

A POLÍTICA PÚBLICA DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD) COMO UMA TECNOLOGIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA

THE PUBLIC POLICY OF THE BRAZILIAN TEXTBOOK PROGRAM (PNLD) AS A TECHNOLOGY IN BASIC EDUCATION

Kelly Vanessa Fernandes Dias da Silva ¹

Alysson Ramos Artuso ²

Roberta Suero ³

Resumo: Este artigo faz uma revisão bibliográfica sucinta sobre a influência do Estado capitalista na política pública do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) inserido na educação básica como uma tecnologia de ensino. O programa surge com o objetivo de avaliar e distribuir livros e materiais didáticos para todos os níveis de ensino presentes na educação básica do Brasil. Atualmente, movimentando mais de um bilhão de reais anuais, o programa desperta tanto o interesse acadêmico em sua investigação científica, como o interesse econômico de empresas multinacionais da área editorial e o interesse político de atores desejanter da visibilidade da possibilidade de guiar um projeto de país. Em uma visão no campo da Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS), políticas públicas podem ser entendidas como uma tecnologia. Neste sentido, argumenta-se que o PNLD é uma tecnologia por ter uma organização social, uma atividade com um propósito e um processo de intervenção sobre a sociedade, em forma de um programa criado pelo Estado com o objetivo declarado de melhoria da educação básica, como relevantes impactos no processo de ensino e aprendizagem. Refletir uma política pública criada para educação básica faz repensar em seus métodos e conformações que articulam os aspectos econômicos, políticos e sociais imersos no discurso de garantia de uma educação de qualidade a todos.

Palavras-chave: PNLD. Estado. Tecnologia. Política Pública. CTS.

Abstract: This paper is a brief bibliographic review of the influence of the capitalist state on the public policy of the Brazilian Textbook Program (PNLD) inserted in basic education as a teaching technology. The program aims to evaluate and distribute textbooks and learning materials for all educational levels of Brazilian basic education. Nowadays, the PNLD invests more than a billion Reais per year (about US\$ 400 per year), and the program arouses the academic interest in its scientific research, but also the economic interest of multinational companies in the publishing area and the political interest of politicians in terms of the visibility and possibility of guiding a state project. In a vision of Science, Technology and Society (STS)

¹ Doutoranda em Educação, Universidade Federal do Paraná, keke.fds@gmail.com.

² Doutor em Métodos Numéricos em Engenharia, Instituto Federal do Paraná – *Campus Colombo*, alysson.artuso@ifpr.edu.br.

³ Doutora em Métodos Numéricos em Engenharia, Instituto Federal do Paraná – *Campus Paranaguá*, roberta.suero@ifpr.edu.br.

field, public policies can be understood as technologies. In this sense, it is argued that PNLD is a technology for having a social organization, an activity with a purpose and a process of

intervention on society, in the form of a program created by the State with the declared objective of improving basic education with relevant impacts on the teaching and learning process. Reflecting this public policy created for basic education brings a rethink of its methods and conformations that articulate the economic, political and social aspects immersed in the discourse of a quality education guarantee for all.

Keywords: PNLD. State. Technology. Public policy. STS.

1 INTRODUÇÃO

O direito à educação básica de qualidade no Brasil está assegurado, entre outros, pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e Adolescente (ECA). A educação básica é a trajetória que deve possibilitar a todos uma formação comum e fundamental para exercer a cidadania e oferecer caminhos para a atuação no mundo do trabalho. Assim, sua existência pode ser considerada um dos principais fatores para um processo de transformação social em um país em desenvolvimento.

No Brasil, a educação básica se divide em níveis de ensino, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB): educação infantil, ensino fundamental (I e II) e ensino médio.

Os níveis de ensino fundamental e médio têm algumas regras em comum, como o mínimo de oitocentas horas anuais distribuídos em duzentos dias letivos. Esta, em especial, trata-se de um avanço alinhado com a literatura científica da área, que considera “[...] que o tempo de permanência na escola é, por vezes, decisivo para o sucesso das crianças, em especial das famílias de baixa renda” (SAVIANI, 2016, p. 234).

A educação básica tem como objetivo criar um sistema educacional globalizante e universalizado para garantir a mínima escolaridade a todos os indivíduos do país. Assim, surge às políticas educacionais, o conjunto de medidas planejadas e implementadas pelos governos a fim de impactar na educação. Alguns exemplos dessas políticas são a criação e manutenção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), o Programa Nacional do Livro

Didático (PNLD) e o resgate e reformulação da Educação para Jovens e Adultos (EJA).

A criação das políticas públicas brasileiras para educação normalmente implica na responsabilidade e parceria do governo federal, estadual e municipal, junto com a sociedade e as instituições educacionais. Ao menos desde os anos 2000, a justificativa comum de tais políticas é a de garantir o acesso à educação pública e de qualidade a parcelas cada vez maiores da população, contribuindo para que elas possam exercer plenamente sua cidadania.

Sob o enfoque da Ciência, Tecnologia e Sociedade (CTS), as políticas públicas podem ser entendidas como uma tecnologia, ponto central do debate proposto neste trabalho. Para isso, toma-se por base, entre outros, algumas definições de tecnologia estudadas por Reis (1995), como uma organização social, uma atividade com um propósito e um processo de intervenção sobre a sociedade.

Pensada como tecnologia, as políticas públicas voltadas para educação básica podem ser entendidas como métodos e conformações que aparecem para articular aspectos econômicos e sociais fundamentais com o objetivo declarado de garantir uma educação de qualidade a toda à sociedade, mas imerso – e como reflexo – do processo capitalista e das relações sociais. Exemplo ilustrativo desse processo é a parceria constante do Estado com o Banco Mundial (BM) para implementação e manutenção dessas políticas.

O BM é uma organização que, por definição, cria ações para possibilitar a estabilidade econômica de países em desenvolvimento que tentam conquistar sua independência financeira. Em parceria com o FNDE, setor responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC), o BM promove, segundo suas diretrizes, políticas educacionais que direcionam a melhoria da qualidade e a eficiência do ensino.

Uma das políticas públicas de maior visibilidade em termos quantitativos na atual educação básica brasileira é o PNLD, criado, em seu modelo atual, justamente em parceria com o BM.

2 EDUCAÇÃO BÁSICA E LIVRO DIDÁTICO

A definição de educação básica é ainda considerada um conceito novo para uma organização da educação no Brasil. Contudo, sua compreensão como definição surge de “um princípio conceitual, genérico e abstrato, a educação básica ajuda a organizar o real existente em novas bases e administrá-lo por meio de uma ação política conseqüente.” (CURY, 2008, p. 294).

Apesar de aparentar um direito de igualdade, a concepção de educação básica está presente na visão de direito de cidadania como Marshall (1967) define:

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente sem sombra de dúvida, a exigência e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito a educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. (MARSHALL, 1967, p. 73).

Assim, a educação básica tornou-se um direito do cidadão no Art. 4º da LDB e como dever do Estado de proporcionar uma educação de qualidade a todos. De tal forma, que a “educação básica é declarada, em nosso ordenamento jurídico maior, como direito do cidadão – dever do Estado.” (CURY, 2008, p. 295).

Assegurado pela LDB, de 1996, que é dever do Estado com a educação básica pública inserir programa suplementares de material didático, diante desta garantia surgiu o atual PNLD.

Historicamente, o livro didático entra na pauta do governo em 1938, com o decreto-lei nº 1.006/38 que cria a Comissão Nacional do Livro Didático e inicia a discussão de produção, controle e distribuição do livro. Mas, somente em 1985, o governo federal institui o programa de distribuição gratuita de livros didáticos para alunos de instituições públicas do ensino fundamental. Em 1995, foi se aperfeiçoando até chegar, na década de 2000, ao programa do PNLD que atende a todas as escolas e a praticamente todas as disciplinas escolares.

O PNLD tem como objetivo avaliar, selecionar e distribuir obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de modo ordenado, regular e gratuito, para as instituições públicas da rede federal, estadual e municipal, tornando-se uma das principais políticas públicas da educação básica no Brasil. Inclusive pelo fato da carência de infraestrutura das escolas, sendo que a simples presença do livro didático ser um diferencial para a prática educativa. Por isso, para Méndez (2003, p. 2015), o livro é “elemento transversal no processo educacional e na realidade vivida pelo profissional da educação, constituindo o principal recurso didático; é o instrumento fundamental no processo da educação”.

No campo de pesquisa, tanto o livro quanto o PNLD passam progressivamente a ser alvo de investigação:

As relações contraditórias estabelecidas entre livro didático e a sociedade têm instigado investigações variadas, por meio das quais é possível identificar a importância desse instrumento de comunicação, de produção e transmissão de conhecimento, integrante da “tradição escolar” há, pelo menos, dois séculos. (BITTENCOURT, 2004, p. 471).

Ao considerar o livro didático um objeto de estudo dentro da educação básica, se faz compreender as variáveis sócio-econômica-culturais existentes

da sua inserção por uma política pública. Um programa financiado pelo FNDE em parceria com BM, “uma instituição financeira que maneja operações de créditos, financiamentos e investimentos envolvendo dinheiro público e privado. [...] é um organismo multilateral de crédito, composto por cinco instituições vinculadas entre si” (SILVA, 2002, p. 50).

Essa parceria surge a partir do “documento ‘Veinte años de ayuda del Banco Mundial a la educación: presentación y evaluación’, foram expostos os objetivos e as estratégias do Banco Mundial para educação primária” (SILVA, 2002, p. 106) para serem aplicadas aos Estados da América Latina, incluindo o Brasil.

Entre as estratégias de progresso na educação básica pública, uma delas é “providenciar livros didáticos e outros materiais de ensino” (SILVA, 2002, p. 108), considerada pelo BM um caminho que preenche as necessidades emergenciais para a melhoria da qualidade da educação básica.

Deve-se destacar que “a lógica do BM é a de um banco, sendo assim os critérios econômicos como eficácia, eficiência, produtividade, relação custo-benefício, devem orientar o projeto educacional.” (PANSARDI, 2009, p. 9).

Contudo, “o Brasil ocupa destaque entre os países de maior investimento no uso de LDs na educação pública, pois o uso do LD pode orientar/direcionar os profissionais da educação de como e que forma trabalhar os conteúdos curriculares” (FURTADO; OGAWA, 2012, p. 5). Sua importância se torna tão significativa que se consolida na cultura escolar inclusive a partir de legislações como o decreto nº 91.542 de 1985.

Entretanto, quando se reflete aos critérios do BM, em sua visão de banco, notam-se possíveis vulnerabilidades no PNLD. Quando se tenta relacionar as ações pedagógicas da inclusão do livro didático para melhoria da educação, constata-se que a aplicabilidade e ação deste programa educacional vêm com uma intenção corporativa, apesar de encontrar argumentos com concepções contrárias.

Neste âmbito, é relevante compreender as funções do livro didático a partir do resgate histórico realizado por Choppin (2004, p. 553). O autor identifica múltiplas funções do livro, destacando quatro funções fundamentais:

- Função *referencial* (ferramenta didática atribuída por um programa que exige conteúdos previstos em documentos oficiais);
- Função *instrumental* (metodologias para o processo de ensino e aprendizagem);
- Função *ideológica e cultural* (artefato político com característica social);
- Função *documental* (possibilita autonomia para aluno de referências no livro didático).

Atuando como ferramenta ideológica e cultural, estabelecendo uma referência nos currículos e conteúdos tidos como legítimos para a comunidade escolar e concretizando um instrumental para o processo ensino aprendizagem, resta evidente o complexo alcance e impacto do PNLD. Por um lado, se busca levar um artefato para escola com potencial de auxiliar no processo educativo e na emancipação política dos estudantes e no seu pleno exercício da cidadania. Por outro, propaga determinadas ideologias, grades curriculares e metodologias, na contramão de um exercício autônomo e plural por parte dos docentes, ainda mais quando se consideram as possíveis lacunas na formação acadêmica desse profissional.

Ressalta-se, ainda, que se deve compreender o livro didático como resultante de interações econômicas, sociais e culturais, com sua relação com o Estado mediada pelo PNLD. Estabelece-se, assim, um elo entre o governo, no papel de políticos em cargos de decisão, e profissionais da educação, notadamente as empresas editoriais.

O governo a partir de um discurso democrático propõe aos profissionais da educação escolherem o livro a partir do guia, porém ressalta que esta escolha já está pré-determinada. Nota-se que o PNLD torna-se uma estratégia de controle social, no qual a melhoria

na educação pode ser assegurada no sentido de colocar o estudante em contato com o conhecimento via LD. (FURTADO; OGAWA, 2012, p. 7).

Nessa complexidade, os autores também reconhecem a possibilidade de ganhos na qualidade da educação a partir da implantação do PNLD. Inclusive em termos de inclusão social, com a aquisição de maior formação escolar, mas também de capital cultural que contribua com uma ascensão econômica.

3 O PNLD COMO TECNOLOGIA

O PNLD é programa de âmbito nacional que tem como objetivo universalizar o acesso ao livro didático para todos os alunos da educação básica de ensino público. É uma política pública para educação, pois é “o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Ao pensar na melhoria da educação básica com a criação de uma política pública que fornece material didático no ambiente escolar, acredita-se que esta inserção afetará a todos os indivíduos que fazem parte do processo de ensino e aprendizagem, de modo a diminuir a desigualdade presente na educação. Para Höfling (2001, p. 31),

[...] políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Assim, entende-se que a própria educação básica, um direito garantido pela Constituição Federal a todos, seja uma política social, de tal modo que

“entendo educação como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado” (HÖFLING, 2001, p. 31).

Não se pode deixar de problematizar, entretanto, que mesmo políticas públicas educacionais que visam à diminuição de desigualdades podem ter como efeito a conservação das relações sociais de uma definida formação social.

Nesta reflexão da educação básica com suas políticas públicas a partir do campo da CTS, acredita-se que as suas implantações pelo Estado surgem com objetivos além dos presentes nas variáveis sócio-econômica-culturais em uma sociedade capitalista.

Ou seja, “a determinação social da tecnologia não é, nessa visão, essencialmente diferente da determinação social da, digamos, política do bem estar ou de política tributária” (WINNER, 1986), em que está presente no pensamento de Estado capitalista que acontece atualmente.

Assim, o PNLD pode ser considerado uma tecnologia de organização social e complementação na produção do processo de ensino e aprendizagem da educação básica. Nos termos de Reis (1995), pode-se identificá-lo como uma forma de organização social, agindo sobre a cultura escolar com o propósito de impactar na qualidade da educação e, assim, intervir sobre a sociedade.

Essa ideia vai de encontro à definição por Santos e Mortimer (2002, p. 8) de que “a tecnologia pode ser compreendida como o conhecimento que nos permite controlar e modificar o mundo”. Ressaltando assim o caráter tecnológico dessa política pública imersa numa rede de forças pedagógicas, políticas, econômicas e culturais.

A denominação desta política pública como tecnologia, também compreende a definição de Vargas (2003):

A Tecnologia terá que ser entendida como a utilização de conhecimentos científicos para satisfação das autênticas necessidades materiais do povo. Faria, portanto, parte de sua cultura

e não poderia ser considerada como mera mercadoria que se compra quando se tem ou vende-se quando se tem. Seria a tecnologia algo que se adquire vivendo, aprendendo, pesquisando, interrogando e discutindo. (VARGAS, 2003, p. 182).

Também neste sentido, Reis (1995, p. 43) afirma que “a tecnologia é um processo através do qual é inventado para satisfazer uma necessidade reconhecida”.

Fortalecendo a argumentação, cabe explicitar os aspectos centrais de uma tecnologia para Pacey (1990):

- Aspecto *técnico* – como conhecimentos, habilidades e técnicas;
- Aspecto *organizacional* – como uma atividade econômica e industrial;
- Aspecto *cultural* – sistemas de valores e éticos, acreditar em progresso.

Normalmente, a tecnologia é vista apenas com seu aspecto técnico, mas pode ser observada por outros aspectos quando, por exemplo, se analisa uma política pública da educação, verificando sua dependência sócio-políticas e de valores culturais-éticos em que se encontram.

Cabe pensar, por exemplo, nas consequências de sua implantação, como aponta Pinto (2005):

Toda tecnologia, contendo necessariamente o sentido, já indicado, de logos da técnica, transporta inevitavelmente um conteúdo ideológico. Consiste numa determinada aceção do significado e do valor das ações humanas, do modo social de realizarem-se, das relações do trabalhador com o produto ou o ato acabado, e sobretudo envolve a ligação entre o técnico, em seu papel de fabricante de um bem ou autor de um empreendimento, e o destino dado àquilo que cria. A técnica representa o aspecto qualitativo de um ato humano necessariamente inserido no contexto social que a solicita, a possibilita e lhe dá aplicação. (PINTO, 2005, p. 320).

Deste modo, uma tecnologia constituída para educação tem uma função em sua criação, ou seja, existe um propósito em sua constituição, como

o PNLD que surge para universalizar o acesso ao livro didático como material didático no processo de ensino e aprendizagem.

Contudo, traz consigo toda uma carga sócio-política-econômica e ideológica em sua função de melhoria na educação básica e em sua efetivação na realidade escolar, mas deve-se pensar em uma política educacional criada pelo Estado guiado por uma sociedade capitalista.

As ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Especialmente por se voltar para e dizer respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder. (HÖFLING, 2001, p. 35).

Entre esses movimentos e contradições, explicitados quando se pensa a política pública como tecnologia, está o PNLD. Por um lado, se busca o cumprimento do direito dos sujeitos diretamente envolvidos, professores e estudantes, de terem condições de trabalho e uma educação básica de qualidade que atenda suas necessidades e especificidades com a distribuição do livro didático pelo PNLD. Sua efetivação de fato pode constituir uma melhora concreta para uma formação básica dos discentes. Por outro lado, não escapa das relações políticas e econômicas – nem sempre legítimas – que propagam determinadas ideologias, valores e métodos capazes de favorecer a certos segmentos da sociedade em detrimento a outros.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou realizar uma revisão bibliográfica de forma sucinta o PNLD como uma política pública universalizada em todo o país, em uma visão de tecnologia no ensino no campo da CTS. Com, um olhar de uma política pública para educação básica na formação de futuros cidadãos.

Procurou-se compreender o livro didático dentro da educação básica de ensino, considerando um direito constitucional a todos, como um material didático capaz de contribuir para melhoria da educação e diminuição da desigualdade.

Destacando que sua existência surge de uma parceria de FNDE e o BM, no financiamento desta política pública com caráter emergencial de desigualdade, o PNLD tornou-se um fator crucial de investimento num país em desenvolvimento como o Brasil.

A reflexão desta política pública da educação como tecnologia evidencia a relação de forças em que está imersa e faz questionar se toda a potencialidade desse artefato da cultura escolar está sendo empregada de modo efetivo e democrático, em especial diante do seu elevado investimento para a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-lei nº 1.006, de 30 de dezembro 1938. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 05 jan. 1939. Seção 1, p. 277.

BRASIL. Decreto-lei nº 91.542, de 19 de agosto 1985. Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 ago. 1985. Seção 1, p. 12178.

BITTENCOURT, C. M. F. Em foco: História, produção e memória do livro didático. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 471-473. 2004. ISSN 1517-9702.

CHOPPIN, A. História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte. **Educação e Pesquisa**. São Paulo. v. 30, n.3, p. 549-566. 2004. ISSN 1517-9702.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303. 2008. ISSN 1980-5314.

FURTADO, A. G.; OWAGA, M. N. Políticas públicas do livro didático e o Banco Mundial. In: IX ANPED SUL – Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012, Caxias do Sul. **Atas...** Caxias do Sul: UCS, 2012.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES** [online]. vol.21, n.55, p.30-41. 2001. ISSN 0101-3262.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 57-114.

MÉNDEZ, M. C. O livro e a educação: aspectos políticos da produção do livro didático. BARBOSA, R. L. L. (Org.). **Formação de educadores: desafio e perspectivas**. São Paulo: UNESP, 2003. p. 57-70.

PACEY, A. **La cultura de La tecnología**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica. 1990.

PANSARDI, M. V. A formação de professores e o banco mundial. In: XXIV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação - III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação 2009, Vitória. **Atas...** Vitória: UFES, 2009.

PINTO, A. V.; **O conceito de tecnologia**. In: PINTO, A. V. (Org.). Rio de Janeiro: Contraponto, volume I, 2005.

REIS, M. de F. Educação tecnológica: **A montanha pariu um rato?** Portugal: Porto editora, 1995.

SANTOS, W. L. P. dos; MORTIMER, E. F. Uma análise de pressupostos teóricos da abordagem C-T-S (Ciência-Tecnologia-Sociedade) no contexto da educação brasileira. **Ensino Pesquisa Educação Ciências**. Belo Horizonte. v. 2, nº 2. 2000. ISSN 1983-2117.

SAVIANI, D. **A lei da educação: LDB: trajetória, limites e perspectivas**. 13. ed. São Paulo: Campinas, 2016.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Fafesp. São Paulo: Campinas, 2002.

VARGAS, M. Técnica, Tecnologia e Ciência. **Educação & Tecnologia**. Curitiba. nº 6. 2003. ISSN 1516-280X.

WINNER, L. **Do Artifacts have Politics?** Tradução por Fernando Manso. In: *The Whal and the Reactor – A Search for Limits in an Age of High Technology*. Chicago: The University of Chicago Press. 1986. p. 19-39.