

O livro didático de Ciências nas políticas educacionais e na economia brasileira

The Science textbook in education policy and Brazilian economy

Resumo

O livro didático é objeto de estudo de muitos pesquisadores acadêmicos e de uma ampla política pública brasileira, visando sua avaliação e melhoria por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Neste trabalho buscou-se situar o livro didático em vários contextos e sob diversos enfoques, numa tentativa de elaborar uma síntese de significados que esse material foi adquirindo no Brasil, ressaltando o seu papel na economia e na política brasileiras. Como resultados, constatou-se que o livro didático é o principal produto de venda das editoras e objeto de uma política de grande penetrância na comunidade escolar, o PNLD. Conclui-se, então, que o livro didático é um objeto relevante não só para a educação, mas também para a economia e política brasileiras, estando inserido na sociedade capitalista e no cenário político do país.

Palavras chave: livro didático, políticas públicas, história.

Abstract

Textbooks are studied by many academic researchers due to its role as core of the Brazilian education public policy, base on the National Textbook Program (PNLD). In this paper we aim to place the textbooks in various contexts and under different approaches in an attempt to develop an overview of meanings that this material has acquired in Brazil, highlighting its role in the economy and Brazilian politics. As a result, it was found that the textbook is the main product sales of publishers and subject to a wide penetration of politics in school community due to PNLD. To sum up, the textbook is an important object for education, Brazilian economy and politics, being inserted in capitalist society and the Brazilian political scene.

Key words: textbook, public policy, history.

Introdução

Este trabalho é parte de uma pesquisa que irá analisar a questão da integração entre as diferentes disciplinas em livros didáticos de Ciências dos anos iniciais. Aqui, no entanto, optou-se por tratar do livro didático de maneira geral, já que as considerações feitas se referem não só aos livros de Ciências, mas também aos de outras áreas do conhecimento. Nesse trabalho, buscou-se analisar o livro didático sob diferentes enfoques, começando por uma breve revisão história que chega aos dias atuais, nos quais o livro ainda configura como o principal material utilizado em sala de aula. Em um segundo momento, esse recurso didático é

analisado como mercadoria da indústria cultural, inserido no contexto capitalista da sociedade brasileira. Por fim, o livro didático é visto com o enfoque político, já que é produto do PNLD.

O principal objetivo é fazer uma síntese de significados que o livro didático foi adquirindo ao longo do tempo, buscando compreender o papel que esse material desempenha não só na educação, mas também na economia e na política brasileiras.

Um enfoque histórico

No Brasil, até o início da década de 1930, os livros utilizados nas escolas eram traduções de livros estrangeiros, importados principalmente da Europa. De acordo com Witzel (2002 apud OTALARA, 2008, p. 19),

[...] foi nessa época, pois, que se consagrou o termo ‘livro didático’, entendido até os dias de hoje como sendo, basicamente, o livro adotado na escola, destinado ao ensino, cuja proposta deve obedecer aos programas curriculares escolares.

A partir de 1937, devido à crise econômica do período, passou a ser mais viável que os livros fossem produzidos em território brasileiro. A partir de então, foram criadas leis e medidas governamentais para que essa produção fosse regulamentada e, em 1937, foi criado o Instituto Nacional do Livro (INL). No ano seguinte foi instituída uma Comissão Nacional para o livro didático por meio do Decreto-Lei nº 1.006, que tinha a responsabilidade de examinar e escolher os livros que deveriam ser traduzidos. Pode-se dizer que essas foram as primeiras avaliações dos livros didáticos no Brasil (LEÃO, 2003; OTALARA, 2008).

De acordo com Franco (1980, apud MUNAKATA, 1997, p. 46), por volta de 1961, foram instituídas as primeiras medidas pelas quais o governo brasileiro passou a subsidiar os livros didáticos, sendo o Banco do Brasil incumbido de financiar sua produção.

Em 1964, foi instituída a Campanha Nacional de Material de Ensino com a responsabilidade de publicar e distribuir livros didáticos, a qual, em 1967, foi transformada em Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME). Quase que concomitantemente, foi criada, em 4 de outubro de 1966, a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED), instituída pelo Decreto nº 59.355. Essa comissão era responsável pela distribuição de livros dos três níveis de ensino (primário, secundário e superior) às bibliotecas escolares. A COLTED também tinha a tarefa de oferecer cursos de treinamento para professores e bolsas de estudo, no exterior e no país, para professores e técnicos nas diversas atividades profissionais da indústria editorial.

Em 1969, foi lançado um manual (MEC/COLTED 1969) para professores primários sobre a utilização de livro didático. Sendo assim, além de orientar os professores primários a utilizar livros didáticos, a COLTED ficou incumbida de realizar trabalhos relacionados com a produção e a aquisição do material didático.

[...] O diretor-executivo encaminharia aos órgãos próprios do MEC [Ministério da Educação e da Cultura], responsáveis pela seleção, as listas de livros técnicos e didáticos já publicados ou em fase de produção, já preparadas por entidades especializadas. Deveria ainda receber dos órgãos próprios do MEC as solicitações para a publicação de livros novos e providenciar a seleção das editoras que deveriam lançá-los, ou, quando necessário, dos autores que deveriam escrevê-lo. Os títulos aprovados seriam adquiridos pela COLTED para distribuição às bibliotecas, de, no mínimo, um exemplar para cada unidade. [...]

Não é preciso muito esforço de imaginação para avaliar a importância para as editoras da participação neste convênio. Todo o trabalho de redefinir sua linha de produção para atender às exigências do programa seria irrelevante frente à compensação garantida com o sucesso da negociação. (OLIVEIRA et al., 1984 apud MUNAKATA, 1997, p. 47).

Até o ano de 1970, a edição dos livros didáticos no Brasil era realizada estritamente pelo governo. Porém, por problemas administrativos e financeiros, a COLTED foi acusada de irregularidades e fraudes, sendo extinta em 1971. Sendo assim, desde 1970, o MEC definiu que “a participação do governo na produção do livro didático deveria se fazer mediante coedição com setor privado, ficando o INL e, a partir de 1976, a FENAME, encarregados de sua execução” (FRANCO, 1980 apud MUNAKATA, 1997, p. 47).

Ainda de acordo com Munakata (1997, p. 48), nessa época, o INL assumiu as responsabilidades que eram da COLTED e passou a executar o Programa do Livro Didático, formado pelo Programa do Livro Didático-Ensino Fundamental (PLIDEF), Programa do Livro Didático-Ensino Médio (PLIDEM), Programa do Livro Didático-Ensino Superior (PLIDES), Programa do Livro Didático-Ensino Supletivo (PLIDESU) e Programa do Livro Didático-Ensino de Computação (PLIDECOM).

Nesse novo cenário, os livros didáticos começaram a ser coeditados por editoras nacionais, configurando a inserção das editoras privadas na história do livro didático no Brasil, da qual fazem parte até os dias atuais.

De acordo com Leão (2003), o aumento da tiragem dos livros comprada pelo governo a partir de 1976 consolidou o mercado para as editoras, aumentando o interesse por parte delas de se dedicarem a essa atividade econômica emergente.

Em 1985, o MEC transformou o antigo PLIDEF em Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) sob responsabilidade da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), criada em 1983. Os demais programas foram extintos. A FAE era, então, o órgão responsável pela compra dos livros didáticos para serem distribuídos às escolas públicas de todo o Brasil. Segundo Freitag (1989 apud OTARALA, 2008, p. 26), a atuação da FAE na compra de livros didáticos, que despendia altos investimentos, lhe valeu a reinterpretação de sua sigla para “Fundação de Apoio às Editoras”.

A partir de 1997, a comercialização de livros didáticos se tornou uma atividade ainda mais interessante. Nessa época, ocorreu o fechamento da FAE, ficando o PNLD sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Desde então, a produção e a distribuição dos livros didáticos começaram a acontecer de forma contínua e massiva.

Sendo assim, não é pretencioso dizer que o PNLD agregou ao livro didático a importância de mercadoria altamente rentável, além do papel pedagógico que esse material escolar já possuía. Por isso, o item seguinte dedica-se ao estudo do livro didático sob um enfoque econômico e inserido numa sociedade capitalista, como a brasileira.

Um enfoque econômico: o livro como mercadoria

Não é possível compreender o livro didático como mercadoria sem a reflexão sobre o conceito de indústria cultural proposto por Theodor Adorno (1903-1969) e Max Horkheimer (1895-1973), dois filósofos e sociólogos alemães. Eles eram membros da Escola de Frankfurt, formada por intelectuais e, após a semana de estudos marxistas em 1922, resolveram institucionalizar um grupo de trabalho para documentar e teorizar sobre os movimentos

operários na Europa. Adorno e Horkheimer empregaram o termo ‘indústria cultural’ pela primeira vez no capítulo “O iluminismo como mistificação das massas”, no ensaio “Dialética do Esclarecimento” escrito em 1942, mas publicado somente em 1947. Indústria Cultural é o termo usado para designar o modo de fazer cultura, a partir da lógica da produção industrial. Significa que a arte passou a ser produzida com a finalidade do lucro.

A indústria cultural, segundo Adorno e Horkheimer, consiste em moldar toda a produção artística e cultural, de modo que elas assumam os padrões comerciais, possam ser facilmente reproduzidas e atinjam um grande número de indivíduos. As mercadorias culturais da indústria passam a ser orientadas de acordo com o princípio de sua comercialização:

[...] tentou-se definir uma indústria muito especial, que produz não uma mercadoria qualquer, mas sim uma mercadoria que possui um valor simbólico muito grande, embora ela se organize da mesma forma que uma fábrica de automóveis. Por quê? Sua produção é em grande escala – basta ver as tiragens dos jornais e as audiências da televisão e do rádio –; tem um baixo custo, porque se beneficia da economia de escala; é padronizada, pois é a eterna repetição do mesmo. Foi a partir dessas três características que ADORNO e HORKHEIMER tentaram mostrar como essa indústria realizava uma verdadeira manipulação das consciências (FADUL, 1994 apud OTALARA 2008, p. 27).

Assim, são pertencentes à cultura de massa a televisão, o rádio, os jornais, as revistas, o cinema, a internet e toda e qualquer fonte de informação.

Ainda de acordo com Otalara (2008), da mesma forma que a televisão e a internet, os livros didáticos também podem ser considerados como um veículo de comunicação de massas apropriado pela indústria cultural. Segundo a autora:

Considerar o livro didático como um veículo de comunicação de massas parece plausível, pois os alunos e professores da rede pública de ensino têm acesso, uniformemente e em todo país, aos livros didáticos escolhidos no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) (OTALARA, 2008, p. 29).

Seguindo essa linha de raciocínio:

O livro didático no Brasil é uma mercadoria produzida pela indústria cultural, assumindo, assim, todas as características dos produtos dessa indústria.

Em primeiro lugar, trata-se de uma produção em grandes quantidades, destinada a grandes massas. [...]

Como segunda característica de produto da indústria cultural é importante salientar a padronização. Os críticos dos livros didáticos são unânimes na constatação de que as diferenças entre um livro e outro, uma editora e outra, um autor e outro, são mínimas. [...]

Sua terceira característica enquanto produto da indústria cultural é sua perecibilidade. A indústria cultural fabrica e distribui produtos culturais efêmeros, programados para obsolescência rápida e para uma substituição imediata por novos produtos, como a própria sociedade dentro da qual ela opera, que já foi chamada a ‘sociedade do desperdício’ – aquela em que tudo se joga fora. Nisso o livro didático, desde a origem concebido como descartável, é um dos mais típicos produtos dessa indústria.

Como quarta característica, cabe destacar o caráter ideológico do produto da indústria cultural. [...] (FREITAG, 1989 apud OTALARA, 2008, p. 29, grifos da autora).

Na maioria dos casos, o público natural de um livro são centenas ou milhares de pessoas para os quais o livro tem algo a dizer. Mas ninguém sabe onde estão essas pessoas e quantas são exatamente, o que dificulta saber quantos livros devem ser impressos. Isso não acontece com o livro didático, pois, desde que o PNLD foi instituído, o governo se tornou o principal comprador desse material. As editoras sabem, com boa aproximação, quantos livros devem ser impressos e, assim, não têm perdas.

É possível afirmar que, no mercado editorial brasileiro, o manual escolar é o produto mais rentável de todos:

Com a crescente expansão da rede de ensino [...], o livro didático passa a ser visto como um produto muito especial. Vislumbra-se, por intermédio dele, a possibilidade da apropriação do grande mercado [...].

A decorrência imediata é a luta feroz pelo mercado, onde o objetivo maior é o lucro.

[...] Depois de editorados os livros, [...] a sua promoção costuma ser feita de uma forma tão agressiva quanto aquela que se vê para os produtos de outros setores mais sofisticados de nossa sociedade de consumo. Tudo isso, sem contar outros mecanismos de que lança mão para a conquista desse almejado mercado. Assim é que o estabelecimento de privilégios entre compradores e editores/autores, as constatações de subornos e a existência de professores que recebem propinas para adotar esse ou aquele livro já deixaram de ser temas de “fofocas nos corredores” e passaram a ocupar espaço, como denúncias, na grande imprensa (FRANCO, 1982 apud MUNAKATA, 1997, p. 29.)

Em suma, o conceito de indústria cultural refere-se ao modo predominante de produção cultural na sociedade capitalista; nela, o ideológico não está diretamente associado ao “conteúdo” do produto, mas ao próprio modo de produção e consumo dessa mercadoria.

O quadro a seguir, apresenta os principais grupos editoriais que fazem parte desse mercado nos dias de hoje.

Grupos	Editores
Grupo Saraiva	Saraiva, Atual e Formato
Grupo Abril	Ática e Scipione
IBEP	IBEP, Cia Editoria Nacional
FTD	FTD e Editora Quinteto
Grupo Santillana	Moderna, Objetiva e Salamandra

Quadro 1: Principais grupos editoriais da atualidade

Os investimentos estrangeiros deram novas dinâmicas ao mercado brasileiro de livros didáticos, reconfigurando esse mercado com um *marketing* mais agressivo em relação ao poder público (esferas governamentais e escolas) em decorrência do poder de investimento que possuem.

Tomando por base as características da indústria cultural, é possível entender a influência do livro didático sobre o ensino e a economia do país, bem como sua relevância como objeto de

estudo. Agora, adentra-se num enfoque político do livro didático, o qual desperta ainda mais o interesse dos pesquisadores acadêmicos acerca desse material.

Um enfoque político: PNLD

Uma boa parcela do número de pesquisas acadêmicas publicadas na área educacional tem o livro didático como principal objeto de estudo. E a partir da instituição do PNLD, esse material escolar tem despertado ainda mais interesse dos pesquisadores acadêmicos.

Essas pesquisas, de certa forma, também influenciam as decisões do governo e os editais do PNLD. É importante mencionar que, desde que foi instituído, o PNLD, com outros programas de distribuição de livros (Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), por exemplo), é o maior programa de fornecimento de material didático do Brasil.

Dada a relevância do PNLD, é importante compreender como esse programa acontece. É possível perceber três instâncias principais diretamente relacionadas ao processo: governo, editoras de livros didáticos e escolas.

O PNLD tem um comitê técnico composto por uma equipe multidisciplinar com profissionais de diferentes áreas de formação, o qual é responsável pela elaboração do edital que contém as especificações técnicas e pedagógicas para o livro didático. Para a elaboração do edital, o comitê se orienta em documentos oficiais, como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN).

Assim, é possível dizer que o edital é a base para a elaboração do livro didático pelas editoras. Nele, os autores e os editores de livros didáticos encontram informações como prazo de inscrição das obras, condições de participação, procedimentos das inscrições e entrega de documentos, bem como critérios de exclusão de uma obra. O edital também especifica como o livro deve ser fisicamente, estabelecendo, por exemplo, o tipo de papel utilizado na sua confecção e o número máximo de páginas.

De posse dessas informações, as editoras, com sua equipe formada por autores, editores, preparadores, revisores, entre outros profissionais, se empenham na elaboração do livro didático.

Depois de finalizadas, as obras didáticas são enviadas à comissão avaliadora do PNLD. O livro didático é submetido inicialmente à avaliação técnica feita por uma Comissão Especial de Recepção e Triagem (CRT) nomeada pelo FNDE, que se baseia nas especificações do edital. As obras aprovadas nessa primeira etapa seguem para a avaliação pedagógica.

Os avaliadores formam a base da complexa estrutura do PNLD, pois são eles que definem se uma obra será aprovada ou não. Essa escolha não é feita de forma arbitrária. Os avaliadores usam um instrumento de avaliação, construído com base no edital e nos documentos oficiais anteriormente citados. O programa preconiza a pluralidade, tanto na constituição da equipe de avaliadores como na diversidade das obras aprovadas.

Após a avaliação das obras didáticas, os avaliadores são responsáveis pela elaboração do Guia de Livro Didático, documento que apresenta uma resenha e informações de cada uma das obras aprovadas pelo PNLD. Esse guia é disponibilizado para os professores, que poderão escolher os livros que melhor se adequam à realidade das escolas nas quais lecionam.

Feita a escolha pelas escolas, uma equipe do governo se responsabiliza pela negociação com as editoras e compra das obras, que são distribuídas às escolas de forma gratuita, garantindo que cada aluno da rede pública de ensino tenha acesso ao livro didático.

Nesse cenário, é possível afirmar que os vários setores envolvidos na produção, na avaliação, na distribuição e no uso dos livros didáticos — onde se inserem o governo, as editoras, as universidades e as escolas — estão relacionados e influenciam uns aos outros, refletindo no material em si.

No que diz respeito às editoras, elas direcionam suas ações tanto para as escolas, onde os livros são escolhidos, quanto para o Estado, instância que delibera e implementa as políticas públicas em educação.

Segundo Cassiano (2007), a escola é considerada pelas editoras de didáticos o mercado-alvo e o governo é o comprador privilegiado e responsável pelas prescrições curriculares, ou seja, é ele que impõe as especificidades para a produção e circulação dos livros didáticos. Não é possível negar, no entanto, que o interesse econômico das editoras é maior que o interesse cultural. De acordo com Gimeno Sacristán (1995 apud CASSIANO, 2007, p. 8):

[...] os editores são ao mesmo tempo agentes culturais e empresários, mas ‘a complexidade e a concentração do capital inclinam a balança para o lado do papel empresário em detrimento do papel do agente cultural’, pois sendo o objetivo principal das editoras a sobrevivência, de acordo com o autor, a qualidade cultural e educativa passará a ser secundária, como ocorre em qualquer outro negócio.

Continuando a reflexão sobre a inter-relação das esferas nas quais circula o manual escolar, apesar de o maior volume de livros comercializados no país ser didático, esse tipo de produto só circula em decorrência da escola, onde ocorre a totalidade de seu uso. É possível constatar uma venda cíclica, diretamente relacionada ao calendário escolar, inclusive a agenda governamental para a avaliação, aquisição e distribuição desses livros é pautada levando em consideração os tempos da escola.

Como dito anteriormente, as três instâncias – governo, editoras e escolas – se inter-relacionam por meio do livro didático, o que permite o estudo desse objeto por um enfoque escalar.

Um discurso bastante comum diz que as escolas sofrem com a verticalidade do processo do PNLD, no qual o governo ocupa o nível mais alto da hierarquia, influenciando o nível seguinte ocupado pelas editoras, que elaboram os livros didáticos que são consumidos pelos professores e alunos, os quais ocupam o último nível hierárquico dessa relação. Essa ideia é justificada por fortes argumentos, sendo o principal deles o fato de o governo ser o responsável por definir pontos importantes do livro didático e a ele recair a função de escolher, comprar e distribuir os livros às escolas. Entretanto, as ideias de Stephen Ball e Richard Bowe, dois pesquisadores ingleses, contradizem essa percepção. Eles propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência (representado pela avaliação nacional feita pelo PNLD), o contexto da produção de texto (representado pelo edital e pela elaboração do livro didático) e o contexto da prática (representado pela tradição escolar marcada pela adoção do livro didático). Ball e Bowe (1992) afirmam que os três contextos estão inter-relacionados, não apresentam uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Sendo assim, uma leitura possível desses trabalhos relacionando-os aos livros didáticos é que não há uma verticalidade ou horizontalidade concreta no processo. Uma evidência disso é que particularidades do cotidiano escolar influenciam as especificidades mencionadas no edital. Citando um exemplo, a dificuldade dos alunos em carregar livros didáticos volumosos diariamente para a escola fez com que o MEC, numa tentativa de sanar o problema, passasse a especificar o número máximo de páginas dos livros didáticos a ser elaborados pelas editoras. Dessa forma, é possível perceber a influência da contextualização, levando a uma generalização do processo.

Considerações finais

É certo que o PNLD e seu produto final – o livro didático – são bastante relevantes para a educação e a economia do país e influenciam as práticas pedagógicas, uma vez que os conteúdos e a forma de ensinar são determinados social e politicamente. Porém, o cotidiano da escola também influencia as outras instâncias, sucumbindo o discurso de que à escola cabe aceitar o que lhe é imposto pelas outras instâncias que participam desse processo.

É indiscutível que política, economia e educação são indissociáveis. Como a corrente atual é de transformação das práticas pedagógicas, mudanças no livro didático se fazem necessárias. Mas essas mudanças são graduais e acontecem ao longo do tempo, por meio de transformações em todas as esferas do processo de elaboração de políticas públicas, produção, distribuição e uso do livro didático, já citadas anteriormente.

Referências

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)**: Apresentação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=668&id=12391&option=com_content&view=article>. Acesso em: dez. 2014.

BRITTO, T. F. **O livro didático, o mercado editorial e os sistemas de ensino apostilados**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Brasília: Senado Federal, jul. 2011.

CASSIANO, C. C. F. **O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)**. Tese (Doutorado); Pontifícia Universidade Católica, São Paulo. 2007.

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

FRACALANZA, H.; MEGID NETO, J. (orgs.) **O livro didático de Ciências no Brasil**. Campinas: Komedi, 2006.

LOPES, A. C. Relações macro/micro na pesquisa do currículo. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 619-635, set./dez. 2006.

MUNAKATA, K. **Produzindo livros didáticos e paradidáticos**. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo. 1997.

OTALARA, A. P. **O tema água em livros didáticos de ciências de primeira a quarta séries do ensino fundamental**. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, 2008.