

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

JANAÍNA MACHADO STURZA

MARIA APARECIDA ALKIMIN

REGINA VERA VILLAS BOAS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Janaína Machado Sturza; Maria Aparecida Alkimin; Regina Vera Villas Boas – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-617-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

Os Coordenadores do “GT Direitos Sociais e Políticas Públicas II” que assinam, abaixo, apresentam o presente Livro, relacionando os títulos e autores dos trabalhos científicos selecionados e efetivamente expostos no Grupo de Trabalho referido, que fez parte do XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, cuja temática principal reflexionada tratou do “Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural”, no período entre 13 e 15 de junho de 2018, nas dependências da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Participaram pesquisadores de diversas regiões do país, os quais representaram diversos Programas qualificados de Pós-Graduação em Direito, proporcionando ricos e expressivos debates no Grupo de Trabalho, o que possibilitou genuína troca de experiências, investigações científicas e estudos, fortalecendo a pesquisa acadêmica e a orientação da prática jurídica.

A realidade cotidiana trazida à baila, revelou heterogeneidade em algumas situações relacionadas à efetividade dos direitos sociais e, homogeneidade em outras, listadas pelas políticas públicas regionais. Concluíram os debates, de um lado, que vários direitos fundamentais sociais não são efetivados nas diversas regiões do país, devido, notadamente, a ausência e/ou ineficiência das políticas públicas desenvolvidas e/ou praticadas pelos governantes e, de outro lado, foram trazidas algumas poucas experiências que demonstraram a existência de políticas de práticas integrativas e complementares, concretizadoras de direitos sociais.

É árduo e incomum o esforço de conciliar os direitos sociais com as políticas públicas, fato este que impõe um grande desafio aos operadores do Direito, aos governantes e gestores dos sistemas legislativo, judiciário e executivo, às instituições jurídicas e sociais, aos contribuintes e não contribuintes do sistema tributário, entre outros, que compõem o Estado Socioambiental Democrático de Direito, razão pela qual todos os esforços que buscam colaborar com a efetividade dos direitos, como o que, ora, a academia realiza, é sempre muito bem-vindo.

Nesse sentido, o GT Direitos Sociais e Políticas Públicas II, corroborou com alegria essa tarefa acadêmica, identificando, selecionando e debatendo temáticas relativas aos Direitos Sociais, as Políticas Públicas e seus variados matizes, estimulando debates ricos e concernentes aos temas das investigações.

As exposições respeitaram, inicialmente, uma divisão em Grupos, orientada pelos Coordenadores, que aproximaram trabalhos com temáticas semelhantes, buscando tornar os debates mais profícuos, proveitosos e interessantes aos participantes. O tempo foi organizado de maneira a possibilitar a cada um dos autores-expositores “per se”, não mais que oito minutos para a exposição dos seus textos, abrindo-se, assim, a oportunidade de realização de debates, no final das exposições de cada Grupo, ocorrendo, em seguida, o fechamento dos debates pelos Coordenadores do GT.

Inicialmente, foram aprovados e selecionados para participarem do “GT Direitos Sociais e Políticas Públicas II” vinte e dois trabalhos, dos quais somente dezenove foram expostos no evento. Fazem parte deste volume do Livro, os dezenove textos apreciados, aprovados e efetivamente apresentados no CONOPEDI Salvador, conforme anotado, a seguir.

Seguido relação apresentada, abaixo, os primeiros textos trazem à baila temática relacionada às pessoas com deficiência, incluindo nos debates idosos, pessoas com fissura labiopalatina e dificuldades existentes em torno da nomenclatura adequada para essa minoria. Os textos seguintes discutem sobre os direitos: à alimentação adequada, ao saneamento básico, à saúde pública sustentável, à informação realizando o direito à saúde, e à judicialização da saúde pública no Brasil. A seguir, discute o artigo sobre a implementação da política pública do livro didático no Brasil, efetivando o Programa Nacional do Livro Didático e questionando o processo de escolha das publicações. Outro texto estuda os subsistemas normativos e a proteção de minorias, valendo-se dos princípios de justiça de Rawls. Em seguida, revelam-se políticas públicas de proteção social no Brasil e o programa de transferência de renda (bolsa família). O próximo texto leciona sobre os impactos da Lei nº 13.019/2014, lei das organizações da sociedade civil na participação popular e na efetivação de políticas públicas sociais, este seguido por artigo que aponta o registro civil das pessoas naturais como instrumento do biopoder e de auxílio ao planejamento urbano. Os textos expostos ao final discutem sobre: o controle judicial das políticas públicas no Brasil e o projeto de Lei nº 8.058/15; os incentivos fiscais como alternativa à discriminação e ao preconceito sofrido pelas pessoas com HIV; a política sobre gênero, sexualidade e orientação sexual diante da base nacional comum curricular (BNCC) e consequências trazidas ao movimento LGBTTQIS; a importância da diversidade étnico-racial nas universidades e poder judiciário; o controle judicial das políticas públicas ambientais; e a importância dos mecanismos de aferição de

resultados e apuração de violações dos direitos sociais relacionadas à definição das políticas públicas.

Seguindo referida divisão temática, por derradeiro, se relaciona, abaixo, os nomes dos autores, coautores, títulos dos trabalhos, e um brevíssimo resumo do conteúdo principal extraído de cada texto, todos eles em conjunto, compondo a presente Obra.

1-Regina Vera Villas Bôas e Gilmar Palomino dos Santos

Título: O direito fundamental à moradia do idoso e as necessárias adaptações arquitetônicas do meio ambiente concretizando uma vida digna

O texto reflete sobre situações enfrentadas pelo idoso, apontando a importância da aplicação do desenho universal nos projetos arquitetônicos, de maneira a corroborar a sua dignidade, ofertando-lhe uma moradia adequada, com espaços compatíveis e acessíveis. Mostra que o direito fundamental à moradia adequada ganha força quando se aplica aos projetos arquitetônicos as regras do desenho universal, concretizando, assim, a dignidade humana, respeitando-se as normas jurídicas infraconstitucionais e o texto constitucional. Para tanto, traz à baila, também, um rico diálogo entre o Direito e o cinema, anotando algumas passagens do Filme “Um amor de estimação”, produzido em 2014, na Inglaterra.

2-Cláudia dos Santos Costa

Título: A proteção social do estado à pessoa com deficiência: uma análise comparada entre Brasil e Portugal

O texto revela que a garantia dos direitos das pessoas com deficiência é uma temática mundial, abrigada pelas convenções e tratados internacionais, referindo-se à luta historicamente marcada por situações de indiferença e de desrespeito. Procura discutir as questões sobre: qual é a nomenclatura adequada a ser adotada: deficiente, portador de deficiência ou pessoa com deficiência?; qual é o local adequado para o atendimento educacional das crianças: as escolas regulares ou especializadas?; qual o papel do Estado na garantia da condição de cidadania às pessoas com deficiência? Traz, ao final, um debate a respeito do direito à Educação, comparando o texto constitucional brasileiro e o português.

3-Renata Cezar, Thyago Cezar

Título: Deficiência seletiva: a dificuldade do reconhecimento das deficiências reabilitáveis - análise de caso da fissura labiopalatina

Procura demonstrar a necessidade de quebrar as barreiras seletivas do reconhecimento da deficiência reabilitável, sua conceituação e importância no tratamento, possibilitando atendimento prioritário e outros benefícios ao portador de fissura labiopalatina. Realiza uma análise de caso da fissura labiopalatina, com base no Estatuto da Pessoa com Deficiência, e nas legislações estaduais, buscando o reconhecimento da fissura labiopalatina como uma deficiência, passível, ou não, de reabilitação, devido ao longo tempo exigido para o seu de tratamento.

4-Thais Xavier Ferreira Da Costa, Edna Nascimento dos Anjos

Título: O direito fundamental à alimentação escolar como meio de realização da dignidade da pessoa humana - aspectos legais, sociais e doutrinários

Trata a pesquisa do direito à alimentação escolar como um direito fundamental social e desdobramento do direito humano à alimentação adequada, objetivando demonstrar o caráter social brasileiro da merenda escolar, e a sua importância para realização da dignidade da pessoa humana.

5-Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Cristiane Araújo Mendonça Saliba

Título: O saneamento básico como direito fundamental: a eficácia da política pública pela judicialização

Ao se referir aos direitos sociais e baseado nas lições de Norberto Bobbio, afirma que o Estado tem o dever de promover os direitos humanos, concedendo a todos uma vida digna que se realiza pela saúde e pelo saneamento básico, entre outros direitos. Os direitos a serem efetivados devem estar inseridos nas Constituições, estendendo-se a todos os seres humanos. Lembra que, todavia, os responsáveis pela sua concretização, muitas vezes, não cumprem o mínimo almejado. Lembra a importância do direito ao saneamento básico como direito fundamenta, alertando para o fato de que, diante da não efetivação das políticas públicas, o poder judiciário cumpre papel de muita relevância.

6-Laura Lúcia da Silva Amorim

Título: Doze anos da política de práticas integrativas e complementares no sus – uma questão de direito e saúde pública sustentável

Analisa os motivos que levaram a publicação da Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares para o Sistema Único de Saúde (SUS), há doze anos, e reflete sobre o porquê de as mesmas não serem, ainda, oportunizadas ao cidadão brasileiro, de maneira ampla e efetiva, trazendo à baila as práticas da yoga, reiki, entre outras.

7-Janaina Machado Sturza e Karen Cristina Correa de Melo

Título: O direito à informação e o princípio da publicidade: interlocuções com as políticas públicas para a efetivação do direito à saúde

Demonstra o papel indispensável do acesso à informação e do princípio da publicidade na Administração Pública, estabelecendo interlocuções com as políticas públicas de fomento ao direito à saúde. Afirma que as políticas públicas em matéria de saúde, na persecução do cumprimento de sua previsão constitucional, podem restar inócuas se não forem prestadas informações adequadas e compreensíveis à população e a correspondente publicidade que atinja a população-alvo a que se destina a medida no direito fundamental à saúde.

8-Andre Geraldo Santos Cardoso De Mesquita

Título: Judicialização da saúde pública no Brasil: caminhos que se cruzam na busca da efetivação de direitos

Objetiva debater sobre a judicialização da saúde pública no Brasil e o atual protagonismo judicial do Poder Judiciário, sobretudo, sobre os limites das decisões judiciais em relação a aplicação anômala de políticas públicas, no contexto do Estado Democrático de Direito.

9- Vanessa Pinzon, Letícia Lassen Petersen

Título: Política pública do livro didático: arquitetura e implementação no estado brasileiro

Refere-se à educação, clamando pela implementação da Política Pública do Livro Didático no Brasil, a qual se efetiva pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Discute o processo de escolha das publicações, pressupondo ser determinante a opinião do educador

que fará uso do livro didático. Traz a opinião dos profissionais da educação em relação ao PNLD, bem como constata que a formação crítica-cidadã do educando fica comprometida devido ao desconhecimento do contexto social/cultural.

10-Dalton Rodrigues Franco, Carolina Rodrigues de Souza

Título: Os subsistemas normativos e a proteção de minorias

Aprecia e identifica a cobertura endógena de proteção das minorias nos subsistemas normativos. Vale-se de dois princípios de justiça de Rawls para discutir a sensibilidade das cidades de Nova Iguaçu e Rio de Janeiro, por meio de subsistemas comparados, em relação à proteção da mulher e da mulher negra. Constata que as cidades analisadas não localizam teórica e operacionalmente as minorias prioritárias, e que os documentos revelam a existência de falta de clareza no esquema de proteção da vida e do bem-estar das categorias estudadas; além de que os instrumentos apreciados revelam a ignorância relativa ao dinamismo das posições minoritárias no tempo.

11 -Ismael Francisco de Souza

Título: Políticas públicas de proteção social no Brasil: apontamentos sobre o programa de transferência de renda - bolsa família

Apresenta a construção histórica das políticas de proteção social no Brasil até a sua materialização no ordenamento constitucional, como direitos socioassistenciais, dialogando com o Programa de transferência de renda – Bolsa Família, como fio condutor das garantias de renda, necessário às famílias vulneráveis, economicamente. Entende que o Programa enquanto integrante das políticas públicas de assistência social perpassa o reconhecimento enquanto direito social, direito imprescindível ao reconhecimento da cidadania daqueles em situação de exclusão e vulnerabilidade.

12 -Camila Barreto Pinto Silva, Cristina Barbosa Rodrigues

Título: Os impactos da lei n. 13.019/2014, lei das organizações da sociedade civil na participação popular e na efetivação de políticas públicas sociais

Analisa a atuação integrada do Estado e das entidades do Terceiro Setor, realizando atividades de interesse público, em especial as entidades sem fins lucrativos, agora disciplinadas pela Lei n. 13.019/2014 (O.S.C's – Organizações da Sociedade Civil), que

celebram com o Poder Público instrumentos bilaterais para implantação de políticas públicas, com repasse de recursos, observado os princípios da eficiência, moralidade administrativa e da participação popular, objetivando verificar as inovações trazidas pela Lei referida.

13-Jefferson Aparecido Dias, Olavo Figueiredo Cardoso Junior

Título: O registro civil das pessoas naturais: instrumento do biopoder e de auxílio ao planejamento urbano

Analisa o Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) como instrumento do biopoder em proveito de um melhor planejamento urbano. O RCPN, além de ser fundamental à sociedade para a segurança e a estabilidade das relações jurídicas, também possui potencialidade para servir ao melhor planejamento urbano e à eficiência do Estado, a partir de sua concepção como importante mecanismo de controle, decorrente do biopoder.

14 - Bruno de Farias Favaro, Reginaldo de Souza Vieira

Título: O controle judicial de políticas públicas no Brasil: uma análise do projeto de Lei nº 8.058/15

Revela que, atualmente, os fóruns e tribunais brasileiros realizam atividades intrínsecas à Administração Pública de maneira rotineira na via judicial, tais quais estabelecerem critérios para o fornecimento de medicamentos, gerenciamento de recursos educacionais e administração das pretensões previdenciárias. Mostra que o Projeto de Lei nº 8.058/2014, em trâmite na Câmara de Deputados, objetiva instituir processo especial para o controle e intervenção judicial nas políticas públicas. Analisa o Projeto para perquirir sobre a sua adequação à atual encruzilhada institucional em que se encontra o país.

15- Luana Petry Valentim

Título: Incentivos fiscais como uma alternativa à discriminação e ao preconceito sofrido pelas pessoas vivendo com HIV

Analisa possíveis contradições e/ou divergências entre decisões judiciais prolatadas pelos Tribunais Regionais Federais, nos casos envoltos de pretensões de aposentadoria das pessoas com HIV/AIDS, devido ao preconceito. Utiliza a teoria alexyana, para concluir que decisões judiciais que envolvem colisão entre princípios relacionados a direitos fundamentais devem ser solucionadas à luz do caso concreto. Revela a necessidade de se buscar a

uniformização de pressupostos teóricos e pragmáticos que sustentem o processo decisório do Poder Judiciário, além de políticas públicas voltadas a esse grupo de pessoas.

16 - Paulo Roberto De Souza Junior

Título: Análise da política sobre gênero, sexualidade e orientação sexual na atual base nacional comum curricular (BNCC) e suas consequências ao movimento LGBTTTQIS.

Afirma que a violência contra o movimento LGBTTTQIs ignora fronteiras, princípios e leis, e que até a edição da atual BNCC, no âmbito escolar, haviam políticas sobre o gênero, sexualidades e orientação sexual atendendo-lhes. Diz que referida publicação faz nascer um retrocesso devido à omissão de matérias importante, analisa, nesta perspectiva, o atual cenário político, objetivando identificar caminhos que autorizem a revisão desta política, além de constatar a necessidade de se estabelecer encontros que garantam a prática de políticas públicas que preservem a diversidade e o respeito às diferenças.

17-Ana Graciema Gonçalves Pereira

Título: A importância da diversidade etno-racial nas universidades e no poder judiciário

Revela a importância social da representatividade da diversidade étnica-racial tanto nas universidades, como no poder judiciário. Cita decisões da Suprema Corte Americana e sob a ótica nacional, reflexiona sobre as políticas afirmativas inclusivas, agregando expectativas nas instituições públicas e na iniciativa privada, tendentes a promoção de maior diversidade nos ambientes de trabalho, com ganhos institucionais e sociais inerentes ao incremento desta diversidade e do pluralismo. Leciona que a representatividade das etnias-raciais no corpo docente das universidades e no poder judiciário garante a representatividade da população e o protagonismo no processo de transformação social.

18-Cecília Lettninn Torres, Liane Francisca Hüning Pazinato

Título: Controle judicial das políticas públicas ambientais. uma análise jurisprudencial contemporânea

Reflete sobre a carência de atenção redobrada por que passa o meio ambiente, esta consubstanciada no viés constitucional da preservação ambiental para presentes e futuras gerações. Objetiva, nessa ótica, apreciar situações de controle judicial na intervenção dos atos do poder executivo, compelindo à implementação de políticas públicas ambientais. Propõe a

discussão a respeito da maneira como o judiciário colabora, nos limites da lei, estimulando, assim, a preservação ambiental.

19-Monique Fernandes Santos Matos

Título: A importância dos mecanismos de aferição de resultados e apuração de violações a direitos sociais cometidas pelos estados para a definição de políticas públicas

O texto traz a importância dos mecanismos de aferição de resultados e de apuração de violações cometidas pelos Estados para o desenvolvimento de políticas públicas de aplicação de direitos sociais. Informa que por métodos e técnicas de pesquisa realizados pelo raciocínio dedutivo e com revisão bibliográfica da teoria jurídica e filosófica, pode concluir que o regime jurídico dos direitos sociais e as dificuldades de concretização apontam incontornabilidade do desenvolvimento de mecanismos de aferição de resultados e apuração de violações ao avanço das políticas públicas.

Pois bem. São esses os resumos dos textos que compõem o presente Livro. As temáticas debatidas são atuais, relevantes e de grande interesse nacional e internacional, razão pela qual estão todos convidados a mergulharem nos referidos textos, realizando uma profícua, atenta e saborosa leitura.

Salvador, 15 de junho de 2018.

Coordenadoras do GT Direitos Sociais e Políticas Públicas II

Professora Doutora: Regina Vera Villas Bôas

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e UNISAL (Lorena)

Professora Doutora: Maria Aparecida Alkimin

Centro Universitário Salesiano de São Paulo – Unidade Lorena (UNISAL)

Professora Doutora Janaína Machado Sturza

Universidade Regional do Noroeste do E. do Rio Grande do Sul (UNIJUI)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

POLÍTICA PÚBLICA DO LIVRO DIDÁTICO: ARQUITETURA E IMPLEMENTAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO

TEXTBOOK PUBLIC POLICY: ARCHITECTURE AND IMPLEMENTATION IN THE BRAZILIAN STATE

Vanessa Pinzon ¹

Letícia Lassen Petersen ²

Resumo

O presente artigo propõe a discussão da implementação da Política Pública do Livro Didático no Brasil, concretizada por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Restringe-se a discutir o processo de escolha das publicações, pressupondo que a opinião do educador que fará uso do livro didático é determinante. A metodologia utilizada é de natureza teórico-empírica. As reflexões têm por intuito analisar a temática proposta e, demonstrar a opinião dos profissionais da educação em relação ao PNLD, bem como constatar que a formação crítica-cidadã do educando fica comprometida devido ao desconhecimento do contexto social/cultural.

Palavras-chave: Política pública, Livro didático, Pnld, Educação, Estado democrático de direito

Abstract/Resumen/Résumé

This article proposes a discussion about Textbook Public Policy achievement in Brazil, materialized through National Textbook Program (PNLD). It is limited to discuss the process of textbooks choice, supposing that the educator's opinion who will use the textbook is decisive. The methodology used is theoretical-empirical nature. The aim of the reflections is to analyze the proposed theme and to demonstrate the teacher's opinion in relation to PNLD, as well as to verify that the student's critical citizen education is compromised due to the lack of knowledge about the social/cultural context.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Textbook, Pnld, Education, Rule of law

¹ Acadêmica do VIII Semestre do Curso de Direito. Faculdades Integradas Machado de Assis. Especialista em Língua Inglesa- PUCRS. Licenciada em Letras - URI - Campus de Santo Ângelo/RS. E-mail: vanessapinzon.law@gmail.com.br

² Professora Faculdades Integradas Machado de Assis. Doutora em Desenvolvimento Regional. Pós Doutorado junto ao Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva da UFRGS. E-mail: letipetersen@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por intuito descrever a arquitetura da política pública do Livro Didático, bem como a sua implementação, por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A discussão proposta busca apurar o desenho institucional da política pública e o caminho perseguido até chegar a seu destinatário final, mapeando quais atores estão envolvidos nesta implementação e quais interesses podem estar relacionados ao processo de institucionalização desta ação, tanto do aspecto público, quanto do ponto de vista dos interesses particulares que circundam e atravessam a política.

Este mapeamento permitirá inferir interesses políticos, ideológicos e econômicos que contribuem com o (in) sucesso da política, de acordo com os preceitos fundamentais preconizados pela Constituição Federal.

O tema da pesquisa recai sobre a escolha e o acesso ao Livro Didático no Brasil. A delimitação apresentada neste artigo volta-se para o recorte institucional da política pública de acesso ao Livro Didático em contra ponto ao processo prático desta escolha pelos educandários públicos do Ensino Fundamental, sob o desenho da política e seu alcance a partir dos dados secundários já produzidos pelo MEC e disponibilizados junto ao sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), bem como, aos dados gerados através da realização de pesquisa de campo, por meio de aplicação de um questionário junto aos profissionais da educação de três instituições públicas situadas no Município de Três de Maio/RS.

A problemática está orientada pela busca de respostas ao questionamento: “na opinião do profissional da educação de ensino fundamental a política pública do livro didático pode ser instrumento de apoio escolar para a emancipação política escolar?”

Tal indagação sugere duas hipóteses de pesquisa que pautarão a análise deste trabalho: a) os professores da rede pública tem poder decisório acerca dos materiais disponibilizados pelo Ministério da Educação enquanto apoio pedagógico ao processo educativo; b) os materiais disponibilizados pelo Ministério da Educação contemplam aspectos culturais regionais relativos às vivências do educando.

O objetivo geral da pesquisa é analisar a construção e a implementação da política pública do Livro Didático oferecendo um material discursivo sistematizado que demonstre a arquitetura da política ao mesmo tempo em que seja capaz de tornar perceptíveis os atores e interesses, nem sempre explícitos, envolvidos neste processo até que o livro chegue a seus destinatários. A pesquisa se justifica pela necessidade de as políticas públicas requisitarem um acompanhamento constante para verificar a adequação da destinação de recursos e esforços

públicos ao seu tempo, espaço e destinatários. Este acompanhamento permite afastar situações de descaminho das políticas sociais em razão de interesses privados que a atravessam o tempo todo; e, dependendo da fragilidade de seu processo de implementação, são capazes de atingir seu recorte institucional e próprio objetivo, quais sejam: o acesso da população ao conhecimento, por meio de materiais complementares de qualidade atendendo à formação mínima curricular preconizada pelos Parâmetros Curriculares Nacionais.

A pesquisa foi construída em três partes, que coincidem com os objetivos específicos em que, na primeira parte se dedica a natureza e contexto histórico das políticas públicas, buscando compreender a origem e o sentido histórico das políticas sociais com a consolidação do Estado Democrático Direito; na parte seguinte é abordado o planejamento e implementação da política pública do Livro Didático no plano normativo administrativo brasileiro, que repercute diretamente a Política Pública Nacional do Livro Didático e a identificação de possíveis pontos sensíveis em tal política, identificando atores e situações de conflito de interesses; passando a última parte a dedicar-se a pesquisa de campo no ambiente escolar, juntamente com os docentes, buscando demonstrar a (in) eficácia da política pública do livro didático para a formação crítico cidadã do aluno. O intuito é analisar os pressupostos normativos que regem a implantação do PNLD a fim de observar a eficácia da norma na efetivação dos direitos por ela propostos.

Com base na pesquisa bibliográfica e, nos dados coletados durante a pesquisa, será apresentada uma breve reflexão conclusiva sobre a temática abordada.

Em relação aos métodos ou técnicas empregadas, a pesquisa do presente estudo caracteriza-se quanto à natureza, como teórico-empírica, uma vez que se volta para aplicabilidade da legislação regulamentadora da política pública do livro didático, bem como, analisa dados produzidos em questionários aplicados aos docentes. A conduta metodológica em relação aos dados será bibliográfica, através do estudo de doutrinadores como Aristóteles (2002), Sonia Fleury (1994), Fábio Konder Comparato (2011), dentre outros, e documental por se propor a analisar fontes como a Resolução nº 42, de 28 de agosto de 2012 (Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para Educação Básica) e, o Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017 (Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático), bem como, com estudo de campo, vez que se busca informações diretamente com os atores abrangidos pela política pública do livro didático.

2 O CONTEXTO HISTÓRICO E A CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O tema “Política Pública” implica um conhecimento prévio para se compreender a origem e o sentido histórico das políticas sociais, especialmente o significado a elas atribuído após a consolidação do Estado Capitalista. Ademais é preciso a compreensão da relação entre a sociedade e o Estado, qual seja, o entendimento teórico da natureza do Estado capitalista e sua relação com os direitos e deveres dos cidadãos.

Os primeiros registros históricos relativos à organização da esfera pública foram feitas pela civilização grega, na qual a *polis* era o local em que a vida pública era abrangida e no Direito romano que tratava a esfera pública como *res publica*, tendo, dessa forma, estas instituições contribuído para a construção conceitual e o surgimento do Estado Moderno [FLEURY, 1994].

Aristóteles conceitua o Estado como o “*sujeito constante da política e do governo; a constituição política não é senão a ordem dos habitantes que o compõem*” (Aristóteles, 2002, p. 41). Ainda, refere que o Estado compreende uma reunião de partes, ou seja, *a universalidade de cidadãos* e, por outro lado, pontua que a acepção “cidadão” é passível de um acréscimo por vezes maior ou menor, de acordo com a forma de governo.

Aristóteles realizou seus estudos partindo do indivíduo inserido em instituições políticas. “*A inserção na polis é fundamental para a busca do bem viver. Esse ideal de vida tem em vista o aspecto da realização plena do indivíduo que é o que o torna “imortal” o homem-cidadão*”. (CENCI, 2012, p.81).

A política, assim, não se reduz à administração de coisas, mas se vincula à organização da vida humana a partir de normas racionais. Aristóteles dirá que ela não se relaciona ao *viver*, mas ao *bem viver* e deve conduzir os homens para a vida racional. Isso coloca a questão da formação do indivíduo dentro de uma esfera única, a qual possibilita desenvolver suas capacidades enquanto tal. (CENCI, 2012, p.83).

Ainda, o mesmo filósofo confere à educação um papel central na formação do cidadão, vez que o pertencimento à *pólis demonstra que o indivíduo tem noções de cidadão*. Assim “[...] *a educação assume um papel decisivo: a formação de bons hábitos e o recurso a boas leis é o que a define. Isso significa que uma polis ética depende do caráter dos cidadãos e de sua participação em tal esfera*”. (CENCI, 2012, pp.79/80).

No final da Idade Média com a transição do sistema feudalista para o capitalista, período este denominado de *aceleração da história*¹, houve o surgimento de significantes mudanças na mentalidade da população, bem como, surgimento de diferentes instituições sociais.

¹ COMPARATO, 2011.

[...] Essa façanha, sem precedentes no longo processo de desenvolvimento da espécie humana na face da Terra, foi, sem dúvida, o resultado do exercício de uma nova modalidade de poder: o econômico. A dominação dos ricos sobre os pobres é tão velha quanto a própria humanidade. O capitalismo soube, porém, organizá-la de modo a lhe conferir extraordinária eficácia transformadora do meio social [...]. (COMPARATO, 2011, p.264).

Com o surgimento do capitalismo o acúmulo de bens materiais passou a ser visto como o objetivo da vida que orientaria a ação humana, o capital passou a ser visto como valor supremo, não mais importando o bem comum da sociedade, e sim, as pessoas que detinham mais poder econômico. Essa circunstância promoveu um processo de marginalização naqueles que não possuíam nada além da força de trabalho para “comercializar” em troca da subsistência. A circunstância exploratória que move o sistema capitalista ainda deixou evidente o lado mais nefasto da postura humana: o uso do outro! Naturalizou-se a utilização das situações de vulnerabilidade como oportunidade política: ora para legitimar poderes, ora para influenciar massas de vulneráveis à venda pacífica de sua força de trabalho para contribuir com o acúmulo de capital de alguns, reprisando o sentimento de “gratidão” já experimentado em outras experiências e que em nada se relaciona à concepção de cidadania preconizada pelos Estados Democráticos de Direito.

A consolidação do Estado Democrático de Direito ocorreu justamente para que se tornasse possível o controle e inibição da acumulação desenfreada de capital, o Estado passa utilizar-se da política social para viabilizar as mínimas condições de vida àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade. A Política Social que concede direitos aos cidadãos pode ser vista como possibilidade de proteção em relação a uma reedição do processo de escravidão. Ela é uma necessidade no Estado capitalista por possibilitar uma contraprestação aos cidadãos excluídos do sistema de encontrar amparo à exclusão em um Sistema de Seguridade, que lhes permite dizer NÃO àquelas ofertas de trabalho que lhes retiraria a dignidade. Veja que se a tendência do capital é de concentração de riqueza, em um dado momento àquele que dela dispõe poderia escravizar os que a ela não tem acesso, pois o sistema capitalista tende a ampliar geometricamente a velocidade da exclusão no tempo e espaço.

[...] a política social seria a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e envolvendo pelo menos três atores principais: a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos. (FLEURY, 1994, p.43).

O Estado intervém nas questões sociais por meio de políticas sociais, o que lhe permite o vínculo de relação direta para com o cidadão, com intuito de promover condições

econômico/sociais nos mesmos parâmetros para a população, buscando dirimir disparidades entre as classes sociais que o compõem. Nesse sentido,

[...] a crescente intervenção estatal por meio das políticas sociais é em si mesma a manifestação da natureza contraditória do capitalismo, que tem origem na necessidade do Estado de atuar como forma de atenuação dos efeitos mais destrutivos da ordem capitalista sobre os fatores de produção, mas cuja intervenção torna-se, por sua vez, elemento de potencialização e agudização da contradição básica deste modo de produção entre a socialização das forças produtivas e a apropriação privada da riqueza social (FLEURY, 1994, p.11).

Já afirmava Aristóteles, em sua obra “A Política”, que o fato de o homem viver em sociedade é uma *inclinação natural* de seu próprio ser, pois ninguém é um ser supremo ou um bruto para viver sozinho. [ARISTÓTELES, 2002]. Nesse sentido, “[...] *o que constitui propriamente o cidadão, sua qualidade verdadeiramente característica, é o direito de voto nas Assembleias e de participação no exercício do poder público em sua pátria*”. (ARISTÓTELES, 2002, p.28). No Estado Capitalista o exercício desta cidadania pressupõe a garantia de acessos mínimos que viabilizam a vida digna (alimentação, saúde, moradia, educação...).

Em um contexto no qual o cidadão é visto como destinatário de direitos estabelecidos em lei e garantidos pelo Estado, é que a cidadania se torna instrumento de libertação social, porém, vulnerável à interesse do capital que se reestruturam a fim de encontrar caminhos para burlar a organização e equilíbrio proposta., com o objetivo de ocultar relações de exploração, negando a existência de classes sociais com interesses divergentes, assim edificando a ideologia liberal do Estado propagando a ideia que este representa a vontade do povo, quando na verdade, ocorre uma dissimulação, a qual é responsável por fazer a cidadania ser o fundamento do dever político.

Neste sentido, a relação de cidadania é condição da consolidação das desigualdades de classe, remetendo os requisitos de igualdade a um plano formal que impede de problematizar as desigualdades existentes no nível social e a relação do Estado com as classes sociais. (FLEURY, 1994, p. 44)

No entanto, a cidadania deve ser vista como uma evolução ante as relações escravagistas que permeavam inicialmente a sociedade, assim de acordo com Gruppi:

[...] poderíamos caracterizar o Estado moderno como o *poder político* que se exerce sobre um *território* e um *conjunto demográfico*. Este Estado, que supõe um governo unitário e cujo poder se exerce em nome de uma nação (um povo e um território), tem na sua *soberania plena* e em sua *separação da sociedade civil*, os principais elementos diferenciadores das formas que o precederam. (Gruppi, 1980, p. 07 apud Fleury, 1994, p.12):

Dessa forma, é necessário compreender o processo histórico e as relações sociais que deram início a implantação do capitalismo nos Estados, incluindo-se relações políticas, econômicas, ideológicas e culturais, pois ante cada característica particular de cada de Estado as demandas sociais são distintas e conseqüentemente as políticas sociais se darão de forma única.

Compreendemos as políticas sociais como uma relação social que se estabelece entre o Estado e as classes sociais, em relação à reprodução das classes dominadas, que se traduz em uma relação de *cidadania*, isto é um conjunto de direitos positivos que vincula o cidadão a seu Estado. [...] sendo que a cidadania implicou no estabelecimento de uma pauta de direitos e deveres entre o cidadão e seu Estado, no reconhecimento da igualdade humana básica e até mesmo na busca de uma participação integral do indivíduo na comunidade (MARSHALL, 1967, p.64 apud FLEURY, 1994, pp.59-60).

Assim, as dinâmicas de relação de poder geram a construção da cidadania, sendo parte da constituição e consolidação da forma hierárquica de poder na sociedade. Nesse sentido, o Estado Moderno pode ser definido como um Estado que visa proteção, sendo sua estrutura voltada para a segurança e redução de incertezas do cidadão, tendo, assim, sua estrutura voltada para atender a lógica do indivíduo:

[...] É por isto que Rosanvallon associa a concepção de “indivíduo” ao nascimento do Estado Moderno, tendo em vista a reciprocidade dos conceitos e o fato de que “um não pode existir sem o outro. É o Estado que faz o indivíduo existir como sujeito, e, portanto, com direitos, porque ele tem por objetivo proteger estes direitos” (ROSANVALLON, 1997, p.19 apud PETERSEN, 2014, p.33).

Por conseguinte, o indivíduo passa a ser designado como cidadão, ou seja, um sujeito de direitos, o qual Estado tem o dever de lhe proporcionar condições mínimas de sobrevivência sob um viés de prestação e não mais de caridade.

O Estado Moderno e o conceito de sujeito de direitos são frutos de um mesmo momento histórico e por isso são conceitos que se inter-relacionam. Tornar o Estado laico associado à busca da garantia da paz social, fez com que os conceitos de sujeito e política, substituíssem os conceitos de fiéis e de caridade. O contrato social no Estado Moderno pressupõe a contraprestação estatal do que é essencial, sob a forma de direito. [...] Para viabilizar uma efetiva proteção aos sujeitos, como função típica do Estado Moderno, foi necessária a organização de políticas públicas a fim de regulamentar a oferta de bens públicos pautados nas premissas de: O quê? Para quem? Quando? Como? As respostas aos questionamentos, orientadores da ação política, visam a organização estatal clara, para a especificação do bem público a ser ofertado, a definição do atendimento de um público previamente determinado, em quais circunstâncias e as formas de operacionalização do alcance deste bem, viabilizando assim sua oferta e seu acesso regular (PETERSEN, 2014, p.30-31).

Com o processo de globalização, a partir da implantação tecnológica mundial, o mundo do trabalho tem passado por profundas modificações, e conseqüentemente há repercussões na política pública educacional, vez que a escola tem papel fundamental para a formação crítica dos sujeitos, os quais são a força de trabalho do sistema capitalista.

Sendo a política educacional parte de uma totalidade maior, deve-se pensá-la sempre em articulação com o planejamento mais global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado. São pois, as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e por isto, são definidas como sendo “o Estado em ação”- (Jobet e Muller, 1987). (AZEVEDO, 1997, pp. 59/60).

No Brasil, a exemplo dos outros Estados Democráticos de Direito, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, se tem início um processo de democratização e conquista da cidadania, que ocorre a partir do reconhecimento dos direitos civis e sociais dos cidadãos. Nesse contexto, é que as políticas públicas foram redesenhadas e ampliadas, pois o Estado passou a ser responsável por sua regulamentação, gestão e aplicação, a partir de critérios claros, programados por meio de legislação e dotação orçamentária.

Com relação ao direito à educação a Constituição Federal brasileira, em seu artigo 205, reconhece-a como um direito de todos, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988).

Ademais, o sistema nacional de ensino, segundo Saviani:

“não pode ser uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade; ao contrário, participam do todo, integram o sistema na forma de suas respectivas especificidades”. (SAVIANI, 2010, p.382).

Destarte, a escola tem uma função indispensável na formação de cidadãos conscientes de seus direitos e deveres em uma sociedade Democrática de Direito.

A escola é um espaço de relações. Neste sentido, cada escola é única, fruto de sua história particular, de seu projeto e de seus agentes. Como lugar de pessoas e de relações, é também um lugar de representações sociais. Como instituição social ela tem contribuído tanto para a manutenção quanto para a transformação social. Numa visão transformadora ela tem um papel essencialmente crítico e criativo. (GADOTTI, 2007, p. 11).

E para que este papel possa ser concretizado, na prática, se faz necessário que aluno seja um sujeito ativo no processo de ensino aprendizagem, que tenha acesso aos meios que lhe permita refletir sobre a realidade a qual está inserido, para que possa construir e desconstruir ideias, crenças, informações e, conseqüentemente ter a possibilidade de exercer seu papel de cidadão crítico, pensante, por meio de uma educação para e pela cidadania, para que exerça sua participação na construção de uma sociedade democrática de forma efetiva.

3 PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO LIVRO DIDÁTICO– PLND ²

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) teve início sob denominação de Instituto Nacional do Livro (INL), criado pelo Decreto Lei nº 93, de 21 de Dezembro de 1937, sendo o mais antigo dos programas voltados à distribuição de obras didáticas aos estudantes da rede pública de ensino. Por conseguinte, o Decreto nº 91.542, de 1985, instituiu o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) tem por objetivo fornecer escolas obras didáticas, pedagógicas e literárias de educação básica pública, bem como, outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita. Trata-se de um programa voltado aos alunos e professores das escolas de educação básica pública, o qual as escolas municipais, estaduais, distritais e federais encaminham termo de adesão manifestando interesse em receber materiais didáticos do programa e firmando compromisso em executar as ações conforme a legislação vigente do programa.

Assim, o PNLD tem como função a garantia do atendimento aos estudantes, professores e aos gestores das escolas interessadas através do cadastro no Censo Escolar da Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O FNDE é a autarquia responsável pela execução do PNLD e tem dentre suas funções a organização e apoio à inscrição de obras e dos titulares de direito autoral ou de edição, a análise de documentação e à habilitação dos titulares de direito autoral ou de edição; a realização de triagem das obras, diretamente ou por meio de instituição conveniada ou contratada para este fim; apoio ao processo de escolha ou montagem dos acervos e compilar seus resultados, a fim de subsidiar as fases de negociação, aquisição, produção e distribuição; realização de negociação de preços e formalização de contratos de aquisição; e acompanhamento e o controle de qualidade da produção e distribuição das obras, de acordo com as especificações contratadas.

O planejamento e a implantação da PNLD no plano normativo administrativo ocorrem através de normativas emitidas por meio de resoluções, decretos e portarias, dentre essas, a Resolução 42, de 28 de agosto de 2012, a qual dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Educação Básica e o Decreto nº 9099, de 18 de julho de 2017, levando em conta os princípios basilares do Estado de Democrático de Direito, visando o pleno

² Sobre os Programas do Livro. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro>. Acesso em 21/11/2017.

desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e a qualificação profissional, bem como, a diversidade cultural, bem assim, garantindo oportunidade e igualdade de condições para o acesso e permanência dos alunos na escola, levando em conta o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e no Plano Nacional de Educação (PNE) no que se refere à universalização do acesso e a melhoria da qualidade da educação básica, tal como a previsão constitucional sobre o fornecimento do material didático, considerando a importância da participação de docentes no processo de escolha dos livros em função do conhecimento da realidade dos alunos e das escolas.

Nesse sentido o art. 1º da Resolução 42, de 28 agosto de 2012:

Art. 1º Prover as escolas públicas de ensino fundamental e médio com livros didáticos e acervos de obras literárias, obras complementares e dicionários, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

§ 1º As escolas do ensino fundamental serão beneficiadas com:

I - livros didáticos, seriados e consumíveis, para 1º ao 3º ano, abrangendo os componentes curriculares de Letramento e Alfabetização e Alfabetização Matemática;

II - acervos de obras literárias para alfabetização na idade certa em salas de aula de 1º ao 3º ano;

III - acervos de obras complementares para uso corrente em salas de aula de 1º ao 3º ano, abrangendo as áreas do conhecimento de Linguagem e Códigos, Ciências Humanas e Ciências da Natureza e Matemática;

IV - livros didáticos, seriados e reutilizáveis, para 2º ao 9º ano, abrangendo os componentes curriculares de Ciências, História e Geografia, podendo haver um volume de âmbito regional do 4º ou 5º ano para cada uma das duas últimas disciplinas;

V - livros didáticos, seriados e reutilizáveis, para 4º ao 9º ano, abrangendo os componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática;

VI - livros didáticos, seriados e consumíveis, para 6º ao 9º ano, abrangendo o componente curricular de Língua Estrangeira (Inglês ou Espanhol) e VII - acervos de dicionários, para uso em salas de aula de 1º ao 9º ano, com tipologia adequada para cada faixa etária (BRASIL, 2012).

Ainda, em consonância com a legislação supracitada, em seu art. 4º o processo de avaliação, escolha e aquisição de livros didáticos ocorrerá de forma periódica, de modo a garantir ciclos regulares trienais alternados, intercalando o calendário de atendimento conforme pré-estabelecido na legislação. Os livros didáticos são classificados como reutilizáveis e consumíveis, devendo os primeiros serem conservados por três anos, e aqueles enviados a título de reposição ou complementação deverão ser conservados por um ou dois anos. Os livros didáticos consumíveis são entregues para utilização dos alunos e professores e não há necessidade de devolução ao final de cada período.

Art. 5º O atendimento com livros didáticos para as escolas de ensino fundamental e médio ocorrerá da seguinte forma:

I - escolha e distribuição trienal, de forma integral, dos livros didáticos consumíveis e reutilizáveis;

II - reposição anual, de forma integral, dos livros didáticos consumíveis;

- III - reposição anual, de forma parcial, dos livros didáticos reutilizáveis, para substituir aqueles porventura danificados ou não devolvidos;
- IV - complementação anual, de forma parcial, dos livros didáticos reutilizáveis, para cobrir eventuais acréscimos de matrícula. (BRASIL, 2012).

O processo de escolha do Livro Didático, de acordo com o art. 6º da Resolução nº 42/2012, ocorre da seguinte maneira: O FNDE e a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação realizam a publicização de documento legal específico contendo as características das obras a serem adquiridas e os procedimentos para execução de cada edição do programa, observando as seguintes etapas e procedimentos:

Art. 6º [...]

- I - inscrição, composta de cadastro dos editores, pré-inscrição das obras e entrega dos exemplares;
- II - triagem, pré-análise e avaliação pedagógica;
- III - escolha ou seleção, conforme o caso;
- IV - habilitação, negociação e contratação;
- V - produção, distribuição e controle de qualidade (BRASIL, 2012).

Então, os títulos aprovados na avaliação serão incluídos no Guia do Livro Didático, documento a ser disponibilizado às escolas beneficiárias, contendo a relação de obras e suas resenhas, para auxiliar os professores no processo de escolha dos materiais.

Neste ponto percebe-se que, após uma “pré-seleção” advinda o órgão regulador da política pública, o professor tem acesso às opções elencadas no Guia do Livro Didático.

Ainda, as escolas participantes devem receber os livros didáticos que selecionarem, em primeira ou segunda opção, para cada componente curricular, mediante registro no sistema de escolha disponibilizado pelo FNDE.

De acordo com a referida legislação, mesmo após a escolha do livro didático pelas escolas, o FNDE, em atenção ao princípio da economicidade, pode deixar de contratar a aquisição de obras escolhidas como primeira opção pelos professores, bem como redefinir os acervos ou contratar a aquisição da segunda opção, ou ainda, fazer a opção pelo livro didático mais escolhido.

Observa-se, nesse ponto que todo o processo de escolha, a publicação de edital, bem como, do guia do livro didático, o processo de análise e escolha do professor buscando, dentre os materiais preestabelecidos, o mais condizente com a realidade social/cultural de cada escola, não faz sentido, se aplicada à legislação com base em tal princípio.

Ante o fato de o programa ocorrer a cada três anos, para suprir a falta de materiais o programa conta com reserva técnica das obras, dimensionada para atender 3% das matrículas projetadas para cada ano letivo.

O FNDE, em consonância com art. 8º da Resolução nº42/2012, exerce sua competência junto à SEB, às Secretarias de Educação, às escolas e aos professores, tendo cada um seu papel definido na promoção de tal programa.

Assim, compete ao FNDE elaborar os editais de convocação para avaliação e seleção de obras para o Programa; promover o cadastro dos editores e a pré-inscrição das obras via internet; viabilização e entrega de exemplares e a triagem dos livros didáticos e demais materiais; disponibilizar o guia de livros didáticos às escolas participantes; viabilização da escolha pelas escolas através de sistema informatizado; processamento de dados e remessa dos livros didáticos; habilitação dos editores no que se refere a aspectos jurídicos, econômicos e financeiros; negociar e contratar o material junto aos editores, dentre outras competências.

No mesmo contexto à SEB compete: elaborar, em parceria com o FNDE, os editais de convocação para avaliação e seleção de obras para o programa; promover a pré-análise e a avaliação pedagógica dos livros didáticos e demais materiais; analisar e aprovar projeto apresentado pelas instituições para realizar a avaliação pedagógica das obras inscritas no Programa, bem como atestar a execução do respectivo objeto; informar o resultado da avaliação pedagógica, listando os títulos aprovados para a composição dos acervos ou para inclusão no guia dos livros didáticos; e elaborar o guia dos livros didáticos para a escolha das obras aprovadas na avaliação pedagógica; acompanhamento do processo de escolha dos livros didáticos do Programa; planejar e desenvolver ações objetivando a participação dos professores e a melhoria do processo de escolha das obras, etc.

Às Secretarias de Educação compete dispor de infraestrutura, equipe técnica e pedagógica adequadas para executar o Programa na respectiva área de abrangência; orientação e monitoramento do processo de escolha pelas escolas, garantindo a participação dos professores e divulgação do guia de livros didáticos; monitoramento e apoio até a chegada das obras até as escolas, buscando assim, garantir o acesso de alunos e professores aos materiais; promover o remanejamento dos livros; orientar às escolas pelo zelo do material, dentre outras funções.

Do mesmo modo, às escolas participantes compete a prestação de informações referentes ao material necessário relativo ao censo escolar; viabilizar a escolha com a efetiva participação do corpo docente e dirigente (em primeira e segunda opção, de editoras diferentes) e demais informações requeridas pelo FNDE; atuar para que os livros escolhidos estejam de acordo com a proposta pedagógica da escola e sejam aproveitados por professores e alunos durante todo o triênio de atendimento; zelo pelo controle e recebimento das remessas de materiais; promoção de ações eficazes para a garantia da conservação e devolução do

material; realização de controle contínuo da entrega e devolução do material até o término do ciclo trienal; prestar informações sobre necessidade adicional de obras, bem como, informar sobre obras excedentes e, ainda, auxiliar no processo de remanejamento, dentre outras competências.

Aos professores cabe participar do processo de escolha dos títulos, dentre aqueles relacionados no guia do livro didático disponibilizado pelo FNDE; observar a proposta pedagógica e a realidade específica de sua escola, tal como, zelar junto aos discentes pela utilização, conservação e devolução dos mesmos.

Ante o exposto, percebe-se a parceria do Estado e o setor privado na execução da referida política, tendo em vista que o Estado possui editora própria, sendo esta denominada Editora da Câmara e do Senado³. No entanto, na prática é possível observar que há um grupo de editoras que exercem o monopólio sobre a venda de materiais para a União, de acordo com dados registrados no sítio do FNDE⁴, as Editoras, Moderna, FTD e Ática lideram a quantidade de exemplares de livros didáticos adquirido por editora e destinados para as escolas do país entre os anos de 2005 a 2017.

4 PESQUISA DE CAMPO E ANÁLISE DE DADOS

A pesquisa de campo consistiu na aplicação de questionário sobre a política pública do livro didático para 28 (vinte e oito) professores de Ensino Fundamental, do 6º ao 9º ano, em instituições de ensino públicas, quais foram o Instituto Estadual de Educação Cardeal Pacelli, Escola Estadual de Ensino Médio Castelo Branco e, Escola Municipal de Ensino Fundamental Germano Dockhorn, todas as instituições situadas na zona urbana do Município de Três de Maio/RS.

Durante a pesquisa de campo foram perquiridas aos professores, mediante 09 (nove) questões fechadas, os seguintes questionamentos: 01) São enviados exemplares de livros didáticos disponibilizados pelo Ministério da Educação para análise?; 02) Você participa da escolha do Livro Didático? 03) Se participar, utiliza os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) como critério de escolha? 04) Você faz uso do Livro Didático ofertado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC)? 05) Você acredita que o material didático disponibilizado pelo Ministério da Educação é condizente com a realidade social e cultural da escola? 06) Você

³ Livraria do Senado. Disponível em: <http://livraria.senado.leg.br/>. Acesso em 26 de nov. 2017.

⁴ Evolução PNLD Ensino Fundamenta e Médio por editora - 2005 a 2013

PNLD 2017 - Valores de aquisição por editora - Ensino Fundamental e Médio. Disponível em: <http://www.fn.de.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/dados-estatisticos> Acesso em 26 de nov. 2017.

utiliza outros materiais didáticos além do Livro Didático? 07) Marque os critérios que você considera essenciais na escolha do Livro didático; 08) Você concorda com a maneira que a Política Pública do Livro Didático é exercida em nível Federal? 09) Observações que queira registrar.

Ante a análise das respostas, pode-se observar que com relação ao recebimento do material didático para análise, todos os professores recebem exemplares de acordo com o PNLD. Acerca da participação na escolha do Livro Didático, dentre os entrevistados, apenas dois não participam da escolha. No que se refere à utilização dos Parâmetros Curriculares Nacionais, quatro entrevistados não utilizam este critério de escolha. No tocante à utilização em sala de aula do material didático ofertado pelo MEC, quinze dos entrevistados utilizam sempre o recurso, sendo que treze dos entrevistados utilizam esporadicamente o recurso.

No que concerne ao questionamento sobre o material didático ser condizente com a realidade social e cultural da escola, treze dos entrevistados responderam que o material é condizente, por outro lado, quinze afirmaram que o recurso didático não está adequado à prática social e cultural das instituições de ensino. Referente ao questionamento acerca da utilização de materiais didáticos além do Livro Didático fornecido através do PNLD, as respostas foram unânimes em demonstrar que todos se utilizam de conteúdos/recursos não abrangidos no Livro Didático. Com relação aos critérios essenciais utilizados na escolha, o critério de coerência com o Plano Político Pedagógico (PPP) foi utilizado por todos; o preceito de encadeamento ao longo de um ciclo foi utilizado por somente cinco dos participantes; em relação ao fundamento de conteúdos ajustados ao nível dos alunos, quatro participantes não se utilizam, sendo que os demais, vinte e quatro participantes, se utilizam; no que se refere ao critério de estratégias didáticas adequadas, dezoito dos componentes fazem uso, sendo que, apenas dez não levam tal característica em conta; quanto ao critério de valorização da autonomia do aluno, quinze se utilizam e, outros treze não se utilizam; no que se refere ao estímulo à interação com o mundo letrado, treze dos partícipes empregam tal critério, por outro lado, quinze não o aplicam; no que se refere á consideração do critério “Livro do Professor”, apenas quatro dos professores pesquisados levam tal parâmetro em consideração, sendo que vinte e quatro não fazem uso. No tocante ao a indagação sobre a concordância ou não com a maneira como a Política Pública do Livro Didático é exercida em nível Federal, doze dos participantes concordam com esta, dois se absteram da resposta, no entanto, a maioria, ou seja, catorze não concordam com os moldes do programa.

Por fim, foi solicitado, a critério dos entrevistados, para que registrassem observações. Assim, sete professores registraram suas opiniões, sendo que dois deram como

sugestão a regionalização dos conteúdos. Outro deu como proposta a possibilidade de os professores terem a oportunidade de opinião sobre os conteúdos abrangidos no Livro Didático. Um afirmou que os livros didáticos possuem conteúdos diferentes da realidade escolar, bem como temáticas pouco atrativas. O quinto entrevistado, que respondeu ao quesito, registrou que a troca trienal de livros é desnecessária e um desperdício do dinheiro público, sendo a utilização de revisões e textos complementares uma opção para as excessivas trocas de materiais. Ainda, um dos entrevistados opinou pela implantação do uso de livros digitais. E, por último, um entrevistado apontou que a política pública do Livro Didático oferece livros excelentes, bem como, salientou que antigamente sem a oferta do material, se fazia necessário utilizar fotocópia de materiais, as quais eram pagas pelos alunos ao professor, e ocorria de muitas vezes não pagarem tendo que o profissional arcar com as despesas de tais materiais.

Tendo em vista que a maioria dos entrevistados concorda que apenas por vezes o material é condizente com a realidade social e cultural das instituições de ensino, pode-se afirmar que a formação crítico-cidadã do aluno fica comprometida, pois para que seja possível despertar sua consciência para a cidadania se faz necessário que o educando conheça e reflita sobre o contexto em que está inserido, bem como, tenha conhecimento da realidade social em que convive. A cidadania começa na relação em que a pessoa faz consigo mesma e, posteriormente direciona para o outro e para os demais que a cercam.

Nesse sentido, para que se atue como cidadão é preciso compreender, tolerar, ser solidário e respeitar a diversidade cultural e social em que se vive, no entanto para isso é necessário conhecer, dialogar sobre tal contexto, o que como bem evidenciado durante a pesquisa, não ocorre, pelo fato de o material didático inviabilizar que a realidade social e cultural regional seja discutida.

Um meio para que ocorra essa inserção de forma efetiva seria a discussão do contexto social, dos costumes, da cultura de cada região do país na construção dos Livros Didáticos, realizado através da consulta aos professores das mais diversas áreas do conhecimento, em momento anterior à construção do material pelas editoras. Outra maneira seria uma melhor representação das escolas no momento da construção do Guia do Livro Didático, através da formação de grupos de professores por área, para produção de Livros Didáticos regionalizados. Para que ocorra a produção deste recurso, uma alternativa seria a firmatura de parcerias com universidades, secretarias estaduais de educação ou, até mesmo secretarias municipais para seleção e organização de profissionais por área de ensino para elaborar o material de forma adequada e compatível com a realidade sociocultural do

discente. Bem assim, a publicação do recurso ficaria sob a responsabilidade dos entes federados, descentralizando o processo de fabricação de tal recurso.

CONCLUSÃO

A intervenção estatal através de políticas públicas tem por objetivo promover condições econômicas e sociais de forma homogênea para toda a população, buscando, assim dirimir disparidades socioeconômicas entre ricos e pobres. Teoricamente o conceito de política pública deveria promover o acesso ao poder econômico e conseqüentemente à saúde, à educação, à qualidade de vida, à segurança, quesitos que deveriam ser cumpridos pelo Estado de forma igualitária para todos os cidadãos. No entanto, os interesses do capital, as intenções político-partidárias, as forças ideológicas muitas vezes articulam-se e desvirtuam a finalidade o Estado no cumprimento de seu papel.

O exercício da cidadania, em muitos casos, se reduz ao campo do “simbólico”: o direito está na Constituição, existe uma programação política para proteção daqueles em situação de vulnerabilidade, mas, na prática, a política pretendida é inefetiva. E são justamente essas circunstâncias que emergiram com a experiência mapeada nesta pesquisa direcionada a análise da Política Nacional do Livro Didático no Ensino Fundamental. O processo de escolha de materiais didáticos que ignora a opinião do educador, que não permite espaços de diálogo e reflexão na construção deste material e na sua escolha, propicia um ambiente escolar desconexo da realidade dos educandos e de suas significações e ressignificações. Pairam questionamentos acerca das circunstâncias apuradas que ensejariam novas pesquisas: qual seria a intencionalidade da política em fornecer estes materiais descolados da realidade dos educandos? Qual a utilidade deste material? Qual a valorização do profissional da educação cuja opinião não é ouvida e/ou respeitada em relação ao material de apoio que deverá ser utilizado?

Pode-se observar ao longo da pesquisa que a preocupação estatal com a disseminação de cultura e conhecimento através de Política Pública do Livro Didático é recente, e que a participação dos professores se dá de forma indireta e bem limitada, pois, como se pode perceber, na prática os professores têm acesso ao Guia do Livro Didático, material produzido pela Secretaria da Educação Básica (SEB), após o processo licitatório realizado entre as editoras e a análise das instituições elencadas para avaliar o material, fator este que demonstra o caráter mercadológico de produção e comercialização das obras. Considerando ainda estas circunstâncias, é inevitável conviver com mais uma dúvida: o conteúdo deste material é o que se deseja difundir como narrativa cultural? Veja que o poder

ideológico, contido no discurso que o material didático dissemina é impossível de dimensionar.

Longe de oferecer uma análise conclusiva das circunstâncias que envolvem o tema, observa-se que política pública de distribuição do Livro Didático vem de maneira lenta buscando se adaptar a realidade de um Estado Democrático de Direito. A questão da escolha do material está longe de ser uma escolha de viés totalmente democrático e que consiga abranger um ensino de forma igualitária a todos os estudantes brasileiros, tendo em vista a desigualdade social, cultural, econômica que faz parte do nosso Estado.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. Traduzido por Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. Coleção Polêmicas do nosso tempo, v. 56. Campinas/SP: Autores Associados, 1997.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Resolução 42, de 28 de agosto de 2012**. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000042&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC. Acesso em: 24 Fev. 2018.

_____. **Decreto nº 9099, de 18 de julho de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm. Acesso em 24 de fev. 2018.

_____. **Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro> . Acesso em: 24 out. 2017.

CENCI, Ângelo Vitório. **Aristóteles e a educação**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **Capitalismo: civilização e poder**. *Estud. av.* [online]. 2011, vol.25, n.72, pp.251-276. ISSN 0103-4014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000200020>. Acesso em: 28 out. 2017.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

GADOTTI, Moacir. **A escola e o professor: Paulo Freire e a paixão de ensinar**. São Paulo: Publisher Brasil, 2007.

PETERSEN, Leticia Lassen. **Políticas sociais no SUS e a gestão da assistência farmacêutica na rede local/regional: o caso da judicialização na 17ª Coordenadoria Regional de Saúde - RS**. Tese de Doutorado – Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Regional UNISC. 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11624/782>. Acesso em 15 de Fev. de 2018.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44 maio/ago. 2010.