

## SUSTENTABILIDADE NA GESTÃO EDUCACIONAL: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO, DA CONSERVAÇÃO E DA DESTINAÇÃO FINAL DOS LIVROS DIDÁTICOS DO PNLD NAS ESCOLAS PÚBLICAS

Grupo III Direitos Humanos, multiculturalismo, relações étnico-raciais e cidadania

RANGEL, Linderson de Lima<sup>1</sup>

RODRIGUES, Luciana de França Oliveira<sup>2</sup>

**RESUMO:** Esta pesquisa está inserida no eixo temático das políticas públicas voltadas à educação e almeja analisar a efetividade dos procedimentos adotados nas escolas públicas para a gestão dos livros didáticos do PNLD e os impactos econômicos e ambientais causados pela má administração desses recursos. Para alcançar os resultados esperados, será realizado um estudo bibliográfico acerca da legislação e uma revisão da literatura relativa ao tema. Posteriormente, serão coletados dados por meio de uma pesquisa de campo, mediante uma observação direta e a aplicação de questionários, para que sejam examinadas, *in loco*, as providências que vêm sendo tomadas na gestão dos livros didáticos no âmbito das escolas públicas. A realização desta pesquisa justifica-se, sobretudo, diante do vultoso dispêndio de recursos públicos destinados anualmente ao PNLD e, por conseguinte, da quantidade significativa de papel em circulação em todo o país, ensejando preocupação quanto ao potencial descarte indevido desse material.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão educacional; sustentabilidade; livros didáticos; PNLD.

### INTRODUÇÃO

Segundo dispõe o Decreto nº 9.099, de 2017, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) será executado no âmbito do Ministério da Educação, destinando-se à aquisição e à distribuição de livros e de materiais didáticos a diversas escolas públicas do país. Sendo mantido pelo Governo Federal, esse programa contempla escolas de todas as redes públicas de ensino, ou seja: municipal, estadual, distrital e federal<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Graduado em Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas pela Uniabeu; Graduando em Direito pela mesma Universidade e MBA em Licitações e Contratos pela Faculdade Educacional da Lapa. Servidor Público Federal, atua em funções diretamente relacionadas a contratações públicas e ao Orçamento Público Federal, no âmbito do Ministério da Educação; Discente pesquisador na condição de bolsista, contemplado pelo Programa de Iniciação Científica (PIC) – Uniabeu, no ano de 2019. E-mail: lrangel.1990@gmail.com.

<sup>2</sup> Pós doutora em Direito pela Università Degli Studi di Messina; doutora em Direito pela Universidade Veiga de Almeida; mestre em Direito pela Universidade Iguazu; pós graduação *lato sensu* em docência do ensino superior pela Universidade Iguazu, Direito Civil e Processual Civil, pela Universidade Cândido Mendes e Direito Ambiental pela faculdade Signorelli, além de graduação em Direito pela Universidade Iguazu. Professora Uniabeu; UNIG e UBM.

<sup>3</sup> BRASIL. Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017. **Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático.** Brasília, DF, julho de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9099.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2019.

Diante desse contexto, mostra-se oportuno ressaltar que, nos últimos cinco anos, as ações do PNLD resultaram na aquisição de 761.199.341 exemplares, ao custo total de R\$ 6.401.018.727,77 (seis bilhões, quatrocentos e um milhões, dezoito mil, setecentos e vinte e sete reais e setenta e sete centavos), conforme se extrai dos dados estatísticos disponíveis no sítio eletrônico do FNDE<sup>4</sup>.

Esses números expressam a vultosidade dos valores dispendidos no referido programa e seu potencial de abrangência, tendo em vista a grande quantidade de escolas e, conseqüentemente, de alunos que são contemplados com os livros didáticos adquiridos para atender ao PNLD. Outrossim, esses dados apresentam-se como fatores motivacionais para a realização da pesquisa, uma vez que todas essas aquisições são financiadas por recursos públicos, os quais devem ser preservados não só pelo Estado, mas também, por toda a sociedade<sup>5</sup>.

Ou seja, além da necessária preocupação com o erário, deve-se especial atenção às causas ambientais envolvidas em todo o processo de distribuição dos livros didáticos por meio do PNLD, desde a aquisição dos livros até a respectiva e adequada destinação final, haja vista tratar-se de material produzido preponderantemente de papel, o que merece prudência não só no processo de produção, mas também no processo de descarte.

## 1. OBJETIVOS

Este trabalho de pesquisa objetiva analisar a gestão escolar concernente aos livros didáticos recebidos pelas escolas públicas, por meio do PNLD, e apresentar propostas de melhoria, tendo em vista a importância do zelo para com os recursos públicos investidos e da adoção de boas práticas que incluam ações de sustentabilidade nesse processo.

## 2. METODOLOGIA

Segundo as taxionomias propostas por Vergara (1998), quanto aos seus fins, esta pesquisa será classificada como sendo do tipo metodológica e aplicada, uma vez que se pretende investigar caminhos e procedimentos para a consecução de determinado propósito, de modo que se alcance resultados capazes de propiciar às

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>>. Acesso em: 31 mar 2019.

<sup>5</sup> BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 126-150, março de 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 mar. 2019.

instituições públicas de ensino uma gestão eficiente de seus livros didáticos, do ponto de vista não só legal, mas também ecologicamente adequado.

Quanto aos meios de investigação, pode-se delinear esta pesquisa como uma pesquisa bibliográfica, o que Vergara (1998, p. 46) entende como sendo o “estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”, inclusive no que se refere a material disponibilizado na internet.

Além disso, o presente estudo também será definido, quanto aos meios, como uma pesquisa de campo, pois verificou-se a necessidade de se dirigir aos locais onde os fenômenos a serem estudados ocorrem – ou seja, nas escolas públicas –, a fim de se realizar uma investigação empírica, envolvendo não só observação, mas também entrevistas e a aplicação de questionários.

Nesse sentido, serão consultados potenciais participantes da pesquisa, cuja manifestação será *intuitu personae*, salvo em caso de eventual entrevista a ser concedida por menor de idade, em que a participação se dará mediante autorização prévia e expressa de seu responsável legal. Ademais, dentre o rol de entrevistados, vislumbram-se, em princípio, funcionários das escolas envolvidos no processo em análise, bem como pais e responsáveis de alunos.

Por último, resta evidenciar que a pesquisa aborda um programa de abrangência nacional, contudo, de modo a propiciar uma viabilidade prática ao estudo, serão selecionadas e analisadas apenas as escolas localizadas na região metropolitana do Rio de Janeiro. Não obstante, o levantamento dos dados será realizado por meio de uma amostragem, tendo em vista o grande número de instituições públicas de ensino situadas naquela região.

### **3. ABORDAGEM TEÓRICA**

Conforme se verifica no sítio eletrônico da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO<sup>6</sup>, essa organização internacional preocupa-se significativamente com a implementação de políticas educacionais que visem à promoção do desenvolvimento sustentável. A UNESCO entende que a defesa pelos recursos naturais é uma responsabilidade social, que deve recair a todos os indivíduos.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/education/education-for-sustainable-development>>. Acesso em: 31 mar 2019.

Sendo assim, mostra-se necessário romper certos paradigmas no que tange ao processo educacional, de modo que se incentive um comportamento voltado a práticas sustentáveis para, assim, possibilitar tanto às gerações presentes quanto às futuras, um ambiente íntegro, uma economia equilibrada e uma justiça social legítima. Desse modo, entende-se que as políticas educacionais voltadas para um desenvolvimento sustentável implicam na adoção de medidas motivacionais, que incluam toda a comunidade escolar.

O ordenamento jurídico brasileiro, por sua vez, estabelece que a educação seja um direito social destinado a todos; é um verdadeiro dever, constitucionalmente, atribuído ao Estado e à família. Nesse sentido, dispõe o art. 205 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/88), que a educação “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.<sup>7</sup>

Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)<sup>8</sup> reforça a ideia de que o Estado brasileiro vem promovendo diversas ações, com a finalidade de incentivar e melhorar a educação no país, bem como torná-la cada vez mais acessível, proporcionando, também, que os alunos ingressantes possam permanecer na escola, evidenciando que a educação pode ser considerada como um dos pilares mais importantes no desenvolvimento social do país.

Nessa senda, objetivando potencializar as ações governamentais voltadas para a educação, criou-se, por meio da Lei nº 5.537, de 1968, o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP)<sup>9</sup>, cujo nome foi alterado, pelo Decreto-Lei nº 872, de 1969, para Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, por conseguinte, tem o dever legal de gerir o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

Atualmente, o PNLD é regulamentado pelo Decreto nº 9.099, de 2017, o qual determina, em seu art. 1º, que o programa terá como escopo a aquisição e a distribuição de livros didáticos e outros materiais de apoio às instituições públicas de

---

<sup>7</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988.** Brasília, DF, outubro de 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: 28 mar. 2019.

<sup>8</sup> BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Brasília, DF, dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2019.

<sup>9</sup> BRASIL. Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. **Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências.** Brasília, DF, novembro de 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5537.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2019.

ensino do país. Diante disso, cabe acrescentar que, além das escolas de educação básica mantidas pelo governo, também se incluem no rol de entidades contempladas pelo PNLD determinadas instituições sem fins lucrativos, desde que mantenham convênio com o Poder Público.

Dito isso, insta trazer à baila que o decreto regulamentador do PNLD atribui um encargo às instituições de ensino beneficiadas com a doação de materiais por meio desse programa. Tal encargo refere-se à obrigatoriedade de se promover, no âmbito dessas organizações, uma gestão eficiente que vise à utilização e à conservação apropriada dos materiais didáticos recebidos pelo PNLD.

Nessa linha, mostra-se relevante adotar práticas que partam da própria liderança organizacional, para que se promova uma gestão e uma educação para sustentabilidade eficiente. Essas práticas devem ser aplicadas de maneira sistêmica, exercitando os preceitos que norteiam as ações sustentáveis, traduzindo-os, pois, em verdadeiras ações a serem não só adotadas, mas também acompanhadas e avaliadas no âmbito organizacional, de modo que os princípios de sustentabilidade não se limitem ao campo teórico.<sup>10</sup>

Acrescenta-se a isso que o processo de avaliação das políticas adotadas em uma determinada instituição mostra-se como um fundamental elemento de controle, no sentido de verificar e de medir a sua efetividade. Por isso, deve-se avaliar, de maneira cíclica e periódica, as ações e as metas organizacionais implementadas, para que se identifiquem eventuais falhas na execução, visando-se não só a saná-las, mas também a preveni-las, de modo a aprimorar o processo e a evitar que empecilhos já enfrentados voltem a ocorrer (SEBRAE, 2008).

Ademais, quando se fala em sustentabilidade, não se podem olvidar as noções concernentes ao direito ambiental, a exemplo do princípio da precaução, que está insculpido no inciso I do art. 6º da Lei nº 12.305, de 2010<sup>11</sup>. Embora não constitua um dos princípios constitucionais expressos arrolados no art. 37 da CRFB/88, o princípio da precaução merece especial atenção, pois busca regular a atividade administrativa

---

<sup>10</sup> BRUNSTEIN, Janette; SCARTEZINI, Vivian Neri; RODRIGUES, Andrea Leite. **Sustentabilidade na educação corporativa e o desenvolvimento de competências societárias**. Organ. Soc., Salvador, v. 19, n. 63, p. 583-598, dez. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302012000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302012000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 mar. 2019.

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Brasília, DF, agosto de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2019.

no sentido de promover medidas preventivas de proteção ambiental. Corroborando esse entendimento, Carvalho Filho (2018, p. 41) assevera o seguinte:

Significa que, em caso de risco de danos graves e degradação ambientais, medidas preventivas devem ser adotadas de imediato, ainda que não haja certeza científica absoluta, fator este que não pode justificar eventual procrastinação das providências protetivas.

Já no que se refere à geração e descarte de resíduos sólidos, Veneu *et al.* (2014, p. 11) entendem que o “modelo de desenvolvimento escolhido pela sociedade humana” depende, continuamente, do emprego de matéria na produção de energia, resultando, pois, em um descarte de resíduos consideravelmente elevado e constante, o que desperta a necessidade do acompanhamento e da implementação de políticas que propiciem mais eficiência a esse processo, sob uma ótica não apenas ambiental, mas também econômica e social.

## CONCLUSÃO

Tendo em vista tratar-se de uma pesquisa em desenvolvimento, ainda não há o que se falar em resultados práticos alcançados. No entanto, entende-se, com base em todo o exposto, a relevância da divulgação e do acompanhamento do presente estudo, devido ao seu objeto de análise girar em torno de um importante e fundamental direito social: a educação.

Não obstante, cabe registrar que, a partir da realização desta pesquisa, pretende-se atingir os objetivos já mencionados, almejando-se, com isso, alcançar resultados como a redução de gastos públicos dispendidos com o PNLD, sem afetar a eficácia do programa; reduzir os impactos ambientais causados pelo descarte indevido de livros do PNLD e nortear a produção de normas que viabilizem a padronização, a eficiência e o acompanhamento da gestão dos livros didáticos do PNLD nas diferentes escolas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Políticas Públicas: conceitos e práticas** / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

VEU *et al.* Aproveitamento energético dos resíduos sólidos urbanos do município de Nova Iguaçu-RJ - Uma visão sobre a nova política nacional de resíduos sólidos. **Revista Teccen**. 2014 Jan./Dez.; 07 (1/2): 11-19. Disponível em: <<http://editora.universidadedevassouras.edu.br/index.php/TECCEN/article/view/272/219>>. Acesso em: 2 abr. 2019.

VERGARA Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**, 2. ed. – São Paulo: Atlas, 1998.