

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS NATURAIS E EXATAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS:  
QUÍMICA DA VIDA E SAÚDE**

**PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO E  
SISTEMAS APOSTILADOS DE ENSINO: UM  
DIÁLOGO MEDIADO PELAS EVIDÊNCIAS DA  
PROVA BRASIL**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Karine Bueno do Nascimento**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2015**

**PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO E  
SISTEMAS APOSTILADOS DE ENSINO: UM DIÁLOGO  
MEDIADO PELAS EVIDÊNCIAS DA PROVA BRASIL**

**Karine Bueno do Nascimento**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde, do Centro de Ciências Naturais e Exatas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Mestre em Educação em Ciências.**

**Orientador: Prof. Dr. Luiz Caldeira Brant de Tolentino Neto**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2015**

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Nascimento, Karine Bueno do  
Programa Nacional do Livro Didático e Sistema  
Apostilado de Ensino: um diálogo mediado pelas  
evidências da Prova Brasil / Karine Bueno do Nascimento.-  
2015.  
154 p.; 30cm

Orientador: Luiz Caldeira Brant de Tolentino Neto  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa  
Maria, Centro de Ciências Naturais e Exatas, Programa de  
Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e  
Saúde, RS, 2015

1. Programa Nacional do Livro Didático 2. Sistemas  
Apostilados de Ensino 3. Políticas Públicas 4. Sistema de  
Ensino 5. Prova Brasil I. Tolentino Neto, Luiz Caldeira  
Brant de II. Título.

Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Naturais e Exatas  
Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências:  
Química da Vida e da Saúde

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação de Mestrado

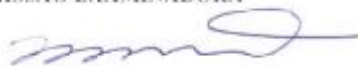
**PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO E SISTEMAS  
APOSTILADOS DE ENSINO: UM DIÁLOGO MEDIADO PELAS  
EVIDÊNCIAS DA PROVA BRASIL.**

Elaborada por

**Karine Bueno do Nascimento**

Como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Mestre em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde**

COMISSÃO EXAMINADORA



---

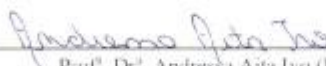
Prof. Dr. Luiz Caldeira Brant de Tolentino Neto (UFSM)

Presidente/Orientador



---

Prof. Dr. Alvaro Luiz Moreira Hypolito (UFPEL)



---

Prof. Dr. Andressa Aita Ivo (UFSM)

---

Prof. Dr. Liliã Soares Ferreira (UFSM) (Suplente)

Santa Maria, 08 de julho de 2015.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta vitória as pessoas mais importantes da minha vida, minha família.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a minha mãe por me incentivar a lutar pelos meus sonhos e acreditar no meu potencial. Esta vitória é tua! Não poderia deixar de agradecer ao meu pai que sempre me apoio nesta jornada;

Aos demais “Buenos”, Bianca, Paola e Bruno, esta conquista é por um futuro melhor para todos nós;

Ao meu “amor” (Lucas Augusto) por estar ao meu lado me apoiando, seja escutando as minhas angústias ou me fazendo rir para descontraír. Agradeço ao apoio incondicional que me destes no final desta jornada. Obrigada por tudo;

Aos amigos que torceram por mim;

Ao meu orientador, Luiz Caldeira Brant de Tolentino Neto, pela orientação, dedicação, paciência e, principalmente, pela amizade. Não há palavras para descrever o quanto sou grata.

Aos amigos do Grupo IDEIA-SM, pelo acolhimento, principalmente a Natália Possebon e Micheli Amestoy, sem vocês nada teria sido igual. Obrigada por tudo. Vocês duas são demais!

As doutoras Luciane Flores Jacobi e Michele Ferraz Figueiró pela consultoria estatística.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo auxílio financeiro.

E por fim, mas não menos importante, a banca examinadora desta pesquisa, Dr. Álvaro Luiz Moreira Hypolito, Dr<sup>a</sup> Andressa Aita Ivo e Dr<sup>a</sup>. Liliana Soares Ferreira.

## **RESUMO**

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e  
Saúde  
Universidade Federal de Santa Maria

### **PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO E SISTEMAS APOSTILADOS DE ENSINO: UM DIÁLOGO MEDIADO PELAS EVIDÊNCIAS DA PROVA BRASIL**

**AUTORA: KARINE BUENO DO NASCIMENTO**

**ORIENTADOR: LUIZ CALDEIRA BRANT DE TOLENTINO-NETO**

Data e local da defesa: Santa Maria, 08 de julho de 2015

O objetivo desta dissertação foi analisar uma geração escolar do ensino fundamental a partir dos resultados obtidos na Prova Brasil, e comparar estes resultados entre escolas que utilizam livro didático com escolas que utilizam sistema apostilado de ensino. O intervalo de tempo adotado como referência é de 2004 a 2011. Este estudo está ancorado nos pressupostos de uma pesquisa descritiva e exploratória, de natureza quantitativa, com métodos de coleta de dados documental. A amostra total é composta por 282 municípios, com resultados na Prova Brasil de 1.817 escolas. Com relação ao número de alunos envolvidos no estudo, para o ano de 2007, são 100.342 discentes, e para o ano de 2011, 54.632. Os resultados estão organizados em duas amostras: uma de âmbito nacional e outra com dados de municípios do estado de São Paulo. O estudo evidenciou na amostra de âmbito nacional que escolas que utilizaram sistemas apostilados de ensino obtiveram resultados superiores (diferença significativa) em comparação àquelas escolas que utilizaram livro didático, isto para os resultados na Prova Brasil em 2007 (leia-se anos iniciais), tanto para matemática quanto para língua portuguesa. Já para os resultados na Prova Brasil em 2011 (leia-se anos finais), ambos os conjuntos (livro didático e sistema apostilado de ensino) não apresentaram diferenças em seus resultados, tanto para matemática quanto para língua portuguesa. Já na amostra do estado de São Paulo os resultados foram diferentes. Os resultados da Prova Brasil em 2007 evidenciaram que para os anos iniciais não houve diferença entre as escolas, tanto para matemática quanto para língua portuguesa, e na Prova Brasil em 2011, em língua portuguesa o resultado se manteve, ou seja, sem diferença significativa, porém, para matemática os resultados apontam diferença significativa, com os sistemas apostilados de ensino obtendo notas superiores às escolas que utilizam livro didático. Enfim, considerando todos os aspectos que envolvem o dilema entre livro didático ou sistema apostilado de ensino, e levando em consideração os resultados deste estudo, a resposta que se chega, neste primeiro momento, é que o fato de adotar sistemas apostilados de ensino ao invés de livros didáticos não propiciam melhores resultados na Prova Brasil.

Palavras-chave: Programa Nacional do Livro Didático. Políticas Públicas. Sistema Apostilado de Ensino. Prova Brasil. Sistema de Ensino.

## **ABSTRACT**

Master's Degree Dissertation  
Master's Degree Program in Sciences Education: Chemistry of life and health Federal  
University of Santa Maria

**AUTHOR: KARINE BUENO DO NASCIMENTO**  
**ADVISOR: LUIZ CALDEIRA BRANT DE TOLENTINO-NETO**  
Date and place of Defense: Santa Maria, July 8th, 2015.

### **NATIONAL PROGRAM OF TEXTBOOKS AND TEACHING SYSTEM APOSTILLED: A DIALOGUE MEDIATED BY EVIDENCES IN BRAZIL TEST**

The aim of this work was to analyze a school generation of elementary school from the results in the Test Brazil, and compare these results between schools that using textbooks with the schools that using teaching system apostilled. We adopted as the reference time the interval 2004 to 2011. This study is moored on the assumptions of a descriptive and exploratory research, quantitative, with documental data collection methods. The total sample is composed of 282 municipalities, with results of the Brazil Test in 1,817 schools. Regarding the number of students involved in the study for the year 2007 are 100 342 students, and for the year 2011, 54,632. The results are organized into two samples: one nationwide and one with data municipalities of São Paulo. The study showed at the nationwide sample that schools that used teaching systems apostilled obtained top results (significant difference) compared to those schools that used textbook, this to the results of the Brazil Test in 2007 (read early years), both for math and for Portuguese. As for the results of the Brazil Test in 2011 (read final years), both sets (textbooks and teaching system apostilled) showed no differences in their results, both for mathematics and for Portuguese. But, in the state of São Paulo the results were different. The results of the Brazil Test in 2007 showed that for the first years there was no difference between schools, both for mathematics and for Portuguese and in the Brazil Test in 2011, in Portuguese the outcome remained, no significant difference, however, in math the results point significant difference, with teaching systems apostilled, getting higher grades to schools that using textbooks. Anyway, considering all aspects involving the dilemma between textbook or teaching system apostilled, and taking into account the results of this study, the answer is reached, at this moment, is that the fact of adopting systems apostilled instead textbooks, provide no better results in Brazil Test.

**Keywords:** National Textbook Program. Public Policy. Teaching System Apostilled. Brazil Test. Education System.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Cronologia do estudo .....	23
Figura 2: Modelo conceitual de aprendizagem.....	85
Figura 3: Resumo etapas SAE .....	96
Figura 4: Distribuição geográfica dos municípios brasileiros com IDH-M Alto.....	99
Figura 5: Distribuição geográfica dos municípios que compõem o conjunto do LD.....	103
Figura 6: Resumo das etapas PNLD .....	104

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação de livros consumíveis e reutilizáveis do PNLD para o ensino fundamental .....	39
Quadro 2: Atendimento histórico, atual e projeções do PNLD para o ensino fundamental. ...	40
Quadro 3: Semelhanças e Diferenças da ANEB e ANRESC .....	73
Quadro 4: Avaliações estaduais.....	77
Quadro 5: Metas IDEB .....	84
Quadro 6: Categorias de adesão ao PNLD .....	92
Quadro 7: Resultados etapa 5 .....	95
Quadro 8: Classificação IDH.....	98
Quadro 9: Classificação Índice de Gini .....	102
Quadro 10 - Classificação qualitativa e níveis de proficiência SAEB 5º ano .....	106
Quadro 11 - Classificação qualitativa e níveis de proficiência SAEB 9º ano .....	106
Quadro 12 - Proficiência da infraestrutura das escolas públicas municipais no Brasil.....	118

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Medidas descritivas conjunto SAE .....	108
Tabela 2 - Medidas descritivas conjunto LD.....	108
Tabela 3 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2007 para os anos iniciais em matemática .....	111
Tabela 4 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2007 para os anos iniciais em Língua Portuguesa.....	112
Tabela 5 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2011 para os anos finais em Matemática.....	112
Tabela 6 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2011 para os anos finais em Língua Portuguesa .....	113
Tabela 7 - Medidas descritivas conjunto SAE - Estado de São Paulo .....	114
Tabela 8 - Medidas descritivas conjunto LD - Estado de São Paulo.....	114
Tabela 9 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2007 para os anos finais em matemática - Estado de São Paulo.....	115
Tabela 10 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2007 para os anos iniciais em Língua Portuguesa - Estado de São Paulo.....	116
Tabela 11 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2011 para os anos finais em Matemática - Estado de São Paulo .....	116
Tabela 12 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2011 para os anos finais em Língua Portuguesa - Estado de São Paulo .....	117

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AEP	Avaliação Estadual da Escola Pública – Maranhão
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
AVA	Programa de Avaliação do Rendimento Escolar do Paraná
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CALDEME	Campanha do Livro Didático e Manuais de Ensino
CBPE	Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais
CFE	Conselho Federal de Educação
CILEME	Campanha de Inquéritos e Levantamentos do Ensino Médio e Elementar
CNLD	Comissão Nacional do Livro Didático
CNME	Campanha Nacional de Material Escolar
COC	Colégio Osvaldo Cruz
COLTED	Comissão do Livro Técnico e Livro Didático
ECT	Brasileira de Correios e Telégrafos
EJA	Educação de jovens e adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EXAEB- SE	Exame de Avaliação da Educação Básica do Estado de Sergipe
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FENAME	Fundação Nacional do Material Didático
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INEP	Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
INL	Instituto Nacional do Livro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
LD	Livro Didático
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OBEDUC	Observatório da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPET	Grupo Educacional Organização Paranaense de Ensino Técnico
PAEBES	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
PAEBES ALFA	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo de Alfabetização
PAEDBA	Projeto de Avaliação Externa de Desempenho da Bahia
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PLID	Programa do Livro Didático
PLIDEF	Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNE	Programa Nova Escola

PNLA	Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNLEM	Programa Nacional do Livro Didático do Ensino Médio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROUNI	Programa Universidade para Todos
RIPSA	Rede Interagencial de Informações para a Saúde
SABE ENSINO MÉDIO	Sistema de Avaliação Baiano de Educação
SADEAM	Sistema de Avaliação de Desempenho Educacional do Amazonas
SAE	Sistemas Apostilados de Ensino
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEGO	Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás
SAEMS	Sistema de Avaliação da Educação Básica do Mato Grosso do Sul
SAEP	Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná
SAEPE	Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SAEP	Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º grau
SAEPI	Sistema de Avaliação Educacional do Piauí
SAERJ	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro
SAERO	Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia
SAERS	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SALTO	Sistema de Avaliação do Tocantins
SARESP	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SAVEAL	Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas
SEAPE	Sistema Estadual de Avaliação de Aprendizagem Escolar
SEB	Secretaria de Educação Básica
SIADÉ	Sistema de Avaliação de Desempenho das Instituições do Distrito Federal
SIMAD	Sistema de Controle do Material Didático
SIMAD	Sistema de Controle do Material Didático
SIMAVE -PAAE	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação – Programa de Avaliação de Aprendizagem Escolar

SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação – Programa de
PROALFA	Avaliação da Alfabetização
SIMAVE PROEB	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação – Programa de
	Avaliação da Rede Pública da Educação Básica
SISCORT	Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica
SISPAE	Sistema Paraense de Avaliação Educacional
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SPAECE	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
TRI	Teoria de Resposta ao Item
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
USAID	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>1 O LIVRO DIDÁTICO EM QUESTÃO</b> .....	25
1.1 Políticas públicas do livro didático no Brasil .....	29
1.2 Programa Nacional do Livro Didático .....	35
1.3 Logística histórica e atual do PNLD .....	39
1.4 Considerações .....	50
<b>2 SISTEMA APOSTILADO DE ENSINO: COMPREENDENDO SUA HISTÓRIA</b> .....	52
2.1 Definição e disseminação dos Sistemas Apostilados de Ensino .....	52
2.2 As políticas públicas educacionais e o surgimento dos Sistemas Apostilados de Ensino na esfera pública educacional brasileira .....	55
2.3 O cotidiano educacional mediado pelos Sistemas Apostilados de Ensino .....	62
2.4 A contratação dos Sistemas Apostilados de Ensino .....	64
<b>3 AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS NO BRASIL</b> .....	66
3.1 Avaliações internacionais, nacionais, estaduais e municipais .....	69
3.2 Avaliação externa e a política neoliberal .....	78
3.3 Fatores que influenciam na aprendizagem .....	84
3.4 Estudos sobre o impacto do Livro Didático e dos Sistemas Apostilados de Ensino nas avaliações externas .....	86
<b>4 CAMINHO METODOLÓGICO</b> .....	88
4.1 Delineamento da Pesquisa .....	88
4.2 Etapas de desenvolvimento da pesquisa .....	89
4.2.1 Definição da Amostra .....	89
4.2.2. Sistemas Apostilados de Ensino .....	90
4.2.2.1 Etapa 1 - Sistema de Adesão ao PNLD .....	90
4.2.2.2 Etapa 2 - Escolas Municipais .....	93
4.2.2.3 Etapa 3 - Prova Brasil .....	94
4.2.2.4 Etapa 4 – Suspensão/Exclusão do Livro Didático .....	94
4.2.2.5 Etapa 5 – Contato Direto Municipal .....	95
4.2.3 Livro Didático .....	96
4.2.3.1 Etapa 1 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) .....	97



4.2.3.2 Etapa 2 - Sistema de Adesão ao PNLD .....	99
4.2.3.3 Etapa 3 – Sistema Apostilado de Ensino no estado de São Paulo .....	99
4.2.3.4 Etapa 4 - Escolas Municipais .....	100
4.2.3.5 Etapa 5 - Prova Brasil .....	100
4.2.3.6 Etapa 6 - Renda Domiciliar <i>Per Capita</i> Municipal .....	100
4.2.3.7 Etapa 7 - Índice de Gini da Renda Domiciliar <i>Per Capita</i> Municipal .....	101
4.2.2.8 Etapa 8 – Contato Indireto Municipal .....	102
<b>4.3 Amostra .....</b>	<b>104</b>
<b>4.4 Análise dos dados.....</b>	<b>105</b>
<b>5 UMA GERAÇÃO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL EM</b>	
<b>ANÁLISE .....</b>	<b>108</b>
<b>5.1 O caso do estado de São Paulo .....</b>	<b>113</b>
<b>5.2 Reflexões frente ao cenário desvelado .....</b>	<b>117</b>
<b>6 DELIBERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>124</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>135</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>150</b>

## INTRODUÇÃO

No Brasil, assim como em outros países emergentes, as políticas públicas são impactadas, na maioria das vezes, pelas tendências e orientações advindas de organizações internacionais, tais como: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sobretudo dos organismos financeiros, como o Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

As interferências destes organismos nas políticas públicas podem ser observadas em diversos setores, principalmente o educacional, e, especialmente nas ações tomadas pelos governos que tem como pano de fundo propostas de melhoria da qualidade, equidade e eficácia da educação básica. Dentre as políticas públicas educacionais brasileiras que sofreram influências destas organizações/organismos é possível citar a universalização da educação básica, ampliação do ensino fundamental para nove anos, inclusão escolar de alunos com deficiências, programas de merenda e transporte escolar, educação a distância, políticas voltadas para o aperfeiçoamento e qualificação do livro didático, a descentralização do ensino via municipalização, e a criação de um sistema de avaliação externa em larga escala da educação básica.

Estas políticas públicas podem ser compreendidas pelo viés da Reforma Educacional ocorrida no Brasil a partir da década de 1990 (SOUZA; FARIA, 2004). Tais reformas reformularam o sistema educacional brasileiro, que num primeiro momento, ou até sob um olhar ingênuo é possível enunciar que desencadeariam em benefícios sem precedentes para o Brasil. Todavia, a história é um pouco diferente. Com um olhar mais crítico sobre estas reformas educacionais no Brasil, é possível notar a semântica neoliberal entrelaçada nestas políticas.

De forma muito simples o neoliberalismo pode ser compreendido por um conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defendem a redução seletiva da participação do estado na economia. Conforme Carinhato (2008, p.38) “a ideologia neoliberal contemporânea é, fundamentalmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada”.

Conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) o neoliberalismo apresenta características intrinsecamente ligados ao processo de globalização difundido no mundo pós anos 80, o que propiciou mudanças substanciais nos aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais em diversos países. No que tange o campo educacional Gentili (1996, p.05) destaca que o

neoliberalismo “consiste em transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado questionando assim seu caráter de *direito* e reduzindo-a a sua condição de propriedade”.

Assim, Ivo (2013) salienta que as reformas educacionais no Brasil acompanharam uma agenda global de reformas para a educação. Conforme a autora, o discurso destas reformas, embasados pelas agências multilaterais (leia-se PNUD, UNESCO, UNICEF, BM e FMI) tinham como foco a melhoria da educação básica. Por este motivo, como já dito anteriormente, umas das políticas públicas que surge neste cenário é a criação de um sistema de avaliação em larga escala, pois o que se almejava era uma educação de qualidade, deveria então existir uma forma de “medir” qual a qualidade das escolas brasileiras.

Todavia, esta política pública embasada numa perspectiva neoliberal tomou rumos um pouco diferente do esperado. Segundo Freitas (2013) o que se esperava com esta política pública de avaliação era ter uma metodologia capaz de ser aplicada em todas as redes da educação básica do Brasil, para que assim pudéssemos ter acesso às informações sobre as escolas e conseqüentemente elaborar políticas públicas para melhorar o ensino. No entanto, ainda conforme o autor, éramos ingênuos de não pensar que inseridos numa sociedade capitalista isto não se tornaria um mercado que envolveria milhões de reais.

Seguindo nesta linha de pensamento, com a implementação dos sistemas de avaliação em larga escala, que são exames padronizados para aferir o nível de proficiência dos alunos em determinadas disciplinas escolares é instaurado de maneira generalizada e equivocada, a partir dos resultados obtidos nestas avaliações, classificações ou rankings das escolas, os quais são considerados indicadores de qualidade de educação. Assim, “a lógica do mundo privado, a sua ênfase no mercado, no individualismo, na competitividade, na performance invadem o espaço público escolar” (IVO, 2013, p.23). Freitas (2013) argumenta que nesta lógica há inúmeras empresas que se dispõem a “consertar” aquilo que foi encontrado na avaliação externa.

Referente ainda à qualidade da educação e relacionada às interferências internacionais na criação de políticas públicas brasileiras, são elaboradas e implementadas políticas mais consistentes referentes aos materiais didáticos utilizados na educação básica do Brasil, especialmente aquelas que fazem menção ao livro didático. Isto porque para propiciar uma educação de qualidade é necessário que professores e alunos possam ter acesso a materiais didáticos de qualidade.

Deste modo, as políticas públicas direcionadas ao livro didático são de suma importância uma vez que este é considerado uma referência de material didático da educação brasileira devido aos investimentos em sua qualidade técnica e pedagógica, visto que os

docentes e discentes terão acesso a materiais sem erros conceituais, atualizados e livres de preconceitos, distribuídos gratuitamente para toda a rede de educação básica (exceto educação infantil) em âmbito nacional, por intermédio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Dessa forma, trata-se de uma política pública essencial para a educação brasileira, visto que em muitos casos é o único material didático que professores e alunos têm acesso para auxiliar no processo de ensino-aprendizagem.

Contudo, é preciso deixar claro que a produção de livros didáticos para a educação básica no Brasil se configura também em um mercado, pois empresas privadas elaboram livros para vender ao governo para que assim estes sejam distribuídos gratuitamente para todas as escolas públicas da educação básica em âmbito nacional. Ou seja, ele é uma fonte de renda significativa para as empresas que participam do Programa Nacional do Livro Didático.

No entanto, há alguns anos o livro didático, para alguns gestores públicos, não supre mais as demandas do contexto educacional brasileiro. De fato concordamos que o livro didático por si só não é capaz de atender às necessidades para propiciar uma educação de qualidade, é preciso muito mais. Porém, os novos paradigmas educacionais impostos pela reorganização do sistema educativo brasileiro pós-reformas levam a uma concepção, a nosso ver, equivocada de qualidade de educação. Para alguns a qualidade da educação pode ser mensurada através de uma avaliação pontual, a qual definirá se seu estado, município ou escola é capaz de propiciar uma educação de qualidade. Para nós este é somente um dos componentes para se avaliar a qualidade da educação.

Assim, a concepção recorrente de qualidade de educação considera que uma escola terá qualidade na educação se alcançar notas elevadas nas avaliações externas. Com isso, Ivo (2013, p.24) destaca que o “contexto escolar tenta se adequar as novas diretrizes, o que pode provocar mudanças significativas no currículo escolar, bem como ter repercussões sobre o trabalho docente”. Assim, imerso a uma lógica mercantilista, que exacerba a competição, os gestores públicos estão optando pela utilização de outro material didático para as escolas públicas municipais, os Sistemas Apostilados de Ensino<sup>1</sup>, por entenderem que este é o material mais adequado a ser utilizado. Estes Sistemas Apostilados de Ensino chegam às escolas públicas por meio da parceria público-privada que os municípios estabelecem com as empresas.

Os Sistemas Apostilados de Ensino se igualam aos livros didáticos no que concerne a sua forma de elaboração/fabricação, realizada por seus respectivos autores em parceria com

---

<sup>1</sup> É obvio que os docentes e escolas devem usar os mais diferentes materiais didáticos durante suas aulas, no entanto, neste caso, estamos fazendo referência entre a utilização de livro didático ou sistemas apostilados de ensino em escolas públicas brasileiras.

empresas privadas e/ou editoras de livros. Porém, diferentemente dos livros distribuídos pelo PNLD, estes não passam por nenhum tipo de avaliação, e enquanto o livro didático é escolhido pelos professores em cada escola, este é escolhido pelo gestor municipal (muitas vezes o prefeito ou secretário de educação). Uma vez que o gestor municipal opte pelo Sistema Apostilado de Ensino, ele passa a ser utilizado em toda a rede de ensino municipal pública do município.

O principal discurso/argumento das empresas para promover a venda de seus materiais didáticos (as apostilas), é que a utilização do seu material pode aumentar os índices educacionais municipais nas avaliações externas de larga escala realizadas pelo Governo Federal, como por exemplo, a Prova Brasil. Pois além das apostilas, estas empresas vendem - geralmente - um “pacote completo” de serviços que engloba: capacitação para os docentes e portais eletrônicos de recursos pedagógicos, os quais têm como finalidade criar estratégias para atender as metas propostas pelo Ministério da Educação para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o que segundo Britto (2011) interfere diretamente na autonomia dos professores, visto que estes ficam restritos a um roteiro de organização didática proposta pelas empresas.

A Prova Brasil é uma avaliação censitária promovida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que envolve alunos da 4ª série (atual 5º ano) e 8ª série (atual 9º ano) do ensino fundamental das escolas públicas das redes municipal, estadual e federal, a qual ocorre a cada dois anos e tem como objetivo avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas (ainda que somente em língua portuguesa e matemática). O IDEB por sua vez, é um indicador calculado a partir dos dados sobre fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações do INEP, que dependendo dos resultados destas variáveis tem como consequência uma nota simbólica que diversifica em uma escala de 0 a 10.

Os resultados alcançados pelas escolas, municípios e unidades da Federação, servem de subsídio para implementação, (re)formulação e supressão de políticas públicas educacionais em âmbito federal, estadual e municipal. Contudo, uma face negativa se apresenta quando uma inversão dos papéis ocorre, as avaliações externas que deveriam servir como uma das fontes para avaliar a realidade escolar passam a ter um fim em si mesmas, quando o objetivo final destas avaliações começa a pautar um currículo escolar que se ocupa somente em obter notas elevadas nestes testes. Isto decorre, principalmente, pelas políticas públicas de responsabilização (*accountability*) que intensificaram-se no país.

É preciso deixar claro que o problema não é empenhar-se em atingir notas elevadas, desde que estas sejam fruto de um trabalho que articule as diversas áreas do conhecimento, considerando o aluno como sujeito de sua aprendizagem. O problema é quando o que importa é apenas conquistar notas altas nessas avaliações. E isto é o que geralmente ocorre, e as estratégias utilizadas são o estreitamento curricular nas instituições de ensino, e o aluno sendo considerado como objeto, onde basta memorizar o conteúdo para a prova.

Para diversos especialistas é este papel contraditório que os Sistemas Apostilados de Ensino têm empenhado nas escolas públicas, o que nos permite refletir sobre sua legitimidade. No entanto, raros são os estudos que se dedicam a investigar se existe realmente diferença entre as notas obtidas pelos alunos nas avaliações em larga escala, se comparado escolas/municípios que adotam os Sistemas Apostilados de Ensino com escolas/municípios que utilizam o livro didático, pois com estudos que abordassem esse tipo de comparação é que seria possível aprofundar as problematizações sobre as diferenças entre os materiais, suas implicações no ambiente escolar, bem como os investimentos públicos realizados, tendo como ponto chave deste debate a qualidade educacional que se almeja com tais práticas, e principalmente, se isto significa qualidade.

Ciente deste cenário, surgiu a seguinte questão problematizadora: **“O fato de adotar Sistemas Apostilados de Ensino ao invés de Livros Didáticos propicia melhores resultados na Prova Brasil?”**

Para responder esta questão, este estudo tem como objetivo analisar uma geração escolar do ensino fundamental a partir dos resultados obtidos na Prova Brasil, comparando escolas que adotaram Sistemas Apostilados de Ensino com escolas que utilizaram Livros Didáticos. Para que isto seja possível, o intervalo de tempo adotado como referência é de 2004 a 2011. Ou seja, os alunos que ingressaram em 2004 na 1ª série realizaram a Prova Brasil em 2007 quando estavam na 4ª série. No ano seguinte, estes alunos ingressaram na 5ª série e realizaram novamente a Prova Brasil em 2011 quando estavam na 8ª série<sup>2</sup>.

Isto se trata de uma projeção, visto que não podemos assegurar que os alunos que realizaram a Prova Brasil em 2007 na 4ª série, foram os mesmos que realizaram a avaliação em 2011 na 8ª série, todavia também não se pode excluir a hipótese dos mesmos alunos terem

---

<sup>2</sup> Os estudantes que ingressaram em 2004 na 1º série, iniciaram sua escolarização nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental utilizando os livros didáticos do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) de 2004 voltado ao anos iniciais, os quais foram escolhidas as coleções em 2003 pelos docentes. O mesmo ocorre quando ingressam na 5ª série em 2008, onde continuam sua escolarização com os livros didáticos do PNLD de 2008 voltado aos anos finais, escolhidos as coleções em 2007. No caso dos Sistemas Apostilados de Ensino, os alunos que iniciaram sua escolarização em 2004 na 1º série, ingressaram utilizando as apostilas, e seguiram utilizando até o término do ensino fundamental.

participado de ambos os anos da avaliação. Porém, devido os casos de repetência, evasão e mudanças dos alunos de escolas (de municipais para estaduais e vice-versa) e de cidade é provável que alguns alunos não sejam os mesmos. Esta é uma variável que por momento não abordaremos, mas estamos cientes das possíveis implicações que esta pode ocasionar. Por hora, iremos nos deter nos resultados obtidos na Prova Brasil pelas escolas/municípios ao longo dos anos a partir de uma cultura de utilização de livro didático versus utilização de Sistemas Apostilados de Ensino em escolas públicas municipais.

Para melhor exemplificar, elaboramos o esquema abaixo:

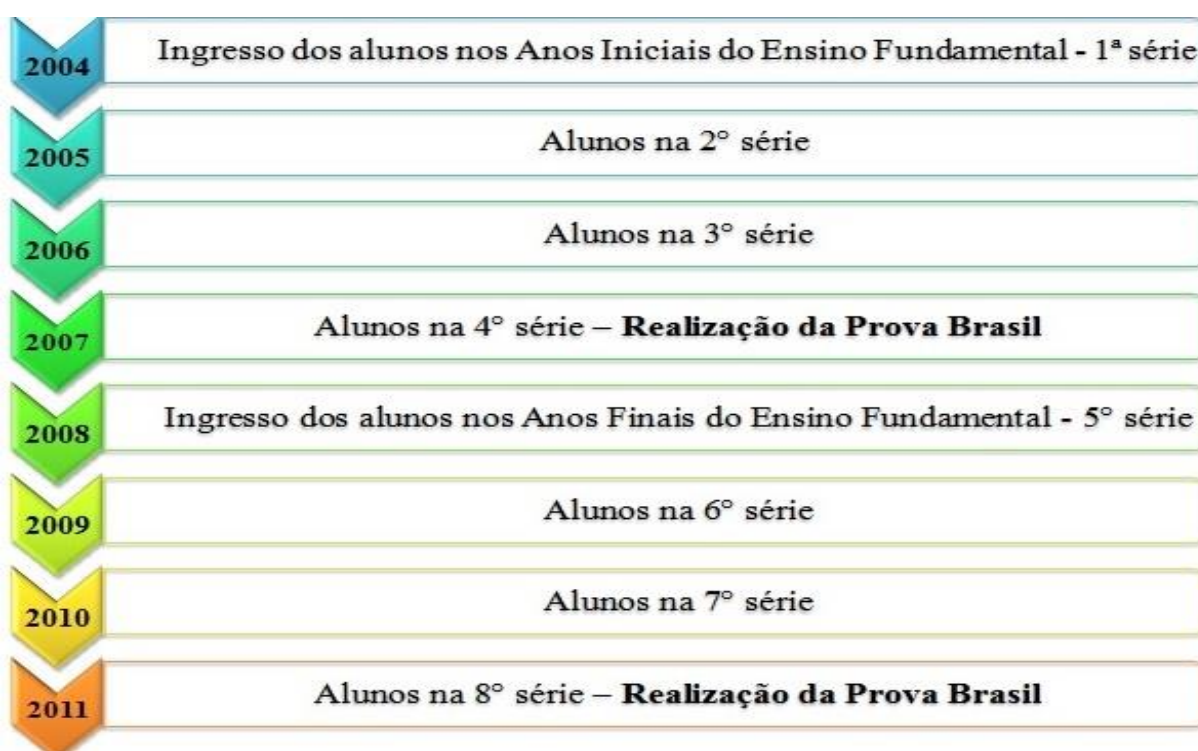


Figura 1: Cronologia do estudo

É importante frisar que não estamos atribuindo ao material didático a exclusividade pelo desempenho do aluno nos testes padronizados, pois há outros aspectos que interferem na performance dos discentes, o qual podemos estruturar em quatro grandes eixos: sociedade, escola, família e aluno, os quais nos deteremos a exemplificar no referencial teórico deste estudo. No entanto, mesmo o material didático não sendo o único responsável pelos resultados dos alunos nas avaliações externas, está o considerando como um componente importante neste processo, que devido à grande escala que nos propomos a realizar neste estudo será possível traçar conexões robustas sobre o impacto dos diferentes materiais didáticos nos resultados dos discentes na Prova Brasil.

Para alcançarmos o objetivo proposto nesta dissertação o estudo encontra-se organizado em quatro blocos com seus respectivos capítulos. O primeiro bloco abrange o quadro teórico deste estudo, o qual está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo abordamos os aspectos ligados ao Programa Nacional do Livro Didático, tais como: definição do livro didático, as políticas públicas históricas e atuais que englobam o programa e sua logística. Por outro lado, o segundo capítulo apresenta o referencial dos Sistemas Apostilados de Ensino, no qual nos propusemos a refletir sobre seu surgimento na esfera educacional básica pública e suas implicações na escola pública. Por fim, o terceiro capítulo deste bloco, visa apresentar aspectos relacionados às avaliações externas em âmbito internacional, nacional, estadual e municipal, as variáveis que influenciam no processo de aprendizagem dos alunos e estudos sobre o impacto do livro didático e dos Sistemas Apostilados de Ensino nos resultados dos discentes da educação básica pública nas avaliações em larga escala.

Como segundo bloco, temos o quarto capítulo no qual apresentaremos a abordagem metodológica, com detalhamentos dos procedimentos de obtenção e análise dos dados. O terceiro bloco está sistematizado em um único capítulo (quinto), que tem por objetivo expor os resultados obtidos através da metodologia adotada, assim como a discussão dos mesmos. Encerrando com o quarto bloco (sexto e último capítulo), em que traremos as considerações finais deste estudo. Na sequência, temos a listagem das referências utilizadas durante a pesquisa e os apêndices<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Vale destacar que este trabalho faz parte de um grande projeto intitulado Desempenho Escolar Inclusivo na Perspectiva Multidisciplinar, aprovado no edital 38/2010/CAPES/INEP do Observatório da Educação (OBEDUC). O referido projeto é estruturado em quatro eixos, a saber: 1) Estimativa da Influência dos Distúrbios de Aprendizagem nos Índices de Desempenho Escolar em Língua, Matemática e Iniciação à Ciência; 2) Estudo da Influência da Tecnologia dos Meios de Testagem no Resultado Final de Testes de Desempenho em Língua, Matemática e Iniciação à Ciência - Influência da Tecnologia em Testes de Avaliações Padronizadas; 3) Produção de Materiais Formativos e Instrucionais que contemplem o Enfrentamento das Dificuldades de Aprendizagem, como Dislexia, Discalculia, Deficit de Atenção e Hiperatividade no processo de formação do professor pesquisador; 4) Estudo da Correlação entre o Desempenho Escolar em Língua e Matemática e Iniciação à Ciências - Estudo da correlação entre Desempenho escolar e Livro Didático. O qual é desenvolvido com a colaboração entre cinco universidades: Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal de Sergipe (UFS) e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Os frutos dos esforços entre as instituições e os eixos de pesquisa são e serão teses e dissertações, bem como a publicações de artigos e participações em eventos. O presente trabalho está vinculado ao eixo de Estudo da Correlação entre o Desempenho Escolar em Língua e Matemática e Iniciação à Ciências - Estudo da correlação entre Desempenho escolar e Livro Didático;



# 1 O LIVRO DIDÁTICO EM QUESTÃO

Sendo o Livro Didático (daqui em diante LD) o material de apoio didático-pedagógico mais utilizado na história da educação mundial (BITTENCOURT, 2008), defini-lo não deveria ser problema, pois a primeira vista - poderíamos dizer genericamente -, todos sabemos o que é. No entanto, segundo Bittencourt (2004, p.1) “apesar de ser um objeto bastante familiar e de fácil identificação, é praticamente impossível defini-lo”. Choppin (2004, p.549) em uma tentativa de entender o que é LD nas diversas sociedades e culturas pelo mundo, concluiu que “na maioria das línguas, o “livro didático” é designado de inúmeras maneiras, e nem sempre é possível explicitar as características específicas que podem estar relacionada a cada uma das denominações”, e complementa salientando que alguns pesquisadores se esforçam em esclarecer o que é um LD, mas ainda assim constata-se que a maioria deles se omite em defini-lo. Conforme Choppin (2007, p.9):

Sob uma aparente banalidade e uma familiaridade enganadora, o manual escolar é um objeto complexo. Trata-se de um produto cultural cujas funções são plurais: instrumento iniciático da leitura, vetor linguístico, ideológico e cultural, suporte - durante muito tempo privilegiado - do conteúdo educativo, instrumento de ensino e de aprendizagem comum à maioria das disciplinas. Mas também um objeto manufaturado, amplamente divulgado em todo o mundo, cuja produção e difusão se inscrevem em uma lógica industrial e comercial.

Nesta perspectiva, o LD por ser um objeto que assume múltiplas facetas é pesquisado “enquanto produto cultural, como mercadoria, como suporte de conhecimentos e de métodos de ensino das diversas disciplinas e matérias escolares; e, ainda como veículo de valores, ideológicos ou culturais” (BITENCOURT, 2004, p.1). Ambos os autores supracitados, destacam que pesquisas envolvendo as diversas funções que o LD exerce na sociedade começaram a partir dos anos 60, e intensificaram-se na década de 80, e os resultados destas investigações propiciaram compreender sua complexidade.

Os países precursores de pesquisas envolvendo o LD foram os Estados Unidos, Alemanha, Japão e Inglaterra (CHOPPIN, 2004). No Brasil, pesquisas sobre o LD na década de 60 privilegiavam os conteúdos dos livros e denunciavam o caráter ideológico que os textos apresentavam, concomitantemente a estas pesquisas, outras temáticas foram ganhando espaço, e a partir da década de 80, pesquisas com relação a qualidade do livro e as políticas públicas que o norteavam se destacaram (BITENCOURT, 2004).

Zambon (2012) ao analisar teses e dissertações produzidas no Brasil no período de 1972 a 2008 constatou que os estudos envolvendo o LD ampliaram significativamente a partir de 1996, isto é, após o início das avaliações pedagógicas dos livros e conseqüentemente a publicação do primeiro Guia do LD. Segundo a autora, a maioria dos estudos está concentrada nas temáticas de análise do conteúdo do livro, seguido por utilização de recursos e estratégias didáticas, e em menor quantidade, análises da utilização e processo de escolha do LD.

Bastos et al (2012) deram um enfoque diferente, e analisaram os artigos publicados em revistas de Ensino e Educação no Brasil no período de 1999 a 2012 sobre LD, e concluíram que as pesquisas geralmente norteiam as questões históricas, análise e utilização do LD, além disso, aspectos sobre a industrialização e investigações sobre o Programa Nacional do Livro Didático (daqui em diante PNLD) também são frequentes.

No decorrer destas pesquisas que tinham o LD como objeto de investigação, alguns estudiosos no Brasil arriscaram-se em definir o LD. Para Oliveira (1984, p.11) LD é “um material impresso, estruturado, destinado ou adequado a ser utilizado num processo de aprendizagem ou formação”. Lima (1996, p.15) em uma tentativa de elucidar este conceito partindo do significado das palavras livro e didática o define como “um instrumento que deveria tornar o ensino mais eficiente e que deveria ser utilizado pelo professor, a fim de instruir o educando de acordo com os programas escolares pré-estabelecidos”. Lopes (2007, p.208) considera que o LD pode ser compreendido como “uma versão didatizada do conhecimento para fins escolares”. Já Horikawa e Jardimino (2010, p.154) definem o LD como “um material organizado por editoras, que estrutura o trabalho do professor, em termos de sequenciação dos conteúdos, de atividades didáticas e de sua distribuição segundo o tempo escolar e a seriação”.

Percebe-se que estas definições, embora elaboradas em épocas/contextos diferentes da educação brasileira, têm a maioria a mesma base, o LD como auxiliar do professor. Ficando desta maneira, as tentativas de defini-lo restrita a sala de aula. No entanto, diante da complexa teia de significados que envolve o conceito de LD, optamos neste trabalho por compreendê-lo em sua complexidade, não ficando restrito a uma única dimensão que o compõem. Deste modo, toda vez que falarmos sobre LD, estaremos nos referindo a quatro eixos principais em um mesmo termo: educação, cultura/ideologia, economia e política.

Enquanto eixo educacional este se configura como uma importante ferramenta pedagógica no cotidiano escolar, e sua denominação está atrelada às definições citadas anteriormente, isto é, o LD como apoio ao trabalho docente. Aos olhos de Choppin (2004) o LD enquanto eixo educacional pode ser compreendido a partir da sua função referencial e

instrumental. Ou seja, função referencial tem relação estreita com o currículo ou programa de ensino de uma sociedade, se constituindo como um suporte privilegiado dos conteúdos educativos que a sociedade acredita ser necessário transmitir às novas gerações. Como função instrumental, pode-se dizer que seria a continuidade da função referencial em que os LDs propõem métodos de aprendizagem, exercícios ou atividades que visam facilitar o processo de ensino-aprendizagem.

Embora as características explicitadas acima já denotem uma grande complexidade, este eixo ainda apresenta outras características que se desdobram com o cotidiano escolar. Uma delas se refere ao uso exclusivo do LD nos ambientes escolares. Conforme Frison (et al. 2009) a maioria das escolas utiliza o LD como único instrumento de apoio ao trabalho docente, o que para Horikawa e Jardimino (2010) é reflexo da má formação inicial e continuada dos docentes, que aliada à precariedade da educação pública da maioria das escolas, culmina no LD como norteador da práxis educativa.

Para diversos especialistas da área este quadro pode ser revertido através de investimentos públicos no que cerne à qualificação da formação profissional dos docentes (inicial e continuada), tornando-os capazes de desvincular sua prática didática somente ao LD, assim como investimentos em infraestruturas escolares, que de acordo com Soares Neto et al. (2013) as escolas brasileiras estão longe de alcançar um ambiente adequado de aprendizagem, no que se refere a capacidade de propiciar uma educação de qualidade.

Embora este estudo tenha como foco analisar a influência do LD no desempenho dos alunos do ensino fundamental na Prova Brasil, não consideramos que este deve ser o único material utilizado durante o processo de ensino-aprendizagem dos discentes, como apontam Lajolo (1996), Bittencourt (2004), Choppin (2004) e Tagliani (2009). Para Lajolo (1996) todo material pode se tornar didático, depende somente da criatividade do professor, no entanto, alguns dos materiais se apresentam como elementos essenciais do que outros, e destaca os LD como um deles, devido aos investimentos públicos voltados ao seu aperfeiçoamento técnico e pedagógico.

Com relação ao eixo cultural e ideológico, Choppin (2004) considera este o ofício mais antigo que o LD exerce na sociedade. Para o autor o LD é considerado em muitas sociedades como um “instrumento privilegiado de construção de identidade [...] essa função tende a aculturar - e, em certos casos, a doutrinar - as jovens gerações” (Id., 2004, p. 553). Horikawa e Jardimino (2010, p. 156) trazem como exemplo da coerção ideológica exercida e disseminada pelos LDs na sociedade: a atuação do docente em que, “o professor foi, por um longo tempo,

orientado pelas atividades propostas nos manuais a ensinar aos alunos os valores da submissão, do respeito à ordem e do individualismo, dando ao ensino um conteúdo altamente moralizante”, que visavam atender as demandas da burguesia. Atualmente no Brasil, estes aspectos foram superados devido a avaliação pedagógica que os LDs passam, no entanto, ainda está presente a ideologia dos autores dos LDs, desde que estes não firam os preceitos constitucionais. Conforme Catelli (2007, p. 5),

Uma obra didática não pode ser doutrinária, ou seja, ela não pode fazer propaganda política, partidária ou criar artifícios para induzir alguém a se filiar a uma determinada corrente de pensamento. No entanto, não é possível exigir que as obras sejam isentas de opinião. As obras didáticas devem, sim, apresentar diversas visões de mundo e correntes de pensamento, devem ser plurais o tanto quanto é possível.

Desta maneira, este eixo estabelece relações estreitas com o eixo educacional, visto que este último tem por finalidade transmitir as novas gerações o que a sociedade considera importante saber, ou seja, sua cultura e ideologia.

Já o eixo econômico faz menção aos investimentos públicos realizados para obtenção dos LDs, visto que estes são produzidos por editoras privadas que elaboram os livros de acordo com as exigências do Ministério da Educação e Cultura (MEC) para as escolas públicas. Munakata (2012, p.51) destaca que o LD enquanto mercadoria é fruto de um

Regime baseado na troca, o valor de uso da mercadoria, que se refere à sua utilidade para satisfazer essas necessidades, aparece também como suporte material do valor de troca, pelo qual as mercadorias são trocadas no mercado. Com o livro didático não é diferente. Como valor de uso, satisfaz as necessidades de certa expectativa dita educacional, mas, para realizar a satisfação dessas necessidades, subordina-se ao valor de troca e às suas determinações.

No Brasil, este investimento envolve milhões de reais e abastece o mercado livreiro significativamente. Pode-se dizer que existe uma zona de conforto para as editoras que vendem seus LDs para o MEC, pois é desta forma que estas garantem substancialmente suas vendas anuais. Estes grupos editoriais são peças fundamentais do PNLD, uma vez que o Estado não é produtor de obras didáticas. No entanto, Höfling (2000) nos chama a atenção para o número reduzido de editoras que estão envolvidas neste processo. Com base nos relatório da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) a autora evidência a centralização da participação de certos grupos editoriais entre as décadas de 70 e 90, a saber: Brasil, FTD, Saraiva, Ática, IBEP, Nacional e Scipione. Britto (2011) ao realizar a mesma análise pós década de 90, cita todas as editoras elencadas acima, e acrescenta a editora Moderna.

Por fim, o eixo político faz referência às Políticas Públicas que envolvem o LD, as quais iniciaram no Brasil a partir da década de 30 - veremos detalhadamente este aspecto a seguir -. Estas Políticas Públicas tornaram o LD uma referência de material didático para o trabalho docente, devido aos investimentos públicos que há anos vem sendo realizado pelo Estado a fim de propiciar uma Educação Básica pública de qualidade e equidade.

Nota-se após este esboço que definir o LD não é uma tarefa fácil, visto que se pode alocar o LD em diversas especificidades, levando em conta principalmente o contexto cultural e social que está inserido. No caso do Brasil, ainda há possibilidades de expandir ainda mais as categorias em que os LDs podem ser classificados, e para cada uma destas especificidades é possível elaborar uma tese. Nesta perspectiva, não iremos nos aprofundar neste tema, o que almejávamos era deixar claro a compilação de significados que envolve o LD, o que acarreta na dificuldade de defini-lo em sua totalidade.

### **1.1 Políticas Públicas do livro didático no Brasil**

A história do LD associado às Políticas Públicas no Brasil tem início aproximadamente 80 anos atrás<sup>4</sup>. Segundo Cury (2009) é na Constituição de 1934 que o livro, sob a rubrica material escolar, começa a fazer parte de políticas mais amplas e contínuas no Brasil<sup>5</sup>. Conforme esta Constituição (BRASIL, 1934), fica decretado (art. 157 - § 2º) que parte dos fundos da União, os Estados e Distrito Federal será aplicado em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica. Esta constituição foi promulgada pelo então presidente Getúlio Vargas, dando início a uma nova ordem política no Brasil.

No entanto, devido a embates políticos e ideológicos, em 1937, próximo às eleições em janeiro de 1938, o então presidente Getúlio Vargas outorga em 10 de novembro de 1937 a nova Constituição brasileira, conhecida como Constituição do Estado Novo, implantando um período de ditadura, sem previsão de novas eleições. Desta maneira, Getúlio Vargas decretou o

---

<sup>4</sup> Neste estudo falar-se-á da história do LD no Brasil a partir de seus desdobramentos com as políticas públicas do país, pois, se tratando da chegada de LD no Brasil, este data de 1549 com a chegada dos Jesuítas, juntamente com a expedição de Tomé de Souza, os quais trouxeram livros escolares para auxiliar no ensino de leitura e escrita no país (CURY, 2009).

<sup>5</sup> Certamente Cury considera a Constituição de 1934 como o início de políticas públicas voltada ao LD, pois as constituições brasileiras que a antecederam (Constituição de 1824 e 1891) não havia menção a políticas voltadas a educação.

fechamento do Congresso Nacional e os prefeitos municipais passaram a ser nomeados pelos governadores, estes nomeados por Getúlio Vargas.

Em meio a este cenário, em 1937 criou-se o Instituto Nacional do Livro (INL), através do Decreto de Lei nº 93, de 21 de Dezembro de 1937 (BRASIL, 1937), o qual tinha como umas das obrigações organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e incentivar a organização e auxiliar a manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional. Para fins de organização, o Instituto ficou dividido em seções, com seus respectivos chefes e exerciam diferentes atividades. Freitag, Costa e Motta (1997, p.12) destacam que dentre estas seções, existia a coordenação do livro, “a qual tinha como obrigação planejar as atividades relacionadas com o livro didático e estabelecer convênios com órgãos e instituições que assegurassem a produção e distribuição do livro didático”.

No entanto, o termo LD não tinha ainda uma definição estabelecida. Assim, no Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938 (BRASIL, 1938), foram considerados LD os compêndios e os livros de leitura de classe. E esclarece que compêndios são livros que exponham, total ou parcial, a matéria das disciplinas constantes dos programas escolares e livros de leitura são os livros usados para leitura dos alunos em aula.

Neste decreto também ficou instituído, em caracter permanente a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), subordinada ao Ministério da Educação, e a esta comissão competia:

Examinar os livros didáticos que lhe forem apresentados, e proferir julgamento favorável ou contrário à autorização de seu uso; estimular a produção e orientar a importação de livros didáticos; indicar os livros didáticos estrangeiros de notável valor, que mereçam ser traduzidos e editados pelos poderes públicos, bem como sugerir-lhes a abertura de concurso para a produção de determinadas espécies de livros didáticos de sensível necessidade e ainda não existentes no país; promover, periodicamente, a organização de exposições nacionais dos livros didáticos cujo uso tenha sido autorizado na forma desta lei (BRASIL, 1938, art. 10).

Assim, por meio deste decreto, estabelece no Brasil a primeira política de legislação e controle de produção e circulação do LD no país (BRASIL, 2012a). Porém, considerando os aspectos governamentais instalados no Brasil pelo Estado Novo (centralizado e controlador), Freitag, Costa e Motta (1997, p.13), salientam que “estes decretos, bem como as obrigações da CNLD, tinham muito mais a função de um controle político-ideológico que propriamente a função didática”.

Em 1945, após diversas crises e pressões políticas, o Estado Novo deixa de vigorar e o Brasil tem um novo presidente escolhido através de votação<sup>6</sup>. Ainda em 1945, é decretado pelo presidente interino do Brasil, José Linhares, a Lei nº 8,460, de 26 de dezembro de 1945 (BRASIL, 1945), a qual consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do LD. Segundo Cury (2009, p. 123) “o novo decreto manteve a estrutura e as linhas gerais do anterior, introduzindo novas diretrizes como: proíbe a mudança do livro no decurso do ano escolar e atribui ao INL a incumbência da publicação oficial dos livros didáticos”. Para Höfling (2000), o estado passou então a assumir o controle sobre o processo de adoção de livros em todos os estabelecimentos de ensino no território nacional. Percebe-se que as questões pedagógicas relacionadas ao LD ainda deixavam a desejar.

Entre os anos de 1952 a 1955, houve duas fortes campanhas relacionadas aos materiais didáticos,

Em 1952 Anísio Teixeira, então Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), criou a Campanha do Livro Didático e Manuais de Ensino (CALDEME). Anísio Teixeira propôs, como mecanismo para superar as deficiências de qualificação dos professores do ensino secundário, a criação de duas campanhas: Campanha de Inquéritos e Levantamentos do Ensino Médio e Elementar (CILEME) e Campanha do Livro Didático e Manuais de Ensino (CALDEME). A primeira faria o levantamento das deficiências no processo de ensino e a segunda teria a incumbência de elaborar livros didáticos, guias e manuais de ensino para professores e diretores das escolas, para suprir as deficiências identificadas nos inquéritos da CILEME. Em 1955, a CALDEME foi absorvida pelo Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE), vinculado ao INEP e, em 1956, transformada em Campanha Nacional de Material Escolar (CURY, 2009, p.123).

A Campanha Nacional de Material Escolar (CNME) foi instituída pelo Decreto nº 38.556, de 12 de janeiro de 1956 (BRASIL, 1956) e tinha como finalidade promover, incrementar e distribuir material didático com o objetivo de contribuir para a melhoria do mesmo. Segundo Filgueiras (2013), esta campanha tinha ainda como objetivo amenizar o custo do ensino, muito caro na época, principalmente dando assistência aos estudantes carentes. Pois, diferente na merenda escolar, o material didático não era gratuito, e sim vendido (CURY, 2009), desta forma a CNME vende seus materiais pelo preço de custo de fabricação. De acordo com Filgueiras (2013, p.322) a CNME ampliou suas funções em 1962, quando passa a produzir também coleções de Cadernos MEC:

---

<sup>6</sup>Esta eleição, é considerada a primeira efetivamente democrática ocorrida no Brasil. Na qual foi eleito para presidência Eurico Gaspar Dutra que assumiu em 31 de janeiro de 1946. Deste modo, desde término do Estado Novo até o novo presidente assumir o cargo, o Brasil teve presidente interino José Linhares de 29 de outubro de 1945 a 31 de janeiro de 1946.

Com a implantação da LDB em 1961 as funções da CNME se ampliaram. Assim, a partir de 1962 a Campanha começou a produzir a coleção Cadernos MEC, manuais de exercícios e livros de conteúdos para as matérias obrigatórias, complementares e optativas do ensino secundário, indicadas pelo Conselho Federal de Educação (CFE): Português, História, Geografia, Matemática e Ciências (Iniciação à Ciência, Ciências Físicas e Biológicas, Química e Física), Desenho, Estudos Sociais e Contabilidade.

Abre-se um parênteses para destacar que em 1964 no Brasil iniciou o período de Estado Civil e Militar. Período este de aproximações e distanciamentos do Brasil com os Estados Unidos devido a questões políticas que não cabem ser explanados e exemplificados neste momento. Contudo, de acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2012a) em 1966 um acordo entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) permite a criação da Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED) através do Decreto nº 59.355 de 4 de outubro de 1966 (BRASIL, 1966), com o objetivo de coordenar as ações referentes à produção, edição e distribuição de livros técnicos e didáticos. Este acordo assegurou ao MEC recursos suficientes para a distribuição gratuita de 51 milhões de livros no período de três anos. No entanto, este acordo sofreu diversas críticas por parte da população brasileira, pois consideravam que a USAID obteve controle sobre o mercado livreiro, especialmente os ligados ao LD, o que garantia por sua vez o controle ideológico do processo educacional brasileiro (FREITAG, COSTA e MOTTA, 1997).

Em 1967, a CNME é extinta, dando lugar a Fundação Nacional do Material Didático (FENAME), instituída pela Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967 (BRASIL, 1967). Assim, a FENAME dá continuidade aos programas desenvolvidos pela extinta CNME (HÖFLING, 2000), no entanto, deveria ampliar a produção e distribuição do material didático. De acordo com Filgueiras (2013, p.325), “as políticas para os livros escolares (COLTED e FENAME) implantados durante a ditadura militar pretendiam atender a expansão da escolarização e, ao mesmo tempo, regular o mercado editorial de didáticos”. Assim, segundo a autora supracitada, a FENAME manteve a justificativa de caráter assistencial ao aluno carente, mas mudou o foco de suas ações, e pela nova orientação deveria distribuir material escolar e LD para discentes de todo o Brasil, o que levou à produzir não só obras de consultas, mas também LD utilizados por alunos e professores em sala de aula, concorrendo assim com o mercado privado, deste modo “a produção desses manuais didáticos revelou a atuação do MEC em uma área dominada pelo mercado privado, sobretudo pela indústria editorial de didáticos”(FILGUEIRAS, 2013, p. 313).



Contudo, a FENAME não tinha recursos suficientes para produzir e distribuir material didático e livros para todas as instituições escolares brasileiras, deste modo, em 1970 o Ministério da Educação implementa o sistema de co-edição com as editoras nacionais, por intermédio da Portaria Ministerial nº 35, de 11 de março de 1970, realizado com recursos do INL (HÖFLING, 2000; BRASIL, 2012a).

Em 1971, a COLTED foi extinta, quando foi criado o Programa do Livro Didático (PLID), conforme o Decreto nº 68.728, de 08 de junho de 1971 (FREITAG, COSTA e MOTTA, 1997) subordinado ao INL. Assim, o INL passa a desenvolver o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF), assumindo as atribuições administrativas e de gerenciamento dos recursos financeiros. Desta forma, com o término do convênio entre Brasil e Estados Unidos (MEC-USAID), torna-se necessário uma contrapartida financeira das unidades federativas, sendo implementado então o Sistema de Contribuição Financeira das Unidades Federadas para o Fundo do Livro Didático (BRASIL, 2012a).

Porém, pelo Decreto nº 77,107, de 04 de fevereiro de 1976 (BRASIL, 1976), é extinto o INL e a partir disto a FENAME recebe a incumbência da gestão das atividades de edição e distribuição do LD (CURY, 2009). Neste sentido, passou a ser competência da FENAME:

[...] 1. definir as diretrizes para a produção de material escolar e didático e assegurar sua distribuição em todo território nacional; 2. formular programa editorial; 3. executar os programas do livro didático, e; 4. cooperar com instituições educacionais, científicas e culturais, públicas e privadas, na execução de objetivos comuns (FREITAG, COSTA e MOTTA, 1997, p. 15).

Segundo Höfling (2000, p.163), “a partir das modificações da FENAME, delegou-se a ela a responsabilidade de desenvolver as atividades dos programas de co-edição de obras didáticas, o que levou ao aumento da tiragem dos livros e à criação de um mercado seguro para as editoras”. Desta forma, o governo assume a compra de boa parcela dos livros para distribuí-los a parte das escolas e das unidades federadas, com recursos que provêm do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e das contribuições das contrapartidas mínimas estabelecidas para participação das unidades da federação (BRASIL, 2012a). Assim, o Estado foi assumindo o papel de financiador desses livros (HÖFLING, 2000). No entanto, os recursos ainda eram insuficientes para atender todos os alunos do ensino fundamental da rede pública, assim a maioria das escolas municipais é excluída do programa (BRASIL, 2012a).

De acordo com Freitag, Costa e Motta (1997), é em 1980 que pela primeira vez aparece a vinculação da política governamental do LD com a criança carente, quando são lançadas as

diretrizes básicas do PLIDEF, posteriormente acrescidos dos Programas do Livro Didático para o ensino médio e ensino supletivo, os quais tinham como objetivo colaborar no desempenho da política governamental e cultural do país, dando assistência ao alunado carente de recursos financeiros.

Em 1983, a FENAME é extinta, devido a criação da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) (CURY, 2009). Assim, a FAE, órgão subordinado ao MEC, que tem como finalidade apoiar as Secretarias de Ensino, desenvolvendo os programas de assistência ao estudante nos níveis da educação para facilitar o processo didático-pedagógico. Deste modo, a FAE, agrupa vários programas de assistência do governo, como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), PLIDEF, programas editoriais, de material escolar, bolsas de estudos, etc (FREITAG, COSTA e MOTTA, 1997).

Entretanto, de acordo com Freitag, Costa e Motta (1997), críticos da política oficial do LD no Brasil alertaram para os problemas decorrentes dessa centralização da política assistencialista do governo, como: dificuldades de distribuição do livro dentro dos prazos previstos e autoritarismo implícito na tomada de decisões por delegacias regionais e secretarias estaduais de educação na escolha do livro, entre outras.

Cury (2009) destaca que a FAE por herdar os programas da FENAME, continha uma Diretoria do Livro Didático e do Material Escolar. Além disso, um grupo de trabalho encarregado dos problemas relativos aos LD propõem a participação dos professores na escolha dos livros e a ampliação do programa, com a inclusão das demais séries do ensino fundamental (BRASIL, 2012a), pois o programa atendia apenas aos alunos de 1º a 4º série e sua escolha era realizada sem a participação dos docentes.

Em 1984, findou o sistema de co-edição, passando o MEC a ser comprador dos livros pelas editoras participantes do PLID (HÖFLING, 2000). Neste mesmo ano, o Brasil passava por diversas manifestações de políticos de oposição ao regime militar e milhares de brasileiros participavam do movimento das Diretas Já, movimento que deu fim ao período da Ditadura Militar no Brasil. Assim, em 15 de março de 1985, no Brasil, inicia-se o período conhecido como Nova República, tendo com característica principal a democracia. Deste modo, uma reformulação ao que cerne ao LD também é realizada, e a partir de agosto de 1985, por meio do Decreto-Lei nº 91.542, de 19 de agosto de 1985 (BRASIL, 1985), é instituído o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que entra em vigor em 1986.

## 1.2 Programa Nacional do Livro Didático

De acordo com o art. 4º do Decreto-Lei que instituiu o PNLD, a execução deste programa competirá ao MEC, através da FAE, que deverá atuar em articulação com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, e com órgãos municipais de ensino, além de associações comunitárias. Assim, o programa tem seus objetivos ampliados, e algumas das sugestões dadas a dois anos atrás (1983) aparecem neste decreto, e propõem-se o atendimento de todos os alunos da 1º a 8º série. Além disso, outras mudanças são estabelecidas, tais como:

[...] indicação do livro didático pelos professores; Reutilização do livro, implicando a abolição do livro descartável e o aperfeiçoamento das especificações técnicas para sua produção, visando maior durabilidade e possibilitando a implantação de bancos de livros didáticos; Extensão da oferta aos alunos de 1ª e 2ª séries das escolas públicas e comunitárias; Fim da participação financeira dos estados, passando o controle do processo decisório para a FAE e garantindo o critério de escolha do livro pelos professores (BRASIL, 2012a).

Deste modo, segundo Freitag, Costa e Motta (1997) a nova legislação procura corrigir alguns equívocos das gestões anteriores e busca uma descentralização administrativa, com a escolha do LD sendo realizada pelo professor, fato que já vinha acontecendo em alguns estados (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). Porém, a questão do LD como assistencialismo ao estudante carente ainda perdurava.

Em 1988, com a instituição da nova Constituição Federal (BRASIL, 1988), marco entre o fim da ditadura e início da redemocracia no Brasil, fica decretado no art. 208 que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de diversos aspectos importantes para proporcionar uma educação de qualidade e igualitária, e dentre eles destacam-se o inciso I que garante a educação básica obrigatória e gratuita, assegurada inclusive sua oferta para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria e o inciso VII que estabelece o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Para Höfling (2000, p. 160) esta nova legislação modifica a concepção de programas assistencialistas, pois, nestes termos, “a natureza dos programas de assistência ao estudante se altera: de carácter assistencial, conjuntural, adquirem pelo preceito constitucional, carácter universalizante, obrigatório, destinados e garantidos a todos aqueles que tem, igualmente direito ao acesso à educação”. Deste modo, o PNLD passa a configurar-se como Política de Estado.

No entanto, apesar destes avanços, o PNLD ainda teria muitos desafios pela frente, como ocorreu no ano de 1992, quando a distribuição do LD ficou comprometida devido a limitações orçamentárias, pois, de acordo com Cassiano (2007) nem o decreto que instituiu o PNLD, nem a portaria que dispõe sobre sua execução estabelecem a fonte financiadora do programa, deste modo, o atendimento do PNLD restringiu-se e foram distribuídos LD somente para alunos matriculados até a 4ª série do ensino fundamental (BRASIL, 2012a).

Porém, em 1993 a Resolução do FNDE nº 0006, de 13 de julho de 1993, se estabelece que parte dos recursos do orçamento do FNDE, será destinado à aquisição de LD para os alunos da rede pública de ensino fundamental, estabelecendo assim, um fluxo regular de verbas para aquisição e distribuição do LD (BRASIL, 2012a). Deste modo, em 1995 gradativamente é universalizada a distribuição do LD, com progressiva inclusão de disciplinas. No ano de 1995 foram contempladas as disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa, em 1996 foi acrescentada a disciplina de Ciências e, em 1997 as disciplinas de História e Geografia (BRASIL, 2012a).

Abre-se um parêntese para destacar que em 1993, através da Portaria nº 1130, de 06 de agosto de 1993 é instituído um grupo de trabalho que tem como objetivo analisar a qualidade dos conteúdos programáticos e os aspectos pedagógicos - metodológicos de livros adequados às séries iniciais do antigo 1º grau, usualmente adotados no ensino de português, matemática, estudos sociais e ciências (CASSIANO, 2007). Pois como argumenta Tolentino-Neto (2003, p. 7) “o programa se ressentia da falta de uma verificação da qualidade dos livros, pois os critérios utilizados pelo MEC para a compra dos livros eram meramente técnicos e diziam respeito à qualidade de material, gráfica dos exemplares e sua durabilidade”.

Assim, através do grupo de trabalho instituído, são definidos critérios para a avaliação dos LDs, com a publicação do documento “Definição de Critérios para a Avaliação dos Livros Didáticos” (BRASIL, 2012a). De acordo com as informações do Centro de Informação e Biblioteca em Educação (BRASIL, 2011, p.1):

[...] foram analisados os 10 títulos mais solicitados pelos professores no ano de 1991 nas áreas de Português, Matemática, Estudos Sociais e Ciências. Livros esses que correspondiam a 94% das aquisições do Governo Federal (FAE) naquele ano. O resultado das análises constituiu um marco na política do livro didático. Muitos foram os problemas identificados nos livros avaliados pela equipe responsável pela avaliação, que iam desde projetos gráficos inadequados à boa leitura, com excesso de ilustrações sem coerência com o texto; fragilidade nas propostas pedagógicas, com exercícios mecânicos com o claro objetivo de manter o aluno ocupado e o professor ocioso, além de equívocos conceituais. Em face dos resultados desses estudos, a questão passa a ter uma relevância social suficiente para demandar a atuação do Estado, não mais apenas sobre sua acessibilidade e disponibilidade, mas também sobre sua qualidade material, de conteúdo conceitual e pertinência social.

Vale destacar ainda que dentre os livros avaliados, havia muitos com linguagem preconceituosa. Segundo Cassino (2007), a motivação para o início desta avaliação surgiu após a Conferência Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, realizada Jomtien na Tailândia, em março de 1990, que resultou nas Diretrizes para a Educação Mundial<sup>7</sup>. A partir destas diretrizes e os compromissos assumidos durante a conferência, o Brasil em 1993 lança o Plano Decenal de Educação para Todos (1993 - 2003) que “delimitava em quais esferas deveriam se concentrar os esforços e recursos, assim como quais estratégias deveriam ser adotadas, para se alcançar a universalização da educação básica no Brasil, com padrões de qualidade básicos assegurados” (CASSIANO, 2007, p.39)

Segundo a autora supramencionada, o Plano Decenal questionava a qualidade do LD, mas ao mesmo tempo o considerava como um dos oito pilares essenciais para que o sistema educativo brasileiro pudesse evoluir de forma eficiente, socialmente democrático, justo e igualitário. Deste modo, o Plano Decenal brasileiro continha diretrizes que priorizavam o LD como recurso pedagógico essencial, e previam Políticas Públicas que deveriam privilegiá-lo, principalmente com relação a sua qualidade pedagógica. Deste modo, os indícios da avaliação realizada nos LDs em 1993, propiciaram que a partir de 1995 surge-se uma movimento maior por parte do Estado para a avaliação dos livros, fato que não ocorria, pois o governo limitava-se somente a compra e distribuição do LD. Assim, o PNLD sofre alterações relevantes pela ocorrência de procedimentos regulares de avaliação, aquisição universal e distribuição planejada dos LD, estabelecendo o carácter de continuidade do programa, o que Cassiano (2007) denomina de II Fase do PNLD.

Nesta perspectiva, em 1996 é iniciado o processo de avaliação pedagógica dos livros inscritos para o PNLD 1997 de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série pelo MEC a partir de critérios debatidos anteriormente. Deste modo, os livros que apresentaram erros conceituais, indução a erros, desatualizados, preconceito ou discriminação de qualquer tipo foram excluídos do programa (BRASIL, 2012a). Após o término desta avaliação é lançado o primeiro Guia do livro didático, que tinha como objetivo auxiliar os docentes na hora da escolha do LD.

Cabe destacar que em 1995, o governo determinou como critério para o recebimento dos LDs que as escolas fossem cadastradas no Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para que

---

<sup>7</sup> A organização do evento foi feita por quatro organismos internacionais, vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU): a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, sendo este evento um marco para a educação mundial da década de 1990 (CASSIANO, 2007, p.37).

assim fosse possível definir a quantidade de livros comprados, com o objetivo de atender adequadamente a demanda das escolas participantes. Neste mesmo ano, a Empresa Brasileira de Correio e Telégrafos, popularmente conhecida por Correios, torna-se responsável pela entrega dos livros nas escolas em âmbito nacional (CASSIANO, 2007), fato que ocorre até hoje.

Em 1997, a FAE é extinta, órgão até então responsável pela execução do PNLD, assim é transferido para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) esta responsabilidade, o que ocorre até hoje. Desta forma, o programa é ampliado e o MEC passa a adquirir, de forma contínua, LDs de alfabetização, língua portuguesa, matemática, ciências, estudos sociais, história e geografia para todos os alunos de 1ª a 8ª série do ensino fundamental público (BRASIL, 2012a).

A partir do ano de 2000 até hoje (2015), o PNLD sofreu diversas alterações ao que diz respeito à qualidade dos livros, distribuição, ampliação das disciplinas escolares atendidas pelo programa, bem como o surgimento de novos programas no âmbito do PNLD que visam atender públicos diferentes do habitual ensino fundamental regular. Destacamos a inserção de dicionários a educação básica em 2002, com reformulações em 2006, instituição de PNLD do Ensino Médio (PNLEM) em 2003 e o PNLD para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) em 2007, implementação de Obras Complementares para 1º e 2º ano do ensino fundamental em 2010, PNLD para escolas do Campo em 2011, PNLD Alfabetização na Idade Certa 2012 e a partir de 2012 para o PNLD 2014 a inserção de mídias educacionais digitais para complementar o material impresso.

Cabe destacar que em 2000 os LD, pela primeira vez, começam a ser entregues no ano anterior ao ano letivo de utilização, ou seja, os livros que seriam utilizados no ano letivo de 2001 foram entregues até 31 de dezembro de 2000 (BRASIL, 2012a), esta medida teve como objetivo suprimir um erro até então recorrente no PNLD, com a chegada dos livros didáticos nas escolas após o início do ano letivo.

Porém, após alguns anos de distribuição do LD com base nos dados do Censo Escolar, percebeu-se algumas oscilações entre o número de livros distribuídos e o de alunos, o que resultava na falta de livros em algumas escolas, enquanto em outras o número de livros entregues excedia ao número de alunos matriculados. Assim em 2004 foi criado o Sistema de Controle de Remanejamento e Reserva Técnica (SISCORT), o qual tinha e tem como finalidade realizar ajustes quanto a distribuição do livro e garantir que todos os alunos tenham acesso aos livros através do remanejamento, isto é, daquelas escolas onde estejam excedendo para aquelas onde ocorra falta dos livros (BRASIL, 2012a).

### 1.3 Logística histórica e atual do PNLD

Sendo foco deste estudo o PNLD para o ensino fundamental regular, nos deteremos a logística do programa neste âmbito, porém, vale destacar que o funcionamento do PNLD do ensino fundamental e ensino médio regulares, bem como o de Educação de Jovens e Adultos (EJA), seguem os mesmos passos.

O programa é executado em ciclos trienais alternados, isto é, a cada ano o MEC adquire e distribui livros gratuitamente para todos os alunos de uma etapa do ensino (anos iniciais, anos finais do ensino fundamental ou ensino médio). Os LD adquiridos e distribuídos são de dois tipos: consumíveis e reutilizáveis. Os LD consumíveis são distribuídos anualmente e o livro é do aluno, podendo este realizar anotações e as atividades propostas no próprio livro. Já os reutilizáveis são utilizados durante três anos, deste modo, os livros distribuídos aos alunos deverão ser conservados e devolvidos ao final do ano letivo para as escolas, para que outros alunos possam utiliza-lo nos anos subsequentes, desde modo não é recomendado realizar anotações.

Abaixo se apresenta dois quadros, um sobre quais são os livros consumíveis e reutilizáveis e outro sobre o cronograma histórico, atual e projeções de distribuição do livro didático.

<b>Etapa de Ensino</b>	<b>Ano</b>	<b>Componente Curricular</b>	<b>Tipo de livro</b>
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	1º, 2º e 3º ano	Alfabetização Matemática e Alfabetização LÍngustica	Consumíveis
	2º ao 5º ano	Ciências, História e Geografia	Reutilizáveis
	3º ao 5º ano	Matemática e Língua Portuguesa	Reutilizáveis
Anos Finais do Ensino Fundamental	6º ao 9º ano	Matemática, Língua Portuguesa, Ciências, História e Geografia	Reutilizáveis
	6º ao 9º ano	Língua Estrangeira Moderna Inglês e Espanhol	Consumíveis

Quadro 1: Relação de livros consumíveis e reutilizáveis do PNLD para o ensino fundamental  
Fonte: Adaptado do portal FNDE – PNLD

<b>Ano de aquisição</b>	<b>Ano do PNLD</b>	<b>Alunos beneficiados</b>	<b>Investimento</b>	<b>Atendimento</b>
1996	PNLD 1997	30.565.229	223.251.104,59	Atendimento integral de 1ª a 4ª série
1997	PNLD 1998	22.920.522	253.871.511,35	Atendimento integral de 1ª a 4ª série
1998	PNLD 1999	32.927.703	373.008.768,44	Atendimento integral de 5ª a 8ª série.
2000	PNLD 2000/2001	--	474.334.698,90	Atendimento integral de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª série
2003	PNLD 2004	31.911.098	582.827.171,38	Atendimento integral 1º a 4º série.
2004	PNLD 2005	30.837.947	619.247.203,00	Atendimento integral 5º a 8º série.
2006	PNLD 2007	28.591.571	563.725.709,98	Atendimento integral 1º a 4º série.
2007	PNLD 2008	31.140.144	661.411.920,87	Atendimento integral 5º a 8º série.
2009	PNLD 2010	28.968.104	591.408.143,68	Atendimento integral 1º a 4º série.
2010	PNLD 2011	29.445.304	893.003.499,76	Atendimento integral 6º ao 9º ano.
2012	PNLD 2013	24.304.067	721.228.741,00	Atendimento integral de 1º ao 5º ano
2013	PNLD 2014	23.452.834	879.828.144,04	Atendimento integral do 6º ao 9º ano
2015	PNLD 2016	---	---	Atendimento integral do 1º ao 5º ano
E assim sucessivamente e alternadamente nos anos seguintes				

Quadro 2: Atendimento histórico, atual e projeções do PNLD para o ensino fundamental.  
 Fonte: Adaptado do portal FNDE - PNLD



Deste modo, de acordo com as informações disponíveis no Portal do FNDE (BRASIL, 2012b) o funcionamento do programa a princípio ocorre por meio de 12 etapas. A primeira etapa é caracterizada pela adesão ao PNLD, isto é, de 1995 a 2010 o único critério adotado para as escolas públicas receberem os LDs era que as mesmas estivessem cadastradas no Censo Escolar realizado pelo INEP, porém, em 2009, a partir da Resolução n° 60, de 20 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009), fica decidido que além de estarem cadastradas no Censo Escolar, estas deverão firmar um termo de adesão ao PNLD:

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

Esta resolução é alterada pela Resolução n° 10, de 10 de março de 2011 (BRASIL, 2011), e revogada pela Resolução n° 42, de 28 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012c). No entanto, esta alteração e revogação não alteram o texto original da Resolução de 2009 ao que se refere aos termos de adesão ao PNLD. O motivo pela criação desta nova regra, segundo o FNDE é de garantir maior controle na distribuição das obras às escolas e evitar desperdício de recursos públicos.

A adesão de uma entidade abrange todas as suas unidades escolares de 1º ao 9º ano do ensino fundamental e de 1ª à 3ª série do ensino médio cadastradas no censo escolar do INEP. Assim, uma vez formalizada a adesão ao PNLD, sua vigência será válida por prazo indeterminado ou até que seja solicitada a sua exclusão ou suspensão. Para esses procedimentos, também deve ser observado o prazo do mês de maio (BRASIL, 2012d).

A suspensão significa que os beneficiários desejam interromper a remessa de livros para determinada etapa de ensino, para qual o PNLD dispõe de livros para distribuição, ou seja, de acordo com os termos disponibilizados pelo FNDE, é possível suspender:

- a) 1º ao 3º ano do ensino fundamental - Alfabetização;
- b) 2º e 3º anos do ensino fundamental - Ciências, História e Geografia;

- c) 4° e 5° anos do ensino fundamental - Ciências, História e Geografia;
- d) 4° e 5° anos do ensino fundamental - Língua Portuguesa e Matemática;
- e) 6° ao 9° ano do ensino fundamental - Todos;
- f) 1° ao 3° ano do ensino médio - Todos.

Além destes, pode-se suspender ainda, livros didáticos do campo, acervos para turmas de alfabetização (literatura para Alfabetização na Idade Certa e obras complementares) e acervos de dicionários para sala de aula (do 1° ano do ensino fundamental ao 3° ano do ensino médio). Neste sentido, as escolas federais e as redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal que suspenderem alguma das opções citadas acima continuaram a participar do PNLD, no entanto, não em sua totalidade. Com relação a exclusão, significa que os beneficiários desejam cancelar sua adesão e não mais participar do PNLD em nenhuma das opções citadas acima. Por fim, existem municípios que não manifestam desejo em participar do PNLD, para estes a nomenclatura utilizada é a de não adesão ao PNLD.

A segunda etapa é caracterizada pelos editais que tem por objetivo a convocação de editores para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas destinadas aos alunos e professores registrados nas escolas públicas que aderem ao PNLD. Desde modo, os editais estabelecem as normas para a participação dos editores no processo seletivo, o qual é publicado no Diário Oficial da União e disponibilizados no portal do FNDE na internet (BRASIL, 2012b). O primeiro edital foi lançado em 2001 e teve como objetivo selecionar livros para o PNLD 2004 voltado aos anos iniciais do ensino fundamental. Após uma breve análise dos anos de publicações dos editais, constatou-se que estes geralmente são divulgados com três anos de antecedência para a etapa de ensino que se deseja atender. Este longo período, da publicação do edital à chegada do LD na escola, é para que se tenha tempo hábil para a realização de todas as etapas que envolvem o PNLD.

Após a publicação do edital, tem se início a terceira etapa, ou seja, a inscrição das editoras. Esta etapa comumente é caracterizada pela ocorrência de três processos: cadastramento de editores, pré-inscrição das obras didáticas e entrega da documentação e das obras, sendo que as duas primeiras são realizadas por meio eletrônico, especificadamente pelo Sistema de Controle do Material Didático (SIMAD), e a última (entrega da documentação e das obras) deve ser realizada pessoalmente pelo detentor dos direitos autorais das obras, em dia e horário marcado pelo FNDE (BRASIL, 2012e). Assim, os editais usualmente destinam, de 3 a 4 meses para a ocorrência destes processos.

Ao final do período destinado para etapa acima, tem início a quarta etapa (triagem/pré-análise e avaliação). Esta também está inserida nos editais, uma vez que triagem/pré-análise tem como objetivo constatar se as obras inscritas se enquadram nas exigências técnicas e físicas do edital, sendo esta realizada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) do estado de São Paulo (BRASIL, 2012b), assim as obras que não atenderem aos critérios do edital são automaticamente excluídas, não havendo a possibilidade de recurso, conforme estipulado no Decreto nº 7.084 de 27 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010). Ao término desta triagem, as obras que atenderam a todas as normas estipuladas pelo edital são enviados à Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), para a avaliação pedagógica, porém a avaliação não é feita pela SEB, cabendo a ela escolher os especialistas para analisar as obras (BRASIL, 2012b).

Com relação à escolha dos especialistas para a análise das obras, o Decreto supracitado dispõe em seu art. 14 que a avaliação pedagógica das obras será realizada por instituições de educação superior públicas, de acordo com as orientações e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação, a partir das especificações e critérios fixados no edital correspondente. E em seus parágrafos subsequentes complementa:

§ 1º Para realizar a avaliação pedagógica, as instituições de educação superior públicas constituirão equipes formadas por professores do seu quadro funcional, professores convidados de outras instituições de ensino superior e professores da rede pública de ensino. § 2º Os integrantes das equipes avaliadoras firmarão termo declarando não prestarem pessoalmente serviço ou consultoria e, ainda, não possuírem cônjuge ou parente até o terceiro grau entre os titulares de direito autoral ou de edição inscritos no processo, ou qualquer outra situação que configure impedimento ou conflito de interesse

Contudo, Cassiano (2007) destaca que desde 1996 a Secretária de Educação Básica (SEB) contava com equipes de avaliação por área do conhecimento. No entanto, é somente em 2002 que “oficialmente a avaliação dos livros didáticos passou a ser feita diretamente pelas universidades de vinculação dos coordenadores de áreas, salvo raras exceções, cabendo a SEB a coordenação geral desse processo” (CASSIANO, 2007, p. 57).

Alguns dos princípios que regem a avaliação pedagógica dos livros são, segundo o Decreto nº 7.084 (BRASIL, 2010):

Art. 19 A avaliação pedagógica dos livros didáticos no âmbito do PNLD será realizada com base em critérios comuns e critérios específicos para os diversos componentes curriculares, considerando-se, necessariamente, sem prejuízo de outros:

I - o respeito à legislação, às diretrizes e normas gerais da educação;

- II - a observância de princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano;
- III - a coerência e adequação da abordagem teórico-metodológica;
- IV - a correção e atualização de conceitos, informações e procedimentos;
- V - a adequação e a pertinência das orientações prestadas ao professor; e
- VI - a adequação da estrutura editorial e do projeto gráfico.

Ao final do processo de avaliação os detentores dos direitos autorais recebem um parecer elaborado pela equipe técnica, que indicam três situações: I - aprovação da obra, II aprovação da obra condicionada à correção de falhas pontuais, que, a critério dos pareceristas, não comprometam o conteúdo ou conjunto da obra; ou III - reprovação da obra. As obras que receberem o parecer de aprovação da obra condicionada à correções, devem entregá-las corrigidas em até 15 dias. Já as obras que receberem parecer de reprovação, poderão seus autores solicitar recurso devidamente fundamentado, no prazo de dez dias a contar da publicação do resultado da avaliação pedagógica (BRASIL, 2010).

Vale destacar que a partir do PNLD 2002 as obras passam a ser avaliadas por coleções e não mais por séries. A justificativa para esta mudança foi de oferecer ao professor e aos alunos um material cujo conteúdo e metodologia (organizados em torno de uma proposta pedagógica única) fossem articulados entre si, nas várias séries ou ciclos (BRASIL, 2003) fato que não ocorria até então, pois para cada série poderia ser escolhido um livro diferente. Isto significa que todos os livros que compõem uma coleção devem receber parecer positivo por parte da equipe de avaliação, para que assim este possa compor o Guia do Livro Didático, pois uma vez que um dos livros é reprovado, toda coleção é excluída.

O tempo destinado para a realização da quarta etapa (Triagem, Pré-Análise e Avaliação Pedagógica) é aproximadamente um (1) ano. Dado por encerrado a aprovação das obras, dar-se-á início a quinta etapa, caracterizada pelos Guias dos Livros Didáticos. Estes guias são elaborados com o intuito de auxiliar o professor no momento da escolha do livro, pois neles constam as resenhas dos livros aprovados, as quais são elaboradas pelos especialistas que avaliaram as obras. Além das resenhas, constam no guia os princípios e critérios que nortearam a avaliação, os modelos de fichas de análise utilizados e as demais informações necessárias sobre o processo de escolha. Deste modo, o FNDE disponibiliza o guia em seu portal na internet e envia o mesmo material impresso às escolas cadastradas no censo escolar (BRASIL, 2012b).

Cabe destacar que desde o lançamento do primeiro Guia do Livro Didático em 1997 até 2014, foram publicados 14 guias voltados às etapas do ensino fundamental (Quadro 2).

Atualmente cada disciplina curricular que compõe o guia tem próprio volume, no entanto, nem sempre foi assim, pois nestes 18 anos de existência de guias do livro didático muitas mudanças ocorreram com relação a sua apresentação. Uma delas se refere à publicação dos guias em volume único, isto é, do PNLD 1997 ao PNLD 2002 os guias distribuídos para as escolas era somente um, e continha todas as resenhas de todas as disciplinas juntas. Porém, a partir do PNLD 2004 os guias começaram a ter um formato diferente, e passou a ser composto por quatro volumes, assim designados: volume 1: língua portuguesa e alfabetização, volume 2: matemática e ciências, volume 3: história e geografia e volume 4: dicionários. Já a partir do PNLD 2005 até hoje, os guias são compostos por diversos volumes, ou seja, cada disciplina tem seu próprio volume.

Outra mudança é com relação a apresentação dos livros aprovados nos guias. No PNLD 1997 os livros após a avaliação eram distribuídos em três categorias: recomendadas, recomendadas com ressalvas e não recomendadas. Já no PNLD 1998, outra categoria é acrescentada ao guia, a dos livros recomendados com distinção, totalizando assim quatro. Além disso, para melhor visualização destas categorias por parte dos docentes, é acrescentado o símbolo de estrelas a estas categorias, deste modo, os livros recomendados com distinção teriam três estrelas, os recomendados duas estrelas, recomendados com ressalvas uma estrela, e não recomendados: sem estrela. Para o PNLD 1999 a categoria de livros não recomendados é excluída. O formato de apresentação com estrelas nos guias perdurou até o PNLD 2004, quando foi abolida as estrelas, no entanto, as categorias (recomendados com distinção, recomendados e recomendados com ressalva) ainda perduravam. É no PNLD de 2005 que todas estas classificações das avaliações são totalmente extintas, sendo os livros apresentados somente como aprovados (CASSIANO, 2007), a qual está em vigência até hoje.

Após este breve resgate histórico dos guias, é necessário seguir adiante. Desde modo, dando por finalizada a entrega dos guias em todas as escolas brasileiras que participam do PNLD, assim como sua disponibilidade no portal do FNDE, é iniciado a sexta etapa: a escolha do LD pelos professores. Teoricamente a escolha do LD deve perpassar por um processo democrático, com base no Guia do LD, onde os professores, juntamente com suas respectivas equipes pedagógicas, analisam criticamente as resenhas dos livros disponíveis para escolha, levando em consideração as peculiaridades de sua escola, como por exemplo, o projeto político pedagógico e as necessidades dos alunos e professores, para que assim, após diversas reflexões, diálogos e reuniões possa se chegar em um consenso sobre a melhor escolha a ser feita.

No entanto, a escolha dos livros nem sempre é realizada desta maneira. Tolentino-Neto (2003), Tagliani (2009), Zombon e Terrazzan (2013), Boton (2014) dentre outros, alertam que dificilmente os professores utilizam o Guia para ler suas resenhas e discutir amplamente o processo de escolha do livro. Estas pesquisas também relatam que os docentes da educação básica preferem escolher os LD dentre aqueles que as editoras enviam para as escolas. Esta prática favorece um campo fértil de vendas para as editoras, pois ao enviarem suas coleções para as escolas, estas acabam escolhendo somente entre os materiais que tiveram acesso pelas editoras.

Cabe salientar que o envio dos livros aprovados pela avaliação pedagógica, pelas editoras as escolas, é regulamentado pela Portaria Normativa MEC nº 7, de 05 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), a qual em seu art. 3, parágrafo 3, inciso VIII, dispõe que os Titulares de Direitos Autorais ou aos seus representantes, cujas obras inscritas forem selecionadas não poderão:

Realizar pessoalmente a divulgação ou entrega de qualquer material de divulgação dos livros, diretamente nas Escolas, após a publicação do resultado da avaliação ou a divulgação dos guias de escolha pelo MEC/FNDE, até o final do período de escolha pela internet e pelo formulário impresso, sendo permitida, durante esse período, a divulgação pelo envio de livros, catálogos, folders e outros materiais, exclusivamente por remessa postal, definida como a entrega de materiais de forma impessoal, pelos Correios ou forma equivalente, sem a presença do Editor ou seu preposto ou outrem com vínculo funcional evidente com o Titular de Direito Autoral.

Poderíamos neste momento dissertar sobre diversas implicações positivas e negativas de como realmente é feita a escolha do livro, contudo este não é o caso. Assim, após a escolha do LD, se inicia a sétima etapa, a solicitação do livro. A formalização da escolha dos LDs é realizada via internet, através do Sistema de Controle do Material Didático (SIMAD) pelas as escolas, as quais de posse de uma senha previamente enviada pelo FNDE tem acesso a uma área restrita para este fim (BRASIL, 2012b). É obrigatório que os professores de cada disciplina façam a escolha de duas obras de editoras diferentes, caracterizadas por 1ª e 2ª opção. Além disso, as escolas que não acessarem ao sistema ou não gravar suas opções em nenhum momento, o FNDE encaminhará os títulos mais escolhidos da localidade, compulsoriamente, deste que este tenha aderido ao PNLD (BRASIL, 2012b).

Um fato curioso que Cassiano (2007, p.75) nos apresenta sobre esta etapa, refere-se ao cancelamento de todo o processo de escolha do LD no ano de 2004 em Roraima:

Em artigo assinado por Demétrio Weber, no jornal O Estado de S.Paulo, de 10/05/2004, é destacado que todo o processo de escolha do livro didático na região de

Roraima foi cancelado pelo MEC por denúncia de fraude, pois funcionários de uma editora teriam conseguido a senha de escolas de Porto Velho, com a finalidade de garantir a venda de seus livros ao governo, por meio do PNLD. De acordo com o artigo, fraudes semelhantes podem ter ocorrido na Paraíba e no Rio Grande do Norte.

Deste modo, de acordo com o artigo publicado, o FNDE cancelou as escolhas que já haviam sido processadas e enviou novas senhas às 2 mil escolas da rede pública do estado. Para a autora, em virtude deste fato, assim como tantos outros que vinham ocorrendo por parte das editoras, na busca “desenfreada” pelas escolas escolherem seus livros, o que reverte em vendas, é que o foi publicada a Portaria 2.963, em 29/08/2005 que institui normas de conduta para o processo de execução dos programas do livro, que em 2007 é substituída pela Portaria Normativa MEC nº 7, de 05 de abril de 2007, já citada anteriormente neste trabalho, e amplia as restrições das editoras, além de prever medidas punitivas no caso do descumprimento da lei, por parte das editoras. Em destaque, apresenta-se o art. 3, parágrafo 3, inciso VII que proíbe Titulares de Direitos Autorais ou aos seus representantes, cujas obras inscritas forem selecionadas, de utilizar a senha de escolha ou o formulário impresso de escolha enviados pelo FNDE às Escolas.

Certamente esta era uma de tantas outras irregularidades praticadas pelas editoras na busca por vendas. Mas dando continuidade às etapas de execução do PNLD, encerrado o período de solicitação do livro, inicia-se a oitava etapa: a aquisição dos livros por parte do FNDE. Isto é, após reunir todos os dados referentes aos pedidos realizados pelas escolas via internet, o FNDE inicia o processo de negociação com as editoras, por intermédio da Comissão Especial de Negociação, que convocará os editores habilitados para procederem à negociação de preços (BRASIL, 2012b). É por isso que o FNDE exige que as escolas façam a escolha de duas opções de livros para cada disciplina, pois durante a negociação com as editoras, se não houver acordo entre as partes em relação ao preço, o FNDE poderá deixar de contratar os livros de primeira opção, e contratar a aquisição da segunda opção, ou ainda, na eventualidade de novo impasse, fazer a opção pela obra negociada mais escolhida em cada região.

Com as negociações já finalizadas com as editoras, inicia-se a nona etapa, a produção dos livros. Assim, o FNDE firma o contrato e informa as quantidades de livros a serem produzidos e as localidades de entrega para as editoras. Assim, inicia-se o processo de produção, que tem supervisão dos técnicos do FNDE (BRASIL, 2012b) Deste modo:

Após a assinatura dos contratos, os editores contratados estarão aptos a iniciar a produção das coleções didáticas a serem distribuídas aos alunos da rede pública do

país [...] As coleções deverão conter na primeira capa os selos do Programa fornecidos pelo FNDE [...] Não serão aceitas quaisquer alterações nas coleções didáticas aprovadas, ou seja, os livros deverão ser impressos idênticos àqueles pré-inscritos no programa, salvo disposição em contrário a ser informada previamente pelo FNDE e divergência decorrente de atualizações cadastrais do editor (BRASIL, 2011, p.17).

Concomitantemente com a nona etapa, é iniciada a décima etapa, que tem por objetivo a análise de qualidade física dos livros produzidos. Assim, por ocasião da produção das coleções, o FNDE, ou empresa contratada para este fim, deverá realizar o controle de qualidade, mediante amostragem definida na NBR 5426/1985 – ABNT, em nível de inspeção a ser definido em contrato (BRASIL, 2011). Deste modo, a análise de qualidade física dos livros comprados pelo MEC fica a cargo do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) que acompanha o processo de produção desde 1999. As amostras para análise são colhidas aleatoriamente durante a fase de produção do livro, e atualmente são avaliados cerca de sete mil exemplares por ano.

As análises dos livros didáticos são realizadas e coordenadas por técnicos do Laboratório de Papel e Celulose do Centro de Tecnologia de Recursos Florestais do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, os quais preveem a análise de 40 itens aproximadamente por exemplar, alguns deles são: qualidade do acabamento, como impressão, gramatura do papel e alvura, entre outros previstos nos editais (IPT, 2014), além de assegurar que os livros sejam produzidos de acordo com especificações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), normas ISO e manuais de procedimentos de ensaio pré-elaborados (BRASIL, 2012b). Este controle de qualidade tem como objetivo garantir que os livros, se cuidados corretamente, possam durar no mínimo três anos.

Ao finalizar a nona e décima etapa, inicia-se a décima primeira etapa: distribuição dos livros. A distribuição dos livros é feita por meio de um contrato entre o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que leva os livros diretamente da editora para as escolas. Essa etapa do PNLD conta com o acompanhamento de técnicos do FNDE e das secretarias estaduais de educação. Já a décima segunda etapa, é caracterizada pelo recebimento dos livros, ou seja, os livros chegam às escolas entre outubro do ano anterior ao atendimento e o início do ano letivo. Nas zonas rurais, as obras são entregues nas sedes das prefeituras ou das secretarias municipais de educação, que devem efetivar a entrega dos livros (BRASIL, 2012b).

De acordo com as informações que constam no Portal do FNDE, ao término das entregas dos livros nas escolas, é finalizado o funcionamento do PNLD. Contudo, o mesmo portal traz outras informações que envolvem o programa, tais como o SISCORT e o desvio dos



livros após os três anos de utilização. Assim, compreendemos que a logística do PNL D não termina após a entrega dos livros, e caracterizamos como décima terceira etapa do programa, o remanejamento de livros. Isto é, como já dito anteriormente, o SISCORT foi criado em 2004, e ampliado em 2005, e tinha como objetivo auxiliar no remanejamento dos livros para as escolas que era constatado a falta de livro. Porém, desde 2010, este sistema encontra indisponível, pois segundo o FNDE, devido a dificuldades de acesso, bem como a instabilidade do sistema, optou-se por retirar o SISCORT de funcionamento para que fosse possível revisar o sistema, realizando novas adaptações tecnológicas, a fim de melhor atender aos usuários do sistema (BRASIL, 2012a)

Estava previsto que em 2014 o SISCORT volte a funcionar, com a denominação de Novo SISCORT, contudo, até a data de conclusão deste estudo isto ainda não ocorreu. Deste modo, com a finalidade de auxiliar neste processo de remanejamento, o FNDE procurou uma forma alternativa de atender às necessidades das escolas e definiu que nos casos de novas escolas, novas turmas ou carência de livros que não tenham sido supridas com o remanejamento entre as escolas, as redes e as escolas federais deverão preencher um formulário específico e encaminhar sua solicitação de livros as respectivas secretarias de educação, que quando receberem os pedidos devem avaliar a pertinência e a viabilidade de atender com a reserva técnica (BRASIL, 2012b).

Assim, independente de qual o formato da ferramenta que foi utilizada, que utiliza ou se utilizará, o remanejamento de livros é componente essencial para atender a todas escolas brasileiras. Desde modo, como 13ª etapa, consideramos que esta pode ser realizada a qualquer momento durante os três anos de utilização do livro didático, sendo então o seu tempo de execução poderá ocorrer no período de três anos.

Ao término do período de utilização dos LDs pelas escolas, chega a hora das escolas darem um destino para os livros que não serão mais utilizados, o que o FNDE designa de desfazimento. Do nosso ponto de vista, está também se caracteriza como uma das etapas de funcionamento do PNL D, assim como décima quarta etapa, temos então o desfazimento.

De acordo com o informe 22/2013 – COARE/FNDE (BRASIL, 2013), destinado às secretarias de educação, escolas e professores, o FNDE aconselha que após o encerramento do ciclo trienal de atendimento, o livro seja descartado, observando sempre a legislação vigente. E indaga os responsáveis por esta etapa com a seguinte problemática: *“pensando no futuro da sua comunidade escolar, qual seria o melhor destino para o livro? E se, em vez de apenas se desfazer, fosse possível também reaproveitar”*. Nesta perspectiva, é pertinente repensar, uma

nova utilização para o LD ao final do seu ciclo trienal. No entanto, devido à imensidade geográfica do Brasil, o que consequentemente desencadeia em perfis socioeconômicos e culturais diferentes, dentre outros, é impossível pensar em uma única resposta. Assim, cabe aos responsáveis pensar na alternativa mais adequada para sua realidade, podendo ser doação, reciclagem, reutilização dentro e fora das escolas para outras finalidades, dentre tantas outras possibilidades.

#### **1.4 Considerações**

Nota-se por este referencial a complexidade que tem o LD, desde sua definição e suas políticas públicas. Durante as leituras para compreender a história do LD no Brasil uma frase de Freitag, Costa e Motta (1996) chamou a atenção ao salientarem que a história do LD “não passa de uma sequência de decretos, leis e medidas governamentais que se sucedem, a partir de 1930, de forma aparentemente desordenada” (p.11). Ao refletir novamente sobre esta frase após leitura deste referencial observa-se que todos estes decretos, leis, resoluções e portarias citadas no decorrer desta pesquisa estavam e estão ancorados na perspectiva política, econômica e social da época que foram implementadas.

Assim, a logística de responsabilidade do LD no Brasil passou por diversas comissões, institutos, fundações e programas, como descreve Tolentino-Neto (2003, p.05) de forma bem enxuta:

A responsabilidade pela compra e distribuição dos livros se iniciou com a COLTED (Comissão do Livro Técnico e Livro Didático) em 1966; passou ao INL (Instituto Nacional do Livro), que criou o PLIDEF (Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental) em 1971; chegou ao FENAME (Fundação Nacional do Material Escolar) que, com recursos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), gerencia o programa em 1976; passou pela FAE (Fundação de Assistência ao Estudante), que incorporara o PLIDEF em 1983, até se transformar no atual modelo, o PNLD em 1985 fruto do Decreto no. 9.1542 de 19/08/85.

O formato atual do PNLD, embora se configure como um grande mercado para as editoras propõe a autonomia docente, desde o momento de sua escolha até a práxis educativa. Os processos que o LD passa antes de sua chegada em sala de aula, como descrito anteriormente, são essenciais para assegurar sua qualidade pedagógica.

Longe de ser o material didático “salvador” da educação do Brasil, ele se apresenta como uma importante ferramenta didática, visto que os docentes e discentes terão em mãos um material didático que pode propiciar elementos fundamentais para auxiliar na aprendizagem

dos alunos. No entanto, como também já dito anteriormente, o LD em alguns casos é o único material que muitas escolas têm acesso, o que prejudica de certa maneira o processo de ensino-aprendizagem, pois é necessário que no período de escolarização os alunos tenham acesso ao maior número possível de materiais e experiências didáticas, e que os docentes sejam capazes de propiciar aos alunos aulas que os levem a problematizar e refletir sobre o que está sendo ensinado, pois assim é possível ir além do decorar/memorizar conteúdos.

## **2 SISTEMAS APOSTILADOS DE ENSINO: COMPREENDENDO SUA HISTÓRIA**

Diferente da história do LD, o qual foi possível delinear sua evolução histórica por meios de seus aspectos legais, os Sistemas Apostilados de Ensino não apresentam esta característica, visto que sua história está baseada em uma lógica de mercado-privado, ou seja, não há políticas públicas voltadas aos Sistemas Apostilados de Ensino produzidos e comercializados por empresas privadas. Desta maneira, para estruturar seu referencial teórico, tomamos como referências principais os estudos realizados por Adrião et al (2007, 2009, 2012), Adrião (2011), Bego (2013) e Nicoletti (2009), Oliveira (2010), Britto (2011), Azanha (1991) e demais trabalhos que possam a vir contribuir.

### **2.1 Definição e disseminação dos Sistemas Apostilados de Ensino**

Os estudos que até o momento realizaram esforços para compreender o fenômeno da crescente adesão dos Sistemas Apostilados de Ensino por parte dos municípios brasileiros para a educação básica pública, não apresentam uma nomenclatura unânime para definir este tipo de parceria público-privada<sup>8</sup>. Os termos recorrentes são: Sistemas Estruturados de Ensino (FUNDAÇÃO LEMANN, 2009; BRITTO, 2011), Sistemas Apostilados de Ensino (AMORIM, 2008; ADRIÃO et al., 2009; BEGO, 2013, SILVA, 2013), Sistema Apostilado (NICOLETI, 2009), Sistema de Ensino Apostilado (ROSSI, 2009), Empresas de Ensino Privadas (MIRANDOLA, 2010), Sistemas Apostilados Privados (BERTAGNA, BORGHI, 2013), por fim, Sistemas Privados de Ensino (ADRIÃO et al. 2012; SILVEIRA, MIZUKI, 2013).

Outras pesquisas (artigos, dissertações e teses) se utilizam sempre de um destes termos, seja pelo uso exclusivo de um ou de mais de um no decorrer dos seus textos. No entanto, como também observado por Bego (2013) nenhum destes estudos especifica a justificativa ou a qualificação do termo utilizado. Esta especificação do termo se torna necessária ao passo que quando nos deparamos com as palavras “sistema” e “ensino”, independente da ordem em que estejam estes termos, pode parecer que estamos realizando uma alocução sobre o Sistema de Ensino brasileiro, no entanto, não estamos.

---

<sup>8</sup>O termo parceria público-privada pode ser compreendido de acordo com Bezerra (2008, p. 62-63) “na capacidade de intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade”.

Adrião et al. (2012) considera que a expressão “sistema de ensino” quando atribuída a este fenômeno, necessita de uma melhor denominação. Mesmo assim, para as autoras, esta expressão é utilizada, e estas a utilizam em seus trabalhos, pois representa de maneira generalizada os “segmentos que integram esta opção de política educacional” (p.538). Além disso, conforme Adrião et al. (2009) e Bego (2013), as próprias empresas privadas que oferecem seus produtos educacionais aos municípios disseminam este termo. No entanto, o termo Sistema de Ensino no âmbito legislativo brasileiro ao que se refere à Constituição Federal (BRASIL, 1988), é caracterizado pelas redes de escolas que tem um órgão normativo comum, podendo ser Federal, Estadual ou Municipal.

Nesta perspectiva, Bego (2013) salienta que a única esfera que pode fixar normas para as instituições de ensino é a pública. Isto denota que as esferas privadas “não possuem prerrogativa para fixar normas sobre a educação, logo é impedida de instituir seus sistemas próprios” (BEGO, p.29). Desta maneira, Saviani (1999, p.121) destaca que:

Daí que, a rigor, só se pode falar em sistema, em sentido próprio, na esfera pública. Por isso as escolas particulares integram o sistema quando fazem parte do sistema público de ensino, subordinando-se, em consequência, às normas comuns que lhes são próprias. Assim, é só por analogia que se pode falar em “sistema particular de ensino”.

Mais uma vez nos reportamos a Bego (2013, p.29) ao corroborar com sua ideia de que “não de direito, mas de fato, as empresas que operam sob o modelo de franquia e de parceria têm se disseminado como “sistemas de ensino”, por se considerarem de forma analógica, parte do sistema. Isto porque, conforme Saviani (1999, p. 121) o conceito de “sistema” pode ser compreendido como:

[...] um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes).

Diante disso, neste estudo, utilizaremos o termo Sistema Apostilado de Ensino por considerá-lo o mais adequado a ser adotado. Assim, o vocábulo Sistema Apostilado de Ensino (daqui em diante SAE) será empregado para designar empresas privadas que tem como objetivo vender suas apostilas, as quais contém conteúdos didáticos sistematizados que visão auxiliar no processo de ensino e aprendizagem entre professores e alunos, bem como coloca Bego (2013, p.29) ao caracterizar os SAE como,

“empresas privadas com fins lucrativos que se consolidaram no cenário educacional brasileiro na contemporaneidade. Empresas que vendem seus materiais didáticos e assessoria didático-pedagógica por meio do modelo de franquias com estabelecimentos escolares privados e firmando parcerias com redes escolares públicas”.

Com relação disseminação deste material nos âmbitos escolares municipais públicos, existe até o momento somente uma pesquisa que realizou este mapeamento. A referida pesquisa foi coordenada pelas pesquisadoras Theresa Adrião, Teise Garcia, Raquel Borghi e Lisete Arelaro, por meio do projeto de pesquisa fomentado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), intitulado Estratégias Municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privadas no estado de São Paulo (ADRIÃO, et al, 2007).

Como o próprio título da pesquisa destaca, este mapeamento foi realizado somente no estado de São Paulo, e tinha como objetivo analisar a natureza e as consequências, para a oferta da educação básica, de parcerias firmadas entre municípios paulistas e setores da esfera privada (ADRIÃO, et al, 2007). Os achados desta pesquisa permitiu identificar parcerias entre esferas públicas e privadas de naturezas direta e indireta, bem como as modalidades de parceiras.

Conforme Adrião et al (2012), as parceiras de natureza direta refere-se aquelas que incidem diretamente sobre a situação do ensino, e as de natureza indireta “incidem sobre a gestão das redes ou sistemas de ensino, com impacto indireto sobre a organização do trabalho e das práticas pedagógicas na escola” (p.535). Com relação às modalidades das parcerias firmadas entre prefeituras e o setor privado as autoras classificaram em três categorias: subvenção pública a vagas em estabelecimentos privados, assessoria privada para gestão educacional e compra de sistemas privados de ensino.

A subvenção pública a vagas em estabelecimentos privados refere-se a convênios de distintos formatos, voltados ao atendimento das demandas de oferta de vagas na educação infantil em que há repasses de recursos públicos para empresas privadas. Por sua vez, a assessoria privada para a gestão educacional é entendida, pelas pesquisadoras, como:

“[...] modalidade pela qual a administração pública firma convênios ou contratos com instituições privadas, tendo por objetivo: a elaboração de orientações gerais para o funcionamento da rede escolar (Plano Municipal de Educação; estatuto do magistério; alternativas de planejamento e avaliação das escolas, entre outras); a formação de gestores das escolas e de técnicos da administração municipal; a definição de estratégias e diretrizes educacionais” (ADRIÃO, et al, 2012. p. 537).

Por fim, a aquisição dos Sistemas Privados de Ensino (como denominam as autoras), refere-se a produtos e serviços oferecidos aos municípios, tais como: apostilas de estudo, distribuídas aos discentes e docentes e assessoria de treinamento dos docentes para utilização destes materiais.

Ao passo que foram sendo identificadas os tipos e modalidades de parcerias público-privadas firmadas entre prefeituras municipais e instituições privadas, as pesquisadoras constataram que entre 1994 a 2007, a modalidade que mais teve adesão por parte dos municípios é a da aquisição dos SAE. Ou seja, neste período enquanto a modalidade assessoria na gestão teve adesão de 33 municípios e a subvenção pública a vagas em estabelecimentos privadas de 61, 161 municípios paulistas declararam manterem ou já terem aderido os SAE.

Conforme as pesquisadoras, a maioria destes municípios são de pequeno porte que, a partir da década de 1990, assumiram a responsabilidade pela oferta da educação infantil e ensino fundamental. Ainda com relação aos achados desta pesquisa, as autoras destacam que foi a partir do ano de 2005 que intensificaram-se a adesão pelos SAE.

Após análise do banco de dados<sup>9</sup> elaborado pelo grupo de pesquisa das pesquisadoras supracitadas, o qual foi atualizado entre os anos de 2010 e 2011 (ADRIÃO, 2012), foi possível constatar um aumento nas parcerias público-privadas, em que somente 121 municípios no estado de São Paulo não tinham firmado nenhuma das modalidades de parcerias citadas anteriormente. Todavia, destes 121 municípios, 55 não ofertam o ensino fundamental. Constatou-se ainda que mais de 80% dos municípios aderem ou já adeririam aos SAE. Vale destacar que um mesmo município pode aderir mais de um tipo de modalidade de parcerias.

A partir deste entendimento, buscaremos explicar quando e porque o sistema educacional brasileiro abriu espaço para este tipo de conduta, a qual imerge inúmeros debates.

## **2.2 As políticas públicas educacionais e o surgimento dos Sistemas Apostilados de Ensino na esfera pública educacional brasileira**

Como foi dito anteriormente, a história dos SAE estão baseadas em uma lógica mercadológica, por isto não teria aspectos legislativos que pudessem dar suporte a sua história. Porém, indiretamente, as políticas públicas influenciaram para o surgimento dos SAE no âmbito da esfera pública, dentre elas destacamos a política de descentralização da educação via

---

<sup>9</sup> Banco de dados disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/grepe/bd/pesquisas/pesqdados.php>

municipalização, que consiste em atribuir aos municípios à responsabilidade de oferecimento da educação infantil e do ensino fundamental.

Britto (2011) aponta ainda mais dois fatores responsáveis pelo surgimento dos SAE nas escolas públicas: o fortalecimento da cultura da avaliação na educação, com a visibilidade dos resultados alcançados pelas escolas e/ou municípios por meio dos *rankings* de rendimento dos alunos, e ao esgotamento da capacidade de crescimento nas escolas privadas, assim, aproveitando-se do cenário imposto por duas políticas públicas, os SAE chegam à esfera pública. Para compreender este processo, torna-se necessário resgatar alguns aspectos históricos.

As questões envolvendo a problemática da educação municipal no Brasil, datam da época do Império (SOUZA; FARIA, 2004) as quais vem se fazendo cada vez mais presentes nos debates sobre a educação. Todavia, para delimitarmos o assunto em questão, nos deteremos nos ocorridos históricos e legislativos a partir de 1950, mais precisamente em 1957, quando Anísio Teixeira apresenta sua tese “A municipalização da Escola Primária”, no Congresso Nacional de Municipalidades (OLIVEIRA, 2010).

Segundo Azanha (1991) e Oliveira (2010) a tese de Anísio Teixeira pode ser considerada um marco histórico na trajetória sobre municipalização, visto a complexidade de sua obra<sup>10</sup>, a qual teve como referencial para sua elaboração a Constituição Federal de 1946. Conforme os autores, a tese de Teixeira tinha como principal objetivo melhorar a qualidade do ensino primário, através de um plano de colaboração entre Município/Estado/União, que segundo Azanha (1991, p.61) poderia ser resumida em quatro itens,

a) a municipalização abrangeria apenas o antigo ensino primário (na época, o ensino pré-primário era algo muito distante e irrealizável). Com relação ao ensino primário, o município teria as atribuições de organização, administração e execução. Apenas a supervisão ficaria a cargo do Estado; b) o desempenho das atribuições municipais de educação ficaria a cargo de um Conselho de Educação. Na ordenação do ensino municipal, o Conselho local atenderia às normas de uma lei orgânica do ensino elaborada por um Conselho Estadual de Educação em consonância com as diretrizes e bases da educação nacional, interpretadas por um Conselho Federal de Educação; c) ao Conselho Municipal de Educação caberia a determinação do custo do aluno nas escolas do município e a fixação da cota municipal de contribuição possível para fazer face a esse custo. A complementação desses recursos seria feita pela transferência ao município de uma cota estadual e de uma cota federal. Para administração desses recursos haveria, em cada esfera, os respectivos fundos de educação; d) para A. Teixeira, a **municipalização do ensino primário ofereceria vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica**. Quanto à primeira, as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens adviriam do fato do professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um cônsul representante de um poder externo. Quanto

---

<sup>10</sup> Não tivemos acesso a tese de Anísio Teixeira, desta maneira, nos detivemos aos estudos que a analisaram.



à terceira, residiria principalmente na possibilidade do currículo escolar refletir a cultura local (Grifo nosso).

Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) a proposta de Anísio Teixeira consistia numa reforma política, e não numa mera reforma administrativa ou pedagógica. Nesta perspectiva, diante de sua complexidade, a proposta não é colocada em prática, ficando no campo da teoria. Para Soares (2005, p.72) é provável que as ideias de Teixeira não tenham sido levadas em diante “por representarem uma mudança radical na administração das questões educacionais, o que ocasionou resistências políticas”.

Porém, mesmo não sendo colocada em prática a tese de Anísio Teixeira, é a partir dela que se intensificaram os debates sobre a municipalização no Brasil. Conforme Oliveira (2010) após a publicação do estudo de Anísio Teixeira diversos estudiosos começaram a realizar pesquisas sobre a viabilidade da municipalização da educação no Brasil. No entanto, os resultados destas pesquisas não eram nada animadores, pois salvo raras exceções, os municípios não tinham condições para assumir a administração do ensino primário, fato constatado em pesquisas realizadas em diferentes regiões do país. Os fatores que ocasionavam a inviabilidade da municipalização estavam ancorados na falta de recursos humanos e econômicos.

Some-se a isto, o período da Ditadura Militar instaurado no Brasil entre as décadas de 1960 e 1980, pouco se interessava pela assunto em questão. Mesmo com Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 que instituía a descentralização ao determinar que cada estado organizasse seu sistema de ensino. Além disso, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p.162) destacam que a Lei n° 5.692, de 11 de agosto de 1971, redigida durante a Ditadura Militar prescrevia a transferência gradativa da tarefa de gestão do ensino de 1° grau para os municípios, no entanto, não oferecia “ao menos as condições financeiras e técnicas para tal e em uma situação constitucional que nem se quer reconhecia a existência administrativa dos municípios”. o que tornava os estados e municípios extremamente dependentes das decisões da União.

A municipalização da educação no Brasil ganha novos rumos em meados da década de 1980 com o colapso da Ditadura Militar, que culminou no resgate da democracia, bem como o fortalecimento de políticas neoliberais no país. Assim em 5 de outubro de 1988 é promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil. A partir desta Constituição, o Brasil passa por uma profunda reforma educacional posta em curso na década de 1990 (ADRIÃO et al., 2009), que tem como um dos pilares da reforma a gestão da instituição escolar via descentralização que promoveria a autonomia escolar.

Assim a nova Constituição passa a reconhecer os municípios como instância administrativa, o que os transformou em uma esfera pública, politicamente autônoma (ARELARO, 2005). No entanto, este processo carecia ainda de dispositivos legais que dessem sustentação à municipalização do ensino, visto que diversos estudos, como apontado anteriormente, argumentavam que os municípios não tinham condições de assumir a administração do ensino.

Com o intuito de reverter esta situação o Governo Federal a partir da Emenda Constitucional 14/96 institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), de natureza contábil. O FUNDEF é regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997 (BRASIL, 1997). Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), normatiza o que deve ou não ser considerado como gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

O referido fundo era uma política de financiamento educacional, implantada nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, que pretendeu valorizar o ensino fundamental com a vinculação de 15% dos 25% constitucionalmente obrigatórios para a educação, destinado aos municípios. Para isto, a lei que regulamenta a criação deste fundo estabelece que a distribuição dos recursos dar-se-á, entre os estados e municípios, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino do ensino fundamental, de acordo com o censo escolar do ano anterior e estimativa de novas matrículas (ARELARO, JACOMINI, KLEIN, 2011).

Soares (2005), Oliveira (2010), Adrião et al. (2012) e Bego (2013) destacam que este princípio, de distribuição dos recursos conforme o número de alunos matriculados, desencadeou no Brasil um processo de municipalização induzida. Bego (2013, p.35) ressalta que “embora a Lei não tenha tornado a municipalização do EF obrigatória, somente os municípios com EF municipal ou municipalizado têm direito à verba do fundo, o que os acaba induzindo a aderir ao processo de municipalização”. Oliveira (2010) considera que este fator introduziu a ideia de ganhar ou perder recursos, o que conseqüentemente resultou no aumento nas matrículas do ensino municipal, principalmente nos anos iniciais do ensino fundamental. Arelaro, Jacomini e Klein (2011) enfatizam que desta maneira, o fundo incentivou a municipalização dos municípios mais pobres do país.

Os repasses recebidos pelos municípios tinham como objetivo central promover a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa do ensino fundamental. Para que isto

fosse possível, do total de recursos, no mínimo 60% deveria ser destinado à remuneração do magistério e dos profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: “direção, administração, planejamento, inspeção supervisão e orientação educacional, estando estes profissionais em exercício em uma ou mais escolas da respectiva rede de ensino” (BRASIL, 1999, p. 7). O restante dos recursos, no máximo 40%, deveria ser destinado para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Entende-se por manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, de acordo com o art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996) que normatiza estas despesas,

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Ainda de acordo com a LDBEN (BRASIL, 1996), não constituiriam despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o art. 71,

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O FUNDEF teve validade de 10 anos (1996 - 2006), assim em 2007, entra em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB), também de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória n.º 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei n.º 11.494, de 20 de

junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente (BRASIL, 2007).

A implantação do FUNDEB foi iniciada em 1º de janeiro de 2007, ou seja, após o término de vigência do FUNDEF. Existem algumas diferenças entre os dois fundos, a primeira delas é com relação ao seu alcance. Enquanto o FUNDEF destinava recursos somente para o ensino fundamental, fato criticado por diversos especialistas, mas de acordo com as políticas neoliberais que se estabeleciam no país, as quais priorizavam os investimentos no ensino fundamental, o FUNDEB destina recursos para toda a educação básica.

Enquanto a vigência do FUNDEF foi de 10 anos, o FUNDEB tem validade de 14 anos (2006 - 2020). Com relação aos períodos de vigência, Pinto (2012) expõe a urgência da criação de uma solução permanente para o pacto federativo de financiamento educacional, antes do término de vigência do FUNDEB, bem como a estruturação de secretarias municipais capazes de realizar uma gestão dos recursos com transparência.

Com relação aos recursos destinados aos municípios, existe uma diferença de 5% entre os fundos, ou seja, enquanto o FUNDEF destinava 15% dos recursos ao ensino fundamental, o FUNDEB destina 20% à educação básica, sendo que sua implantação foi realizada de forma gradual (16,66% no primeiro ano, 18,33% no segundo ano e 20% a partir do terceiro ano). Existe também uma diferença em relação aos impostos que compõem os fundos<sup>11</sup>.

Todavia, Davies (2006) nos chama a atenção para a fragilidade dos fundos:

A principal fragilidade do FUNDEB, assim como a do FUNDEF, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, que não é tão significativo assim (DAVIES, 2006, p. 762).

Outra fragilidade apontada pelo autor refere-se à aplicação destes recursos:

[...] não adianta criar fundos ou até aumentar recursos para a educação se não houver garantia de que serão aplicados nos fins devidos. A fragilidade é maior quando se considera que os órgãos responsáveis pela fiscalização (basicamente os Tribunais de Contas) não são plenamente confiáveis para essa tarefa, o que impõe o desafio do controle social sobre o uso das verbas da educação, algo que os Conselhos do FUNDEF não resolveram, sendo pouco provável que os do FUNDEB sejam bem sucedidos (DAVIES, 2006, p. 771).

---

<sup>11</sup> Para visualizar as semelhanças e diferenças dos fundos (FUNDEF e FUNDEB) ver anexo A.

No entanto, independente de qual seja o fundo, e suas fragilidades constitucionais, Butarelo (2007) destaca que com o financiamento da educação, os municípios assumiram a responsabilidade pelo ensino fundamental, porém, os processos de municipalização foram desencadeados e implementados pautados em preocupações meramente financeiras, tendo como intenção reaver recursos, o que fez com que as questões educacionais não fossem prioritárias. Desta maneira, a maioria desses municípios, mesmo com repasses dos fundos, não tinham condições de ofertar o ensino fundamental, pois conforme Adrião et al (2007), a maioria dos municípios não tinham recursos humanos e estruturais adequados para tal.

Todavia, as reformas educacionais postas em curso na década de 90 tinham como pilares a municipalização do ensino fundamental, conseqüentemente reformas curriculares e de gestão, tendo a competitividade como estratégia de obtenção de melhor qualidade de ensino (ADRIÃO et al. 2007). Conforme as autoras supracitadas, a melhoria da qualidade, deveria e foi avaliada pelos resultados obtidos pelos alunos em exames nacionais. Ou seja, mesmo não tendo condições de ofertar o ensino fundamental, estes municípios seriam responsabilizados pelos resultados dos alunos nas avaliações externas, pois conforme Butarelo (2007) a municipalização desresponsabilizou a União para com o ensino fundamental.

É neste contexto que as parcerias público-privadas ganharam espaço na educação pública. Arelaro (2005) aponta que a Ementa Constitucional 19/1998 é o primeiro ato legal no qual aparece, a nova concepção de Estado e onde se reconceitua “interesse público”,

[...] uma vez que ela propõe e autoriza que parte das funções tradicionais do Estado sejam repassados aos privados, sob a forma de parceria ou gerenciamento terceirizado. Por essa emenda, as atividades públicas na área da saúde e na educação, por exemplo, podem ser privatizadas uma vez que o novo conceito de “interesse público” abdica do conceito de “atividade estatal”. Ou seja, de ora em diante, interesse público não é mais sinônimo de “estatal”, pois nem tudo que é de interesse público necessariamente precisa estar sob a responsabilidade do Estado (ARELARO, 2005, p.1053).

Deste modo, com o intuito de garantir um padrão mínimo de qualidade educacional, como proposto pelos documentos oficiais (Constituição Federal e LDBEN), os municípios que municipalizaram a oferta do ensino fundamental, começaram a optar pelas parcerias público-privadas na tentativa de suprir as demandas educacionais. Para este fato, Nicoletti (2009) considera que legislação brasileira a respeito de incorporar o conceito de qualidade do ensino, não define explicitamente as características dessa qualidade. Deste modo o autor destaca que “diante da ausência de parâmetros precisos de qualidade do ensino, esse termo passa a ser

empregado no discurso de políticos e empresários de forma a manipular as expectativas da população com relação à Educação” (p.34).

Nesta conjuntura, qualidade educacional pode ser resumida, de maneira errônea, mas adequada aos interesses dos grupos empresariais, como sinônimo de proficiência em exames externos. Assim, os resultados das avaliações externas das escolas/municípios são considerados qualidade educacional, e nesta perspectiva, existe uma indução pela utilização dos SAE por parte destas empresas, para os municípios que desejam aumentar seus índices educacionais.

Isto porque, os SAE surgiram primeiramente nos cursinhos pré-vestibulares, em que sua eficiência era medida pelo número de candidatos que ingressavam no ensino superior (CARMAGNANI, 1999; ADRIÃO et al. 2007). Atualmente, a ação dos SAE “junto às prefeituras se desenvolve no sentido de garantir bons índices em rankings de avaliação externa” (BEGO, 2013, p. 43).

### **2.3 O cotidiano educacional mediado pelos Sistemas Apostilados de Ensino**

Para alcançar o objetivo que se propõe, isto é, gerar índices elevados nas avaliações da educação básica, os SAE oferecem, para além das apostilas, um conjunto de produtos, tais como: assessorias que envolvem procedimentos de avaliação sobre o uso adequado dos materiais, treinamento aos docentes e acesso a portais com instruções detalhadas sobre sua utilização, efetivo acompanhamento das atividades docentes, por fim, assessoramento nos processos de avaliação externa e interna (ADRIÃO, et al 2009 e 2012). Portanto, “na aquisição de um SAE, não são compradas apenas apostilas, mas sim, toda uma metodologia e ideologia de ensino” (BEGO, 2013, p.78).

Para Britto (2011), Adrião et al (2012), Bego (2013), entre tantos outros pesquisadores sobre assunto, a crítica mais recorrente sobre o uso dos SAE é com relação à interferência na autonomia docente, onde os docentes ficam restritos a um roteiro “pedagógico”, transformando-se em meros aplicadores do conteúdo. Para Freitas (2013) isto configura-se na padronização no processo educacional, típico do pensamento empresarial,

[...] os processos empresariais são padronizáveis. Eu posso padronizar. Se eu posso padronizar, posso controlar o processo. Porém, o fluxo da aprendizagem e da formação na educação não é padronizável. Essa é a diferença fundamental. Eu não tenho como padronizar o fluxo. Até posso padronizar os resultados no sentido de desejar resultados. Posso desejar uma meta. Mas não há como estabelecer essa padronização no processo. E é isso que leva ao apostilamento, que é uma tentativa de controlar o

processo: como o professor varia, ponho um monte de folhinhas nas mãos dele e digo: "hoje é a folhinha 1, amanhã é a folhinha 2, depois a folhinha 3..." E assim vai. Tenta-se, portanto, padronizar o processo (FREITAS, 2012, p, 353).

Para Adrião et al (2009) isto decorre devido à precariedade técnico-pedagógica encontrada nos municípios frente as suas responsabilidades para a oferta da educação básica, assim a opção pela adoção dos SAE é apresentada como alternativa rápida para suprir esta demanda, deste modo, transfere-se “ao setor privado a gestão do processo pedagógico de toda a rede de ensino, aderindo-se a um padrão de qualidade estabelecido no âmbito do mercado” (p.811). Por sua vez, Bego (2013) esclarece que a homogeneização dos conteúdos e metodologias adotadas tem como princípio facilitar o trabalho docente, em que toda organização didática já está previamente estabelecida. Deste modo, em termos operacionais, o planejamento pontual das atividades parece facilitar o trabalho, como numa empresa, “assim flexibiliza a mudança de pessoal (professor e aluno), pois todos os envolvidos sabem qual será a próxima lição. O controle da instituição sobre o trabalho de professor e de alunos é então, feito através do material didático” (CARMAGNANI, p.50, 1999).

Se a tentativa de padronizar o processo de ensino aprendizagem é incorreto, do ponto de vista pedagógico, imagina tentar realizar tal façanha com materiais didáticos deficitários. Nesta perspectiva, Adrião et al (2009) chamam a atenção para a fragilidade conceitual e pedagógica dos materiais e serviços comprados pelos municípios, pois conforme as autoras, estes materiais não são avaliados pedagogicamente, sendo encontrado no decorrer das apostilas diversos erros conceituais, além de ideologias preconceituosas<sup>12</sup>. Bego e Terrazan (2015), ao analisarem a qualidade pedagógica dos SAE concluíram que as apostilas não contemplam satisfatoriamente os critérios de qualidade estabelecidos pelo PNLD, o que pode levar a implicações diretas no processo de ensino e aprendizagem.

Para Carmagnani (1999), os SAE quando utilizados como única fonte de conhecimento, se transforma em “bits de informação”, talvez mais vendáveis, por tentar padronizar a aprendizagem, algo importante em uma sociedade que privilegia a quantidade em detrimento da qualidade. Para a autora, do ponto de vista educacional, a utilização dos SAE é extremamente deficitário, contudo, seu prestígio cresce em “uma sociedade que faz uma leitura equivocada da escola, do conhecimento e dos principais envolvidos - professores e alunos” (p.51).

---

<sup>12</sup> Conforme as autoras, a baixa qualidade pode estar relacionada também ao fato das empresas ofertarem ao setor público material diferente daqueles utilizados pelas escolas privadas, pois trata-se de um material de menor custo para as escolas públicas se comparadas com as escolas privadas.

## 2.4 A contratação dos Sistemas Apostilados de Ensino

Para que os SAE chegue até a sala de aula, é necessário que os representantes municipais realizem sua aquisição. A compra desta cesta de produtos, como se refere Adrião et al (2009), geralmente é realizada pelo prefeito municipal de forma isolada, sem debates com os demais membros da sociedade, principalmente sem a opinião dos mais interessados no assunto, professores e alunos (NICOLETI, 2009; BEGO, 2013).

Britto (2011) destaca que até o ano de 2007, a maioria dos municípios (paulistas) contratava os SAE sem processo licitatório, pois se utilizavam do critério de notória especialização. De acordo com a lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição (art. 25), deste modo,

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.

Nesta perspectiva, muitos municípios se utilizavam deste meio legal para não realizarem o processo de licitação, pois argumentavam que as empresas estariam ofertando serviços personalizados ao município. No entanto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a partir de 2007, passou a exigir a realização de licitação, por compreenderem que existem muitas empresas que oferecem os mesmos produtos (BRITO, 2011; ADRIÃO et al, 2009).

Reporta-se novamente à lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), pois o art. 22 estabelece quais as modalidades de licitação existentes, são elas: I - concorrência, II - tomada de preços, III convite, IV concurso e V - leilão. Nicoleti (2009) e Britto (2011) esclarece que a modalidade de licitação mais utilizada é a convite, a qual é compreendida como:

[...] a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (BRASIL, 1993).

Deste modo, Britto (2011) ressalva que a exigência de licitação, quando realizada por meio de Carta Convite, não impede que sofram algum tipo de direcionamento, por meio do detalhamento dos serviços educacionais a serem prestados pelas contratadas. Neste sentido,



Nicoletti (2009), ao analisar o processo licitatório de municípios que contrataram os SAE, constatou que as prefeituras municipais especificam detalhadamente quais materiais desejam adquirir, assim, em virtude deste tipo de especificação, “dificilmente há oportunidade para a livre concorrência entre os participantes, uma vez que somente a empresa previamente escolhida possui as características requeridas na carta convite” (p.63).

Ainda conforme o autor, e a lei nº 8.666, para que seja possível realizar a licitação por meio de Carta Convite, o valor estimado da contratação não deve ultrapassar o valor de oitenta mil reais, o qual geralmente é pago parcelado pelos municípios, com recursos oriundos do FUNDEF, atual FUNDEB. Após a contratação dos SAE, é possível realizar aditamentos deste contrato, que redefinem o período de validade do contrato, bem como os novos valores a serem repassados pela prefeitura municipal à empresa contratada.

Os valores pagos às empresas depende de quais produtos e quantidades que foram solicitados pelas prefeituras, todavia, a média de custo gira em torno de R\$ 150,00 a R\$ 200,00 por aluno ao ano (BRITTO, 2011; NICOLETI, 2009). A empresa com maior número de contratos, de acordo com o mapeamento realizado por Adrião et al (2007;2012) é o grupo empresarial Colégio Osvaldo Cruz (COC) (Ribeirão Preto - São Paulo), seguido pelas empresas Positivo (Curitiba - Paraná), Objetivo (São Paulo) e o Grupo Educacional Organização Paranaense de Ensino Técnico (OPET) (Curitiba - Paraná). No entanto, a partir de 2010, outros grupos empresariais ganharam destaque neste cenário, os quais disputam o mercado aberto pela possibilidade de negócios com o poder público, como por exemplo o Grupo Abril, proprietário do Sistema de Ensino SER e ANGLO (São Paulo), e o sistema UNO vinculado à Editora Moderna (São Paulo).

Nosso objetivo não é nos determos aos históricos destas empresas, até por que, a maioria delas, como já citado anteriormente, é oriunda de cursos pré-vestibulares, para uma leitura mais minuciosa destas empresas consultar Adrião et al (2007; 2012). Todavia, é oportuno destacar que os materiais destinados ao ensino público, por intermédio das parcerias público-privadas, não são os mesmos materiais utilizados pelos alunos das escolas privadas. O grupo Positivo oferece às prefeituras o Sistema Aprende Brasil de Ensino, o grupo COC oferta o Núcleo de Apoio a Municipalização de Ensino. Já o grupo Objetivo oferece o Sistema Municipal de Ensino Objetivo. É preciso destacar ainda que todos criaram/adotaram nomes atrativos para oferecer seus produtos às prefeituras municipais dadas às circunstâncias da municipalização no Brasil. Nada contra o *marketing* destas empresas, já que o intuito é vender.

### 3 AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS NO BRASIL

Este capítulo tem como um dos objetivos tecer os acontecimentos históricos que tornaram a avaliação educacional no Brasil foco inúmeros debates. Horta Neto (2007) esclarece que as primeiras medições da educação no Brasil ocorreram em 1906, e estas medições tinham como objetivo levantar dados sobre os níveis de ensino público e privado. Conforme o autor, os dados coletados, até 1918, eram “informações sobre o número de escolas, de pessoal docente, de matrículas e de repetências” (p.1), e ocorriam somente na cidade do Rio de Janeiro, Distrito Federal na época. Somente a partir de 1936 estes dados passaram a ser coletados nacionalmente.

Estes dados passaram a ser coletados nacionalmente, pois conforme Horta Neto (2007), no “início da década de trinta, houve no mundo um renovado interesse pela avaliação dos processos que aconteciam na escola” (p.1), impulsionados principalmente pelos Estados Unidos. É nesta perspectiva que Libâneo, Oliveira e Tosch (2012) descrevem que as pesquisas sobre a avaliação no Brasil tiveram início em 1930. Para os autores é possível identificar dois períodos que caracterizam a avaliação brasileira. O primeiro vai de 1930 a 1970, em que a ênfase da avaliação recai nos testes padronizados para verificação da eficiência do sistema de ensino. Já o segundo período ocorre a partir de década de 1980, que em contraponto a uma visão de testes padronizados para avaliar os alunos, tem início a uma perspectiva crítica desta prática, emergindo desta maneira um modelo de avaliação que leva em conta os aspectos qualitativos quanto as questões de poder envolvida neste processo (sociais, políticos e culturais), pondo em questão “o que e para que se avalia” (p.264), seja ela realizada em sala de aula e/ou larga escala. No entanto, os autores destacam que os rumos da avaliação foram outros a partir das reformas educacionais ocorridas na década de 1990.

Ristow (2008) ao analisar a trajetória da avaliação educacional no Brasil constatou que a partir da década de 1930 até a atualidade, é possível categorizar a avaliação no Brasil em cinco fases. As quatro primeiras são referentes as avaliações realizadas em sala de aula (avaliação interna), as quais são denominadas pela autora como Avaliações Psicométricas, Avaliação por Objetivo, Avaliação Qualitativa e Pedagogia Crítica. Já a última fase, denominada de Avaliação Institucional a ênfase nos resultados educacionais tem como foco a avaliação externa.

As **Avaliações Psicométricas**, que corresponde da década de 1930 a 1950, é caracterizada pelo surgimento dos testes de Quociente de Inteligência (Q.I), em que houve uma disseminação de estudos e testes ligados aos aspectos psicológicos e a educação. A autora

destaca que este período pode ser chamado de “era dos testes de inteligência”, em que partindo dos resultados obtidos, estabelecia qual era o nível intelectual dos sujeitos avaliados e posteriormente classificava as diferenças individuais. Conforme a autora, os testes aplicados nas redes escolares, mediante a utilização de provas, passíveis de aplicação em larga escala, tinham como intuito formar classes homogêneas, para que assim fosse possível atender adequadamente os alunos. Porém, estes testes instauraram nos âmbitos escolares um clima de competição e classificação.

Não muito diferente da primeira fase, a segunda fase, chamada de **Avaliação por Objetivos**, que ocorreu do final da década de 1950 até final da década de 1970, tinha como característica o tecnicismo pedagógico, ou seja, ensino mecânico. Ristow (2008) destaca que neste período os princípios de boa educação estavam centrados no treinamento e memorização dos conteúdos, assim, os docentes eram considerados transmissores do conhecimento e os alunos receptores deste. Deste modo, as avaliações educacionais “constituíam-se de provas objetivas, padronizadas, aplicadas no final de cada etapa de ensino com a finalidade de uniformizar e homogeneizar o ensino” (RISTOW, 2008, p.27), com o intuito de verificar a eficácia do programa de ensino estabelecido. Mais uma vez aspectos ligados à competição e classificação são instaurados nos âmbitos escolares e como descreve Ristow, o aluno passou a ser “conhecido apenas pelo seu valor numérico” (p.36), visto que o que importava era a nota final obtida.

Horta Neto (2007) destaca que neste período foi aprovada pelo Congresso a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1961), a qual faz referência ao termo qualidade da educação. Pela interpretação do autor, o termo qualidade da educação desta lei estava atrelado aos “índices de produtividade, tendo como parâmetro seu custo<sup>13</sup>, [...] tema que só começaria a ganhar relevância no mundo todo a partir da década de 1980 na onda das reformas neoliberais” (p.2).

Em meados da década de 1970, estes modelos quantitativos de avaliação são criticados por diversos especialistas, assim, Ristow (2008) configura como terceira etapa a **Avaliação Qualitativa**. Em uma linha cronológica esta etapa ocorreu do final da década de 1970 até o final dos anos de 1980. Nesta etapa, a avaliação educacional brasileira buscava uma ruptura

---

<sup>13</sup> Art. 96. O Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais de educação na esfera de suas respectivas competências, envidarão esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo: a) promovendo a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para o ano subsequente; b) estudando a composição de custos do ensino público e propondo medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade (BRASIL, 1961).

com a avaliação de aspectos meramente quantitativos, ao considerar a importância da dimensão qualitativa na avaliação. Deste modo, passou a ser considerado que a aprendizagem estava atrelada à realidade social que o sujeito estava inserido. No entanto, Ristow (2008) salienta que a maioria dos esforços para combater as avaliações basicamente quantitativas ficou somente no discurso, ao destacar que o que houve foi um grande debate com relação ao currículo, porém, estes debates norteavam somente a preocupação com a disciplinas, programas de ensino e objetivos a serem cumpridos. Assim, a avaliação educacional, conseqüentemente a aprendizagem dos alunos, estavam ancorados, mais uma vez, na nota obtida ao final de um período letivo.

A quarta fase, denominada de **Pedagogia crítica** ocorreu entre os anos de 1980 e 1990. Ristow (2008), considera este período como fase de exclusão social, ao considerar que com o processo de redemocratização no Brasil, fator que fomentou o acesso as instituições escolares uma grande diversidade de classes sociais e étnicas, desencadeou um aumento substancial de repetências e evasões. Estes casos de fracasso escolar foram investigados a partir de ideias sociológicas que argumentavam que as avaliações impostas pelas escolas eram excludentes, pois almejavam selecionar somente os melhores, os quais eram considerados a “massa intelectual necessária para atuar na sociedade em crescimento” (p.52).

As questões qualitativas da avaliação, neste caso, eram usadas somente para justificar os fracassos dos discentes das camadas populares. Nesta perspectiva, Ristow (2008, p.53) destaca que,

Diante desta realidade e a partir dos estudos sociológicos, a escola passou a ser analisada como instituição reprodutora da sociedade, visto que, ao privilegiar os conteúdos, pensamentos e a linguagem das classes dominantes, não estaria respeitando as diferenças individuais e sócio-culturais, o que contribuiria com a reprodução das desigualdades já existentes na sociedade.

Com o objetivo de reverter esta situação, Ristow (2008) esclarece que um novo caminho foi tomado a fim de redimensionar a função da avaliação. Para isso, o governo brasileiro a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), estabelece em seu art. 24, inciso V que a verificação do rendimento escolar deverá observar alguns critérios, dentre eles destaca-se a avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais.

Almejava-se tornar a avaliação mais flexível, pois se entendia (e entende-se) que a construção do conhecimento não se limita a períodos de tempos fixados, assim como cada

indivíduo apresenta um ritmo de aprendizagem diferenciado dos demais. Todavia, Bonamino e Franco (1999) destacam que os casos de repetência, evasão escolar e fracasso escolar continuaram presentes.

Uma problematização que surgiu neste período era de que universalizar a educação não necessariamente significava qualidade de educação, pois como aponta Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), a universalização da educação básica no Brasil deflagrou a falta de preparado das instituições escolares, conseqüentemente a desqualificação do ensino foi posta em debate. A partir destas problematizações educacionais, o governo brasileiro buscou alternativas para melhorar a educação, com isso Ristow (2008) caracteriza como quinta fase a busca por financiamentos com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, o que demarcou o início de uma política neoliberal na educação. A autora denomina esta fase de **Avaliação Institucional: a ênfase nos resultados educacionais**.

Esta fase, conforme a autora, tem início no final dos anos 80 e está em vigor. Nesta fase a avaliação é “concebida como um instrumento indispensável à política educacional, sob a justificativa de melhoria da qualidade do ensino” (p.61). Assim, Ristow (2008), descreve que devido à influência dos financiamentos para educação, advindas de agências externas, como BM, FMI e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), os quais almejam o monitoramento do sistema educacional, o Brasil investe seus esforços para melhoria na qualidade educacional, e um dos focos é a criação de avaliações externas.

A autora conclui que a avaliação, assim como qualquer outra política pública, é um reflexo da sociedade, da economia e da política em que está inserida. Ao analisar a história da avaliação no Brasil, destaca que esta não sofreu muitas alterações desde sua introdução na escola, “mesmo com tantos discursos que enfatizaram a valorização da reflexão; da crítica; do diálogo; continua assumindo-se como um procedimento tradicional; autoritário e seletivo” (p.06).

### **3.1 Avaliações internacionais, nacionais, estaduais e municipais**

A principal avaliação de âmbito internacional da educação básica é o *Programme for International Student Assessment* (PISA) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, voltada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. No Brasil, esta é a idade de ingresso no 1º ano do ensino médio, 9ª série para o Pisa (KLEIN, 2011)

O principal objetivo da avaliação é produzir indicadores que contribuam para discussão de qualidade da educação básica, subsidiando políticas públicas de melhoria da educação básica. Realizada pela primeira vez em 2000, desde então ocorre a cada três anos, abrangendo três áreas do conhecimento: leitura, matemática e ciências, sendo que em cada edição, é dada maior atenção para uma das áreas do conhecimento:

Em 2000, o foco foi em Leitura; em 2003, Matemática; e em 2006, Ciências. O Pisa 2009 iniciou um novo ciclo do programa, com o foco novamente recaindo sobre o domínio de Leitura; em 2012, é novamente Matemática; e em 2015, Ciências, além da inclusão de novas áreas do conhecimento: Competência Financeira e Resolução Colaborativa de Problemas (BRASIL, 2015, p. 0).

A avaliação é formulada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas o responsável pela aplicação da prova no Brasil é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Cabe destacar que o Brasil participa da avaliação como convidado. Os resultados no Brasil nesta avaliação vem melhorando ao longo dos anos, mas isto não muda o fato do país, de acordo com os rankins estabelecidos na divulgação dos resultados, ocupar as últimas posições.

Uma crítica feita à avaliação é a comparação dos resultados dos países ser pautada pela ideia de que o currículo de cada país é comparável aos dos outros países envolvidos (BONAMINO; SOUZA, 2012). Todavia, Carabaña (2009) destaca que a grande diferença nos resultados dos discentes na avaliação se deve as diferenças socioeconômica e cultural dos países participantes na avaliação.

Como o intuito não é nos aprofundarmos nas questões da avaliação internacional, embora esta seja de suma importância, o foco se dará nas avaliações externas nacionais. Machado e Freitas (2014, p.116) compreende que a “avaliação externa é todo processo avaliativo do desempenho das escolas desencadeado e operacionalizado por sujeitos alheios ao cotidiano escolar, o qual abrange contingente considerável de participantes”. Estas avaliações têm como objetivo fornecer subsídios para a criação, modificações e/ou supressões de políticas públicas em âmbito nacional, estadual ou municipal, direcionando desta forma os recursos técnicos, pedagógicos e financeiros. Nessa perspectiva, Limeira (2012) salienta que tema avaliação tem se destacado cada vez mais nas políticas públicas de educação como parte de um conjunto de ações para melhorar a qualidade do ensino público oferecido em todo o país. No entanto, segundo a autora, ao mesmo tempo que estas avaliações externas auxiliam na propostas de políticas públicas, deixam de lado os aspectos peculiares de cada escola e das regiões do

país, uma vez que estas interferem na maioria das vezes na “organização curricular e o trabalho pedagógico passam a se limitar aos descritores destas avaliações” (p.39).

No Brasil, as avaliações realizadas em âmbito nacional para a educação básica são desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e têm como objetivo avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. A primeira avaliação externa criada no Brasil foi o Sistema de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP) em 1988, fruto de experiências anteriores do governo com projetos vinculados a região do nordeste fomentado pelo BM (HORTA NETO, 2007).

No entanto, foi somente em 1990 que ocorreu a primeira avaliação em nível nacional no Brasil, onde foram avaliados os alunos das 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries. Segundo Horta Neto, para adequar o recém-criado sistema à nomenclatura consagrada pela nova Constituição, em 1991, o SAEP passa a ser chamado de Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Conforme o autor supracitado, como a experiência da primeira avaliação tinha sido bem sucedida, e para caminhar no sentido de buscar a institucionalização do sistema, o MEC definiu que deveriam ser realizadas novas avaliações cada dois anos. No entanto, havia um problema, qual conteúdo deveria conter na avaliação? Para resolver o problema,

[...] consultou-se uma amostra de professores com o objetivo de identificar os conteúdos que eles estariam desenvolvendo em sala de aula. Estes mesmos professores auxiliaram na elaboração de itens, que procuravam reproduzir o que estava sendo ensinado em sala de aula, e que depois seriam integrados à avaliação (HORTA NETO, 2007, p. 07).

Assim, nos anos de 1990 e 1993, o SAEB teve como foco avaliar língua portuguesa, matemática e ciências. Em 1995, avaliou somente língua portuguesa e matemática, já em 1997 e 1999, 4ª e 8ª séries (atualmente 5º e 9º anos) foram avaliados em língua portuguesa, matemática e ciências, já no 3º anos do ensino médio, além dessas, tiveram provas de história e geografia. A partir de 2001, o foco da avaliação voltou a ser somente língua portuguesa e matemática (BRASIL, 2011). Um ponto a se destacar foi de que a partir de 1995 uma nova ferramenta passou a ser utilizada no SAEB, a Teoria de Resposta ao Item (TRI), a qual possibilita a comparabilidade dos resultados entre os anos (BRASIL, 2012). Neste ano também foi decidido que o público avaliado seriam as etapas finais dos ciclos de escolarização: 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (que correspondem ao 5º e 9º ano atualmente) e 3º ano do Ensino Médio.

Em 2005, o SAEB sofreu uma reestruturação pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, passando ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil. A Aneb e a Anresc (Prova Brasil) são duas avaliações complementares que fazem parte do SAEB. Apesar de algumas características distintas, todos os alunos da Aneb e da Anresc (Prova Brasil) utilizam os mesmos instrumentos na avaliação (provas e questionários).

As semelhanças e diferenças da avaliação são apresentadas no quadro abaixo:

(continua)

	ANEB	ANRESC
Público alvo	Avalia estudantes da 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e também estudantes do 3º série do Ensino Médio.	Avalia estudantes da 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental.
Tipo de instituição avaliada	Avalia escolas da rede pública e da rede privada localizadas nas áreas urbana e rural.	Avalia as escolas da rede pública localizadas em área urbana e rural.
Características da avaliação	A avaliação é amostral: apenas parte dos estudantes brasileiros das séries/anos avaliados participam da prova.	A avaliação é censitária: todos os estudantes das séries/anos avaliados, de todas as escolas públicas urbanas e rurais do Brasil com mais de 20 alunos matriculados na série/ano devem fazer a prova.
O que é avaliado	Habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas).  A partir de 2013 também serão realizadas provas de Ciências (somente para a 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental).	Habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas).  A partir de 2013 também serão realizadas provas de Ciências (somente para a 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental).
Objetivos	a) avaliar a qualidade, equidade e a eficiência da educação brasileira;	a) avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que



	<p>b) caracteriza-se por ser uma avaliação por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, de periodicidade bianual;</p> <p>c) utiliza procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir informações sobre o desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio, assim como sobre as condições intra e extraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem;</p> <p>d) as informações produzidas pela Aneb fornecerão subsídios para a formulação de políticas públicas educacionais, com vistas à melhoria da qualidade da educação, e buscarão comparabilidade entre anos e entre séries escolares, permitindo, assim, a construção de séries históricas;</p> <p>e) as informações produzidas pela Aneb não serão utilizadas para identificar escolas, turmas, alunos, professores e diretores.</p>	<p>cada unidade escolar receba o resultado global;</p> <p>b) contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;</p> <p>c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino, redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional;</p> <p>d) oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares.</p>
Divulgação dos resultados	Oferece resultados de desempenho apenas para as unidades da federação, regiões e Brasil.	Fornece as médias de desempenho para cada escola participante, cada um dos municípios, unidades da federação, regiões e Brasil.

Quadro 3: Semelhanças e Diferenças da ANEB e ANRESC

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Dois anos após a reformulação do SAEB, o INEP criou o IDEB o qual representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador, dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações (ANEB e

ANRESC). A função do IDEB é representar, por meio de números, a qualidade educacional que os estabelecimentos de ensino proporcionam aos alunos. Outra avaliação que passou parte do SAEB foi a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) em 2013, a qual tem como objetivo avaliar alunos com relação a sua alfabetização e letramento em língua portuguesa e matemática, sendo esta avaliação ligada a Política Pública do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

Em 2008 é criado pelo INEP a Provinha Brasil tem como objetivo avaliar alunos do 2º ano do ensino fundamental em língua portuguesa e matemática, realizada semestralmente. Com foco no ensino médio, existe o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a qual teve a sua primeira aplicação em 1998. A periodicidade deste exame é anual, o qual também é sofreu alterações com o decorrer de suas aplicações, tanto na estrutura da prova quanto nos objetivos da avaliação. De 1998 até 2008, a avaliação era composta por 63 questões, acrescido de uma redação. A partir de 2009, a prova passou a contar com 180 questões, além da redação. Somase a isto, em 2004 a prova passou a selecionar os participantes para o ingresso no ensino superior, por intermédio do Programa Universidade para Todos (PROUNI) em universidades privadas, já em 2009, é criado o Sistema de Seleção Unificada (SISU), o qual foi desenvolvido para selecionar alunos candidatos para vagas em instituições públicas de ensino superior.

Com relação às avaliações estaduais, desde o início da década 90 os estados vêm se mobilizando para criarem seus próprios sistemas de avaliação. O intuito não é descrever cada um deles, mas demonstrar, a partir de uma busca realizada nos sites das secretarias de educação dos estados, a evolução da implementação das políticas de avaliações externas estaduais no país, sendo que a maioria segue os mesmos moldes das avaliações nacionais.



<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>SISTEMA DE AVALIAÇÃO</b>	<b>ESTADO</b>	<b>FOCO DA AVALIAÇÃO</b>	<b>SUJEITOS ENVOLVIDOS</b>
1992	SPAECE	CE	LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA	2º, 5º e 9º anos do EF; 1º, 2º e 3º anos do EM
1996	SARESP	SP	LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA, CIÊNCIAS HUMANAS E CIÊNCIAS DA NATUREZA	2º, 3º, 5º, 7º e 9º anos do EF ; 3º ano do EM
1995	AVA	PR	LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA E CIÊNCIAS	5º e 9º anos do EF
1999	PAEDBA	BA	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	5º e 9º anos do EF
2000	PAEBES	ES	LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA E CIÊNCIAS	5º e 9º anos do EF ; 3º ano do EM
	SIMAVE - PROEB	MG	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	5º e 9º anos do EF ; 3º ano do EM
	PNE	RJ	LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA E CIÊNCIAS	Do 2º ao 9º ano do EF; 1º, 2º e 3º anos do EM
	SAEPE	PE	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	3º, 5º e 9º anos do EF; 3º ano do EM
2001	SAVEAL	AL	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	5º e 9º anos do EF ; 3º ano do EM
2004	EXAEB- SE	SE	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	6º e 9º anos do EF
2005	SIMAVE - PROALFA	MG	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	2º, 3º E 4º do EF
	SAERS	RS	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	3º e 6º anos do EF; 1º ano EM
	SIMAVE - PAAE	MG	LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA, CIÊNCIAS HUMANAS E CIÊNCIAS DA NATUREZA	6º, 7º, 8º e 9º anos do EF; 1º ano do EM
2007	SABE ENSINO MÉDIO	BA	LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA, CIÊNCIAS HUMANAS E CIÊNCIAS DA NATUREZA	1º, 2º, 3º do EM
	PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DE ESTUDOS DE PERNAMBUCO	PE	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	5º e 9º anos do EF ; 3º ano do EM
2008	SADEAM	AM	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	3º, 5º, 7º e 9º anos do EF; 1º e 3º anos do EM
	SIADÉ	DF	LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA, CIÊNCIAS HUMANAS E CIÊNCIAS DA NATUREZA	3º, 5º, 7º e 9º anos do EF; 3º ano do EM
	PROVA PIAUI	PI	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	4º, 5º, 8º e 9º anos do EF; 2º e 3º anos do EM
	PAEBES ALFA	ES	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	1º, 2º e 3º do EF
	SAERJ	RJ	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	5º e 9º anos do EF ; 3º ano do EM
	SAEMS	MS	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	2º, 3º, 4º, 5º, 8º anos do EF; 1º ano do EM
2009	SEAPE	AC	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	5º e 9º anos do EF ; 3º ano do EM
	SABE ALFA	BA	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	2º ano do EF

2011	SALTO	TO	LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA E CIÊNCIAS	Do 5º ao 9º ano do EF; 3º ano do EM
	SAEPI	PI	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	5º e 9º anos do EF; 3º ano do EM
	SAERJINHO	RJ	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	5º e 9º anos do EF ; 1º, 2º e 3º anos do EM
	SAEGO	GO	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	2º, 5º e 9º do EF; 3º do EM
2012	SAERO	RO	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	2º, 5º, 6º e 9º anos do EF; 1º, 2º 3º anos do EM
	AVALIANDO IDEPB	PB	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	5º e 9º anos do EF; 3º do EM
	SAEP	PR	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	6º e 9º anos do EF ; 1º e 3º anos do EM
2013	SISPAE	PA	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	4º e 7º anos do EF; 1º, 2º e 3º do EM
--	AEP	MA	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA	5º e 9º anos do EF; 3º ano EM

Quadro 4: Avaliações estaduais

Fonte: Elaboração Própria

## Legendas:

<p>-- : Ano de início de aplicação não localizado;          SPAECE: Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará;          SARESP: Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo;          AVA: Programa de Avaliação do Rendimento Escolar do Paraná;          PAEDBA: Projeto de Avaliação Externa de Desempenho da Bahia;          PAEBES: Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo;          SIMAVE – PROEB: Sistema Mineiro de Avaliação da Educação – Programa de Avaliação da Rede Pública da Educação Básica;          PNE: Programa Nova Escola;          SAEPE: Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco;          SAVEAL: Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas;          EXAEB- SE: Exame de Avaliação da Educação Básica do Estado de Sergipe;          SIMAVE – PROALFA: Sistema Mineiro de Avaliação da Educação – Programa de Avaliação da Alfabetização;          SAERS: Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul;          SIMAVE – PAEE: Sistema Mineiro de Avaliação da Educação – Programa de Avaliação de Aprendizagem Escolar;          SABE ENSINO MÉDIO: Sistema de Avaliação Baiano de Educação;</p>	<p>SADEAM: Sistema de Avaliação de Desempenho Educacional do Amazonas;          SIADE: Sistema de Avaliação de Desempenho das Instituições do Distrito Federal;          PROVA PIAUI          PAEBES ALFA: Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo de Alfabetização;          SAERJ: Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro          SAEMS: Sistema de Avaliação da Educação Básica do Mato Grosso do Sul;          SEAPE: Sistema Estadual de Avaliação de Aprendizagem Escolar;          SALTO: Sistema de Avaliação do Tocantins;          SAEPI: Sistema de Avaliação Educacional do Piauí;          SAEGO: Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás;          SAERO: Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia;          Avaliando IDEPB;          SAEP: Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná;          SISPAE: Sistema Paraense de Avaliação Educacional;          AEP: Avaliação Estadual da Escola Pública – Maranhão.          EF: Ensino Fundamental          EM: Ensino Médio</p>
--	--

Nota-se a partir do quadro acima, o investimento realizado pelos estados para a estruturação de políticas de avaliação. Alguns dos sistemas de avaliação estaduais citados anteriormente, já foram extintos. Com relação às avaliações em âmbito municipal, não foi possível realizar um mapeamento, por hora. Mas, no decorrer da investigação das avaliações estaduais foi possível localizar as seguintes avaliações municipais: Sistema de Avaliação da Educação Pública da prefeitura de Belo Horizonte (AVALIA BH), Programa Municipal de Avaliação Externa (PROMOVER) de Campo Grande - Mato Grosso do Sul, Sistema de Avaliação Educacional Municipal de Ipojuca (SAEMI), Avaliação Educacional Municipal - Armação de Búzios (Avalia Búzios) e Avaliações Externas da Educação Básica do Município de Carazinho - RS.

Souza, Pimenta e Machado (2012), retratam que no estado de São Paulo os municípios Barrinha, Barueri, Brotas, Cajuru, Catanduva, Indaiatuba, Itanhaém, Jardinópolis, Lorena, Marília, Porto Ferreira, São José dos Campos e Valparaíso, vinham implementando propostas de avaliação ou já haviam realizado aplicações municipais de avaliações externas. Certamente existem inúmeros outros municípios pelo Brasil que já implementaram em suas redes municipais algum modelo de avaliação externa. Gimenes et al. (2013) ao analisarem as justificativas de estados e municípios elaborarem seus próprios sistemas de avaliação externa conseguiu agrupar as justificativas em quatro grandes grupos:

1. o caráter censitário e anual das avaliações externas promovidas pelas redes de ensino estudadas; 2. a possibilidade de detalhar e trabalhar os dados nas escolas com maior rapidez e agilidade; 3. a amplitude dos/as anos/séries avaliadas pelo modelo de avaliação adotado pelas redes de ensino; 4. a possibilidade de identificação nominal dos resultados de cada aluno (GIMENES et al, 2013, p. 16).

Conforme os autores, tais justificativas podem ser compreendidas com base no sentido que as políticas de avaliação em larga escala adquiriram nas duas últimas décadas no Brasil. A introdução maciça desse tipo de avaliação no país, em especial a partir dos anos 1990, acompanhou uma agenda e tendências internacionais já consolidadas que consideram nesse tipo de ação uma forma de se aferir a qualidade e a efetividade dos sistemas educacional.

### **3.2 Avaliação externa e a política neoliberal**

Com o intuito de melhoria da educação básica, no Brasil, assim como em outros países, o final na década de 80 pode ser caracterizado pela intensificação da elaboração e

implementação de políticas públicas educacionais de cunho mercadológico. Segundo Bonamino e Franco (1999), foi neste período que ocorreram as primeiras ações voltadas para a implementação no Brasil de um sistema nacional de avaliação da educação básica, “buscando verificar não apenas a cobertura do atendimento educacional oferecido, mas principalmente, o desempenho dos alunos dentro do sistema” (p.108).

Nesta perspectiva, destaca-se a influência das agências internacionais nas reformas educacionais posta em curso em âmbito mundial a partir da década de 80. Esta influência, segundo Ivo (2013), decorre da crise do capitalismo da década de 70, que impulsionou uma gama de transformações, as quais afetaram diversas estruturas sociais, dentre elas a concepção de Estado. Assim, para a “reconfiguração do Estado, novas teorias começam a ser empreendidas e o neoliberalismo passa a servir de base teórica ao sistema capitalista” (p.37).

De acordo com Moraes (2001, p.3), o termo neoliberalismo pode significar:

1. uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social;
2. um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria thinktanks, isto é, centros de geração de idéias e programas, de difusão e promoção de eventos;
3. um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, e propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1945), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Conforme o autor, o que todos estes significados tem em comum é a sugestão de um retorno a um modelo ideal de capitalismo. Assim, o modelo ideal, ou principais ideias do neoliberalismo são de “privatizar empresas estatais e serviços públicos, por um lado; por outro, “desregulamentar”, ou antes, criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados” (p.18).

Nesta perspectiva, por meio dos financiamentos realizados para a educação pelo Banco Mundial para o Brasil, o país seguiu as diretrizes e orientações impostas por este organismo, assim como do FMI, UNESCO, UNICEF, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Deste modo, Ivo (2013, p. 22) salienta que a expansão das agências internacionais sobre o campo educacional, “propõem maiores investimentos na Educação Básica, com o deslocamento das fronteiras entre o público e o privado, as parcerias com entidades públicas não-estatais estão cada vez mais presentes no sistema de ensino”.

Conforme Gentili (1996), na perspectiva neoliberal, as escolas são pensadas e avaliadas como se fossem empresas produtivas, e o conceito de qualidade recai nos moldes empresariais, ou seja, eficiência, eficácia e produtividade. A partir deste entendimento, as avaliações externas, cuja idealização parte das influências dos organismos internacionais, segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) pode servir de controle e regulação por parte do Estado, bem como, mecanismo de introdução da lógica de mercado, o qual reforça valores de individualismo, meritocracia e competência. Deste modo, para os autores não há espaço “para a concepção de avaliação diagnóstica, democrática e emancipatória, voltada para o desenvolvimento escolar e para o aperfeiçoamento do trabalho pedagógico” (p. 263).

Neste sentido, a fase denominada de Avaliação Institucional: a ênfase nos resultados educacionais por Ristow (2008), aos olhos de Bonamino e Souza (2012, p.375) pode ser subdividida em três gerações:

A primeira geração enfatiza a avaliação com caráter diagnóstico da qualidade da educação ofertada no Brasil, sem atribuição de consequências diretas para as escolas e para o currículo. De um modo geral, essas avaliações divulgam seus resultados na Internet, para consulta pública, ou utilizam-se da mídia ou de outras formas de disseminação, sem que os resultados da avaliação sejam devolvidos para as escolas.

Para as autoras, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), encaixa-se na avaliação de primeira geração, visto que os resultados obtidos não desencadeavam em nenhum tipo de responsabilização devido seu caracter amostral, o que conseqüentemente apresentava baixo nível de interferência no currículo escolar. Deste modo, o SAEB não permitia que fossem introduzidas nas escolas políticas de responsabilização aos professores, diretores e gestores, pois os resultados eram divulgados de forma agregada, não havendo a possibilidade de criação de classificação (*rankings*) entre as escolas.

Já a avaliação de segunda geração, é aquela que incide diretamente sobre o currículo escolar por meio de políticas de responsabilização, sendo a Prova Brasil, por ser censitária, a indutora deste fenômeno. Conforme as autoras, a Prova Brasil,

[...] foi idealizada para produzir informações a respeito do ensino oferecido por município e escola, com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões sobre o direcionamento de recursos técnicos e financeiros e no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas visando à melhoria da qualidade do ensino, por outro lado, considera-se que essa avaliação pode funcionar como um elemento de pressão, para pais e responsáveis, por melhoria da qualidade da educação de seus filhos, uma vez que, a partir da divulgação dos resultados, eles podem cobrar providências para que a escola melhore (BONAMINO; SOUZA, 2012, p.379).



Diferente da divulgação dos resultados da avaliação de primeira geração (SAEB), a divulgação dos resultados da avaliação de segunda geração (Prova Brasil) passaram a ser amplamente divulgados, onde a estratégia de divulgação escolhido pela mídia ocorreu (e ocorre) por meio de *rankings* com ênfase nos piores e melhores resultados. Nesta perspectiva, é instaurado um cenário de cobrança por parte de vários segmentos da sociedade sobre as escolas. Para Bonamino e Souza (2012), é a partir deste momento que as políticas de responsabilização educacional surgem na esfera pública.

Antes de dar continuidade, é necessário conceituar o que são as políticas de responsabilização, também conhecida por *accountability*. De acordo com Schneider e Nardi (2014) o termo *accountability*, de origem inglesa, existe há quase um século, no entanto, o termo permanece sem tradução única. Conforme as autoras, estudos sobre esta temática tem lugar cativo em diversas áreas do conhecimento, como ciências contábeis, direito, sociologia, publicidade, educação, saúde e principalmente em pesquisas de administração pública e ciência política. Talvez seja por isso, que o termo *accountability* não possui uma tradução única, podendo apresentar diferentes concepções dependendo da área em que é empregado.

Para Brooke (2006, p. 378), a *accountability* pode ser compreendida por meio de um cenário de disputa, em que:

A disputa entre as nações por um lugar competitivo no mercado global tem levado os governos a se preocuparem cada vez mais com os resultados dos seus sistemas de educação. Ao mesmo tempo, o grande volume de recursos destinados à educação suscita questões relativas à eficácia dos investimentos neste setor e impõe uma aferição cada vez mais detalhada da qualidade da educação oferecida. Essa exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas escolares tem sido respondida pela implementação de políticas de *accountability*, ou seja, de responsabilização, mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição.

No cenário educacional, o termo *accountability* está presente na literatura americana desde a década 1970, embasado nas lógicas do pensamento único, neoconservador e neoliberal (AFONSO, 2012). Segundo Freitas (2012), é esta perspectiva de *accountability* que se instaurou no Brasil, deste modo, Schneider e Nardi (2014) ressaltam que desde então a política de *accountability* vem sendo discutida a partir de uma variedade de abordagens e perspectivas nem sempre convergentes e comumente associadas a um discurso pouco democrático e orientadas por reformas na administração pública.

Conforme Ivo (2013), Freitas (2012) e Brooke (2012) o termo (*accountability*) tem sido utilizado no campo educacional no sentido de responsabilização e de prestação de contas. No entanto, Afonso (2009) ressalta que devido à multidimensionalidade do conceito de *accountability*, se sugere não traduzir o termo, pois assim “reforça a ideia de que deve significar algo mais do que prestação de contas” (p.25), pois os moldes da atual política estão ancorados unicamente nos resultados de testes padronizados, ou seja, na avaliação externa, que “consiste em mensurar e codificar padrões de resultados e prever determinadas consequências quando se atingem ou não esses resultados” (p.17).

Com relação às consequências desta política, na literatura observa-se a existência de diferentes classificações dependendo do tipo de consequências oriundas das políticas de *accountability*. Quando as consequências dessas políticas são apenas simbólicas e decorrem da divulgação e da apropriação das informações sobre os resultados da escola pelos pais e pela sociedade, são classificadas como: *low stakes* ou responsabilização leve segundo Brooke (2006). Para Bonamino e Souza (2012, p. 375), a avaliação de segunda geração enquadra-se neste perfil, visto que esta contempla, além da “divulgação pública, a devolução dos resultados para as escolas, sem estabelecer consequências materiais, sendo que este mecanismo tem como pressuposto o conhecimento dos resultados”, favorecendo desta maneira a mobilização das equipes escolares para a melhoria da educação. Nesta perspectiva, este modelo de *accountability* “não responsabiliza os professores e a escola pelo desempenho dos alunos, tão pouco utiliza dos resultados para puni-los ou bonificá-los” (IVO, 2013, p. 85).

Por outro lado, quando as consequências são sérias e contemplam sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas, elas são chamadas por Brooke (2006) de *high stakes* ou de responsabilização forte. Para Bonamino e Souza (2012), as avaliações de terceira geração apresentam estas características, principalmente pelo desenvolvimento de avaliações estaduais aos moldes da Prova Brasil, com o intuito de recompensar (ou não) os docentes pelos resultados obtidos nas avaliações.

Partindo deste pressuposto, Schneider e Nardi (2014), consideram que o IDEB quando empregado nesta perspectiva, não geram índices de qualidade de educação, pois os indicadores visam, predominantemente, fomentar a lógica da *accountability* forte, a partir da produção de *rankings* das escolas públicas.

Frente a este cenário, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), destacam que no cotidiano escolar a medição ao invés de avaliação tem sido mais valorizada, “tanto que muitos alunos estudam para tirar nota, e não aprender” (p. 264). Neste sentido, o que estamos presenciando é

uma distorção entre os conceitos, em que a concepção de qualidade está intrinsecamente relacionada às avaliações e recaindo, sobre escolas e professores, metas que devem ser alcançadas em cada um dos níveis educacionais (AFONSO, 2009).

Deste modo, a *accountability*, política associada às avaliações externas, nos leva a refletir sobre um novo paradigma político: a escola não mais como uma instituição republicana, mas como um sistema organizacional com o objetivo de produzir resultados. Nesta perspectiva, as influências e impactos dos modelos de políticas de *accountability* nos sistemas educacionais é complexa.

Bonamino e Souza (2012, p. 383) ao analisarem diversas pesquisas sobre os impactos da avaliação externa no currículo escolar, concluem que as:

Avaliações de segunda e terceira geração, associadas à introdução de políticas de responsabilização baseadas em conseqüências simbólicas e materiais, influenciaram diretamente no currículo escolar, onde evidências nacionais e internacionais mostram que principalmente o uso de resultados das avaliações de terceira geração para informar iniciativas de responsabilização forte pode envolver riscos para o currículo escolar. Um deles é a situação conhecida como ensinar para o teste, que ocorre quando os professores concentram seus esforços preferencialmente nos tópicos que são avaliados e desconsideram aspectos importantes do currículo, inclusive de caráter não cognitivo.

Como exemplo destas pesquisas, destaca-se a tese de Ivo (2013) que ao analisar o impacto das políticas implementadas nas últimas décadas, como destaca a autora, de “caracter gerencialista, com ênfase na produtividade, na eficiência, na competitividade, na meritocracia, que transfere para as escolas diretrizes e moldes de gestão empresarial” (p. 04), na rede municipal de Santa Maria-RS, concluiu que a política de avaliação externa foi referência para as ações da Secretaria Municipal de Educação, em que o currículo escolar teve como foco a preparação dos alunos para a Prova Brasil. Deste modo, ainda conforme a autora, a práxis pedagógica dos docentes é permeada pela ideia de que os docentes são responsáveis pelos resultados obtidos.

Nesta perspectiva, pode-se considerar que o Brasil encontra-se em um processo de transição de uma política de responsabilização leve para uma política de caráter forte, ao passo que o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014) em vigor (2014-2024) tem como estratégia para melhoria da qualidade da educação a meritocracia. A meta 7 do PNE tem como objetivo, fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

<b>IDEB</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Quadro 5: Metas IDEB

Fonte: Plano Nacional da Educação (BRASIL, 2014).

Entre todas as estratégias elencadas para alcançar tal objetivo, muitas de cunho neoliberal, a que mais se destaca é a estratégia 7.36, a qual buscará estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar. Ao nosso ver, uma das consequências desta política será o estreitamento curricular, pois assim será possível alcançar em tempo hábil as metas propostas, uma vez que a maioria das avaliações externas (nacionais, estaduais e municipais) contemplam somente a Língua Portuguesa e Matemática.

### 3.3 Fatores que influenciam na aprendizagem

A aprendizagem, de forma simples, pode ser resumida na capacidade de um indivíduo apropriar-se de um determinado conteúdo de uma (ou diversas) área do conhecimento e utilizá-lo posteriormente. De acordo com Soares (2004) os fatores que determinam este desempenho cognitivo pertencem a três categorias: a estrutura escolar, a família e o próprio aluno. Deste modo, não se pode associar a aprendizagem no contexto escolar a um único fator. No entanto, “o discurso que perpassa as atuais políticas públicas tende a responsabilizar os docentes e a gestão escolar pelo sucesso ou fracasso dos alunos nas avaliações externas” (IVO, 2013, p27).

Soares (2007), com base em diversos referenciais nacionais e internacionais propõe um modelo conceitual de fatores que influenciam no desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental brasileiro.

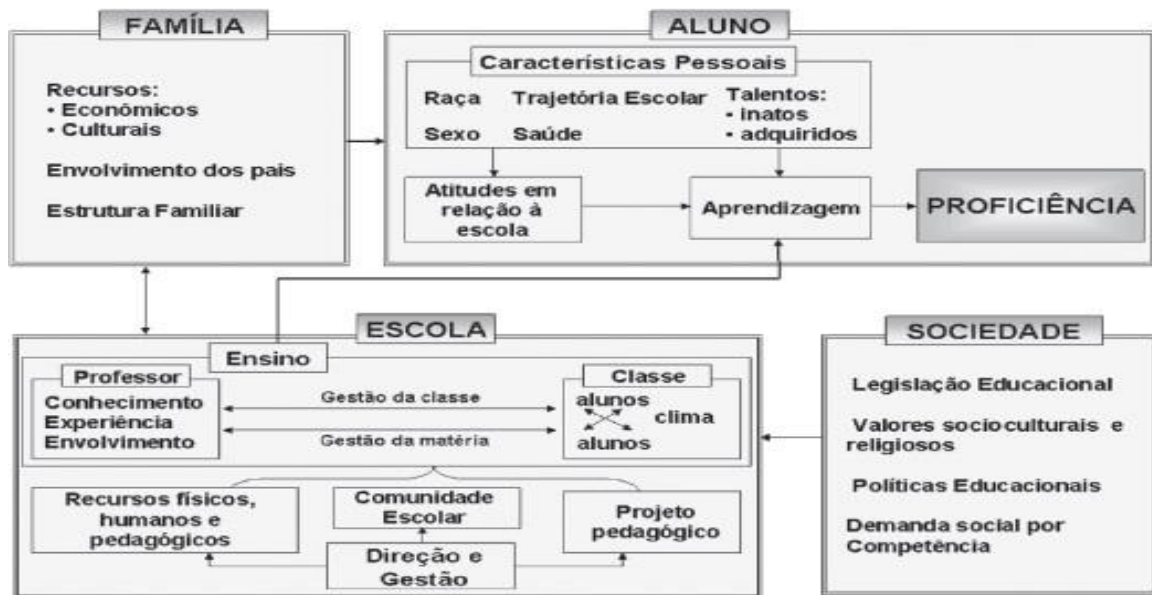


Figura 2: Modelo conceitual de aprendizagem

Fonte: Soares (2007)

Como demonstra a figura, o autor destaca a complexidade do fenômeno que envolve a aprendizagem, conseqüentemente a proficiência, em que os fatores mais próximos do desempenho do aluno são suas características inatas, tendo os fatores escolares, família e sociedade permeando esta dinâmica. Neste sentido, Soares e Alves (2013) relatam que evidências acumuladas em vários países demonstraram que o desempenho escolar é fruto das características sociais, demográficas e culturais dos alunos.

Soares (2007), alerta para o fato de estudos que visam comparar os resultados dos alunos nas avaliações devem ter o cuidado de verificar os níveis socioeconômicos para que assim seja possível analisar indivíduos similares. Para Freitas (2013) questões envolvendo nível socioeconômico é básico em qualquer pesquisa da área educacional.

Considerando o modelo proposto por Soares, à primeira vista, poderíamos dizer que o presente estudo está ancorado somente no fator escola, no item recursos pedagógicos. No entanto, observando todo o referencial até aqui descrito, pode-se afirmar, de modo geral, que os fatores sociedade e escola estão contemplados neste estudo. A luz deste entendimento compreende-se que o objeto de análise deste estudo é amplo e complexo.

### 3. 4 Estudos sobre o impacto do Livro Didático e dos Sistemas Apostilados de Ensino nas avaliações externas

Como dito na introdução deste estudo, poucos são os trabalhos que se propõem a estudar o impacto do LD ou SAE nas avaliações oficiais da educação básica. Esta afirmação se deve ao número reduzido de trabalhos encontrados sobre esta temática após uma busca de referencial. Foram localizados somente três estudos que faziam referência à utilização destes materiais e seus impactos nas avaliações em larga escola, sendo que um comparava a utilização de LD e SAE e os resultados no IDEB (NICOLETI, 2009), o segundo estudo refere-se somente aos SAE (FUNDAÇÃO LEMANN, 2010) e o último ao LD (MONTAVANI, 2009).

Nicoletti (2009), ao analisar o IDEB de 39 municípios do estado de São Paulo, pertencentes ao Polo Regional 4 da secretaria da educação, constatou que 26 municípios atingiram as metas projetadas para o IDEB em 2007<sup>14</sup>. Desses 26 municípios, metade possui SAE e outra metade efetua a própria organização curricular e utiliza os LDs enviados pelo MEC através do PNLD. O autor conclui que,

[...] os dados do IDEB demonstram, que no caso dos municípios estudados – ter um sistema privado de ensino atuando na rede municipal escolar não é sinônimo de garantia de qualidade da Educação, pois não há diferenças significativas entre o número de municípios que atingiram a meta do IDEB e possuem sistema apostilado e o número daqueles que utilizam livro didático e também alcançaram o IDEB projetado para 2007 (NICOLETI, 2009, p. 83).

No entanto, o estudo realizado pela Fundação Lemann (2010) demonstra outros resultados. A referida pesquisa foi conduzida pela pesquisadora Paula Lousano, onde se buscou quantificar o impacto na Prova Brasil em todos os municípios de São Paulo que utilizam os SAE. A hipótese posta em debate foi: Estruturar as aulas e estabelecer um controle indireto do que acontece em uma sala pode ter impacto positivo no aprendizado dos alunos?. Para isto, utilizaram-se dados da Prova Brasil dos anos de 2005 e 2007, de 291 municípios, voltados aos anos iniciais do ensino fundamental. O resultado da pesquisa apontou que escolas que em 2007 usavam sistemas estruturados têm em média maiores proficiências em português e matemática na 4ª série/5º ano que as escolas que não utilizavam sistemas estruturados.

Rey (2011) ao realizar uma entrevista com a pesquisadora responsável pela pesquisa, destaca que Lousano, embora considere o resultado positivo, destaca que a questão que surgiu após análise dos dados é inquietante, e por hora não tinha resposta: "A questão é: por que

---

<sup>14</sup> O IDEB projetado para estes municípios variavam de 4,6 a 6,0.

quando você tira autonomia do professor o resultado melhora?". No entanto, Lousano reconhece que o impacto dos materiais no longo prazo pode ser menos relevante. Apesar de não ter uma resposta certa sobre isso, ela arrisca dizer que talvez ele seja forte apenas no início, já que o quadro da educação é caótico.

Por fim, a pesquisa de Montavani (2009), buscou analisar se a melhora da qualidade do LD impactou na qualidade do ensino público. Para isto, a autora analisou a evolução da avaliação dos LDs juntamente com dados do SAEB. A autora conclui que o avanço do LD não influenciou na melhoria da qualidade educacional no país, no entanto, a autora salienta que o uso de um bom material didático é um fator que pode contribuir para este progresso futuramente.

## **4 CAMINHO METODOLÓGICO**

A apresentação da metodologia de um estudo tem como objetivo explicar os caminhos trilhados durante a investigação, tornando possível a compreensão dos processos ocorridos para a sua elaboração. Desta forma, a metodologia adotada deve ter relações estreitas com os objetivos e referencial teórico do estudo, uma vez que só assim será possível responder as indagações iniciais que motivaram a pesquisa.

### **4.1 Delineamento da Pesquisa**

Segundo Gil (2010), as pesquisas podem ser classificadas de acordo com seus objetivos, natureza e métodos adotados. Deste modo, em consonância com seus objetivos, este estudo se define como descritivo e exploratório.

Descritivo, pois segundo Gil (2010) estas pesquisas tem como finalidade primordial a descrição de características de determinado fenômeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis, sendo este o foco da presente pesquisa. Para Gressler (2007, p. 59), as pesquisas descritivas não são uma mera “coleta e tabulação de dados, pois requerem um elemento interpretativo que se apresenta combinado, muitas vezes, de comparação, contrastes, mensuração, classificação e avaliação”.

Esta pesquisa se caracteriza também como exploratória, pois, “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-los mais explícitos [...] tendo em vista o aprimoramento de ideias em torno dos assuntos investigados” (GIL, 2010, p. 27). Neste caso, a influência de diferentes materiais didáticos no desempenho dos alunos da educação básica em avaliações externas. Severino (2007) destaca que, pesquisas exploratórias, além de possibilitar o levantamento de informações sobre o assunto em investigação, mapeando as condições de manifestação desse objeto, servem também como preparação para uma pesquisa explicativa.

Quanto à natureza da pesquisa, este estudo se caracteriza pela abordagem quantitativa. De acordo com Lankshear e Knobel (2008), estudos nesta perspectiva em geral investigam as relações de uma variável, concentrados em resumos numéricos. Ainda de acordo com os autores, os investigadores têm como objeto chegar a inferências ou em generalizar, a partir de uma amostra para uma população mais ampla.

Para Richardson (1999), a pesquisa quantitativa caracteriza-se pelo uso da quantificação na coleta de informações, bem como no tratamento destas através de técnicas estatísticas. Neste



sentido, o método quantitativo, tem como intenção garantir a precisão dos resultados, possibilitando desta maneira, uma margem segura quanto as suas inferências. Para o autor supracitado (p.29), a “pesquisa quantitativa é frequentemente aplicada nos estudos descritivos, naquelas que procuram descobrir e classificar a relação entre variáveis, bem como nos que investigam a relação de causalidade do fenômeno”.

Com relação aos métodos utilizados para a coleta dos dados, caracteriza-se como documental, uma vez que se utilizaram dados provenientes do INEP, Ministério da Saúde, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e documentos disponíveis nos sites das prefeituras municipais envolvidas neste estudo (dados secundários). Deste modo, optamos pelo referencial de Severino (2007) o qual destaca que, documento é toda forma de registro e sistematização de dados e informações, colocando-as em condições de análise por parte do pesquisador. Assim, de acordo com o autor, documento é:

[...] em ciência, o documento é todo objeto (livro, jornal, estátua, escultura, edifício, ferramenta, túmulo, monumento, foto, filme, vídeo, disco, CD etc.) que se torna suporte material (pedra, madeira, metal, papel etc.) de uma informação (oral, escrita, gestual, visual, sonora etc.) que nele é fixada mediante técnicas especiais (escrita, impressão, incrustação, pintura, escultura, construção etc). Nessa condição, transforma-se em fonte durável de informação sobre fenômenos pesquisados (SEVERINO, 2007, p. 124).

Vale salientar que a modalidade mais comum de documento se apresenta em papel, no entanto, torna-se cada vez mais frequente os documentos eletrônicos (GIL, 2010), sendo esta a fonte principal de obtenção dos dados desta pesquisa.

## **4.2 Etapas de desenvolvimento da pesquisa**

### **4.2.1 Definição da Amostra**

Neste item será apresentado como foram selecionados os municípios que adotam aos Sistemas Apostilados de Ensino (SAE), bem como aos que aderem ao PNLD, isto é, quais os critérios utilizados para compor a amostra deste estudo. Vale salientar que os critérios adotados funcionaram como filtros subsequentes, caracterizados aqui como etapas.

#### 4.2.2. Sistemas Apostilados de Ensino

A primeira amostra a ser apresentada será a dos municípios que aderem aos SAE. Para localizar estas cidades, foram necessárias a realização de cinco etapas, apresentadas a seguir.

##### 4.2.2.1 Etapa 1 - Sistema de Adesão ao PNLD

Até o ano de 2010 o FNDE encaminhava livros para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar, mesmo que estas não tivessem realizado sua escolha. Este quadro se modifica quando uma resolução MEC/FNDE de 2009 define que para participar do PNLD, as escolas federais e as redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal deverão firmar um termo de adesão específico<sup>15</sup>.

Assim, a primeira etapa deste estudo teve como objetivo investigar quais municípios no Brasil não aderiram ao PNLD em 2010, bem como os que suspenderam ou excluíram sua participação no programa. Visto que estas condições dos municípios podem propiciar um mapeamento das cidades que aderem aos SAE, pois uma das justificativas do FNDE para a criação do termo de adesão ao PNLD está embasada no desperdício de recursos públicos que vinha ocorrendo. Acreditamos que este discurso de desperdício por parte do FNDE esteja vinculado aos municípios que aderem aos SAE e ao PNLD ao mesmo tempo, ou seja, que usufruem de dois recursos públicos - embora de fontes e gerências distintas - para o mesmo objetivo. Tanto que em 2010, o Decreto n° 7.084, de 27 de Janeiro de 2010 (BRASIL, 2010), determina no:

Art. 6 §6° As escolas federais e os sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal que não desejarem receber livros didáticos, **inclusive aqueles que optarem pela utilização de material didático apostilado ou similar**, deverão informar esta condição ao Ministério da Educação, na forma e prazo definidos em ato próprio, **para exclusão do cadastro de atendimento do PNLD** (BRASIL, 2010, p.01, grifo nosso).

Deste modo, a pesquisa das situações dos municípios brasileiros com relação ao PNLD ocorreu através do Sistema de Adesão ao PNLD (BRASIL, 2011), o qual disponibiliza para consultas públicas online, todos os termos de adesão, suspensão e exclusão enviados ao FNDE

---

<sup>15</sup> Resolução n° 60, de 20 de novembro de 2009, Alterada pela Resolução n° 10, de 10 de março de 2011. Revogada pela Resolução 42, de 10 de agosto de 2012/CD/FNDE/MEC. (BRASIL. Resolução n° 42, de 10 de agosto de 2012. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, DF, 10 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3758>>. Acesso em: 17 abr. 2014).

pelas escolas federais e redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal. Detivemo-nos somente aos termos enviados pelas redes de ensino municipais, foco deste estudo. O levantamento destas informações teve como referência o início do mês de março de 2014, ou seja, mudanças ocorridas neste banco de dados após esta data, não foram incluídas neste estudo.

O processo de análise das adesões, suspensões e exclusões ao PNLD foi feita município por município do Brasil cadastrados neste sistema. Ao final desta análise, foram investigados, 5.568 municípios. Após a conclusão desta etapa, os municípios foram categorizados de acordo com sua situação no Sistema de Adesão ao PNLD, como demonstrado no quadro abaixo, o qual está organizado por estados brasileiros e a quantificação dos municípios de acordo com cada categoria é representada pelos números naturais.

<b>Estado</b>	<b>Adesão 2010</b>	<b>Adesão 2011</b>	<b>Adesão 2012</b>	<b>Adesão 2013</b>	<b>Não aderiu</b>	<b>Adesão - Suspensão</b>	<b>Adesão – Exclusão</b>	<b>A - S - A</b>	<b>A - E - A</b>
Acre	22								
Alagoas	102								
Amapá	16								
Amazonas	62								
Bahia	416	1							
Ceará	184								
Espírito Santo	78								
Goiás	242						1	2	1
Maranhão	217								
Mato Grosso	138	1				2			
Mato Grosso do Sul	74			1		1		1	2
Minas Gerais	837	12				1		2	1
Pará	143			1					
Paraíba	222	1							
Paraná	394	1				3		1	
Pernambuco	184								
Piauí	223	1							
Rio de Janeiro	89					2		1	
Rio Grande do Norte	165	2							
Rio Grande do Sul	493	1			2	1			
Rondônia	52								
Roraima	11	3				1			
Santa Catarina	286	2			2	2		3	
São Paulo	475	37	17	3	22	64	5	16	6
Sergipe	74					1			
Tocantins	137	1				1			
<b>TOTAL</b>	<b>5.336</b>	<b>63</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>26</b>	<b>79</b>	<b>6</b>	<b>26</b>	<b>10</b>

Quadro 6: Categorias de adesão ao PNLD

Fonte: Sistema de Adesão ao PNLD

Legenda: A - S - A: Adesão-Suspensão-Adesão; A - E - A: Adesão-Exclusão-Adesão.

Como se pode observar pelo quadro acima, em nove estados todas as prefeituras municipais aderiram em 2010: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pernambuco e Rondônia. Nos demais estados, houve cidades que aderiram após 2010, que não aderiram, casos de adesões e suspensões, adesões e exclusões, adesões-suspensões-adesões e adesões-exclusões-adesões, totalizando 232 municípios nestas categorias. Assim, estes 232 municípios passam a ser nosso objeto de investigação, por considerarmos que as cidades não aderiam ao PNLD em 2010, ou que ao longo dos anos deixaram de participar do programa - seja por suspensão ou exclusão -, podem já terem aderido ou aderem aos SAE, pois se não utilizam livro didático, qual outro material didático<sup>16</sup> poderiam adotar (?).

#### 4.2.2.2 Etapa 2 - Escolas Municipais

Relembrando que o objetivo geral deste estudo é analisar uma geração de estudantes do ensino fundamental que em 2004 ingressaram na 1ª série e que supostamente em 2011 estavam encerrando sua jornada de estudos no ensino fundamental, a segunda etapa consistiu em investigar se as 232 cidades selecionadas ofertavam, a nível municipal, o ensino fundamental no mínimo desde 2004, ano de ingresso dos alunos na 1ª série. Para esta etapa, utilizaram-se dados provenientes do INEP, através do Sistema de Consulta de Matrícula do Censo Escolar (BRASIL, [200-]). Após a análise desta etapa, observou-se que havia cidades em que os anos finais a nível municipal começou a ser ofertado após ano de 2004. Assim, definiu-se como ponto de corte para progredir a próxima etapa, somente aqueles municípios que ofertavam ensino fundamental (anos iniciais e finais) no mínimo desde 2004, ou que ofertassem anos iniciais no mínimo desde 2004 e anos finais no mínimo desde 2008, ano de ingresso dos alunos na 5ª série, atual 6º ano.

Após, esta investigação, de um total inicial de 232 cidades, somente 84 tinham escolas municipais que se enquadravam nos critérios acima. Vale salientar que a maioria dos municípios foram excluídos por ofertarem somente os anos iniciais do ensino fundamental.

---

<sup>16</sup> Sabemos que existem inúmeras possibilidades de materiais didáticos que os professores podem e devem utilizar além do livro didático. No entanto, neste caso, estamos fazendo referência entre as opções de utilizar livro didático ou sistemas apostilados de ensino.

#### 4.2.2.3 Etapa 3 - Prova Brasil

A terceira etapa consistiu em analisar se estes 84 municípios tem resultados da Prova Brasil em âmbito municipal, em 2007 para 4ª série (atual 5º ano), e em 2011 para 8ª série (atual 9º ano). Para realizar esta etapa, foram utilizados dados provenientes dos Microdados da Prova Brasil disponível pelo Portal do INEP (BRASIL, 2011).

Para fins de classificação, o mesmo município deveria ter o resultado de ambos os anos (2007 e 2011). Dos 84 municípios em análise nesta etapa, somente sete não tinham resultados municipais da Prova Brasil, restando desta maneira 77 municípios.

#### 4.2.2.4 Etapa 4 – Suspensão/Exclusão do Livro Didático

A quarta etapa, consistiu em analisar para quais anos do ensino fundamental os municípios não recebiam material do FNDE, tendo como objetivo localizar os municípios que não recebem os livros didáticos para o ensino fundamental para suas redes municipais de ensino. A análise desta etapa também teve como base o Sistema de Adesão ao PNLD (BRASIL, 2011).

Para fins de classificação para a próxima etapa, optou-se por adotar três critérios distintos. O primeiro critério teve como objetivo selecionar para a próxima etapa os municípios que não recebiam nenhum livro didático para todo o ensino fundamental. Assim, dos 77 municípios analisados, 34 tinham este perfil. Como segundo critério optamos por selecionar os municípios que suspenderam os livros didáticos para todo o ensino fundamental, com exceção dos livros voltados à alfabetização. E dos 43 municípios restantes, 11 encontravam-se nesta situação.

Por fim, o terceiro critério adotado faz menção aos municípios que não aderiam ao PNLD em 2010, mas sim nos anos subsequentes (2011, 2012 e 2013) e que ofertavam a nível municipal os anos finais do ensino fundamental (constatado pela Etapa 2). Isto é, as redes municipais que ofertavam os anos finais e que desejassem participar do processo de escolha do livro didático do PNLD 2011 (voltado para os anos finais), deveriam ter aderido ao programa até maio de 2010. Deste modo, analisando os 32 municípios restantes, verificou-se que 12 cidades ofertavam os anos finais (âmbito municipal), mas não haviam aderido ao PNLD em 2010. Deste modo, optamos por selecionarmos para a próxima etapa, visto que estas cidades não participaram do processo de escolha do livro didático do PNLD 2011. Assim, dos 77 municípios inicialmente analisados nesta etapa, foram selecionados 57 para a próxima etapa.

#### 4.2.2.5 Etapa 5 – Contato Direto Municipal

A quinta etapa teve como objetivo investigar qual material didático (SAE ou LD) os 57 municípios selecionados utilizavam e utilizam para o ensino fundamental. Deste modo, para esta etapa, optamos por entrar em contato direto com as prefeituras municipais das 57 cidades, que ocorreu por meio de ligações. Os telefonemas para estes municípios foram realizados da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no Laboratório de Metodologia de Ensino (LAMEN). Nas ligações era solicitado conversar com o Secretário(a) da Educação ou responsável pelo Departamento Pedagógico do município.

Em contato com os responsáveis, era explanado o motivo da ligação, bem como o objetivo da pesquisa. Assim, o diálogo era norteado por dois questionamentos básicos: a) o município adere aos SAE para o ensino fundamental? b) Se sim, desde quando?. Para aquelas cidades que não haviam suspenso os livros didáticos de alfabetização, foi indagado se as escolas municipais faziam uso deste material.

Após contato com os municípios, eles foram assim categorizados:

<b>Categorias</b>	<b>Número de municípios</b>
Gestão atual utiliza livro didático, com relação à gestão anterior não sabe informar	1
Não conseguimos contato com o secretário(a) da educação ou responsável pelo departamento pedagógico do município.	3
Gestão atual utiliza livro didático, no entanto, a gestão anterior adotava SAE, mas não sabe informar tempo de uso deste material	2
Gestão atual, bem como as anteriores, adota o SAE para todo ensino fundamental municipal, porém, após o ano de 2004	31
Gestão atual, bem como as anteriores adota aos SAE para todo ensino fundamental municipal, anterior ao ano 2004	20

Quadro 7: Resultados etapa 5

Vale destacar que dos 11 municípios que não haviam suspenso os livros didáticos de alfabetização, somente dois informaram os utilizar. Assim, ao final desta última etapa, constatou-se que dos 57 municípios, somente 20 adotam aos SAE desde 2004 para o ensino

fundamental municipal, sendo então estes municípios que irão compor o conjunto de SAE (APÊNDICE A).



Figura 3: Resumo etapas SAE

#### 4.2.3 Livro Didático

Estabelecido o conjunto do SAE, a segunda parte desta pesquisa teve como objetivo localizar os municípios que aderem ao PNLD. No entanto, levando em consideração o referencial teórico deste trabalho, o qual assina-la que alunos de diferentes níveis socioeconômicos, apresentam resultados diferenciados em avaliações em larga escala, buscou-se analisar alguns índices socioeconômicos, para que assim seja possível analisar os dois conjuntos (Sistema Apostilado de Ensino e Livros Didáticos) como equivalentes.



#### 4.2.3.1 Etapa 1 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)

Um dos índices que se optou em utilizar neste estudo é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este índice foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, e foi apresentado no primeiro relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1990 (PNUD, 2013).

Desde então, este índice é calculado anualmente para os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), e tem como objetivo dar uma medida sintética do desenvolvimento humano, considerando três dimensões: saúde, educação e renda, pois parte do pressuposto que para aferir o avanço da qualidade de vida é preciso ir além do viés econômico. No entanto, suas limitações são evidentes, por não considerar aspectos relacionados à democracia, participação, equidade, sustentabilidade etc (PNUD, 2013).

Em 2012, o PNUD, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP) ficaram encarregados de adaptar a metodologia do IDH-Global para calcular o IDH-Municipal (IDH-M) dos municípios brasileiros, a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010. Assim, recalcularam-se os IDH-M dos anos de 1991 e 2000, os quais seguiram as mesmas três dimensões do IDH-Global, mas foram além, e adequaram a metodologia global ao contexto brasileiro, de acordo com a disponibilidade dos indicadores no Brasil (PNUD, 2013).

Com base no relatório do PNUD (2013), o cálculo para o IDH-M envolve seguintes variáveis:

**Padrão de vida (renda)** é medido pela renda municipal *per capita*, ou seja, a renda média dos residentes de determinado município. É a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município – inclusive crianças e pessoas sem registro de renda [...] **Vida longa e saudável (longevidade)** é medida pela expectativa de vida ao nascer, calculada por método indireto, a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida em determinado município viveria a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade [...] **Acesso a conhecimento (educação)** é medido por meio de dois indicadores. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo - tem peso 1. O fluxo escolar da população jovem é medido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo - tem peso 2. A medida acompanha a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação. Isso facilita aos gestores identificar se crianças e jovens estão nas séries adequadas nas idades certas. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM Educação (PNUD, 2013, p.28, grifo nosso).

A média aritmética destas três dimensões resulta em uma nota que varia de 0 a 1. Com base nesta nota, os municípios são classificados de acordo com suas faixas de desenvolvimento humano:

<b>Nota</b>	<b>Classificação</b>
0 - 0,499	IDH-M muito baixo
0,500 - 0,599	IDH-M baixo
0,600 - 0,699	IDH-M médio
0,700 - 0,799	IDH-M alto
0,800 - 1	IDH-M muito alto

Quadro 8: Classificação IDH

Fonte: PNUD

Ao analisar os 20 municípios que utilizam SAE, por meio do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (ATLAS PNUD, 2013) com base nos dados do Censo Demográfico de 2010, constatou-se que todos os municípios se encontram na faixa de IDH-M alto (APÊNDICE A). Neste sentido, optou-se como primeiro filtro, excluir todas as cidades brasileiras que não se encontravam nesta faixa de IDH-M. E, dos 5.565 municípios existentes no Brasil em 2010, somente 1.889 se localizam na faixa de IDH-M alto, assim distribuídos geograficamente:

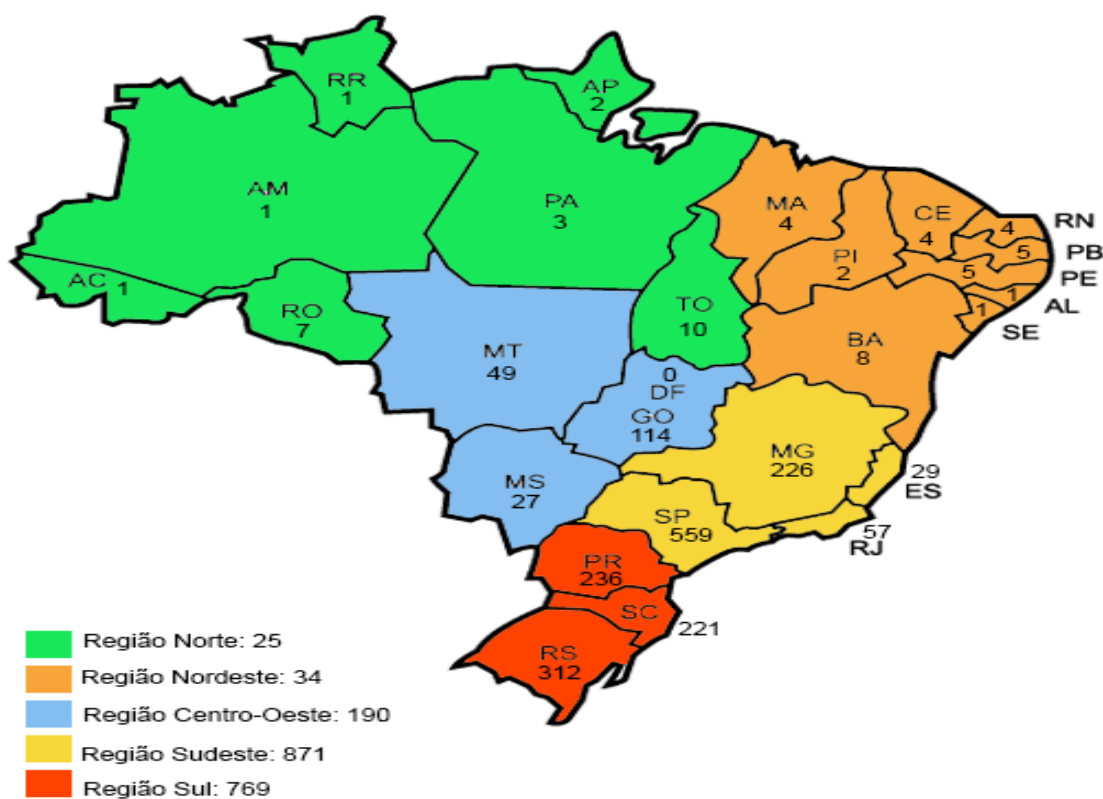


Figura 4: Distribuição geográfica dos municípios brasileiros com IDH-M Alto  
Fonte: Atlas PNUD (2013).

Após esta primeira etapa, os 1.889 municípios tornam-se nosso objeto de investigação.

#### 4.2.3.2 Etapa 2 - Sistema de Adesão ao PNLD

Como segunda etapa, optou-se em excluir dos 1.889 municípios, aquelas cidades que não haviam aderido ao PNLD em 2010, por compreendermos que todas podem ter em algum momento aderido aos SAE. Esta exclusão foi realizada com base nos dados da Etapa 1 (3.2.2.1) dos SAE. Neste sentido, das 232 cidades que não aderiam ao PNLD em 2010, foram excluídas 187 cidades, restando desta maneira, 1.702 municípios.

#### 4.2.3.3 Etapa 3 – Sistema Apostilado de Ensino no estado de São Paulo

Levando em consideração o referencial teórico deste estudo, o qual destaca que São Paulo é o estado que mais adere aos SAE, optou-se por excluir todos os municípios do estado de São Paulo que adotam e/ou adotaram os SAE, ou que haviam firmado algum tipo de parceria

com estas instituições no período desta pesquisa (2004 a 2011) para fornecimento de serviços voltados a educação. Esta exclusão tem como base, o banco de dados elaborado a partir dos resultados das pesquisas realizadas por Adrião (2007) e (2010), já citadas no referencial teórico. Assim, após a análise do banco de dados<sup>17</sup> elaborado pelo grupo de pesquisa coordenado pela pesquisadora Theresa Adrião, foram excluídas 309 cidades que se encontravam na faixa de IDH-M alto, restando 1.393 cidades.

#### 4.2.3.4 Etapa 4 - Escolas Municipais

Esta etapa consistiu em investigar se as 1.393 cidades ofertavam a nível municipal o ensino fundamental para anos iniciais e finais. Esta etapa seguiu os mesmos critérios da Etapa 2 (5.2.2.2) dos Sistemas Apostilados de Ensino. Assim, após esta investigação, são retirados 559 municípios, que na sua maioria, ofertavam somente anos iniciais, restando desta maneira, 834 municípios.

#### 4.2.3.5 Etapa 5 - Prova Brasil

A quinta etapa, consistiu em analisar quais destes 834 municípios têm resultados da Prova Brasil em nível municipal, em 2007 para 5º ano e em 2011 para 9º ano. Para realizar esta etapa, foram utilizados dados provenientes dos Microdados da Prova Brasil disponível pelo Portal do INEP (BRASIL, 2011).

Para fins de classificação, o mesmo município deveria ter o resultado de ambos os anos (2007 e 2011), os que não apresentassem esta característica, foram excluídos. Assim, dos 834 municípios em análise nesta etapa, são retirados 219, restando 615 cidades.

#### 4.2.3.6 Etapa 6 - Renda Domiciliar *Per Capita* Municipal

Outro índice que compõem esta pesquisa é o de Renda Domiciliar *Per Capita* Municipal. Segundo o IBGE (2011, p.17), “compreende-se por renda domiciliar *per capita* a divisão do rendimento mensal domiciliar pelo número de moradores da unidade domiciliar”. Segundo a Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA, 2010), este indicador mede a capacidade de aquisição de bens dos moradores de um domicílio, sendo uma característica da

---

<sup>17</sup> Banco de dados disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/grepe/bd/pesquisas/pesqdados.php>

unidade domiciliar que é atribuída para cada uma das pessoas nela reside. Este índice serve também para analisar diferenciais da renda pessoal entre grupos populacionais e regiões geográficas, subsidiando desta maneira processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas.

Assim, neste estudo, optou-se por utilizá-lo como filtro. Neste sentido, utilizamos dados a nível municipal, calculados com base nos dados do Censo Demográfico de 2010, disponível online para consultas através do site do Ministério da Saúde (BRASIL, 2010). E, ao analisar a renda domiciliar *per capita* municipal das cidades que aderem aos SAE (APÊNDICE A), constatou-se que os valores variavam de R\$ 523, 27 a R\$ 916, 63.

Neste sentido, investigou-se a renda domiciliar *per capita* municipal dos 615 municípios. E para fins de exclusão, foi considerado o valor do salário mínimo do ano de 2010 que era de R\$ 510,00<sup>18</sup>, ou seja, as cidades que apresentassem renda média domiciliar *per capita* abaixo a um salário mínimo (R\$510,00) ou acima de dois salários (R\$ 1.020,00) foram excluídas. Ao término desta análise, foram excluídos 63 municípios, restando 552 cidades.

#### 4.2.3.7 Etapa 7 - Índice de Gini da Renda Domicilar *Per Capita* Municipal

Uma das limitações quando se usa um indicador de renda é não considerar a desigualdade entre os habitantes do município. Isto porque, um município pode apresentar elevada renda, mas, ao mesmo tempo, pode ter uma grande parcela de sua população vivendo na pobreza (RIPSA, 2010). Por este motivo, optamos por utilizar o Índice de Gini como um dos filtros deste estudo.

O Índice de Gini foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini, e pode ser utilizado para calcular a distribuição de qualquer situação. No entanto, usualmente é utilizado para estimar o grau de concentração da distribuição de renda, dos mais pobres aos mais ricos, calculado pela Curva de Lorenz. Numericamente varia de 0 a 1, igual, no entanto, inversamente ao IDH, ou seja, 0 equivale a perfeita igualdade de distribuição de renda, isto é, todos tem a mesma renda e 1 total desigualdade, onde somente uma pessoa detém toda a renda (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JÚNIOR, 2011).

Vale salientar que para o cálculo do índice, leva-se em consideração o Princípio de Pigou-Dalton, isto é, a transferência de renda de um indivíduo para o outro que já era mais rico,

---

<sup>18</sup> BRASIL. Lei nº 12.255, de 15 de Junho de 2010. Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de janeiro de 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12255.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2014.

ou uma série de tais transferências, aumenta o grau de desigualdade (HOFFMANN, 2006). Neste sentido, este índice contribui para a análise da situação socioeconômico da população, identificando segmentos que requerem maior atenção de políticas públicas de saúde, educação e proteção social entre outras. Subsidiando desta maneira, processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas de distribuição de renda (RIPSA, 2010).

Para o cálculo deste índice é utilizado a renda domiciliar *per capita* da região demográfica que se pretende determinar o nível de distribuição de renda. Assim, após analisar o Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* municipal das cidades que adotam os SAE (APÊNCIDE A), através do site do Ministério da Saúde (BRASIL, 2010), calculado com base nos dados do Censo Demográfico de 2010, constatou-se que somente três ultrapassavam o valor de 0,500 para seus Índices de Gini. Para fins de classificação do Índice de Gini, utilizou-se o proposto por Noce *et al.* (2005):

<b>Valor do Índice de Gini</b>	<b>Classificação</b>
0,101 – 0,250	Nula a Fraca
0,251 – 0,500	Fraca a Média
0,501 – 0,700	Média a Forte
0,701 – 0,900	Forte a Muito forte
0,901 – 1,000	Muito forte a Absoluta

Quadro 9: Classificação Índice de Gini

Observa-se que pela classificação de Noce *et al.* (2005), que a maioria dos municípios que aderem aos Sistemas de Apostilados de Ensino, tem de fraca a média de desigualdade de renda. Nesta perspectiva, optou-se por excluir todos os municípios que não se encontrassem nesta faixa de classificação. Assim, dos 552 municípios, eliminou-se 254, restando 298 cidades.

#### 4.2.2.8 Etapa 8 – Contato Indireto Municipal

Como última etapa, utilizou-se como recurso uma busca nos *websites* das 298 prefeituras municipais, com o intuito de verificar se aderiam ou não aos SAE para a educação

básica. A investigação desta etapa ocorreu principalmente através da ferramenta de Busca nos sites, e as palavras-chave utilizadas foram: apostila(s), sistema de ensino, sistema de apostilado, apostilado, educação, ensino fundamental, bem como os nomes das empresas responsáveis pelos SAE.

Foram analisados também os históricos de notícias, processos de licitações concluídos ou em andamento, contratos e contas públicas por meio da Lei de Acesso a Informação<sup>19</sup>. Ao final desta etapa, foram excluídos 36 municípios, pois foi constada a adesão de SAE para a educação infantil ou ensino fundamental no período deste estudo (2004 - 2011). Vale salientar que estes 36 municípios, estão caracterizados como aqueles que aderiram ao PNLD em 2010. Assim, chegamos aos 262 municípios (APÊNDICE B) que compõem o conjunto de cidades que aderem ao PNLD.

Ao final destas etapas, este grupo fica assim estabelecido com relação a questões geográficas:

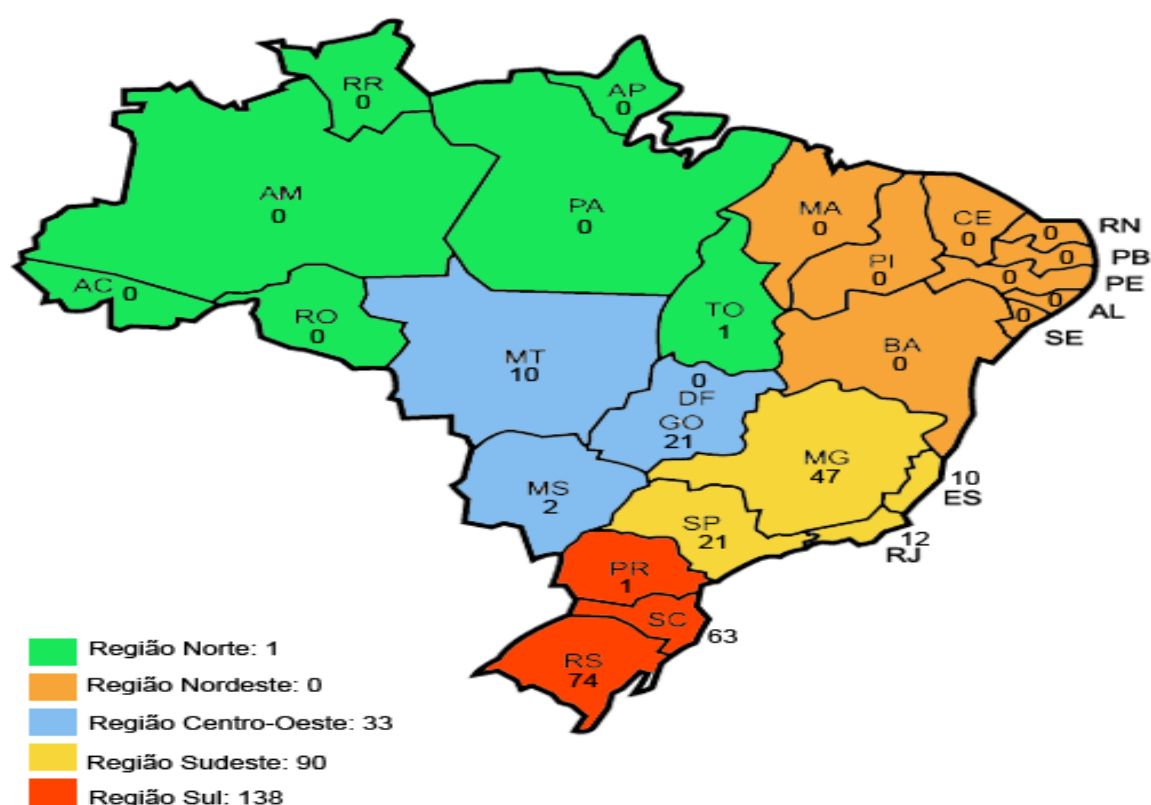


Figura 5: Distribuição geográfica dos municípios que compõem o conjunto do LD

Fonte: Atlas PNUD (2013).

<sup>19</sup> BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 18 nov. 2011 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2014.

Abaixo se apresenta o resumo das etapas que envolveram a localização de municípios que aderem ao PNLD.



Figura 6: Resumo das etapas PNLD

### 4.3 Amostra

Ao fim de todas as etapas citadas acima, chegou-se a uma amostra composta por dois conjuntos: municípios que aderem aos SAE e os que aderem ao PNLD. A amostra total é composta por 282 cidades, com resultados na Prova Brasil de 1.817 escolas. Com relação ao número de alunos envolvidos no estudo, para o ano de 2007, são 100.342 discentes, e para o ano de 2011, 54.632.

Quando separado por conjunto, para o SAE, têm-se o total de 20 municípios, com resultados na Prova Brasil de 113 escolas, sendo que 26 têm resultados da Prova Brasil para os anos de 2007 e 2011, 56 somente para os anos iniciais (2007) e 31 para os anos finais (2011). Com relação ao número de alunos que realizaram a Prova Brasil em 2007 no 5º ano nestas



escolas foi de 6.769 alunos. Para o ano de 2011, realizaram a Prova Brasil no 9º ano nestas escolas 4.559 alunos.

Para o conjunto do Livro Didático, tem-se o total de 263 municípios, com resultados na Prova Brasil de 1.704. Destas, 847 tem resultados da Prova Brasil para o ano de 2007 e 2011, 721 somente para os anos iniciais (2007) e 136 para os anos finais (2011). Com relação ao número de alunos que realizaram a Prova Brasil em 2007 no 5º ano nestas escolas, foi de 93.573. Para o ano de 2011, realizaram a Prova Brasil no 9º ano 50.063.

#### 4.4 Análise dos dados

Para fins de análise, teve-se como preocupação somente o tipo de material didático utilizado, ou seja, não foi levado em consideração qual livro didático ou sistema de apostilado de ensino as escolas e/ou municípios utilizaram entre os anos de 2004 a 2011. Além disso, a análise deste trabalho está baseada nos resultados obtidos pelas escolas municipais que compõem um município.

Com relação à análise estatística, primeiramente, realizou-se uma análise descritiva da amostra conjuntamente e separadamente por tipo de material. Após realizou-se o teste de Shapiro-Wilk para a verificação da normalidade dos dados, como os mesmos não são normais realizou-se os testes não paramétricos U de Mann-Whitney, para comparar os tipos de material. Os resultados foram considerados estatisticamente significativos para um valor de  $p \leq 0,05$ . Para realização das análises foi utilizado o software Statistica 9.0 e a planilha eletrônica Excel.

Ademais, outra forma utilizada para a interpretação dos resultados obtidos pelas escolas municipais na Prova Brasil nos anos de 2007 e 2011, para 5º ano e 9º ano, respectivamente, utilizou-se a classificação qualitativa proposta por Soares (2009). A classificação proposta pelo autor, originalmente é para o SARESP, entretanto, esta categorização surge em 2008, quando a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo adotou a escala de proficiência usada no SAEB, para que seus resultados pudessem ser comparáveis com aqueles gerados em âmbito nacional. Em virtude de esta classificação estar fundamentada nas escalas do SAEB, a mesma da Prova Brasil, para ambas as disciplinas (Língua Portuguesa e Matemática) é que se recorreu ao seu uso.

De acordo com Soares (2009), os alunos podem ser classificados em quatro níveis de acordo com seus resultados obtidos na avaliação externa:

Os alunos **abaixo do básico** mostram domínio rudimentar da competência medida. [...] O **nível básico** congrega os alunos que demonstram domínio apenas parcial da

competência. [...] O aluno classificado **proficiente** demonstra dominar os conteúdos e habilidade esperados para o estágio curricular. [...] Os do nível **avançado** dominam a competência de forma especialmente completa, ultrapassando a esperado para o estágio curricular (SOARES, 2009, p.33, grifo nosso).

Considerando que esta classificação envolve os níveis de proficiência do SAEB, apresenta-se abaixo, as relações desta categorização proposta por Soares e seus respectivos níveis na escala do SAEB.

<b>5° ano</b>	<b>Desempenho para Leitura</b>	<b>Desempenho para Matemática</b>
Abaixo do básico	Até 150 (Níveis 0 e 1)	Até 175 (Níveis 0, 1 e 2)
Básico	De 150.01 a 200 (Níveis 2 e 3)	De 175.01 a 225 (Níveis 3 e 4)
Adequado	De 200.01 a 250 (Níveis 4 e 5)	De 225. 01 a 275 (Níveis 5 e 6)
Avançado	Acima de 250.01 (Nível 6 em diante)	Acima de 275.01 (Nível 7 em diante)

Quadro 10 - Classificação qualitativa e níveis de proficiência SAEB 5° ano

<b>9° ano</b>	<b>Desempenho para Leitura</b>	<b>Desempenho para Matemática</b>
Abaixo do Básico	Até 200 (Níveis 0, 1, 2 e 3)	Até 225 (Níveis 0, 1, 2, 3 e 4)
Básico	De 200.01 a 275 (Níveis 4, 5 e 6)	De 225.01 a 300 (Níveis 5, 6 e 7)
Adequado	De 275.01 a 325 (Níveis 7 e 8)	De 300.01 a 350 (Níveis 8 e 9)
Avançado	Acima de 325.01 (Nível 9)	Acima de 350.01 (Níveis 10, 11 e 12)

Quadro 11 - Classificação qualitativa e níveis de proficiência SAEB 9° ano

Para este estudo utilizaremos esta categorização para categorizar qualitativamente os resultados obtidos pelas escolas na Prova Brasil.

Vale destacar que embora este estudo tenha a predominância de dados quantitativos, o que é muito importante, pois, a partir deste formato de trabalho permite-se a “formação de um material básico de documentação de onde partirão outros estudos interpretativos” (SEVERINO, 2007, p, 222), na medida do possível irá se avaliar e argumentar os resultados de forma qualitativa, pois como aponta Severino (2007, p. 222):

[...] toda monografia científica deve ser necessariamente interpretativa, argumentativa, dissertativa e apreciativa. [...] Afinal, o objetivo de uma pesquisa é fundamentalmente a análise e interpretação do material coletado. É na consecução desse objetivo que se podem aferir os resultados da pesquisa e avaliar o avanço que ela representou para o crescimento científico da área.

## 5 UMA GERAÇÃO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL EM ANÁLISE

Nesse capítulo serão apresentados os resultados obtidos a partir da adoção da metodologia descrita anteriormente e na sequência serão realizadas as considerações sobre estes resultados. Deste modo, abaixo segue as medidas descritivas de cada conjunto que compõe esta pesquisa.

Tabela 1- Medidas descritivas conjunto SAE

3 Variáveis	N escolas	Medidas descritivas					
		Média	Mínimo	Máximo	Variância	Desvio Padrão	Erro Padrão
Mat.4 <sup>a</sup> - 07	82	209,56	161,99	251,53	402,79	20,07	2,21
LP4 <sup>a</sup> - 07	82	189,22	143,65	222,54	270,93	16,46	1,81
Mat. 8 <sup>a</sup> - 11	57	260,72	228,80	295,38	267,47	16,35	2,16
LP 8 <sup>a</sup> - 11	57	251,22	212,12	280,11	224,55	14,98	1,98

Legenda: Mat. 4<sup>a</sup>- 07 - notas de Matemática para 4<sup>a</sup> série - atual 5<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil 2007;

LP. 4<sup>a</sup>- 07 - notas de Língua Portuguesa para 4<sup>a</sup> série - atual 5<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil 2007;

O mesmo segue para os resultados de 2011, porém para a 8<sup>a</sup> série - atual 9<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil de 2011.

Tabela 2 - Medidas descritivas conjunto LD

Variáveis	N escolas	Medidas descritivas					
		Média	Mínimo	Máximo	Variância	Desvio Padrão	Erro Padrão
Mat. 4 <sup>a</sup> - 07	1568	196,52	153,91	297,87	293,19	17,12	0,43
LP4 <sup>a</sup> - 07	1568	177,86	136,05	291,32	242,08	15,55	0,39
Mat. 8 <sup>a</sup> - 11	983	259,49	181,25	325,75	367,02	19,15	0,61
LP 8 <sup>a</sup> - 11	983	249,19	169,69	302,10	256,12	16,00	0,51

Legenda: Mat. 4<sup>a</sup>- 07 - notas de Matemática para 4<sup>a</sup> série - atual 5<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil 2007;

LP. 4<sup>a</sup>- 07 - notas de Língua Portuguesa para para 4<sup>a</sup> série - atual 5<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil 2007;

O mesmo segue para os resultados de 2011, porém para a 8<sup>a</sup> série - atual 9<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil de 2011.

Ao analisar as medidas descritivas de ambos os conjuntos e compará-las entre si, percebe-se que as escolas que adotaram os SAE apresentam médias mais altas na Prova Brasil do que as escolas que utilizam LD. No entanto, ao observar o erro padrão<sup>20</sup> dos conjuntos e mais uma vez compará-los, foi possível caracterizar o SAE como um conjunto mais heterogêneo do que o LD. Isto significa que as escolas que utilizam SAE em geral apresentam notas mais afastadas da média, ou seja, mais dispersas, em que algumas escolas podem apresentar notas maiores enquanto outras não, resultando em maior variabilidade destas notas. No caso do conjunto do LD, as escolas apresentam notas mais próximas do valor médio, ou seja, as escolas apresentam menores valores de dispersão das notas. Isto pode ser observado tanto para os anos iniciais quanto para anos finais do ensino fundamental, tanto em matemática quanto em língua portuguesa.

Para proceder com a comparação entre os conjuntos, realizou-se o teste de normalidade de Lilliefors, no qual verificou-se que os dados não seguem uma distribuição normal de probabilidade ( $p \leq 0,05$ ). Portanto, para comparação entre as médias dos dois conjuntos (SAE e LD), foi utilizado o teste não-paramétrico Mann-Whitney.

Ao observar os resultados obtidos verifica-se que, quando comparamos os resultados obtidos pelas escolas tendo como referência o tipo de material didático utilizado ao longo da escolarização de seus discentes, há diferença significativa ( $p \leq 0,05$ ) entre as médias dos conjuntos, em que os SAE apresentam resultados superiores na Prova Brasil em 2007 para os anos iniciais do ensino fundamental, tanto em matemática ( $p=0,00$ ) quanto em língua portuguesa ( $p=0,00$ ). Contudo, para os anos finais do ensino fundamental, com base na Prova Brasil de 2011, estatisticamente, as escolas não apresentaram diferenças nos resultados, tanto em matemática ( $p=0,53$ ) quanto em língua portuguesa ( $p=0,30$ ).

Um fator que chama a atenção nestes resultados é que embora os SAE, num primeiro momento da escolarização (leia-se anos iniciais), tenham apresentado diferença significativa nas notas obtidas quando comparadas com o conjunto do LD, num segundo momento (leia-se anos finais) isto não ocorreu. Ao comparar as médias das notas ao longo dos anos, como demonstrado nos gráficos 1 e 2, é possível notar o crescimento do conjunto do LD em relação às notas obtidas na Prova Brasil.

---

<sup>20</sup> Medida descritiva utilizada para analisar dispersão de variáveis quantitativas.

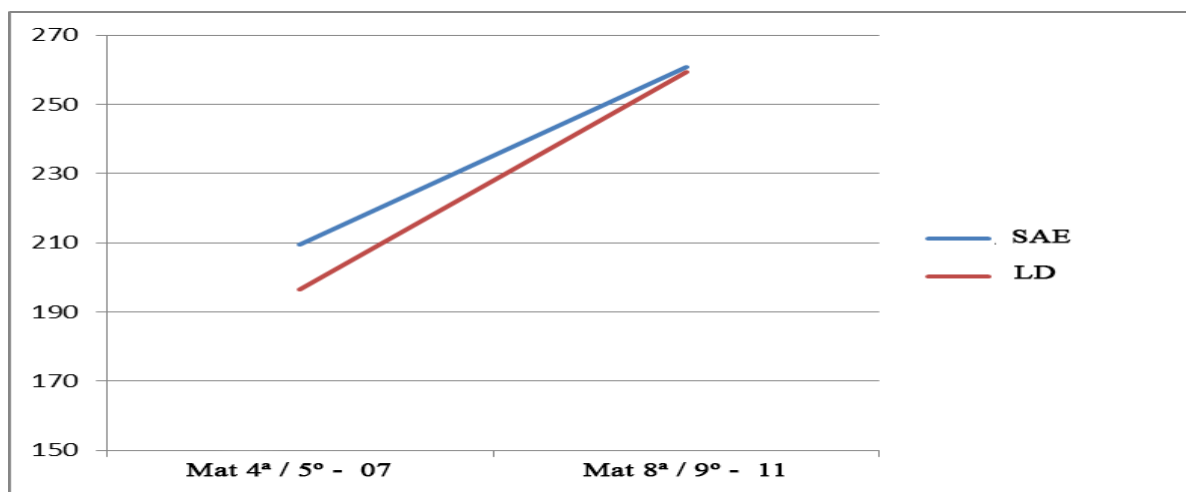


Gráfico 1: Médias de matemática nas edições da Prova Brasil em 2007 e 2011

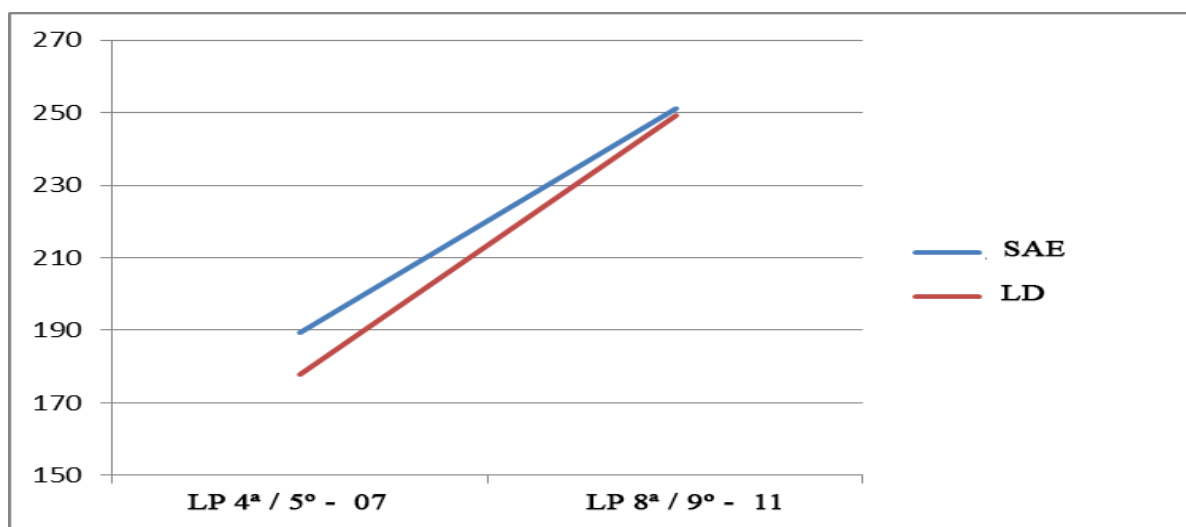


Gráfico 2: Médias de língua portuguesa nas edições da Prova Brasil em 2007 e 2011

Ao calcular a taxa de crescimento dos conjuntos com base nas médias, constatou-se que o conjunto do SAE teve crescimento de 24,41% em matemática e 32,80% para língua portuguesa. Enquanto que no mesmo período, o conjunto do LD teve taxa de crescimento de 32,04% para matemática e 40,10% para língua portuguesa. Estas taxas de crescimento, as quais representam uma diferença em torno de 8% entre os materiais didáticos, pode ser considerado fator determinante para que não ocorra diferença nas notas obtidas na Prova Brasil ao final da escolarização.

Todavia, ao analisar qualitativamente os dados, a partir da classificação proposta por Soares (2009), constata-se que a maioria das escolas, independente de utilizarem LD ou SAE encontram-se no nível Básico, como demonstrado nas tabelas abaixo. Lembrando que as escolas classificadas no nível Abaixo do Básico são aquelas em que a maioria dos alunos demonstraram domínio rudimentar das competências e habilidades medidas na Prova Brasil. O nível Básico agrega as escolas em que a maioria dos alunos demonstraram domínio apenas parciais das competências e habilidades. Já a escola classificada no nível Proficiente são aquelas que a maioria dos alunos demonstraram dominar as competências e habilidades esperados para seus estágios curriculares. Por fim, são classificadas no nível Avançado as escolas em que a maioria dos alunos dominam as competências e habilidades de forma completa, ultrapassando o esperado para o estágio curricular em que se encontram.

Tabela 3 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2007 para os anos iniciais em matemática

<b>Variáveis</b>	<b>Categoria</b>	<b>Frequência (n)</b>	<b>Frequência Acumulada (n)</b>	<b>Frequência Percentual (%)</b>	<b>Frequência Percentual Acumulada (%)</b>
<b>Conjunto LD</b>	Abaixo do Básico	123	123	7,84	7,84
	Básico	1348	1471	85,97	93,81
	Proficiente	95	1566	6,06	99,87
	Avançado	2	1568	0,13	100,00
<b>Conjunto SAE</b>	Abaixo do Básico	4	4	4,87	4,87
	Básico	62	66	75,61	80,48
	Proficiente	16	82	19,52	100,00

Tabela 4 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2007 para os anos iniciais em Língua Portuguesa

<b>Variáveis</b>	<b>Categoria</b>	<b>Frequência (n)</b>	<b>Frequência Acumulada (n)</b>	<b>Frequência Percentual (%)</b>	<b>Frequência Percentual Acumulada (%)</b>
<b>Conjunto LD</b>	Abaixo do Básico	37	37	2,36	2,35
	Básico	1415	1452	90,24	92,60
	Proficiente	113	1565	7,21	99,81
	Avançado	3	1568	0,19	100,00
<b>Conjunto SAE</b>	Abaixo do Básico	1	1	1,22	1,22
	Básico	60	61	73,17	74,39
	Proficiente	21	82	25,61	100,00

Tabela 5 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2011 para os anos finais em Matemática

<b>Variáveis</b>	<b>Categoria</b>	<b>Frequência (n)</b>	<b>Frequência Acumulada (n)</b>	<b>Frequência Percentual (%)</b>	<b>Frequência Percentual Acumulada (%)</b>
<b>Conjunto LD</b>	Abaixo do Básico	30	30	3,05	3,05
	Básico	931	961	94,71	97,76
	Proficiente	22	983	2,24	100,00
<b>Conjunto SAE</b>	Básico	57	57	100,00	100,00



Tabela 6 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2011 para os anos finais em Língua Portuguesa

Variáveis	Categoria	Frequência (n)	Frequência Acumulada (n)	Frequência Percentual (%)	Frequência Percentual Acumulada (%)
<b>Conjunto LD</b>	Abaixo do Básico	2	2	0,20	0,20
	Básico	937	939	95,32	95,52
	Proficiente	44	983	4,48	100,00
<b>Conjunto SAE</b>	Básico	55	55	96,50	96,50
	Proficiente	2	57	3,50	100,00

Ao observar estes resultados, surgiu o interesse de investigar quais seriam os resultados obtidos com dados somente do estado de São Paulo, utilizando a mesma metodologia de análise.

### 5.1 O caso do estado de São Paulo

Para analisar os dados provenientes somente do estado de São Paulo, foi selecionado os 20 municípios que já compõem o conjunto do SAE e os 21 municípios que utilizam LD, como demonstrado na metodologia deste estudo. Assim, a amostra é composta por 41 cidades, com resultados na Prova Brasil de 211 escolas ao total.

Quando separado por conjunto, o SAE tem o total de 113 escolas com resultados na Prova Brasil e para o conjunto do LD, têm-se o total de 98 escolas com resultados na Prova Brasil. Para iniciar a apresentação dos resultados, assim como foi feito anteriormente, se apresentará as medidas descritivas de cada conjunto, seguido pela comparação entre os conjuntos, por fim, a análise qualitativa proposta por Soares (2009).

Tabela 7 - Medidas descritivas conjunto SAE - Estado de São Paulo

Variáveis	N escolas	Medidas descritivas					
		Média	Mínimo	Máximo	Variância	Desvio Padrão	Erro Padrão
Mat.4 <sup>a</sup> - 07	82	209,56	161,99	251,53	402,78	20,06	2,21
LP4 <sup>a</sup> - 07	82	189,22	143,65	222,54	270,93	16,46	1,81
Mat. 8 <sup>a</sup> - 11	57	260,72	228,80	295,38	267,47	16,35	2,16
LP 8 <sup>a</sup> - 11	57	251,22	212,12	280,11	224,55	14,98	1,98

Legenda: Mat. 4<sup>a</sup>- 07 - notas de Matemática para 4<sup>a</sup> série - atual 5<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil 2007;

LP. 4<sup>a</sup>- 07 - notas de Língua Portuguesa para 4<sup>a</sup> série - atual 5<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil 2007;

O mesmo segue para os resultados de 2011, porém para a 8<sup>a</sup> série - atual 9<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil de 2011.

Tabela 8 - Medidas descritivas conjunto LD - Estado de São Paulo

Variáveis	N escolas	Medidas Descritivas					
		Média	Mínimo	Máximo	Variância	Desvio Padrão	Erro Padrão
Mat.4 <sup>a</sup> - 07	86	205,60	166,81	250,04	331,77	18,21	1,96
LP4 <sup>a</sup> - 07	86	186,38	151,90	238,85	255,57	15,98	1,72
Mat. 8 <sup>a</sup> -11	32	251,19	218,81	293,51	330,46	18,17	3,21
LP 8 <sup>a</sup> - 11	32	245,80	217,22	284,17	262,66	16,20	2,86

Legenda: Mat. 4<sup>a</sup>- 07 - notas de Matemática para 4<sup>a</sup> série - atual 5<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil 2007;

LP. 4<sup>a</sup>- 07 - notas de Língua Portuguesa para 4<sup>a</sup> série - atual 5<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil 2007;

O mesmo segue para os resultados de 2011, porém para a 8<sup>a</sup> série - atual 9<sup>o</sup> ano - na Prova Brasil de 2011.

Diferentemente dos resultados obtidos em âmbito nacional, em que o conjunto do LD pode ser caracterizado como homogêneo, independentemente de ser anos iniciais ou finais, tanto em matemática quanto em língua portuguesa, os dados no estado de São Paulo não apresentam o mesmo comportamento. Ou seja, ao analisar as medidas descritivas de ambos os grupos observa-se que para os anos iniciais do ensino fundamental, tanto em matemática quanto língua portuguesa, o conjunto do LD pode ser caracterizado como homogêneo e o conjunto do SAE como heterogêneo. No entanto, para os anos finais do ensino fundamental inverte-se, e o conjunto do LD, tanto para matemática quanto em língua portuguesa é heterogêneo e o conjunto do SAE homogêneo.

Ao proceder com a análise de comparação entre os conjuntos notou-se que não há diferença significativa entre as médias dos conjuntos para os anos iniciais do ensino fundamental na Prova Brasil em 2007, tanto em língua portuguesa ( $p=0,11$ ) quanto em matemática ( $p=0,15$ ). O mesmo ocorre em língua portuguesa, para os anos finais do ensino fundamental, com base nos dados da Prova Brasil em 2011, em que constatou-se que não existe diferença estatisticamente significativa entre os conjuntos ( $p=0,08$ ), porém, em matemática constatou-se diferença ( $p=0,00$ ). Estes resultados são diferentes daqueles observados num primeiro momento em âmbito nacional.

Com relação à taxa de crescimento dos conjuntos com base nas médias, constatou-se que o conjunto do SAE teve crescimento de 24,41% em matemática e 32,80% para língua portuguesa. Já o conjunto do LD teve crescimento de 22,17% em matemática e 31,66% para língua portuguesa.

Ao proceder com a análise qualitativa, os resultados não foram diferentes daqueles observados em âmbito nacional, ou seja, a maioria das escolas encontram-se no nível Básico, como pode ser observado nas tabelas abaixo.

Tabela 9 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2007 para os anos finais em matemática - Estado de São Paulo

Variáveis	Categoria	Frequência (n)	Frequência Acumulada (n)	Frequência Percentual (%)	Frequência Percentual Acumulada (%)
<b>Conjunto LD</b>	Abaixo do Básico	7	7	4,16	4,16
	Básico	133	140	79,17	83,33
	Proficiente	28	168	16,67	100,00
<b>Conjunto SAE</b>	Abaixo do Básico	4	4	4,87	4,87
	Básico	62	66	75,61	80,48
	Proficiente	16	82	19,52	100,00

Tabela 10 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2007 para os anos iniciais em Língua Portuguesa - Estado de São Paulo

Variáveis	Categoria	Frequência (n)	Frequência Acumulada (n)	Frequência Percentual (%)	Frequência Percentual Acumulada (%)
<b>Conjunto LD</b>	Abaixo do Básico	1	1	0,59	0,59
	Básico	133	134	79,17	79,76
	Proficiente	34	168	20,24	100,00
<b>Conjunto SAE</b>	Abaixo do Básico	1	1	1,22	1,22
	Básico	60	61	73,17	74,39
	Proficiente	21	82	25,61	100,00

Tabela 11 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2011 para os anos finais em Matemática - Estado de São Paulo

Variáveis	Categoria	Frequência (n)	Frequência Acumulada (n)	Frequência Percentual (%)	Frequência Percentual Acumulada (%)
<b>Conjunto LD</b>	Abaixo do Básico	1	1	1,12	1,12
	Básico	88	89	98,88	100,00
<b>Conjunto SAE</b>	Básico	57	57	100,00	100,00

Tabela 12 - Classificação das escolas por meio das notas obtidas na Prova Brasil em 2011 para os anos finais em Língua Portuguesa - Estado de São Paulo

Variáveis	Categoria	Frequência (n)	Frequência Acumulada (n)	Frequência Percentual (%)	Frequência Percentual Acumulada (%)
<b>Conjunto LD</b>	Básico	85	85	95,50	95,50
	Proficiente	4	89	4,50	100,00
<b>Conjunto SAE</b>	Básico	55	55	96,50	96,50
	Proficiente	2	57	3,50	100,00

## 5.2 Reflexões frente ao cenário desvelado

Curiosamente os resultados das amostras deste estudo apresentam comportamentos diferentes se tratando de análise estatística. Se por um lado a amostra nacional num primeiro momento (leia-se anos iniciais) apresentou diferença significativa em seus resultados na Prova Brasil positiva para os SAE, num segundo momento (leia-se anos finais) isto não ocorreu, onde ambos os conjuntos não apresentaram diferença significativa em seus resultados na Prova Brasil, tanto para matemática quanto para língua portuguesa. Já na amostra do estado de São Paulo, os conjuntos não apresentaram diferença estatística nos anos iniciais para ambas as disciplinas contempladas na avaliação, sendo que para os anos finais este resultado se manteve para língua portuguesa, já para matemática os SAE apresentaram notas superiores, resultando em diferença estatística significativa.

Estes resultados, se comparados com os demais estudos presente da literatura, especialmente levando em consideração as inquietações da pesquisadora Paula Lousano sobre os impactos dos SAE na Prova Brasil, em que considera que os efeitos dos SAE podem ser mais eficientes a curto prazo, como demonstrado pelo resultados da pesquisa que coordenou, a longo prazo a pesquisadora acredita que o impacto possa ser menos relevante, mas não saberia afirmar com precisão.

Os achados desta pesquisa com relação à amostra nacional confirma esta hipótese, porém, para o estado de São Paulo não, pois para os anos iniciais não houve diferença entre os conjuntos, já para os anos finais existiu diferença significativa entre os conjuntos na área de conhecimento de resoluções de problemas matemáticos. Porém, Nicoleti (2009) ao analisar o IDEB de escolas do estado de São Paulo, constatou que não há diferença entre as escolas que utilizam SAE ou LD, pois a maioria alcançou o IDEB projetado. O questionamento que surge é: o que se passa no estado de São Paulo?

No entanto, ao analisar qualitativamente estes dados, constatou-se que independente do material didático que se utilizou, tanto na amostra nacional quanto na do estado de São Paulo, tanto para anos iniciais quanto finais, tanto em língua portuguesa quanto para matemática, a maioria das escolas não consegue ofertar uma educação que propicie que os alunos, de acordo com a Matriz do SAEB, saibam o adequado para sua faixa de escolarização, pois a prevalência destas escolas encontra-se na categoria abaixo do básico e básico.

Este resultado, se comparado com a precariedade da infraestrutura das escolas públicas municipais do país não poderia ter desfecho diferente. Para esta afirmação, nos apoiamos em Soares Neto et al (2013) que elaboraram por meio de dados do Censo Escolar da Educação Básica a proficiência de infraestrutura das escolas no Brasil. Conforme os autores a infraestrutura das escolas é de suma importância para assegurar a oferta de um ambiente que propicie condições de aprendizagem. Deste modo, ao elaborarem a proficiência em infraestrutura os autores criaram quatro categorias: elementar, básica, adequada e avançada, as quais tem significado muito semelhantes às categorias utilizadas neste estudo, elaborada por Soares (2009). Os autores concluíram que a maioria das escolas brasileiras, especialmente as escolas públicas municipais tem infraestrutura elementar:

<b>Escolas Municipais</b>			
	Número de escolas	Porcentagem	Porcentagem Acumulada
Elementar	77057	61,8	61,8
Básico	39416	31,6	93,5
Adequado	7915	6,4	99,8
Avançado	226	0,2	100,0

Quadro 12 - Proficiência da infraestrutura das escolas públicas municipais no Brasil

Fonte: Soares Neto et al (2013)

Para os autores, as escolas com infraestrutura elementar não têm condições de serem caracterizadas como escolas, visto que estas possuem apenas água, sanitários, energia, esgoto e cozinha, se tratando desta maneira de um aspecto “sine qua non para o funcionamento de um prédio escolar, sem qualquer característica específica relacionada ao processo ensino-aprendizado” (p. 89). Já as escolas classificadas na categoria Básica, são aquelas que além dos itens já citados (água, sanitários, energia, esgoto e cozinha), possuem sala de diretoria e equipamentos eletrônicos, como TV, DVD, computadores e impressora. Para os autores, ainda sim é deficitária, pois deixa de ofertar inúmeros outros ambientes propícios para aprendizagem.

Nesta perspectiva, fica evidente que a preocupação em torno dos materiais didáticos que se utilizará para mediar o processo de ensino e aprendizagem é importante, todavia existem inúmeros outros fatores intra e extraescolares que influenciam na aprendizagem dos discentes. Deste modo, subsidiar a melhora ou não dos índices educacionais baseados meramente nos materiais didáticos que se utiliza é equivocado e ingênuo.

Desta maneira, a problematização que surge é, quais destes materiais (LD ou SAE) podem propiciar maior contribuição para melhoria do ensino no país? Para responder esta questão elencaremos três pontos, embora possam parecer um tanto repetitivos e sem originalidade, ainda são questões que permeiam o debate em torno do dilema LD ou SAE.

O primeiro dele refere-se à qualidade pedagógica dos materiais didáticos aqui apresentados. Isto é, o LD distribuído por intermédio do PNLD para todas as escolas públicas do país desde 1996 passa por uma criteriosa avaliação pedagógica, realizada por docentes de instituições da educação superior pública. Esta avaliação ocorre com base em critérios comuns e específicos para os diversos componentes curriculares, tais como:

Art. 19 [...] I - o respeito à legislação, às diretrizes e normas gerais da educação; II - a observância de princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano; III - a coerência e adequação da abordagem teórico-metodológica; IV - a correção e atualização de conceitos, informações e procedimentos; V - a adequação e a pertinência das orientações prestadas ao professor; e VI - a adequação da estrutura editorial e do projeto gráfico (BRASIL, 2010).

Quanto aos SAE não há registros que evidenciem que estes passam por uma avaliação pedagógica antes de serem utilizados em sala de aula. O segundo ponto refere-se à autonomia docente. Enquanto o LD é escolhido pelos docentes de cada escola a partir das necessidades da comunidade escolar e em consonância com o projeto político pedagógico, os SAE são escolhidos pelos gestores municipais sem a participação dos professores neste processo. Uma vez escolhido o SAE que o município irá adotar, ele passa a ser utilizado em toda rede municipal

de ensino da cidade, sem levar em consideração as especificidades de cada comunidade escolar. Ainda com relação à autonomia docente, o LD enquanto material didático de apoio da práxis educativa não propõe uma rotina escolar, nem elabora os planos de aulas pelos docentes. Já os SAE ditam a rotina escolar pedagógica, sendo o professor um mero reproduzidor de conteúdos, visto que o planejamento das aulas são elaborados por outrem.

Nesta perspectiva, pelos pressupostos Freireanos, a prática pedagógica realizada por intermédio dos SAE é uma educação bancária. Não estamos afirmando que os LD não possam seguir a mesma prática, até por que como aponta Horikawa e Jardimino (2010) a má formação inicial e continuada dos docentes, aliada a precariedade da educação pública da maioria das escolas, culmina no LD como norteador da práxis educativa. Porém, a lógica de inserção destes materiais nos ambientes escolares é diferente.

O terceiro ponto está relacionado com investimento de recursos públicos. Enquanto o LD é distribuído “gratuitamente” para todas as escolas públicas do país. Este “gratuitamente”, significa que é o Estado que paga pelos livros, sendo que o valor estimado de cada LD para o ensino fundamental é de aproximadamente R\$ 6,50, que se não forem os livros consumíveis, serão utilizados por três anos. Deste modo, a administração pública municipal não precisa investir seus recursos financeiros para ter acesso a estes materiais, os quais chegam sem ônus para as prefeituras.

Já para ter acesso aos SAE é necessário que a prefeitura municipal que deseje usufruir deste material desembolse o valor de aproximadamente R\$ 180,00 por aluno ao ano e os recursos para financiar sua aquisição são geralmente oriundos do FUNDEB. Deste modo, os recursos que hoje são destinados à compra dos SAE poderiam ser utilizados para outros fins, tais como: aquisição de outros materiais didáticos visando propiciar experiências diversificadas aos educandos, assim como na construção e manutenção de instalações e equipamentos necessários ao ensino e/ou investimento em melhor remuneração e aperfeiçoamento dos docentes.

Nesta perspectiva, levando em consideração os achados deste estudo e as diferenças qualitativas, pedagógicas e de investimentos públicos realizados, já seriam fatores suficientes para não aderir aos SAE. Porém, como aponta Freitas (2013), não está nas mãos da academia o poder de decisão, mas mesmo não estando, o autor destaca a necessidade de nos posicionarmos, pois temos o dever de alertar os caminhos que a nação seguirá nos próximos anos. Com este enfoque, o poder de decisão, entre utilizar LD ou SAE recairá no que os gestores entendem por qualidade educacional.



## 6 DELIBERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como problematização motivadora analisar os resultados obtidos por uma geração de estudantes do ensino fundamental de escolas públicas municipais na Prova Brasil e comparar se existe diferença ou não nestes resultados, tendo como referência de análise a utilização de diferentes materiais didáticos, neste caso, LD e SAE. A problematização que surgiu era: “O fato de adotar Sistemas Apostilados de Ensino ao invés de Livros Didáticos propicia melhores resultados na Prova Brasil?”.

Na busca por esta resposta, percorreu-se uma longa caminhada metodológica, e desta maneira ficar restrita a uma resposta monossílaba (sim ou não) é uma das inquietações deste estudo, até porque o tema em questão exige mais do que isso. No entanto, seguindo o padrão científico, os dados desta pesquisa não nos permite ir além do sim ou não, mas, ao mesmo tempo, suscita problematizações. Nesta perspectiva, respondo que o fato de adotar SAE ao invés de LD não propicia melhores resultados na Prova Brasil. Esta resposta se justifica pelo fato da análise estatística, em âmbito nacional, demonstrar que em longo prazo as escolas que utilizam LD apresentaram taxa de crescimento superior na Prova Brasil em comparação com escolas que utilizam SAE.

No período em análise (2004 a 2011), em âmbito nacional, estes conjuntos apresentaram dois momentos distintos. O primeiro momento se refere aos resultados obtidos na Prova Brasil em 2007, nos anos iniciais, em que existiu uma diferença estatística significativa positiva para os SAE, porém, num segundo momento, que se refere aos resultados obtidos na Prova Brasil em 2011, nos anos finais, não existe diferença entre os conjuntos. Desse modo, entende-se que em curto prazo os SAE apresentaram resultados superiores na Prova Brasil, no entanto, em longo prazo, e é como devem ser estruturadas as políticas públicas, os SAE não conseguiram acompanhar o ritmo de crescimento na Prova Brasil das escolas que utilizam LD. Assim, acredita-se que um terceiro momento está por vir, a do conjunto do LD apresentar resultados superiores, com diferença significativa, daquelas escolas que utilizam SAE.

Ao analisar os resultados do estado de São Paulo, estes demonstraram que em curto prazo não houve diferença significativa entre os conjuntos, o mesmo persiste para os anos finais em língua portuguesa, porém, em matemática, os SAE apresentaram diferença significativa. Todavia, os resultados obtidos por meio da análise qualitativa, demonstraram que independente do material que se utilizou, seja para os anos iniciais ou finais, tanto para matemática quanto

para língua portuguesa, a maioria das escolas não conseguiram atingir um nível adequado de proficiência, tanto na análise em âmbito nacional quanto no estado de São Paulo. Ou seja, nem a diferença significativa do conjunto do SAE, nem a evolução do conjunto do LD, significam em melhoria da educação.

No entanto, a utilização do LD no país tem se mostrado, de certa maneira, mais eficiente do que a utilização do SAE. A problematização que surge destes resultados é o que aconteceu, ou quais as variáveis responsáveis para que as escolas que utilizam LD apresentem crescimento superior aos das escolas que utilizam SAE? É uma questão que por hora não se pode responder. Porém, é possível elencar algumas hipóteses capazes de explicar tal fenômeno: seria o fato dos LDs terem uma avaliação pedagógica e os SAE não? Os investimentos realizados com o FUNDEF, atualmente FUNDEB, em outras áreas que não seja a compra dos SAE estão repercutindo nos resultados? A autonomia docente, desta da escolha do LD até o planejamento da práxis pedagógica estão influenciando nos resultados das avaliações externas? Ou, independente do material didático que se utilize, o estreitamento curricular baseado nas avaliações externas se fortalece e ganha cada vez mais espaço nos âmbitos escolares?

Sinceramente, gostaria muito de ter todas estas respostas, porém, não as tenho. Acredito que para a problematização inicial que nos propomos a responder, foi respondida, mas assim como toda pesquisa, e com esta não seria diferente, este estudo não tem fim em si mesmo. Assim, é importante frisar que são necessários novos estudos para compreender este fenômeno. Some-se a isto, é imprescindível a realização de uma pesquisa em âmbito nacional sobre a disseminação dos SAE no país, creio que este mapeamento trará novos elementos para discussão, conseqüentemente análises focadas nas políticas públicas estaduais e municipais.

É preciso destacar que não sou defensora da utilização somente do LD, é preciso muito mais. Nesta perspectiva, não estou afirmando que a melhora dos resultados nas escolas que utilizam LD, podem ser considerados uma melhoria na qualidade da educação brasileira, pois é sabido que muitos municípios, mesmo não utilizando SAE, estruturam seus currículos baseado nas avaliações externas.

Todavia, o que se almeja com este estudo é responder o questionamento de muitos gestores educacionais que encontram-se em meio a este dilema pedagógico, qual material didático utilizar para melhorar as notas das escolas do município em que atuo? Embora seja um questionamento muito complexo, me parece que algumas vezes é resumido no fato que a “simples” adoção de um ou outro material teria a capacidade de modificar os resultados de uma escola e/ou município. No entanto, a história não é bem assim. Mas pensando em dar uma

resposta objetiva ao questionamento que se faz presente, considero que nem LD, muito menos SAE são capazes de garantir melhores resultados nas avaliações oficiais. O marketing utilizado pelas empresas é uma venda de ilusões.

No entanto, se me questionarem: quais dos materiais didáticos (LD ou SAE) escolheria para as escolas públicas brasileiras utilizarem? Responderia que frente a este dilema pedagógico, escolheria LD. Cabe destacar que considero esta escolha um dilema pedagógico visto que as alternativas que se apresentam atualmente para o contexto escolar, no que se refere a material didático, não são opções satisfatórias para atender as demandas educacionais, principalmente quando se trata de qualidade e equidade da educação básica.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. (Coord.) Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local. 2011. 109p. **Relatório de Pesquisa**, Faculdade de Educação Unicamp, Campinas.

ADRIÃO, T. et al. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose. **Educação e Sociedade**, v.33, n. 119, p.533-549, 2012.

ADRIÃO, T. et al. Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo. 2009. 366p. Relatório de Pesquisa – Instituto de Biociências da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Rio Claro.

ADRIÃO, T. et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. **Educação e Sociedade**, vol. 30, n. 108, p. 799-818, 2009.

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. Revista Lusófona de Educação, v. 13, n.13, 2009.

AFONSO, A. J. Para uma concetualização alternativa de accountability na educação. **Educação e Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.

AMORIM, I. F. **Reflexões críticas sobre os Sistemas Apostilados de Ensino**. 2008. 191f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2008.

ARELARO, L. R. G. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. **Educação e Sociedade**, vol. 26, n. 92, p. 1039-1066, Especial, 2005.

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; KLEIN, S. B. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**, v.37, n.1, 220p. 35-51, 2011.

ATLAS PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. 2013. Disponível em:< <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

AZANHA, J. M. P. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. **Estudos avançados**, vol.5, n.12, pp. 61-68, 1991.

BASTOS, G. B. et al. Estado da arte do livro didático em revistas de Ensino e Educação. Revista Associação Brasileira de Ensino de Biologia, v, 5, Edição Especial, p.1-9. 2012.

BEGO, A. M. **Sistemas apostilados de ensino e trabalho docente: estudo de caso com professores de ciências e gestores de uma rede escolar pública municipal**. 2013. 334p. Tese (Doutorado em Educação para a Ciência) – Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2013.

BEGO, A. M.; TERRAZAN, E. A. Características das apostilas de ciências da natureza produzidas por um sistema apostilado de ensino e utilizadas em uma rede escolar pública municipal. **Revista Ensaio**, v. 17, n.1, p. 58-83, 2015.

BERTAGNA, R. H.; BORGHI, R. F. Possíveis relações entre avaliação e sistemas apostilados privados em escolas públicas. **Educação: teoria e prática**, v.21, n. 38, 2011.

BEZERRA, E. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?** 2008. 181p, Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.

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

BITTENCOURT, C. M. F. **Livro didático e saber escolar: 1810-1910**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. 239p.

BONAMINO, A.; SOUZA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, p. 373-388, 2012.

BOTON, J. de M. **O processo de escolha do livro didático por professores: a evolução do PNLD e seus efeitos no ensino de ciências**. 2014. 95f. Dissertação (Mestrado em Educação em Ciências) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

BRASIL. Centro de Informação e Biblioteca em Educação. **Histórico PNLD**. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/pesquisa-cibec-ocibec>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1934. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 22 mai. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 13 jul. 2014.

BRASIL. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jun. 1997. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2264.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2015.

BRASIL. Decreto nº 38.556, de 12 de janeiro de 1956. Institui a Campanha Nacional do Material de Ensino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 1956. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-38556-12-janeiro-1956-323141-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

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 nº 58.653-66. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1966.

Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59355-4-outubro-1966-400010-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 jun. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.084, de 27 de Janeiro de 2010. Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7084.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7084.htm)>. Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. Decreto nº 77.107, de 4 de fevereiro de 1976. Dispõe sobre a edição e distribuição de livros textos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 fev.1976. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77107-4-fevereiro-1976-425615-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BRASIL. Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 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. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91542-19-agosto-1985-441959-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

BRASIL. Decreto nº7.084, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os programas de material e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7084.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7084.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº1.006, de 30 de Dezembro de 1938. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jan. 1939. 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: 25 mai. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº8.460, de 26 de dezembro de 1945. Consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 dez. 1945. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8460-26-dezembro-1945-416379-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 mai. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº93, de 21 de Dezembro de 1937. Cria o Instituto Nacional do Livro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 dez. 1937. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-93-21-dezembro-1937-350842-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sobre o Pisa**. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/pisa/sobre-o-pisa>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. Nota Técnica TRI. Disponível em:< [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/enem/nota\\_tecnica/2011/nota\\_tecnica\\_tri\\_enem\\_18012012.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/nota_tecnica/2011/nota_tecnica_tri_enem_18012012.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

BRASIL. Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Material Escolar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 1967. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5327-2-outubro-1967-359134-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 07 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2015.

BRASIL. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de jun, 2014. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Perguntas Frequentes. Disponível em:< <http://www.educacao.ma.gov.br/Documentos/Perguntas%20frequentes%20-%20FUNDEB%20-%20FNDE.PDF>>. Acesso em: 13 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Histórico do SAEB**. Disponível em:< <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/historico>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Edital PNLD 2014**. Disponível em:<<http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-editais/item/3963-pnld-2014-anos-finais-do-ensino-fundamental>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Histórico PNLD**. 2012a. Disponível em:< <http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-historico>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Funcionamento PNLD**. 2012b. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-funcionamento>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Termo de adesão. 2012d. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-termo-de-adesao>>. Acesso em: 18 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Editais PNLD**. 2012e. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-editais/item/3014-editais-anteriores>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Informe 22/2013 - COARE/FNDE - Desvaziamento de Livros**. 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-apoio-a-gestao>>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Guia do Livro Didático – PNLD 2004, 2003**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/livro-didatico/guias-do-pnld>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sistema de Adesão ao PNLD**. 2011. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/simad/consultaTermosEntregues.do>>. Acesso em: 03 mar. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar**. [200-]. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Microdados para Download**. 2011. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. DATASUS. **Indicadores Demográficos e Socioeconômicos**. 2010. Disponível em: < <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/censo/cnv/renda>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

BRASIL. Portaria Normativa nº7, de 5 de abril de 2007. Dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução dos Programas do Livro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 abr. 2007. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=PNT&num\\_ato=00000007&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2007&sgl\\_orgao=MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PNT&num_ato=00000007&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=MEC)>. Acesso em: 15 ago. 2014.



BRASIL. Resolução n° 10, de 10 de março de 2011. Altera a Resolução n° 60, de 20 de novembro de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 mar. 2011. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000010&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2011&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000010&seq_ato=000&vlr_ano=2011&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. Resolução n° 42, de 28 de agosto de 2012. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. 2012c. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 ago. 2012. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000042&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2012&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000042&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. Resolução n° 60, de 20 de novembro de 2009. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Revogada pela Resolução 42/2012/CD/FNDE/MEC. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3369-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-60-de-20-de-novembro-de-2009>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. Resolução n° 60, de 20 de novembro de 2009. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, DF, 23 nov. 2009. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000060&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2009&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000060&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRITTO, T. F. O livro didático, mercado editorial e os Sistemas de Ensino Apostilado. **Centro de Estudos da Consultoria do Estado**. Textos para Discussão, 2011.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

BUTARELO, F. S. A municipalização do ensino fundamental: a política nacional de financiamento e a aplicação de recursos da educação pelos Municípios do Estado de São Paulo após a Emenda Constitucional n° 14/96. 2007. 202f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual de São Paulo, Marília, 2007.

CARABAÑA, J. Las diferencias entre países y regiones em las pruebas PISA. Documento 2 del Colegio Libre de Eméritos, 2009.

CARINHATO, P. H.; Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Aurora**, ano II, n. 3, 2008.

CARMAGNANI, A. M. G. Ensino apostilado e a venda de novas ilusões. In: CORACINI, M. J (Org.). Interpretação, autoria e legitimação do livro didático. Campinas, São Paulo: Pontes, p. 45 – 55, 1999.

CASSIANO, C. C. de F. **O Mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)**. 2007. 252f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

CATELLI, R. **Ideologia e livro didático**. Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos. 2007. Disponível em: <<http://www.abrale.com.br/wp-content/uploads/ideologia-e-livro-didatico.pdf>>. Acesso em: 12/01/2015.

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

CHOPPIN, A. Prefácio. 2007. In: BITTENCOURT, C. M. F (Org). **Livro didático e saber escolar: 1810-1910**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008. 239p.

CURY, C. R. J. Livro Didático como assistência ao estudante. **Revista Diálogo Educacional**, v. 9, n.26, p.119-130. 2009.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica?. **Educação e Sociedade**, v. 27, n. 96, p. 753-774, 2006.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?**. *Educ. Soc.* [online]. 2006, vol.27, n.96, pp. 753-774. ISSN 1678-4626.

FILGUEIRAS, J. M. A produção de materiais didáticos pelo MEC: da Campanha Nacional de Material de Ensino à Fundação Nacional de Material Escolar. **Revista Brasileira de História**, v.33, n.65, p.313-335. 2013.

FREITAG, B.; COSTA, W.F.da.; MOTTA, V.R. **O livro didático em questão**. São Paulo: Cortez, 3º ed. 1997.

FREITAS, L. C de. Políticas de responsabilização: entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa**, 2013, vol.43, n.148, p. 348-365, 2013.

FUNDAÇÃO LEMANN. **Apresentação Pesquisa: Sistemas Estruturados de Ensino**. 2010. Disponível em: [http://www.fundacaolemann.org.br/uploads/estudos/sala\\_de\\_aula\\_estruturada\\_ilona\\_becskeha\\_zy\\_e\\_paula\\_louzano.pdf](http://www.fundacaolemann.org.br/uploads/estudos/sala_de_aula_estruturada_ilona_becskeha_zy_e_paula_louzano.pdf). Acesso em: 27 jan. 2015.

GENTILI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILI, P.; SILVA.T.T. **Escola S. A. Quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE e Organizadores, 1996.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIMENES, N. et al. Além da Prova Brasil: investimentos em sistemas próprios de avaliação externa. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 55, p. 12-32, 2013.

GREMAUD, A. P; VASCONCELOS, M. A. S de; TONETO JÚNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GRESSLER, L. A. **Introdução à pesquisa**: projetos e relatórios. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HOFFMANN, R. **Estatística para Economistas**. 4. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

HÖFLING, E. de M. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educação & Sociedade**, ano XXI, n.70, p.159-170. 2000.

HORIKAMA, A. Y.; JARDILINO, J. L. A formação de professores e o livro didático: avaliação e controle dos saberes escolares. **Revista Lusófona de Educação**, v.15, p.147-162. 2010.

HORTA NETO, J. L. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 42, p. 5-25, 2007.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**: resultados preliminares do Universo. 2011. Disponível em:<[http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/conceitos\\_e\\_definicoes\\_censo\\_2010.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/conceitos_e_definicoes_censo_2010.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse Censo Demográfico 2010**. 2010. Disponível em: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

IPT. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. **Qualidade do livro didático**. 2014. Disponível em<[http://www.ipt.br/centros\\_tecnologicos/CT-FLORESTA/noticias/365-qualidade\\_dos\\_livros\\_didaticos.htm](http://www.ipt.br/centros_tecnologicos/CT-FLORESTA/noticias/365-qualidade_dos_livros_didaticos.htm)>. Acesso em: 29 out. 2014.

IVO, A. A. Políticas educacionais e políticas de responsabilização: efeitos sobre o trabalho docente, currículo e gestão. 2013. 273f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

KLEIN, R. Uma re-análise dos resultados do PISA: problemas de comparabilidade. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas educacionais, v. 19, n. 73, p. 717-742, 2011.

LANKSHEAR, C.; KNOBEL, M. **Pesquisa pedagógica**: do projeto à implementação. Tradução: Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2008.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F de.; TOSCHI, M. S. **Educação Escolar: Políticas, Estruturas e Organização**. São Paulo, Cortez: 10ed., 2012.

LIMA, L. E. C. **A qualidade do livro didático no Brasil**: considerações gerais e caso da biologia. São Paulo: Quadrante, 1996. 84p.

LIMEIRA, L. C. Avaliação institucional e projeto político pedagógico – uma trama em permanente construção. 2012. 232f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

LOPES, A. C. **Currículo e Epistemologia**. Ijuí: Unijuí, 2007.

MACHADO, C.; FREITAS, P.F. Gestão escolar e avaliação externa: Experiências de escolas da Rede Municipal de São Paulo. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 8, n. 3, p. 113-126, 2014.

MIRANDOLA, C. B. S. **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**. 2010. 142f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontífice Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

MORAES, R. C. Neoliberalismo – de onde vem, para onde vai?. São Paulo, SENAC, 2001.

MUNAKATA, K. O livro didático como mercadoria. **Pró-posições**, v. 23, n.3 (69), p.51-66. 2012.

NICOLETI, J. E. Ensino Apostilado na escola pública: tendência crescente nos municípios da região de São José do Rio Preto – SP. 2009. 97p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Rio Claro, 2009.

NOCE, R. et al. Concentração das exportações no mercado internacional de madeira serrada. **Revista Árvore**. v.29, n. 3, p.431-437. 2005.

OLIVEIRA, C. A pesquisa sobre a municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, D. A. O; ROSAR, M. de F. F. (Org.). Política e Gestão da Educação, 2010, p. 75 - 89.

OLIVEIRA, J. B. A. **A Política do livro didático**. São Paulo: Summus, 1984. 139p.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, v.6, n. 10, p.155-172, 2012.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP. 2013.

REY, B. Condicionante docente. **Revista em Educação**. 2011. Disponível em:< <http://revistaeducacao.com.br/textos/160/condicionamento-docente-234820-1.asp>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIPSA - Rede Interagencial de Informações para a Saúde. **Fichas de Qualificação do RIPSA**. 2010. Disponível em:< [http://fichas.ripsa.org.br/2012/category/socioeconomicos/?l=pt\\_BR](http://fichas.ripsa.org.br/2012/category/socioeconomicos/?l=pt_BR)>. Acesso em: 15 jul. 2014.

RISTOW, S. Z. Análise da trajetória da avaliação educacional brasileira. 2008. 93f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

ROSSI, L. **Oferta educacional e parceria com o setor privado: um perfil dos municípios paulistas com até 10.000 habitantes.** 2009. 182f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

SAVIANI, D. Sistemas de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, n° 69, p.119- 136, 1999.

SCHNEIDER, P.; NARDI, E. L. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 27, n. 1. P. 7-28, 2014.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico.** 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, E. A. **Sistemas Apostilados de Ensino: Percepções dos professores dos anos iniciais do ensino fundamental de Álvares Machado** – SP. 2013. 239p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Presidente Prudente.

SILVEIRA, A. D.; MIZUKI, V. Sobre a legalidade da aquisição e uso dos “sistemas de ensino privados” na educação pública. **Educação: teoria e prática**, v.21, n.38, 2011.

SOARES, J. F. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 149, p.492-517, 2013.

SOARES, J. J. et al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Estudos em avaliação educacional**, v. 24, n. 54, p. 78-99, 2013.

SOARES, J. F. Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo – IDESP: bases metodológicas. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan./jun. 2009.

SOARES, J. F. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 130, p. 135-160, 2007.

SOARES, J. F. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio em Educación**, v. 2, n. 2, p. 83-104, p.2004.

SOARES, M. A. S. A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações. 2005, p. 300p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

SOUZA, D. B de.; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, 2004.

SOUZA, D. B de; FARIA, L.C.M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educacionais**. v. 12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

SOUZA, S. Z.; PIMENTA, C. O.; MACHADO, C. Avaliação e gestão municipal da educação. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 23, n.53, p.14-36, 2012.

TAGLIANI, D. C. O Processo de escolha do livro didático de Língua Portuguesa. **Linguagem em (Dis)curso**, v.9, n.2, p.303-320, 2009.

TOLENTINO-NETO, L. C. B de. **O Processo de Escolha do Livro Didático de Ciências por professores de 1ª a 4ª séries**. 2003. 71f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

ZAMBON, L. B. **Seleção e utilização de livros didáticos de física em escolas de educação básica**. 2012. 285f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2008.

ZAMBON, L.B.; TERRAZZAN, E. A. Políticas de material didático no Brasil: organização dos processos de escolha de livros didáticos em escolas públicas de educação básica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v.94, n.237, p.585-602, 2013.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A – Indicadores Socioeconômicos dos municípios e população conjunto  
SAE**

<b>Município</b>	<b>IDH-M (ATLAS PNUD, 2013)</b>	<b>Renda Domiciliar <i>Per Capita</i> Municipal (BRASIL, 2010)</b>	<b>Índice de Gini da Renda Domiciliar <i>Per Capita</i> Municipal (BRASIL, 2010)</b>	<b>População (IBGE, 2010)</b>
Cerquilha (SP)	0.782	887,21	0,4199	39.617
Boituva (SP)	0.780	878,88	0,4937	48.314
Orlândia (SP)	0.780	916,63	0,5034	39.781
Ourinhos (SP)	0.778	853,57	0,5117	103.035
Araçoiaba da Serra (SP)	0.776	835,01	0,5332	27.299
Orindiúva (SP)	0.767	696,41	0,3815	5.675
Cedral (SP)	0.766	831,19	0,4362	7.972
Porto Feliz (SP)	0.758	774,93	0,4586	48.893
Monte Azul Paulista (SP)	0.753	761,62	0,4650	18.931
Bariri (SP)	0.750	771,49	0,4305	31.593
Tanabi (SP)	0.748	750,13	0,4211	24.055
Jumirim (SP)	0.741	707,41	0,3971	2.798
Motuca (SP)	0.741	521,84	0,4843	4.290
Brotas (SP)	0.740	711,01	0,4204	21.580
Pindorama (SP)	0.737	717,48	0,4042	15.039
Tabapuã (SP)	0.735	728,02	0,3973	11.363
Lavínia (SP)	0.721	609,18	0,3885	8.779
Iperó (SP)	0.719	540,64	0,4140	28.300
Cesário Lange (SP)	0.706	680,03	0,4380	15.540
Borebi (SP)	0.705	523,27	0,3993	2.293



**APÊNDICE B – Indicadores Socioeconômicos dos municípios e população conjunto  
PNLD**

<b>Município</b>	<b>IDH-M</b> (ATLAS PNUD, 2013)	<b>Renda Domiciliar <i>Per</i> <i>Capita</i> Municipal</b> (BRASIL, 2010)	<b>Índice de Gini da Renda Domiciliar <i>Per Capita</i> Municipal</b> (BRASIL, 2010)	<b>População</b> (IBGE, 2010)
Itajaí (SC)	0.795	1.001,62	0,4610	183.373
Chapecó (SC)	0.790	1.003,15	0,4819	183.530
Barretos (SP)	0.789	906,32	0,4893	112.101
Ivoti (RS)	0.784	1.019,75	0,4484	19.874
Pinhalzinho (SC)	0.783	891,13	0,4343	16.332
Maravilha (SC)	0.781	894,83	0,4538	22.101
Santo Amaro da Imperatriz (SC)	0.781	859,45	0,3816	19.823
Bombinhas (SC)	0.781	843,72	0,4491	14.293
Salto (SP)	0.780	864,70	0,4544	105.516
Corupá (SC)	0.780	908,93	0,4831	13.852
Cocal do Sul (SC)	0.780	818,78	0,3806	15.159
Nova Petrópolis (RS)	0.780	988,79	0,4428	19.045
Braço do Norte (SC)	0.778	831,05	0,4070	29.018
Farroupilha (RS)	0.777	1.015,52	0,4401	63.635
Indaial (SC)	0.777	937,44	0,3912	54.854
Mafra (SC)	0.777	778,41	0,4940	52.912
Victor Graeff (RS)	0.777	984,39	0,4669	3.036

Erechim (RS)	0.776	1.019,96	0,4869	96.087
Santa Rita do Passa Quatro (SP)	0.775	906,23	0,4884	26.478
Siderópolis (SC)	0.774	852,64	0,4035	12.998
São José do Rio Pardo (SP)	0.774	793,85	0,4936	51.900
Massaranduba (SC)	0.774	845,62	0,3442	14.674
Marau (RS)	0.774	979,81	0,4389	36.364
Araguari (MG)	0.773	791,26	0,4786	109.801
Santa Cruz do Sul (RS)	0.773	1.011,33	0,4926	118.374
Urussanga (SC)	0.772	877,93	0,4082	20.223
Araxá (MG)	0.772	869,10	0,4844	93.672
Timóteo (MG)	0.770	777,81	0,4893	81.243
Santa Rosa (RS)	0.769	856,44	0,4715	68.587
Schroeder (SC)	0.769	850,85	0,3450	15.316
São Marcos (RS)	0.768	986,11	0,4185	20.103
Lucas do Rio Verde (MT)	0.768	892,15	0,4786	45.556
Nova Veneza (SC)	0.768	795,97	0,4022	13.309
Três Passos (RS)	0.768	817,20	0,4586	23.965
Encantado (RS)	0.767	925,46	0,4275	20.510
Estrela (RS)	0.767	1.002,28	0,4219	30.619
Nova Europa (SP)	0.765	694,85	0,3927	9.300
Gaspar (SC)	0.765	901,95	0,4053	57.981

Videira (SC)	0.764	968,62	0,4776	47.188
Rondinha (RS)	0.764	1.018,87	0,4709	5.518
Divinópolis (MG)	0.764	853,21	0,4797	213.016
Barra Funda (RS)	0.763	755,42	0,3947	2.367
Boa Vista do Buricá (RS)	0.762	909,42	0,4264	6.574
Torres (RS)	0.762	832,71	0,4785	34.656
São Francisco do Sul (SC)	0.762	790,47	0,4625	42.520
Batatais (SP)	0.761	888,38	0,5000	56.476
Zortéa (SC)	0.761	860,19	0,4242	2.991
Taió (SC)	0.761	843,20	0,4309	17.260
Panambi (RS)	0.761	853,97	0,4543	38.058
Itapoá (SC)	0.761	777,17	0,4745	14.763
Conselheiro Lafaiete (MG)	0.761	773,84	0,4988	116.512
Tapejara (RS)	0.760	917,10	0,4404	19.250
Frederico Westphalen (RS)	0.760	863,37	0,4747	28.843
Tijucas (SC)	0.760	803,54	0,4275	30.960
Serafina Corrêa (RS)	0.760	871,37	0,3668	14.253
Araranguá (SC)	0.760	820,89	0,4576	61.310
Iporã do Oeste (SC)	0.759	812,66	0,4347	8.409
Itaúna (MG)	0.758	836,25	0,4924	85.463
Antônio Prado (RS)	0.758	1.003,27	0,4164	12.833

Herval D'Oeste (SC)	0.758	787,42	0,4215	21.239
João Monlevade (MG)	0.758	712,11	0,4960	73.610
Presidente Bernardes (SP)	0.757	683,11	0,4767	13.570
Chapada (RS)	0.757	851,84	0,4629	9.377
Colina (SP)	0.757	700,24	0,4614	17.371
Cachoeirinha (RS)	0.757	822,49	0,4495	118.278
Estância Velha (RS)	0.757	842,70	0,4308	42.574
Palhoça (SC)	0.757	848,75	0,4031	137.334
Pedro Leopoldo (MG)	0.757	712,96	0,4761	58.740
Santo Antônio do Aracanguá (SP)	0.757	653,05	0,4127	7.626
Coronel Fabriciano (MG)	0.755	661,02	0,4983	103.694
Formiga (MG)	0.755	728,88	0,4900	65.128
Orleans (SC)	0.755	826,23	0,4717	21.393
Corumbataí (SP)	0.754	730,48	0,4815	3.874
Rio do Oeste (SC)	0.754	932,84	0,4778	7.090
Rodeio (SC)	0.754	948,56	0,4301	10.922
Guabiruba (SC)	0.754	816,65	0,3683	18.430
Constantina (RS)	0.754	719,76	0,4674	9.752
Esteio (RS)	0.754	942,65	0,4844	80.755
Nilópolis (RJ)	0.753	716,24	0,480	157.425
Itumbiara (GO)	0.752	798,91	0,4943	92.883

Capinzal (SC)	0.752	805,04	0,4490	20.769
Guaraciaba (SC)	0.751	845,23	0,4653	10.498
Sertão (RS)	0.751	820,16	0,4683	6.294
Arcos (MG)	0.749	683,90	0,4372	36.597
Pareci Novo (RS)	0.749	788,00	0,3983	3.511
Betim (MG)	0.749	646,15	0,4840	378.089
Oscar Bressane (SP)	0.749	663,80	0,4496	2.537
Mondai (SC)	0.748	739,41	0,4007	10.231
Nova Trento (SC)	0.748	825,22	0,3632	12.190
Canela (RS)	0.748	772,80	0,4861	39.229
Ituporanga (SC)	0.748	830,44	0,4343	22.250
Sananduva (RS)	0.747	927,05	0,4400	15.373
Nova Bassano (RS)	0.747	1.009,70	0,3724	8.840
Confins (MG)	0.747	645,73	0,4546	5.936
Governador Celso Ramos (SC)	0.747	777,23	0,4397	12.999
Teutônia (RS)	0.747	854,01	0,3557	27.272
Charqueadas (RS)	0.747	717,37	0,4445	35.320
Getúlio Vargas (RS)	0.746	833,10	0,4470	16.154
Capitão (RS)	0.746	835,54	0,3829	2.636
Bom Princípio (RS)	0.746	851,40	0,3727	11.789
Campo Bom (RS)	0.745	874,47	0,4323	60.074

Salete (SC)	0.744	781,40	0,4298	7.370
Penha (SC)	0.743	784,08	0,4239	25.141
Dois Irmãos (RS)	0.743	917,55	0,3832	27.572
Cunha Porã (SC)	0.742	818,15	0,3870	10.613
Chapadão do Céu (GO)	0.742	827,88	0,4220	7.001
Barro Alto (GO)	0.742	625,17	0,4454	8.716
Campos Novos (SC)	0.742	697,49	0,4593	32.824
Cotiporã (RS)	0.741	943,52	0,3859	3.917
Cachoeira da Prata (MG)	0.741	579,96	0,4355	3.654
Içara (SC)	0.741	742,96	0,4153	58.833
Araucária (PR)	0.740	806,58	0,4637	119.123
São João Batista (SC)	0.740	778,40	0,3446	26.260
Arroio do Sal (RS)	0.740	792,76	0,4748	7.740
Quirinópolis (GO)	0.740	743,58	0,4755	43.220
Ibiaçá (RS)	0.739	935,95	0,4362	4.710
Bom Retiro do Sul (RS)	0.739	726,10	0,3870	11.472
Serra (ES)	0.739	680,02	0,4910	409.267
Biguaçu (SC)	0.739	743,68	0,4033	58.206
Meleiro (SC)	0.738	739,69	0,4347	7.000
Barra Velha (SC)	0.738	761,68	0,4481	22.386
Rio Negrinho (SC)	0.738	659,96	0,4457	39.846

Morro da Fumaça (SC)	0.738	756,80	0,3616	16.126
Ilhota (SC)	0.738	780,32	0,4279	12.355
Santo Cristo (RS)	0.738	829,89	0,4453	14.378
Tangará (SC)	0.737	840,89	0,4625	8.674
Vera Cruz (RS)	0.737	780,70	0,4845	23.983
Mesquita (RJ)	0.737	607,27	0,4919	168.376
Navegantes (SC)	0.736	717,10	0,4463	60.556
Mendes (RJ)	0.736	641,39	0,4938	17.935
Gravataí (RS)	0.736	714,39	0,4578	255.660
Caçador (SC)	0.735	731,10	0,4980	70.762
Santa Rita do Trivelato (MT)	0.735	688,53	0,4939	2.491
Xangri-Lá (RS)	0.735	791,37	0,4355	12.434
Nova Esperança do Sul (RS)	0.735	714,12	0,4591	4.671
Pontal do Araguaia (MT)	0.734	576,59	0,4906	5.395
Bom Jesus do Norte (ES)	0.734	577,03	0,4885	9.476
Cristais Paulista (SP)	0.734	718,26	0,4841	7.588
Campo Novo do Parecis (MT)	0.734	794,25	0,4589	27.577
Pradópolis (SP)	0.733	778,54	0,4638	17.377
Montividiu (GO)	0.733	754,78	0,4812	10.572
Arraial do Cabo (RJ)	0.733	695,95	0,4808	27.715
Extrema (MG)	0.732	740,29	0,4015	28.599

Aragarças (GO)	0.732	588,35	0,4587	18.305
Sapezal (MT)	0.732	843,21	0,4993	18.094
Sabará (MG)	0.731	589,24	0,4693	126.269
Matozinhos (MG)	0.731	579,12	0,4415	33.955
São Luís de Montes Belos (GO)	0.731	702,85	0,4854	30.034
São José do Cedro (SC)	0.731	866,19	0,4820	13.684
Lu Antnio (SP)	0.731	654,31	0,4275	11.286
Boa Vista do Incra (RS)	0.731	596,30	0,4803	2.425
Anchieta (ES)	0.730	585,93	0,4705	23.902
Itabirito (MG)	0.730	774,23	0,4829	45.449
Guaíba (RS)	0.730	743,04	0,4793	95.204
Itaperuna (RJ)	0.730	664,25	0,4913	95.841
Paraisópolis (MG)	0.729	584,86	0,4727	19.379
Patrocínio (MG)	0.729	711,35	0,4991	82.471
São José da Lapa (MG)	0.729	515,39	0,4483	19.799
Salto de Pirapora (SP)	0.729	609,87	0,4546	40.132
Caiabu (SP)	0.729	552,58	0,3816	4.072
Sombrio (SC)	0.728	734,34	0,4112	26.613
Balneário Gaivota (SC)	0.728	761,23	0,4750	8.234
Cajamar (SP)	0.728	610,09	0,4904	64.114



Emilianópolis (SP)	0.727	581,31	0,3850	3.020
Camboriú (SC)	0.726	768,33	0,4076	62.361
Cachoeira Dourada (MG)	0.726	604,00	0,3546	2.505
Casimiro de Abreu (RJ)	0.726	742,57	0,4967	35.347
Itapuranga (GO)	0.726	604,21	0,4890	26.125
Jacutinga (RS)	0.726	635,33	0,3920	3.633
Sapucaia do Sul (RS)	0.726	717,97	0,4501	130.957
São Martinho (RS)	0.726	769,97	0,4704	5.773
Castelo (ES)	0.726	631,45	0,4586	34.747
Santa Bárbara do Sul (RS)	0.725	678,99	0,4969	8.829
Pontal (SP)	0.725	673,55	0,4598	40.244
Agrolândia (SC)	0.725	735,01	0,3667	9.323
Pinhalzinho (SP)	0.725	645,54	0,4214	13.105
Garuva (SC)	0.725	683,71	0,4446	14.761
Pitangui (MG)	0.725	653,78	0,4795	25.311
Pará de Minas (MG)	0.725	679,83	0,4348	84.215
Carvalhópolis (MG)	0.724	578,09	0,4319	3.341
Monte Sião (MG)	0.724	754,68	0,4478	21.203
Ibiraiaras (RS)	0.724	787,23	0,4437	7.171
Engenheiro Paulo de Frontin (RJ)	0.722	515,02	0,4607	13.237

Barão de Cocais (MG)	0.722	538,73	0,4317	28.442
São Sebastião do Paraíso (MG)	0.722	764,63	0,4736	64.980
Jaguaruna (SC)	0.721	693,99	0,3972	17.290
Cascalho Rico (MG)	0.721	761,63	0,4935	2.857
Monsenhor Paulo (MG)	0.721	555,08	0,4054	8.161
Santa Rita do Sapucaí (MG)	0.721	713,39	0,4942	37.754
Nerópolis (GO)	0.721	541,30	0,4345	24.210
Igrejinha (RS)	0.721	844,05	0,4414	31.660
Piracanjuba (GO)	0.721	693,62	0,4801	24.026
Inhumas (GO)	0.720	672,79	0,4745	48.246
Paracambi (RJ)	0.720	556,34	0,4718	47.124
Passo de Torres (SC)	0.720	599,72	0,4268	6.627
Ouro Verde de Goiás (GO)	0.719	520,54	0,4933	4.034
Dores do Indaiá (MG)	0.719	657,77	0,4710	13.778
São João de Meriti (RJ)	0.719	568,72	0,4620	458.673
Nova Santa Rita (RS)	0.718	668,99	0,4413	22.716
Fundão (ES)	0.718	642,09	0,5000	17.025
Aparecida de Goiânia (GO)	0.718	666,83	0,4865	455.657
Três Cachoeiras (RS)	0.718	691,29	0,3947	10.217

Cariacica (ES)	0.718	593,92	0,4728	348.738
Tupandi (RS)	0.718	807,79	0,3077	3.924
Santo Antônio da Patrulha (RS)	0.717	675,61	0,4560	39.685
Eldorado do Sul (RS)	0.717	678,96	0,4751	34.343
Viamão (RS)	0.717	694,09	0,4855	239.384
Jacinto Machado (SC)	0.716	643,30	0,4492	10.609
Paulo Lopes (SC)	0.716	637,66	0,4077	6.692
Paraguaçu (MG)	0.715	572,20	0,4196	20.245
Santa Carmem (MT)	0.715	631,10	0,4833	4.085
Nova Serrana (MG)	0.715	647,58	0,3606	73.699
Santa Luzia (MG)	0.715	539,72	0,4495	202.942
Santa Teresa (ES)	0.714	700,06	0,4964	21.823
Anicuns (GO)	0.714	587,40	0,4789	20.239
Alta Floresta (MT)	0.714	648,15	0,4914	49.164
Portão (RS)	0.713	707,72	0,4373	30.920
Carapebus (RJ)	0.713	604,45	0,4413	13.359
Porto Real (RJ)	0.713	572,83	0,4234	16.592
Nova Venécia (ES)	0.712	584,21	0,4865	46.031
Conceição de Macabu (RJ)	0.712	605,92	0,4924	21.211
Lindolfo Collor (RS)	0.712	667,68	0,3774	5.227

Crissiumal (RS)	0.712	626,91	0,4151	14.084
Venâncio Aires (RS)	0.712	766,03	0,4650	65.946
Medeiros (MG)	0.711	711,79	0,4673	3.444
Sapiranga (RS)	0.711	706,48	0,4162	74.985
Santa Vitória (MG)	0.710	692,67	0,4711	18.138
Marechal Floriano (ES)	0.710	671,42	0,4977	14.262
Três Coroas (RS)	0.710	787,26	0,4068	23.848
Pirapetinga (MG)	0.709	532,51	0,4774	10.364
Alvorada (TO)	0.708	535,21	0,4734	8.374
Abadia de Goiás (GO)	0.708	568,21	0,4258	6.876
Campos Borges (RS)	0.708	634,97	0,4606	3.494
Pedra do Indaiá (MG)	0.708	567,93	0,4170	3.875
Galvão (SC)	0.708	631,80	0,4606	3.472
Santa Bárbara (MG)	0.707	526,96	0,4839	27.876
Estrela do Norte (GO)	0.707	633,89	0,4823	3.320
Montes Claros de Goiás (GO)	0.707	629,97	0,4963	7.987
Jandaia (GO)	0.707	573,66	0,4502	6.164
Campestre da Serra (RS)	0.706	676,02	0,3085	3.247
Chuí (RS)	0.706	522,90	0,4959	5.917
Doutor Maurício Cardoso (RS)	0.706	634,86	0,4889	5.313

Costa Rica (MS)	0.706	679,34	0,4753	19.695
Caetanópolis (MG)	0.706	523,32	0,4259	10.218
Hidrolândia (GO)	0.706	647,91	0,4695	17.398
Parobé (RS)	0.704	620,24	0,3789	51.502
Boa Esperança (MG)	0.704	593,21	0,4811	38.516
Alto Araguaia (MT)	0.704	661,46	0,4761	15.644
Caçapava do Sul (RS)	0.704	612,70	0,4887	33.690
Tabatinga (SP)	0.704	620,88	0,4073	14.686
Pontes E Lacerda (MT)	0.703	633,72	0,4872	41.408
Guarantã do Norte (MT)	0.703	590,64	0,4872	32.216
Botelhos (MG)	0.702	622,31	0,4707	14.920
Campos Altos (MG)	0.702	583,11	0,4052	14.206
Viadutos (RS)	0.702	676,72	0,4283	5.311
Guaranésia (MG)	0.701	587,57	0,4084	18.714
Indiara (GO)	0.701	581,59	0,4553	13.687
Senador Canedo (GO)	0.701	528,32	0,4378	84.443
Presidente Olegário (MG)	0.701	542,36	0,4574	18.577
Carmópolis de Minas (MG)	0.700	595,74	0,4635	17.048
Naviraí (MS)	0.700	672,48	0,4822	46.424
São Roque do Canaã (ES)	0.700	548,92	0,4206	11.273

## **ANEXOS**

**Anexo A – Quadro comparativo FUNDEF e FUNDEB**

<b>Parâmetro</b>	<b>FUNDEF</b>	<b>FUNDEB</b>
1. Vigência	Dez anos (até 2006)	14 anos (a partir da promulgação da emenda constitucional)
2. Alcance	Apenas o ensino fundamental	Educação infantil, ensino fundamental e médio
3. Número de alunos atendidos	30,2 milhões (Censo Escolar de 2005)	48,1 milhões, a partir do quarto ano de vigência do fundo (Censo de 2005)
4. Fontes de recursos que compõem o fundo	<p>15% de contribuição de estados, DF e municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Fundo de Participação dos Estados (FPE)</li> <li><input type="checkbox"/> Fundo de Participação dos Municípios (FPM)</li> <li><input type="checkbox"/> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)</li> <li><input type="checkbox"/> Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (Iplexp)</li> <li><input type="checkbox"/> Desoneração de exportações (Lei Complementar nº 87/96)</li> </ul> <p>Complementação da União</p>	<p>Contribuição de estados, DF e municípios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 16,66% no primeiro ano;</li> <li><input type="checkbox"/> 18,33% no segundo ano</li> <li><input type="checkbox"/> 20% a partir do terceiro ano, sobre: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96).</li> </ul> <p>Contribuição de estados, DF e municípios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> 6,66 no primeiro ano;</li> <li><input type="checkbox"/> 13,33% no segundo ano;</li> <li><input type="checkbox"/> 20%, a partir do terceiro ano, sobre: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios.</li> </ul>

		Complementação da União
5. Montante de recursos	R\$ 35,2 bilhões (previsão de 2006, sem complementação da União)	Consideradas as estimativas (em valores de 2006) e a escala de implantação gradual do fundo, os montantes previstos de recursos (contribuição de Estados, DF e municípios, sem complementação da União), seriam: R\$ 41,1 bilhões no primeiro ano; R\$ 45,9 bilhões no segundo ano; R\$ 50,7 bilhões no terceiro ano.
6. Complementação da União ao fundo	R\$ 313,7 milhões (valor previsto para 2006 pela Portaria MF nº 40, de 3.3.2006). Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o fundo	<p>Consideradas as estimativas, em valores de 2006:</p> <p><input type="checkbox"/> R\$ 2 bilhões no primeiro ano</p> <p><input type="checkbox"/> R\$ 3 bilhões no segundo ano</p> <p><input type="checkbox"/> R\$ 4,50 bilhões no terceiro ano</p> <p><input type="checkbox"/> 10% do montante resultante da contribuição dos estados e municípios a partir do quarto ano</p> <p><input type="checkbox"/> Valores reajustáveis com base no índice oficial da inflação</p> <p><input type="checkbox"/> Esses valores oneram os 18% da receita de impostos da União vinculada à educação, por força do art. 212 da Constituição, em até 30% do valor da complementação</p> <p><input type="checkbox"/> Não poderão ser utilizados recursos do salário-educação (a contribuição do salário-educação será estendida a toda educação básica pública)</p> <p><input type="checkbox"/> Até 10%, poderá ser distribuída aos fundos por meio de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação</p>



7. Total geral de recursos do fundo	R\$ 35,5 bilhões previstos para 2006	Previsões (em valores de 2006): <input type="checkbox"/> R\$ 43,1 bilhões no primeiro ano <input type="checkbox"/> R\$ 48,9 bilhões no segundo ano <input type="checkbox"/> R\$ 55,2 bilhões no terceiro ano
8. Distribuição dos recursos	Com base no número de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Com base no número de alunos da educação básica (creche, pré- escolar, fundamental e médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a escala de inclusão: <input type="checkbox"/> Alunos do ensino fundamental regular e especial: 100%, a partir do primeiro ano; <input type="checkbox"/> Alunos da educação infantil, ensino médio e EJA: 33,33% no primeiro ano; 66,66% no segundo e 100% a partir do terceiro.
9. Utilização dos recursos	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental. O restante dos recursos, em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público	<input type="checkbox"/> Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. <input type="checkbox"/> O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.
10. Valor mínimo nacional por aluno ao ano (detalhamento a ser definido na regulamentação da PEC)	Fixado anualmente, com as diferenciações: Até 2004: <input type="checkbox"/> 1ª à 4ª série <input type="checkbox"/> 5ª à 8ª série e educação especial  A partir de 2005: <input type="checkbox"/> Séries iniciais urbanas <input type="checkbox"/> Séries iniciais rurais <input type="checkbox"/> Quatro séries finais urbanas	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: <input type="checkbox"/> educação infantil (até três anos) <input type="checkbox"/> educação infantil (pré-escola) <input type="checkbox"/> séries iniciais urbanas <input type="checkbox"/> séries iniciais rurais <input type="checkbox"/> quatro séries finais urbanas <input type="checkbox"/> quatro séries finais rurais <input type="checkbox"/> ensino médio urbano

	<input type="checkbox"/> Quatro séries finais rurais e educação especial	<input type="checkbox"/> ensino médio rural <input type="checkbox"/> ensino médio profissionalizante <input type="checkbox"/> educação de jovens e adultos <input type="checkbox"/> educação de jovens e adultos integrada à educação profissional <input type="checkbox"/> educação especial <input type="checkbox"/> educação indígena e de quilombolas
11. Salário-educação	Vinculado ao ensino fundamental. Parte da quota federal é utilizada no custeio da complementação da União ao Fundef, permitida até o limite de 20% do valor da complementação.	Vinculado à educação básica. Não pode ser utilizado para fins de custeio da complementação da União ao Fundeb.

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.