**FACULDADES INTEGRADAS SANTA CRUZ DE CURITIBA – FARESC
IN LITTERAS – REVISTA DOS CURSOS DE LETRAS E PEDAGOGIA**

POLÍTICAS DO LIVRO DIDÁTICO E O MERCADO EDITORIAL

FURTADO, Andréa Garcia¹

RESUMO

O significado e dimensão do Livro Didático (LD) pode ser compreendido por meio das políticas públicas educacionais referentes à sua produção. Para tanto, devem se estabelecer objetivos para compreender tais políticas públicas e discuti-las com as políticas do mercado editorial. A pesquisa compreende consultas bibliográficas e análise de documentos que fazem parte da proposta governamental. A importância deste recurso didático é demonstrada na sua utilização nas escolas públicas do país em que exigiu medidas de consolidação a regulamentação legal do livro didático com o Decreto n.º 91.542, de 19 de agosto de 1985, que implementou o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A duração do programa é de 3 (três) anos, e tem como objetivo oferecer aos estudantes das escolas públicas do ensino fundamental de todo país livros didáticos gratuitos de qualidade. E com o intuito de almejar a qualidade mencionada, em 1996, iniciou-se o processo de avaliação pedagógica dos LDs, visto que as obras aprovadas pelo PNLD passaram a compor o Guia do Livro Didático, sendo que este material auxilia equipe pedagógica-administrativa e professores no processo de escolha do LD a ser adotado na escola. Verifica-se que o livro corresponde, para além de características puramente pedagógicas, a uma dimensão político-econômica relacionada ao Governo Federal e às editoras que produzem esse recurso didático. Nota-se que os livros didáticos aprovados no PNLD e se adotados nas escolas, visam à margem de lucro das editoras em todo território nacional.

Palavras-chave: Políticas públicas. Livro didático. Mercado editorial.

1 INTRODUÇÃO

O Livro Didático (LD) por ser considerado um recurso didático que auxilia professores e alunos no processo de ensino e aprendizagem, precisa apresentar características pedagógicas em que professor e aluno sejam críticos e reflexivos em relação aos conteúdos curriculares ali abordados.

Nesta linha de pensamento, sabe-se que o LD é um material impresso com conteúdos que abordam diversos temas e imagens que podem transmitir mensagens que corroborem ou

¹ Doutoranda em Educação na linha de Políticas Públicas e Gestão na Universidade Tuiuti do Paraná. Mestre em Educação pela Universidade Tuiuti do Paraná e Pós-graduação em Psicopedagogia com complementação do Magistério Superior pelo Instituto Brasileiro de Pós-Graduação e Extensão. Graduada em Pedagogia pela Universidade Tuiuti do Paraná. Professora do curso de Pedagogia das Faculdades Santa Cruz de Curitiba.

não a formação de um cidadão crítico inserido numa sociedade democrática. Ressalta-se que esse recurso didático entra nas casas dos estudantes e difunde conhecimentos entre as famílias, comunidade. Assim, cabe ao profissional da educação ser o mediador crítico do LD em sala de aula.

Todavia o caráter político sobre a produção do livro didático evidenciou-se em toda a sua significação com as regras estabelecidas pelos organismos internacionais para a educação, demonstrando a poderosa influência do capital estrangeiro nos alicerces educacionais. O Banco Mundial fornece base financeira para o sustento da educação básica de países periféricos de modo a garantir interesses estrangeiros diversos relacionados à globalização.

2 POLÍTICAS DO LIVRO DIDÁTICO

A regulamentação legal do livro didático se consolidou com o Decreto n.º 91.542, de 19 de agosto de 1985, o qual implementou o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). O PNLD é um programa do Governo Federal, o qual tem como objetivo oferecer livros didáticos gratuitos aos estudantes das escolas públicas de todo país em um período de três anos. A responsabilidade pela política de execução do PNLD é do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que é uma autarquia do Ministério da Educação (MEC).

Em 5 a 9 de março de 1990, o Brasil participou da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomthien, na Tailândia, e recebeu como uma das tarefas construir o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). E uma questão que mereceu destaque nesse evento foi o livro didático por ser considerado um dos maiores insumos da instituição escolar. Nesse sentido, formularam-se estratégias para um melhor aproveitamento desse recurso didático no processo de ensino e aprendizagem:

Uma nova política do livro começa a ser formulada, a partir da definição de padrões básicos de aprendizagem que devem ser alcançados na educação fundamental. Além dos aspectos físicos do livro, passarão a ser asseguradas a qualidade do seu conteúdo (fundamentação psicopedagógica, atualidade da informação em face do avanço do conhecimento na área, adequação ao destinatário, elementos ideológicos implícitos e explícitos) e sua capacidade de ajustamento a diferentes estratégias de ensino adotadas pelos professores (BRASIL, 1993, p. 25).

A sugestão proposta visa medidas relacionadas a qualidade do livro didático em que possam atender clientela (professor e aluno) da melhor maneira possível. Todavia, se a mudança for apenas estrutural, sem o seu esclarecimento como um todo para os professores e

as escolas, o livro didático torna-se apenas um recurso didático mecânico, sem objetivos e finalidades.

Cassiano (2004, p. 36) faz o seguinte esclarecimento em relação a política de avaliação dos livros didáticos,

[...] no mesmo ano da publicação do *Plano Decenal de Educação para Todos*, o MEC constituiu uma comissão para analisar a qualidade dos conteúdos programáticos e dos aspectos pedagógico-metodológicos dos livros que vinham sendo comprados por este ministério para as séries iniciais do ensino fundamental. Tal comissão analisou os dez livros de cada disciplina mais solicitados pelos professores das escolas públicas. Este estudo demonstrou que o MEC vinha comprando e distribuindo para a rede pública de ensino livros didáticos com erros conceituais, preconceituosos e desatualizados no tocante aos conteúdos. Como consequência, a partir de 1996 o MEC passou a submeter os livros didáticos a uma avaliação, cujos resultados são divulgados nos *Guias de Livros Didáticos*, distribuídos nacionalmente para as escolas, com o objetivo de orientar os professores na escolha do livro didático.

Neste sentido, a Secretaria de Educação Básica (SEB) passou a coordenar o processo de avaliação pedagógica sistemática das obras inscritas pelas editoras no PNLD, desde 1996. Esse processo é realizado em parceria com universidades públicas que se responsabilizam pela avaliação de livros didáticos nas seguintes áreas: alfabetização, língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia (BRASIL, 2007).

Ao final de cada processo de avaliação dos livros didáticos é elaborado o Guia do Livro Didático, no qual são apresentados os princípios, os critérios, as resenhas das obras aprovadas e as fichas que norteiam a avaliação dos livros. Os livros didáticos que não contemplam os critérios de cada disciplina são excluídos do Guia do Livro Didático.

Todos os livros aprovados pelo MEC devem conter na capa o selo do PNLD, sendo esta uma forma de evitar fraudes no mercado editorial. A avaliação e a elaboração do guia do livro didático permitem que livros com erros conceituais, entre outras questões relacionadas à elaboração do LD sejam suprimidos gradativamente, além dos critérios de seleção que são aperfeiçoados a cada programa.

Este guia é enviado às escolas como instrumento de apoio aos professores no momento da escolha dos livros didáticos. E segundo a publicação do MEC “Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental” em 2007 (Pró-Letramento), as avaliações realizadas nos livros têm como objetivo orientar os professores e professoras na escolha dos mesmos.

A seleção dos livros didáticos ocorre por coleção, isto é, acontece por série/área do conhecimento, sendo que para cada opção é necessário que sejam de editoras diferentes, pois

a negociação com as editoras é feita por licitação, ou seja, por meio de preço e prazo de entrega.

Durante a história da educação brasileira medidas e políticas de pseudoequidade ocorreram, e o livro didático engloba um conjunto de políticas públicas para a educação, que estão implementadas na Constituição Brasileira de 1988, (art. 208, I) descritas na Lei 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Portanto, é um direito do estudante frequentar uma escola pública que esteja preparada para atendê-lo nas suas peculiaridades e nas suas necessidades básicas como a distribuição gratuita do livro didático para todos os alunos.

Uma questão a enfatizar relaciona-se a quantidade de livros enviadas às escolas. Nesta situação, percebem-se dúvidas em relação à finalidade do PNLD em relação: “livros didáticos para todos os alunos”. O termo “todos” dissolve-se em contradição na medida em que nem todos os alunos são contemplados com os livros escolhidos. Os livros didáticos distribuídos pelo FNDE são enviados às escolas na quantidade relacionada ao censo anterior do ano de escolha, conseqüentemente, o número de matrículas no ano em que os livros chegam à escola é, em geral, superior. Ex.: PNLD/2007, ano do processo de escolha, 2006, livros enviados pelo censo de 2005 para serem utilizados em 2007.

Ao examinar estes dados, observa-se uma possível pré-condição ao utilizar livros disponibilizados na reserva técnica, pois até o ano vigente dessa pesquisa, que é 2009, as Secretarias de Educação, recebem do FNDE 3% de Reserva Técnica de livros para garantir o atendimento integral das escolas com os livros didáticos. Entretanto, esses livros didáticos são os dois títulos mais escolhidos no Estado, e não necessariamente o livro que a escola adotou no momento de escolha.

Portanto, para que todos os alunos tenham livros didáticos a escola precisa apontar a falta de livros para o FNDE, e utilizar o livro didático que não optou por questões consideradas pertinentes pelo corpo docente da escola no momento de adotar a coleção por área do conhecimento, ou a escola, no caso, os alunos, ficam sem livros. Além de dificultar o planejamento do professor, ao utilizar dois títulos de livros diferentes em sala de aula.

Os livros são classificados em consumíveis e não-consumíveis, sendo consumíveis somente os livros didáticos de alfabetização e os livros indicados como volume um. Estes livros são enviados às escolas nos 3 (três) anos de programa, pois os alunos escrevem nos mesmos. Então é necessário, realizar um trabalho de conscientização com alunos e pais para a preservação dos LDs não-consumíveis, para que o mesmo permaneça em bom estado de uso durante o PNLD.

Ressalta-se, que os estudantes do Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos também recebem livros didáticos pelo Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e o Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) que são executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). E que a partir de 2001, o PNLD ampliou o atendimento, de forma gradativa, aos educandos com deficiência visual distribuindo livros em Braille.

3 O LIVRO DIDÁTICO E O MERCADO EDITORIAL

O LD pode ser analisado ao menos, sob três perspectivas: conteúdo, políticas públicas que determinam sua escolha e participação de editoras em processos de licitação. Nesta linha de pensamento, percebe-se que o processo de escolha do livro didático conta com a participação de três instâncias: antes de ser escolhido pelo professor, foi escolhido por um corpo docente universitário e esta escolha foi referendada pelo Governo Federal. Para Bittencourt (2004, p. 471):

As pesquisas e reflexões sobre o livro didático permitem apreendê-lo em sua complexidade. Apesar de ser um objeto bastante familiar e de fácil identificação, é praticamente impossível defini-lo. Pode-se constatar que o livro didático assume ou pode assumir funções diferentes, dependendo das condições, do lugar e do momento em que é produzido e utilizado nas diferentes situações escolares. Por ser um objeto de “múltiplas facetas”, o livro didático é pesquisado enquanto produto cultural; como mercadoria ligada ao mundo editorial e dentro da lógica de mercado capitalista; como suporte de conhecimentos e de métodos de ensino das diversas disciplinas e matérias escolares; e, ainda, como veículo de valores, ideológicos ou culturais.

Nesse sentido, o livro didático submetido posteriormente a um processo de licitação após escolha pela escola, passa a ser um objeto de consumo capitalista em que ocorre uma tensa disputa entre as editoras para conseguir fornecer o “melhor” LD, e que o mesmo seja aprovado no guia do livro didático e escolhido pelas escolas, pois a coleção mais adotada no Estado é a que vai para a reserva técnica, ou seja, a editora escolhida terá garantido o lucro sobre a produção, pelo menos nos próximos três anos. Segundo Höfling (2003, p. 163):

[...] a forte presença de setores privados – no caso, os grupos editoriais – na arena de decisão e definição da política pública para o livro didático pode comprometer a natureza, a própria conceituação de uma política social, com contornos mais democratizantes.

Verifica-se neste âmbito o livro didático, além de ser um recurso no processo ensino e aprendizagem no contexto escolar, passa a ser um bem de consumo para as editoras, pois abre um mercado relacionado ao investimento e empreendedorismo, visto que as editoras aumentam

sua produção e geram lucro, e atingem um desenvolvimento econômico significativo no ano de escolha do livro didático, ou seja, a Educação contribui para que a base da economia esteja diretamente relacionada às empresas privadas.

No ano de 2009, o FNDE assevera que gasta-se milhões na compra de livros didáticos, todavia, de acordo com pesquisas científicas, bem como, ao averiguar dados disponíveis em sites oficiais, como o próprio FNDE, é possível verificar que ocorre falta de livros nas escolas, em sentido qualitativo e quantitativo. Vale lembrar que o livro didático é um material de aprendizagem dos estudantes e não uma mercadoria como é tratado.

Em relação às editoras, segundo Cassiano (2005, p. 282):

[...] a presença das editoras nas escolas justifica-se porque a venda do livro didático só se concretiza por meio da adoção que é feita, geralmente, pelo professor, pois dificilmente algum leitor irá a uma livraria para escolher um livro didático para ler ou para presentear alguém. Ele se comprará se este tiver sido adotado por alguma instituição escolar, salvo raras exceções.

A produção dos livros deve estar de acordo com as regras impostas pelo governo, caso contrário, os livros são excluídos do PNLD. Depois do processo de escolha nas escolas, ocorre a compra de livros do governo para com as editoras. O gasto é alto, existe uma burocracia e editora e governo esforçam-se por defender seus interesses para produzir e colocar nas escolas um material com custos reduzidos.

Ao mesmo tempo em que ocorrem avanços na política de execução do livro didático, como a avaliação e a elaboração do guia dos livros didáticos, observa-se que o controle para realizar esta avaliação é do Governo Federal, e que os conhecimentos, a difusão da cultura que são abordados nas escolas e que adentram os lares dos estudantes podem ser sugeridos via este material didático.

Pode-se dizer então que o processo de escolha do livro didático sugere ter se estruturado em anos recentes, da seguinte maneira: governo - editora – autor - editora – governo - avaliador – editora – professor – editora – governo – editora – professor - estudante.

Portanto, para que a política do livro didático se efetive como um meio a melhorar a formação básica dos estudantes, precisa estar vinculada a maneira como a proposta pedagógica está sendo discutida e realizada na escola tomando como prioridade o processo educativo em detrimento aos demais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O livro didático, além de ser tratado como mais um entre outros recursos pedagógicos no processo de ensino e aprendizagem, é principalmente, um recurso que insere o estudante

em um determinado contexto histórico-político-econômico-cultural. A eficiência no uso está relacionada diretamente a forma como o professor utiliza este recurso didático no momento de elaboração do planejamento.

Destaca-se que neste âmbito, a escola pode ser compreendida como um veículo em que o saber escolar pode ser disseminada no entorno por meio do livro didático. Sendo assim, esse material pode ser um recurso didático de transmissão de ideias com valores éticos, morais, sociais e culturais.

É necessário que a escola ao organizar reuniões para análises e reflexões para escolher um livro/coleção na lista organizada do guia do livro didático do PNLD, estabeleça uma visão crítica do contexto inserido, considerando como e para quem este livro didático está sendo adotado. A reflexão engloba ainda a adequação dos conteúdos ao Projeto Político Pedagógico da escola. Destaca-se que o professor, ao realizar o planejamento, desenvolverá estratégias para superar possíveis limitações do livro didático.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes. Em Foco: História, produção e memória do livro didático. Educação e Pesquisa. **Revista da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 30, n 3, p. 471 – 473., set/dez, 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022004000300007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 1 abr. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 1997

BRASIL. Lei nº 9394, de 20/12/1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9/1/2001. **Estabelece o Plano Nacional de Educação**.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Guia do Livro Didático 2007**: Matemática: séries/anos iniciais do ensino fundamental. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. 2007. Disponível em http://pdemec.grupotv1.com/o_que_e/qualidade_educacao.php. Acesso em 29 mar. 2009.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Livro didático**. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, 2007. Disponível em http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=livro_didatico.html. Acesso em 19 mar. 2008.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental: Alfabetização e Linguagem**. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2007.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. Reconfiguração do mercado editorial brasileiro de livros didáticos no início do século XXI: história das principais editoras e suas práticas comerciais. **Em Questão**. Porto Alegre, v.11, p. 281-312, jul/dez, 2005.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. Aspectos políticos e econômicos da circulação do livro didático de história e suas implicações curriculares. **História**. v. 23 n. 1-2, p.33-48, Franca, 2004. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010190742004000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 27 jun. 2008.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: Em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, SP, v. 21, n. 70, p. 159-170, abr, 2000. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302000000100009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 27 jun. 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda C. de. **Qualidade do ensino**: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan.-abril, 2005.