante a garantia de “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. A partir da publicação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que modificou a Inciso VII do artigo 208, o referido atendimento foi estendido para os estudantes que cursam todas as etapas da educação básica.

² A LDB de 1996, no artigo 4º (Inciso VIII), seguindo a orientação da Constituição Federal de 1988 também determina o atendimento aos alunos da educação básica, por meio de “programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

³ Observa-se que os autores dos textos realizaram uma análise crítica dos pressupostos teóricos e metodológicos que orientavam as políticas do ensino médio desencadeadas nos anos 1990, fundadas nos princípios do “neoliberalismo”. São colocados em cheque alguns aspectos considerados centrais no debate acadêmico acerca do ensino médio: dualidade entre preparação para o trabalho e formação

em quatro blocos temáticos, o que, de certa forma, sintetizam os pontos considerados relevantes para a formulação das diretrizes e metas que seriam implementadas nos anos seguintes pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva, na última etapa da educação básica (o ensino médio). Os blocos temáticos que balizaram os debates e a produção dos textos são: 1) concepções do ensino médio e eixos de análise e de prática político-pedagógica; 2) sujeitos jovens e o ensino médio (concepção de juventude); 3) a questão do currículo e o livro didático; e 4) a escola e a gestão democrática (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2004).

A questão do livro didático para o ensino médio também esteve presente nos debates promovidos pelo MEC no início do Governo Lula. Ao tratar da organização do currículo, os pesquisadores ressaltavam a atenção que devia ser dada aos materiais pedagógicos em geral (livros para a biblioteca escolar, computadores para salas de informática) e, nesse contexto, colocavam as implicações do uso de livro didático pelos professores. Na leitura dos textos da coletânea organizada por Frigotto e Ciavata, que abordam especificamente o tema livro didático no ensino médio, percebe-se uma postura crítica quanto à qualidade desse instrumento: fragmentação e empobrecimento do conhecimento, veículo de ideologias, inadequação da linguagem à clientela a que se destina. No entanto, a utilização do livro didático, como um recurso de veiculação de conhecimento para os alunos do ensino médio, não é descartada em nenhum momento. O livro didático parece ser um mal necessário.

Os relatórios do FNDE, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, produzidos no período de 2003 a 2012, registram a intenção do governo em definir e implementar metas e ações voltadas especificamente para o ensino médio. Com esse propósito foi criado, em 2004, o Programa “Brasil Escolarizado” (BRASIL. Relatório de Atividades, 2005, p. 81-82). O Brasil Escolarizado, um programa que congregava os programas, projetos e ações educacionais considerados principais na esfera da educação básica, abarcava o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), assim como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), objetivando “contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência dos alunos à educação infantil, ao

propedêutica; concepção de trabalho; conceito de politecnia; organização do currículo e o material didático; ensino noturno; caracterização dos estudantes que cursam o ensino médio, entre outros.

ensino fundamental e médio e à educação de jovens e adultos” (BRASIL. Relatório de Gestão, 2010, p. 9). Dessa forma, o Programa Nacional do Livro Didático que estava voltado somente para o ensino fundamental passa, pela primeira vez (2004), a atender também o ensino médio.

É importante salientar que, dentre os programas do Brasil Escolarizado e outros programas gerenciados pelo FNDE, o PNLD está entre os que mais receberam recursos financeiros, no período de análise (2003 a 2011), conforme os dados da tabela 1.

Tabela 1 - Orçamento dos principais programas da área educacional coordenados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - 2003 a 2011

Em R\$ milhões

ANO	Valor (R\$)				
	PNLD ⁴	PNBE	PNAE	PDDE	PNATE
2003	600,07	45,38	954,19	304,52	61,39
2004	666,51	n/d	1.014,31	346,15	241,00
2005	496,62	47,27	1.225,71	302,76	246,93
2006	687,99	46,51	1.480,31	324,82	276,00
2007	882,95	65,28	1.520,67	496,43	292,00
2008	910,23	74,45	1.488,68	694,02	391,94
2009	728,96	55,67	2.022,13	1.178,19	557,89
2010	1.077,80	30,65	3.035,32	1.426,63	679,30
2011	1.164,09	81,75	3.058,04	1.501,29	953,81
Total	7.215,22	446,96	15.799,36	6.574,81	3.700,26

Fonte: FNDE/Livro Didático/Dados Estatísticos e Relatórios do FNDE (2003 a 2011).

⁴ A coluna PNLD da tabela 2 inclui recursos financeiros relativos ao PNLD/EF (2003) e ao PNLD/EF e PNLD/EM (2004 a 2011).

Embora, o PNLD esteja entre aqueles que mais receberam recursos financeiros, partindo da leitura dos dados totais expostos na tabela 1, o PNAE tinha prioridade absoluta dentre todos os programas, sendo contemplado com um pouco mais que o dobro do total de recursos que se aplicou em livros (PNLD e o Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE), computando um montante de R\$ 15,80 bilhões no interregno de 2003 a 2011. No entanto, no mesmo período, o Programa Nacional de Livros Didáticos para o ensino fundamental e ensino médio totalizou um investimento de R\$ 7,21 bilhões, ocupando, assim, o segundo lugar entre os cinco principais programas voltados para a educação desenvolvidos pelo Estado brasileiro.

Em 2004, o Presidente do FNDE, José Henrique Paim Fernandes, afirmou, na apresentação do Relatório de Atividades (2005, p. 9) da Autarquia, que:

O FNDE negociou com as editoras a compra de 110 milhões de livros para mais de 30 milhões de alunos do ensino fundamental, por meio do Programa Nacional de Livro Didático de 2005, num investimento total de R\$ 463 milhões. Pela primeira vez na história, estão sendo atendidos também os estudantes da 1ª série do ensino médio, com um investimento de 25 milhões para a compra de 2,7 milhões de livros, beneficiando aproximadamente 1,3 milhão de alunos das regiões Norte e Nordeste.

O Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio aparece descrito em todos os relatórios do FNDE referentes ao exercício de 2004 a 2011, como uma ação que, na estrutura orçamentária do FNDE, corresponde à “Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Médio” cuja finalidade é:

Prover de livros e materiais didáticos e de referência de qualidade, prioritariamente as escolas públicas do ensino médio das redes federal, estadual, distrital e municipal, visando garantir

a equidade nas condições de acesso e a qualidade do ensino público brasileiro e, quando possível, distribuí-los aos alunos matriculados e professores de escolas na modalidade plurilíngue, no exterior, que cursem ou lecionem a língua portuguesa como língua estrangeira, prioritariamente, nos países do Mercosul (BRASIL. Relatório de Gestão, 2007, p. 240).

Além do PNLD/EM, conforme anunciado anteriormente, dois outros programas de aquisição e distribuição de livros didáticos foram criados pelo Ministério da Educação na primeira década de 2000: o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA)⁵, em 2007, e o Programa Nacional do Livro Didático para Jovens e Adultos (PNLD/EJA)⁶, em 2009. Esses dois programas visam ofertar livros didáticos para uma população de alunos que não tiveram acesso à escolarização na idade adequada. A erradicação do analfabetismo no país é utilizada como um dos argumentos pelo Ministério de Educação para justificar a ampliação do PNLD à modalidade de educação de jovens e adultos do ensino fundamental (e em 2014 também para o ensino médio).

Deve-se ressaltar que o processo de expansão de abrangência do PNLD seguiu o seu curso após o final da administração de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2011, no Governo de Dilma Rousseff, foi criado o Programa Nacional de Livro Didático do Campo, voltado para alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental. Conforme a Resolução MEC/FNDE nº 40, de 26 de julho de 2011, o PNLD Campo visa adquirir obras que atendam as necessidades educacionais específicas das escolas que funcionam nas comunidades situadas em áreas rurais.

Como é possível constatar, os Governos brasileiros, nas últimas décadas, não têm medido esforços para incrementar a ampliação da cobertura do Programa Nacional do Livro Didático, de forma a incluir as várias etapas e modalidades de ensino da educação básica. Poucos são os segmentos do sistema educacional que ainda não foram contemplados com livros didáticos ou outros materiais complementares, como dicionários, livros em Braille, livros com atividades lúdicas. Parece ser ilimitada a

⁵ O PNLA foi criado através da Resolução MEC/FNDE nº 18, de 24 de abril de 2007.

⁶ O PNLD/EJA foi instituído por meio da Resolução MEC/FNDE nº 51, de 16 de setembro de 2009.

criatividade dos gestores públicos em propor novos programas que visam à compra de materiais pedagógicos, com o propósito de universalizar a educação para todos, crianças, jovens e adultos. A cada novo programa de distribuição de livros didáticos instituído pelo Ministério de Educação é gerado, com certeza, um aquecimento substancial no mercado editorial brasileiro.

Os estudos de Souza (2010, p. 128), a respeito dos manuais didáticos, ajudam a compreender o que se está colocando. Conforme a autora:

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

Concordando com a análise de Souza, Arruda et al. (2007), em suas pesquisas acerca das políticas públicas de educação implementadas pelo Estado nos últimos anos, em especial, programas de cunho educacional como os de Material Didático, Transporte Escolar, Merenda Escolar, Construção de Prédios Escolares, Alfabetização Solidária, reitera a ideia de que tais programas contribuem para promover um incremento significativo no faturamento do mercado de bens e serviços.

O levantamento de dados realizado a respeito dos investimentos efetuados pelo Governo brasileiro, no período de 2003 a 2011, corroboram as reflexões teóricas desenvolvidas por Souza e Arruda *et al.* em suas investigações, fundamentadas numa

perspectiva que procura explicar as ações do Estado no leito da história. Ou seja, a partir de necessidades próprias da organização da sociedade em uma determinada época.

De fato, o orçamento do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), envolvendo as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, exposto na tabela 2, indica que o volume de recurso gasto é bem expressivo.

Tabela 2 – Investimento⁷ no PNLD/EF, PNLA, PNLD/EJA e PNLD/EM - 2003 a 2011⁸

Em R\$ milhões

Ano	PNLD/EF	PNLA	PNLD/EJA	PNLD/EM
2003	600,07	-	-	-
2004	619,24	-	-	47,27
2005	352,79	-	-	143,83
2006	563,72	-	-	124,27
2007	661,41	-	-	221,54
2008	405,56	11,90	-	504,67
2009	591,40	21,50	-	137,56
2010	893,00	20,00	-	184,80
2011	443,47	-	140,60	720,62
Total	5.130,66	53,40	140,60	2.084,56

Fonte: Sítio do FNDE/Livro Didático/Dados Estatísticos e Relatórios do FNDE (2003 a 2011).

⁷ O investimento no PNLD corresponde ao valor gasto com compra, distribuição, aquisição do Guia do Livro Didático, controle de qualidade e outras despesas com o programa.

⁸ Para melhor entendimento da tabela 2 observe que o PNLD/EM foi criado em 2003, mas concretizado somente a partir de 2004. O PNLA foi instituído em 2007 e operacionalizado a partir de 2008 (PNLA 2008). O PNLD/EJA foi criado em 2009 e concretizado a partir de 2010 (PNLD/EJA 2011). Em 2010 o PNLA foi incorporado ao PNLD/EJA.

Com base nos dados apresentados, pode-se verificar que, na caminhada de oito anos de operacionalização do PNLD para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, o montante, até 2011, foi de R\$ 7,21 bilhões. É pertinente ressaltar que os dois programas - PNLA e PNLD/EJA - criados recentemente, já somavam um investimento de R\$ 194 milhões.

Sobre os dados da tabela 2, vários autores⁹ são incisivos em afirmar o “gigantismo” do investimento estatal nos programas de compra e distribuição de livros didáticos. O governo é colocado como o maior comprador de livros do país, por meio do Programa Nacional de Livros Didáticos. Parece não haver dúvida de que o Estado, ao desenvolver o PNLD desde 1985 (seu formato atual), bem como ao promover continuamente a sua expansão para outros segmentos da educação básica, tem contribuído para ampliar a circulação da mercadoria livro didático, consumida por um número crescente de alunos das escolas públicas e particulares no Brasil, na contemporaneidade.

A organização e funcionamento do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio

O Ministério da Educação, por intermédio da Resolução/MEC/FNDE nº 38, de 25 de outubro de 2003, como já afirmado, criou o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) com o propósito de universalizar a distribuição gratuita de livros didáticos para os alunos dessa etapa da educação básica das escolas públicas de todas as regiões do país. Hoje, a execução desse programa está normatizada pelo Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010 e pela Resolução MEC/FNDE nº 42, de 28 de agosto de 2012, que definem a execução do PNLD para a educação básica.

O PNLD/EM passou a ser executado, de maneira gradativa, desde o ano de 2004, quando o MEC distribuiu, inicialmente, livros didáticos das disciplinas Língua

⁹ Autores como: Cassiano; Fracalanza; Megid Neto; Gatti Júnior; Batista; Freitag *et al.*; Höfling.

Portuguesa e de Matemática, para alunos do 1º ano do ensino médio regular, das regiões Norte e Nordeste do Brasil. Conforme informa o Relatório de Atividades do FNDE (2008, p. 244), o PNLD/EM atendeu, em 2004, de forma experimental, 1,3 milhões de alunos da primeira série do ensino médio de 5.392 escolas das regiões Norte e Nordeste, sendo que, até o início de 2005, receberam 2,7 milhões de livros das disciplinas Língua Portuguesa e Matemática, totalizando um gasto de R\$ 47,2 milhões.

A partir de 2005, o Governo Federal se propôs a ampliar a aquisição e distribuição de livros didáticos para o ensino médio, incluindo, gradativamente, a cobertura de todos os alunos dos demais estados da federação, como também as demais séries e disciplinas que compõem o currículo do ensino médio. Assim, em 2005, o Programa comprou e distribuiu obras didáticas de Língua Portuguesa e Matemática (utilização em 2006) para os alunos de 1ª a 3ª séries das escolas de ensino médio público de todas as regiões do Brasil. Com o propósito de cumprir a meta de progressivo atendimento, o PNLD/EM de 2006 totalizou um orçamento de R\$ 143,8 milhões para a compra de 12,5 milhões de livros, distribuídos para 7,1 milhões de alunos (BRASIL. Relatório de Gestão, 2008, p. 244).

Nos anos de 2007, 2008 e 2009, o processo de ampliação do Programa Nacional de Livros para o Ensino Médio teve continuidade, com a inclusão de obras referentes às disciplinas: Biologia, História, Química, Geografia e Física.

Na edição do PNLD/EM de 2012, o Ministério da Educação, finalmente, concluiu a pretendida universalização do atendimento aos alunos do ensino médio das escolas públicas brasileiras, com a aquisição e distribuição de obras didáticas para mais quatro disciplinas que compõem a base nacional comum do currículo do ensino médio: Filosofia, Sociologia, Língua Estrangeira Moderna (Inglês) e Língua Estrangeira (Espanhol), ficando para a expansão seguinte a cobertura com livros didáticos dos componentes curriculares Arte e Educação Física.

Tabela 3 - Evolução do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM) – 2004 a 2011

Ano	Nº de Alunos	Nº de	Nº de	Investimento*
-----	--------------	-------	-------	---------------

Ano de aquisição	Ano do PNLD		Escolas	Livros	
2004	PNLD/EM	1.304.477	5.392	2.705.048	47.273.737,00
	2005				
2005	PNLD/EM	7.012.619	13.253	12.581.620	143.834.244, 00
	2006				
2006	PNLD/EM	6.896.659	15.570	9.175.439	124.275.397,18
	2007				
2007	PNLD/EM	7.141.943	15.273	18.248.846	221.540.849,41
	2008				
2008	PNLD/EM	7.249.774	17.276	43.108.350	504.675.101,27
	2009				
2009	PNLD/EM	7.630.803	17.830	11.189.592	137.563.421,71
	2010				
2010	PNLD/EM	7.669.604	17.658	17.025.196	184.801.877,52
	2011				
2011	PNLD/EM	7.981.590	18.862	79.565.006	720.629.200,00
	2012				
	Total	52.887.469	121.114	193.599.097	2.084.593.828,09

Fonte: Sítio do FNDE/Livro Didático/Dados Estatísticos

* Valor gasto com compra, distribuição, aquisição do Guia do Livro Didático, controle de qualidade e outras despesas com o PNLD.

Inicialmente, pode-se constatar, na tabela 3, o crescimento do número de alunos e escolas atendidos, bem como o número de livros distribuídos e o volume de

recursos gastos com o PNLD/EM 2006 em relação ao PNLD/EM 2005, devido à expansão do programa que passou a atender todas as regiões do país e os três anos do ensino médio com livros de Língua Portuguesa e de Matemática.

Observa-se, ainda, que o quantitativo referente aos alunos atendidos por intermédio do programa se manteve relativamente estável, com algumas variações, ao longo do período de 2006 a 2011. O número de alunos contemplados com livros didáticos, nesse período, ficou em torno de 7 milhões, ou um pouco mais. Já o número de escolas que receberam livros permaneceu num patamar entre 15 e 18 milhões.

No que se refere ao valor gasto com a aquisição dos livros didáticos, verifica-se grandes variações, tendo em vista a forma de atendimento do programa, caracterizado por períodos cíclicos de 3 anos composto pela distribuição integral para todos os alunos em um ano e pela reposição/complementação nos dois anos seguintes. Além disso, deve-se considerar que a implantação do programa se deu por meio de um processo progressivo de expansão, com a inclusão paulatina de livros para determinados componentes curriculares do ensino médio. Desta forma, por exemplo, constata-se que, conforme a tabela 3, no PNLD/EM 2009 foi gasto um montante significativo de R\$ 504,68 milhões.

A justificativa para esse crescimento dos gastos com o programa reside no fato de que no ano de 2009 foram comprados livros didáticos para serem distribuídos a todos os alunos do ensino médio de todas as escolas públicas do país, como também foram contemplados cinco componentes curriculares (Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física e Geografia) com aquisição integral, além de reposição e complementação de livros de História e de Química nos três anos desta etapa da educação básica.

Nos dois anos seguintes, os dados indicam uma queda acentuada no quantitativo gasto com o programa, visto que houve apenas reposição e complementação de obras didáticas para repor as perdas e o acréscimo de matrículas de novos alunos.

Para o PNLD/EM 2012, o investimento na aquisição de livros para essa etapa de ensino foi ainda mais significativa, atingindo um total de R\$ 720,63 milhões. Em 2011, para uso em 2012, foram adquiridos para todos os alunos livros

didáticos de onze componentes curriculares, devido à inclusão de Sociologia, de Filosofia e de Língua Estrangeira Moderna (Inglês e Espanhol).

Finalmente, segundo os dados apresentados na tabela 3, é significativo registrar que, no período em estudo (2004 a 2011), o Estado brasileiro investiu um montante espetacular de R\$ 2,08 bilhões na aquisição e distribuição de 193.599.097 milhões de livros didáticos para atender 52.887.469 milhões de alunos do ensino médio, beneficiando 121.114 mil escolas da rede pública.

Assim, constata-se que, com a instituição do PNLD/EM, a partir de 2003, o governo abriu um novo nicho no mercado editorial. A compra e distribuição de livros didáticos para todos os alunos do ensino médio das escolas públicas, a cada três anos, e mais a reposição/complementação feita anualmente representa um incremento altamente significativo no faturamento das editoras incluídas no programa.

Ainda que o argumento utilizado pelo Estado para justificar a ampliação do PNLD para outras etapas e modalidades da educação básica sejam a dos imperativos legais, como a Constituição Federal de 1988, que determina o fornecimento de materiais didáticos para os alunos das escolas públicas, e a LDB de 1996, que propõe a universalização do acesso e da melhoria da qualidade da educação básica¹⁰, sabe-se que a compra de materiais escolares para serem distribuídos aos alunos, em quantidade volumosa, significa, na verdade, uma oportunidade de expansão da circulação de mercadorias na sociedade capitalista.

A análise realizada permite inferir que, dentre as funções exercidas pelo Estado, na sociedade capitalista contemporânea, coloca-se aquela de dar sustentação ao curso da acumulação do capital (Mészáros, 1999, p. 94-132) neste caso do ramo da indústria editorial, apoiando-se no discurso da melhoria da qualidade do ensino e da universalização da educação, os pilares que estruturam a existência do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio, conforme está posto em documentos oficiais e nas normatizações que regulamentam a política de fornecimento de materiais didáticos às escolas da rede pública brasileira.

¹⁰ Ver as exposições de motivos (os “considerandos”) da Resolução MEC/FNDE nº 42, de 28 de agosto de 2012, que atualmente regulamenta o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica.

Competências dos órgãos executores e etapas de operacionalização do PNLD/EM

A gestão do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio¹¹ está centralizada no Ministério da Educação que, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) executa-o por etapas, com a participação da Secretaria de Educação Básica do MEC, das Secretarias Estaduais ou Municipais de Educação e das escolas. Cada órgão participante tem, legalmente, determinadas competências definidas de acordo com sua esfera de atuação.

Na operacionalização do PNLD/EM, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação tem por competência, entre outras, elaborar, em conjunto com a Secretaria de Educação Básica do MEC, os Editais de Convocação para avaliação e seleção das obras e disponibilizar o Guia de Livros Didáticos para uso nas escolas. O FNDE também viabiliza, por meio de sistema informatizado, a inscrição, a triagem, a escolha e o envio dos livros para as escolas. Esse órgão é responsável, ainda, por habilitar os aspectos jurídicos, econômicos, financeiros e decidir sobre a efetivação do contrato com as editoras que fornecerão as obras didáticas.

Cabe à Secretaria de Educação Básica, órgão do Ministério de Educação, coordenar o processo de avaliação pedagógica dos livros a serem comprados e monitorar as ações de escolha das obras didáticas, bem como verificar a eficiência da execução do programa em âmbito nacional.

Às Secretarias de Educação das unidades federadas compete providenciar infraestrutura e equipes técnicas e pedagógicas para acompanhar a execução do programa nos Estados. Quanto à escolha e à distribuição dos livros, a Secretaria de Educação realiza orientação e acompanhamento sistemáticos, de modo a garantir a participação dos professores, o número de livros necessários, o remanejamento das obras excedentes e o cuidado na sua utilização.

A escola participante do programa, enquanto consumidora direta do livro didático, tem por competência primeira promover a escolha desse instrumento pedagógico por intermédio dos professores. A instituição escolar deve, anualmente, cadastrar os dados referentes à matrícula dos alunos no Sistema do Censo Escolar, os

¹¹ A tese de doutorado de Cassiano (2007, p. 84-92) é uma das poucas produções acadêmicas encontrada que trata do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM). A autora faz referência a esse programa no capítulo IV da sua tese.

quais indicarão a quantidade de livros que a escola receberá. Compete à escola, ainda, realizar campanhas para garantir a conservação e a devolução dos livros didáticos a serem usados durante o ciclo trienal.

A execução do Programa Nacional para o Ensino Médio ocorre por meio de diversas etapas¹², que serão abordadas a seguir:

a) *Adesão formal das escolas da rede pública.* As escolas que demonstrarem interesse em receber os livros didáticos fornecidos pelo PNLD/EM devem firmar um termo de adesão específico disponibilizado pelo FNDE, observando os prazos, normas, obrigações e procedimentos determinados pelo Ministério de Educação.

b) *Publicação do Edital de Convocação no Diário Oficial da União.* O Edital produzido pelo MEC/FNDE tem a finalidade de tornar público às editores a abertura do processo de inscrição, avaliação e seleção de obras didáticas.

c) *Inscrição das editoras que pretendem ter suas obras didáticas incluídas no PNLD/EM.* As empresas detentoras dos direitos autorais, para terem seus livros aceitos e cadastrados pelo programa, deverão seguir rigorosamente os prazos, as regulamentações, a caracterização definida para os livros didáticos de uma determinada etapa de ensino da educação básica e a apresentação da documentação necessária

d) *Avaliação das obras didáticas.* O processo de avaliação dos livros dos alunos e do manual do professor para verificar se eles estão adequados às exigências determinadas pelos gestores do PNLD/EM e previstas nos critérios definidos no Edital é composto por três etapas: triagem, pré-análise e avaliação pedagógica.

e) *Elaboração e divulgação do Guia de Livros Didáticos.* O Guia do PNLD/EM, documento basilar do processo de escolha dos livros pelos professores, elaborado pela Secretaria de Educação Básica/MEC, contém os princípios e critérios que orientam a avaliação pedagógica feita e as resenhas das obras didáticas selecionadas pelo Ministério da Educação para integrar o PNLD/EM.

¹² A descrição das etapas de operacionalização do PNLD/EM foi feita, tendo como base as informações encontradas no Edital de Convocação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD 2012), de 04 de dezembro de 2009, nos Relatórios de Atividades e de Gestão (2003 a 2012) elaborados pelo FNDE e na legislação que normatiza o referido programa: Resolução MEC/FNDE nº 42, de 28 de agosto de 2012 e Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010.

f) *Escolha dos livros didáticos pelos professores.* O processo de seleção dos livros será realizada pelos docentes do ensino médio, tendo como referência a leitura e a discussão do Guia de Livros Didáticos encaminhado às escolas.

g) *Negociações entre o FNDE e as editoras para a aquisição das obras.* As negociações entre o governo e as empresas privadas se realizam com o propósito de definir as condições financeiras (preços) para então proceder a aquisição dos livros didáticos, mediante contrato administrativo firmado entre ambas as partes interessadas.

h) *Produção e distribuição das obras didáticas.* Após a assinatura dos contratos, as editoras ficam autorizadas a iniciar a produção das obras. O processo de produção dos livros é supervisionado pelo FNDE que, inclusive, contrata uma empresa para realizar uma análise da qualidade física desses materiais antes do seu encaminhamento para as escolas. A distribuição dos livros para os alunos do ensino médio da rede pública do país é feita por meio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

i) *Recebimento dos livros didáticos pelas escolas.* As obras didáticas devem chegar a todas as escolas antes do início do ano letivo, para que possam finalmente ser entregues aos alunos e professores do ensino médio, para consumo dentro e fora da sala de aula.

j) *Acompanhamento, monitoramento e avaliação do PNLD/EM.* O processo de avaliação continuada do programa é realizado pelos Órgãos ligados ao Ministério de Educação, com o objetivo de propor ações que visem ao aperfeiçoamento de sua execução e a introdução de novas estratégias para aumentar a sua eficácia.

A análise do processo de operacionalização do PNLD/EM, que segue as mesmas etapas do PNLD em geral, permite dizer que, ao longo dos anos, houve uma preocupação por parte do Ministério de Educação em aperfeiçoar essa ação do Estado, com o propósito de aumentar a sua eficácia e racionalidade. Partindo de um monitoramento sistemático do programa, o Governo tem procurado investir na eficiência da logística, na qualificação dos profissionais envolvidos e, também, na intensificação da utilização das tecnologias de informação¹³.

¹³ Consultar os Relatórios de Atividades e de Gestão produzidos pelo FNDE (2003 a 2012).

Considerações Finais

Em vista do que foi constatado no transcorrer da pesquisa, pode-se afirmar que o Programa Nacional do Livro Nacional do Livro Didático é uma ação importante no conjunto das políticas educacionais desenvolvidas pelo Estado brasileiro. O processo de distribuição de livros didáticos aos estudantes das escolas públicas seguiu o seu curso de expansão nas últimas décadas, de maneira que, a cada momento, uma nova etapa ou modalidade da educação básica passou a ser contemplada com esses materiais. Isso ocorreu com o ensino médio a partir de 2003.

Desde 1985 (Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985), ano em que o PNLD ganhou a formatação atual, o Ministério da Educação (MEC) vem introduzindo mudanças ao programa, na tentativa de aperfeiçoar e dar maior eficiência à sua operacionalização, visto que a sua abrangência em escala nacional requer uma estrutura complexa e um exército de profissionais que atuam em diferentes setores de instituições públicas e privadas. A gestão do PNLD, um programa de proporções gigantescas, envolve etapas de planejamento, execução e avaliação que ocorrem de maneira centralizada na esfera do Governo Federal, mas conta também com a colaboração das Secretarias de Educação dos Estados e Municípios e das instituições escolares.

Além disso, os recursos gastos na operacionalização do PNLD, como se procurou demonstrar nesta pesquisa, são considerados expressivos. O Estado ao comprar milhões de livros a cada nova edição do programa para distribuir às escolas de todo o país contribui, com certeza, de forma efetiva para incrementar a mercado editorial. Assim, seguindo as reflexões de Mészáros (1999), Alves (2001) e Braverman (1987) pode-se concluir que a operacionalização do PNLD é uma das estratégias que o Estado tem utilizado para mediar o processo de acumulação e reprodução do capital na sociedade contemporânea.

Referências

ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande, MS: Ed. da UFMS; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga; KINJO, Carolina Nunes. O programa de Construção Escolar implementado em MS, no período de 1994 a 2004: um estudo da relação

educação e mercado. In: ALVES, Gilberto Luiz (Org.). **Pensamento e prática educacionais**: entre clássicos, instituições escolares, educadores e mercado. Campo Grande, MS: Ed. UNIDERP, 2007, p. 165-202.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 38, de 25 de outubro de 2003. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 04/03/2004.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012. Apresentação - Ensino Médio. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Atividades de 2003 a 2005. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 28/08/2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Gestão de 2006 a 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 28/08/2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 18, de 24 de abril de 2007. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 19/09/2012.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução MEC/FNDE nº 51, de 16 de setembro de 2009. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 19/09/2012.

BRASIL. Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 29/03/2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 40, de 26 de julho de 2011. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 10/08 /2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 42, de 28 de agosto de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 19/09/2012.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil**: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007). Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **Ensino médio**: ciência, cultura e trabalho. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004.

MÉSZÁROS, Istiván. **Para além do capital**: rumo a uma teoria de transição. São Paulo: Boitempo, 2009.

SOUZA, Ana Aparecida Arguelho. Manuais didáticos: formas históricas e alternativas de superação. In: BRITO, Silvia Helena Andrade; CENTENO, Carla Villamaina; LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). **A organização do trabalho didático na história da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.