



## NOTAS SOBRE A CONCEPÇÃO, PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DO LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL

### NOTES ON THE DESIGN, PRODUCTION AND DISTRIBUTION OF TEXTBOOKS IN BRAZIL

Luciano Taveira De Azevedo

#### RESUMO

Neste artigo, apresentamos um itinerário histórico da concepção, produção e distribuição do livro didático de língua portuguesa no cenário educacional, político e econômico do Brasil. Ademais, discutimos a relação dos autores e editoras com as diretrizes políticas do Ministério da Educação (MEC) e apresentamos uma análise dos conteúdos curriculares presentes no livro didático do Ensino Médio a partir da compreensão histórica e política da elaboração de materiais didáticos no país. Nosso aporte teórico traz na sua esteira contribuições de Freitag *et al* (1989); Oliveira *et al* (1984); Batista (2003) e Bunzen (2005). A metodologia utilizada que norteou a pesquisa, da qual as reflexões que se seguem são apenas um recorte de um todo muito maior que o apresentado aqui, é qualitativa e denominada Análise de Conteúdo.

**PALAVRAS-CHAVE:** material didático; avaliação; política; simulacro

#### ABSTRACT

In this article, we present a historical itinerary of the conception, production and distribution of the Portuguese language in the educational, political and economical Brazilian environment. Moreover, we discuss the relationship between authors and publishing companies with the Ministry of Education political guidelines, and we thus present an analysis of the High School course book syllabus from a historical and political understanding of course materials used all over the country. Our theoretical framework is based upon contributions by Freitag *et al* (1989); Oliveira *et al* (1984); Batista (2003) and Bunzen (2005). The methodology that guided our research, from which the following reflexions are only constituent parts of a much bigger whole than the one here presented, is qualitative and it is called Content Analysis.

**KEYWORDS :** teaching material; assessment; policy; simulacrum

#### INTRODUÇÃO

A história do livro didático (se é que existe uma história propriamente dita do livro didático no Brasil) tem o seu início com a abertura do primeiro órgão governamental criado para legislar sobre políticas do livro didático, o Instituto Nacional do Livro (INL), em 1929. Assim, com a criação desse órgão, temos a inauguração de uma história da política do livro didático (doravante, LD). No dizer de Freitag *et al* (1989, p.11),

poder-se-ia mesmo afirmar que o livro didático não tem uma história



própria no Brasil. Sua *história* não passa de uma sequência de decretos, leis e medidas governamentais que se sucedem, a partir de 1930, de forma aparentemente desordenada, e sem a correção ou a crítica de outros setores da sociedade (partidos, sindicatos, associações de pais e mestres, associações de alunos, equipes científicas etc.)

Desse modo, a história do LD encontra-se indissolúvelmente ligada ao conjunto de medidas políticas tomadas para gerir sua produção e distribuição em território nacional. Falar da história do LD é falar desse percurso político que controla sua produção, economia, distribuição e uso nas escolas brasileiras. Mas para entender o LD e construir uma história que lhe seja própria é indispensável recorrer ao momento histórico que possibilitou o aparecimento de políticas educacionais que determinaram a forma e o conteúdo desses manuais. Sobre isso, Oliveira *et al* (1984, p.111) asseveram que “o livro didático é parte do arsenal de instrumentos que compõem a instituição escolar, parte esta, por sua vez, da política educacional, que se insere num contexto histórico e social.” A criação de políticas públicas pelo Estado que façam intervir a ideologia de determinados grupos políticos na confecção dos materiais didáticos que circulam nas escolas é uma forma de assegurar a permanência de um determinado grupo político, bem como as crenças e ideias construídas por esses grupos. Assim, desvincular o objeto LD dos processos histórico-sociais que lhes deram um rosto é perder de vista sua natureza política e, por conseguinte, sua história.

## A REGULAMENTAÇÃO POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO

Na esteira das legislações criadas para gerir a economia e a pedagogia do LD, encontramos o Decreto-lei 1.006 de 30/12/1938 e, por meio desse decreto temos, pela primeira vez na história da política educacional brasileira, os parâmetros que definem o LD:

Art. 2º, § 1º - Compêndios são livros que exponham total ou parcialmente a matéria das disciplinas constantes dos programas escolares; 2º - Livros de leitura de classe são os livros usados para leitura dos alunos em aula; tais livros também são chamados de livros de texto, livro-texto, manual, livro didático (Oliveira, A. L. *apud* Freitag *et ai*, 1989, p. 12-13)



No Artigo 1º desse mesmo decreto, lemos que “é livre no país, a produção ou a importação de livros didáticos” (Oliveira *et al*, 1984, p. 32). Se por um lado, o decreto autoriza a produção e comercialização do LD, por outro lado, impõe condições que estão ligadas, majoritariamente, à utilização desses manuais e determina no Artigo 3º:

os livros didáticos que não tiverem tido autorização prévia, concedida pelo Ministério da Educação, nos termos desta lei, não poderão ser adotados no ensino das escolas pré-primárias, normais, profissionais e secundárias, em toda República. (Oliveira *et al*, 1984, p. 32)

Com a criação e promulgação desse decreto pelo Ministério da Educação, o LD que chega às escolas brasileiras tem uma definição, uma identidade, que será, desse momento diante, normatizada e avaliada pelo Estado. Concomitantemente à definição do que deve ser entendido por livro didático, cria-se uma regulamentação desse material que começa a ser submetido à análises que têm por finalidade filtrar seu conteúdo e formato numa atitude de monitoramento ideológico e político. Assim, a liberdade dos professores e diretores de escolas restringe-se à lista de materiais didáticos autorizados pelo MEC da qual deverão escolher o LD apropriado as suas necessidades didático-pedagógicas.

Embora vejamos na criação do Decreto-lei 1.006 a tentativa necessária de regulamentar a produção e circulação de LDs com fins de controle da demanda do material que ocupa as bancas do alunos das escolas públicas e particulares deste país, não podemos negligenciar o fato de que esse primeiro passo é acompanhado de uma intenção sutil de promover uma regulamentação de outra natureza, por assim dizer, ideológica.

Em 1938, o mesmo Decreto-lei 1.006 criou a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) que é assim descrita nas palavras de Oliveira *et al* (1984, p.33):

Criada no mesmo Decreto-lei 1.006, essa comissão seria inicialmente composta de sete membros, designados pela Presidência da República e escolhidos dentre pessoas de notório preparo pedagógico e reconhecido valor moral, das quais, duas especializadas em metodologia das línguas, três especializadas em metodologia das ciências e duas especializadas em metodologia das técnicas.



Essa comissão, além de realizar a análise e avaliação dos LDs, promovia a indicação de livros para tradução, bem como a abertura de concurso para produção de obras didáticas não existentes no país. No tocante à avaliação dos LDs, a equipe avaliadora devolvia, quando fosse o caso, a obra para que alterações realizadas no texto original permitissem a autorização da obra didática. Feitas as devidas alterações, o LD era novamente submetido à nova avaliação. Mesmo aqueles livros já autorizados pela Comissão e que, em novas edições, promovessem alterações significativas, deveriam submeter-se a novo processo avaliativo na forma da lei. Ao término desse processo avaliativo, “cada livro autorizado teria um registro especial e deveria conter na capa, impresso diretamente ou por meio de etiqueta os seguintes dizeres: livro de uso autorizado pelo Ministério da Educação” (Oliveira *et al*, 1984, p. 33).

O selo do MEC comprovava a autorização do órgão governamental para uso daquele material nas escolas e assegurava uma suposta qualidade da obra em circulação. Contudo, as restrições apresentadas pelo MEC para a elaboração das obras e a avaliação empreendida pela comissão não visavam tão somente garantir a qualidade do LD e o posterior desenvolvimento intelectual que os alunos atingiriam ao manusear obras atualizadas e em constante aprimoramento. Em Freitag *et al* (1989, p.13), lê-se que “essa comissão tinha muito mais a função de um controle político-ideológico que propriamente uma função didática.” A vigilância que se mantém sobre o material escolar garantindo, dessa forma, sua homogeneidade, funciona como um dispositivo ideológico de massificação das consciências por uma elite detentora do poder-saber ligada aos diferentes órgãos governamentais.

Não obstante o aparecimento de críticos que questionaram a legitimidade da CNLD, o Decreto 8.460/45 consolida a legislação 1.006/38 e a Comissão continua exercendo seus plenos poderes no processo de regulamentação do LD. Sem que sejam resolvidos os problemas relacionados à centralização do poder e de manipulação política, a comissão vê-se fortalecida pela legislação de 1945. As críticas ao desempenho da Comissão se intensificam a partir da década de 40 e na década de 60 o acordo MEC/USAID cria a COLTED (Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático).

O acordo firmado entre o MEC/SNEL/USAID (Ministério da Educação/Sindicato



Nacional de Editores de Livros e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional) tinha como objetivo distribuir 50 milhões de livros didáticos para os alunos brasileiros em três anos. Ademais, entre os objetivos da COLTED, encontram-se a implantação de bibliotecas e um curso que treinaria professores e instrutores com a finalidade de executarem trabalhos relacionados ao uso e manutenção dos livros. A parceria entre o governo brasileiro e o americano foi vista por críticos educacionais como uma forma de controle da produção de LDs por parte dos americanos. Essa manipulação era de ordem econômica, técnica, mas também ideológica e assumia uma dimensão considerável na execução dos protocolos de confecção e circulação da produção livresca. Desse modo,

ao MEC e ao SNEL caberiam apenas a responsabilidade de execução, mas aos órgãos técnicos da USAID todo o controle, desde os detalhes técnicos de fabricação do livro até os detalhes de maior importância como: elaboração, ilustração, editoração e distribuição de livros, além da orientação das editoras brasileiras no processo de compra de direitos autorais de editores não brasileiros, vale dizer, americanos (Romanelli *apud* Freitag *et al*, 1989, p. 15).

Com a criação do Programa do Livro Didático (PLID), a COLTED foi extinta em 1971. Vale salientar a amplitude das ações da COLTED na gerência da produção e distribuição do LD, seja por causa da reorientação da política que efetiva a produção de materiais didáticos, seja por causa da organização do seu próprio funcionamento.

Extinta a COLTED, foi criada em 1968, a FENAME (Fundação Nacional de Material Escolar). Esse órgão assumiu o PLID e ficou encarregado de executar as seguintes diligências:

1. definir as diretrizes para a produção de material escolar e didático e assegurar sua distribuição em todo território nacional;
2. formular programa editorial;
3. executar os programas do livro didático e
4. cooperar com instituições educacionais, científicas e culturais, públicas e privadas, na execução de objetivos comuns (Freitag *et al*, 1989, p. 15).

Outra ação desempenhada por esse programa é a de assistência ao estudante carente e que vai se realizar através do PLIDDEF (Programa do Livro Didático – Ensino Fundamental), PLIDEM (Programa do Livro Didático para o Ensino Médio), PLIDES



(Programa do Livro Didático – Ensino Superior) e PLIDESU (Programa do Livro Didático – Ensino Supletivo). Inicialmente geridos pelo INL, esses programas passaram, após a redefinição do PLID, a serem administrados pela FENAME.

Criada em 1983, a FAE (Fundação de Assistência ao Estudante) reúne sob a mesma instituição diferentes programas governamentais tidos como programas de assistência. É o caso do PNAE (Programação Nacional de Alimentação Escolar), PLIDEF (Programa do Livro Didático – Ensino Fundamental) e programas que distribuem bolsas de estudo, material escolar etc. Alvo de críticas que se endereçavam no sentido da centralização da política assistencialista do governo e da inoperância da comissão, não obstante o amplo poder que lhe foi conferido, o comitê da FAE é desativado em 1985 e, através do Decreto 91.542 de 19/08/85, o PLIDEF dá lugar ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Atuando através da FAE até 1997, data da extinção desse órgão, as funções do PNLD restringiam-se à compra e distribuição gratuitas de livros didáticos que eram escolhidos pelos professores e, em seguida, enviados às escolas. Devido ao fim desse órgão, o PNLD passou a exercer suas funções através do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE reformulou as diretrizes e a política de escolha, aquisição e distribuição de LDs a partir das discussões que vinham sendo desencadeadas em vários setores da sociedade acerca da qualidade do material didático que chegava às escolas brasileiras. Esses estudos e investigações que emanavam, sobretudo da esfera acadêmica, denunciavam “a falta de qualidade de parte significativa desses livros: seu caráter ideológico e discriminatório, sua desatualização, suas incorreções conceituais e suas insuficiências metodológicas” (BATISTA, 2003:28). Embora o MEC tenha feito intervenções através de programas – já citados em outro lugar deste texto – no que diz respeito à confecção e qualidade do LD, essas intervenções nem sempre foram sistemáticas e eficazes no sentido de garantir a produção de um material que apresentasse um nível satisfatório de qualidade, seja técnica ou didático-pedagógica.

Desde 1990, o MEC intervém diretamente na discussão que então se desenvolve acerca da qualidade dos materiais didáticos. Essa iniciativa é assim descrita por Batista (2003, p. 29):



Em primeiro lugar, em 1993, por meio do Plano Decenal de Educação para todos, assume, como diretrizes, ao lado do aprimoramento da distribuição e das características físicas do livro didático adquirido, capacitar adequadamente o professor para avaliar e selecionar o manual a ser utilizado e melhorar a qualidade desse livro, por intermédio da definição de uma nova política do livro no Brasil. Também em 1993, em segundo lugar, o Ministério forma uma comissão de especialistas encarregada de duas principais tarefas: avaliar a qualidade dos livros mais solicitados ao Ministério e estabelecer critérios gerais para a avaliação das novas aquisições.

Estabelecidas essas ações, deu-se início um processo de avaliação sistemática dos materiais didáticos que seriam analisados por comissões formadas por áreas de conhecimento. Essas comissões eram compostas por professores dos três níveis de ensino que, sob a coordenação da Secretaria de Educação Fundamental (SEF), elaboraram os critérios que norteariam a avaliação dos LDs. Dentre os critérios definidos por essas comissões, encontram-se aqueles que se referem aos aspectos técnicos e didático-pedagógicos, como a qualidade gráfica e a correta apresentação e utilização dos conceitos, e aquele que diz respeito ao aspecto ético da obra, assim definido: a obra não pode expressar preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (BATISTA, 2003).

Os primeiros resultados desse procedimento avaliativo adotado pelo Ministério acarretaram na criação de um Guia de Livros Didáticos que foi enviado às escolas para análise dos professores encarregados de escolher os livros que seriam comprados pelo MEC. Desse modo, os professores passam a assumir, em princípio, um papel importante na economia do LD, uma vez que a escolha do livro feita por eles é fundamental para a negociação do Estado com as editoras e a finalização do processo de aquisição do material.

Desde a sua criação em 1985, o PNLD tem sofrido reformulações em sua política de atuação na avaliação e distribuição de materiais didáticos. Essas mudanças são decorrentes das novas orientações impostas pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Conselho Nacional de Educação (CNE) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN). Mudanças realizadas no critério de seleção dos livros inscritos e que se encaminham pelos aspectos teórico-metodológicos das obras têm uma relação estreita com as novas



exigências feitas pela legislação em vigor, sobretudo, pelos PCNs, que têm proposto novas abordagens teóricas e metodológicas para o ensino das disciplinas constantes do currículo escolar.

Em 2004, um novo programa é implantado pelo Governo Federal: o Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM). Esse programa tem características semelhantes as do PNLD, uma vez que seu objetivo é promover a avaliação e distribuição de LDs para alunos do Ensino Médio das escolas públicas brasileiras. A execução do programa é realizada através do FNDE e da Secretaria de Educação Básica (SEB). Segundo dados apresentados no site do FNDE, o programa

distribuiu, no final de 2005, livros de português e matemática para 7,01 milhões de estudantes das três séries do ensino médio, matriculados em 13,2 mil escolas públicas de todas as regiões de todo país (FNDE, 2009).

Em 2008, esse número subiu para 43,1 milhões de exemplares ao custo de R\$ 416,9 milhões e foram distribuídos livros das disciplinas de português, matemática, física, biologia e geografia, além da reposição de história e química.

O PNLEM, à semelhança do PNLD, adotou um catálogo que lista os livros inscritos e aprovados pelo programa. Essa avaliação feita por comissão designada pelo MEC compreendeu dois momentos que consistiram da averiguação das especificações técnicas (formato, matéria-prima e acabamento) e da avaliação dos aspectos conceituais, metodológicos e éticos.

Seguindo a política de avaliação dos livros executada no PNLD, o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, em consonância com as determinações apresentadas pela LDB, estabeleceu os seguintes critérios para aprovação das obras inscritas: a) correção e adequação conceituais e correção das informações básicas; b) coerência e pertinência metodológicas; c) preceitos éticos (CATÁLOGO DO PNLEM, 2009)

Além dos aspectos técnico-pedagógicos, os autores devem considerar, no processo de elaboração da obra didática, aspectos igualmente relevantes pelo PNLEM, como aqueles que envolvem a realidade escolar e a interação em sala de aula. Essas recomendações estão assim dispostas no Catálogo:

A obra didática deve considerar, em sua proposta científico-pedagógica, o perfil dos alunos e dos professores visados, as características gerais da escola pública e as situações mais típicas e frequentes da interação



professor-aluno, especialmente em sala de aula. Além disso, nos conteúdos e procedimentos que mobiliza, deve apresentar-se como compatível e atualizada, seja em relação aos conhecimentos correspondentes nas ciências e saberes de referência, seja no que diz respeito às orientações curriculares oficiais (PNLEM, 2009).

Desse modo, o PNLEM visa garantir a regulamentação e o controle da produção do material didático e do ensino em todo território nacional a partir de iniciativas que conjugam os diferentes setores envolvidos na produção e distribuição desse material: autores, editoras, comunidade universitária, secretarias de educação dos estados e municípios, Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) etc.

Passando em revista a relação que o Estado estabelece com a produção do livro didático no país mediante uma política intervencionista que regula os processos envolvidos em sua confecção e distribuição, concluímos que essa relação se reveste de um caráter eminentemente restritivo, quando não ideológico, da avaliação desses manuais. Desde a criação da CNLD pelo Decreto-lei 1.006, temos o início da implementação de uma política que visa regulamentar a produção do LD a partir do exercício de uma constante vigilância que impõe um modo de ser ao material didático inscrito nos programas do MEC. Essa vigilância e as diretrizes que a materializam encontram-se fundamentadas, geralmente, nos documentos oficiais do Ministério da Educação, de modo que os critérios utilizados para a avaliação desses manuais são construídos levando-se em consideração as determinações e propostas desses documentos.

Assim, os livros inscritos nos programas oficiais do governo que almejam aprovação das comissões instituídas pelo Ministério e atuantes nesses programas, terão que se conformar, tanto quanto possível, às diretrizes impostas por essa política centralizadora do Estado. Discorrendo sobre os mecanismos políticos que regulamentaram a produção e a distribuição do LD no período da ditadura militar, Freitag *et al* (1989, p. 22) assim se expressa:

Nem mesmo as editoras, que à luz de seu poderio econômico teriam condições de influenciar o conteúdo e a distribuição dos livros didáticos, têm usado a sua força para participar com propostas próprias das decisões políticas sobre o livro didático. (...), elas preferem seguir as instruções



dadas pelo Estado a respeito do currículo mínimo (núcleo comum e sua adaptação), deixando que o Estado encomende, isto é, compre o maior número de livros de sua coleção. Para tal, elas seguem à risca os pareceres emitidos pelos Conselhos Federal e Estadual, nos quais esses currículos são sancionados.

Mas não são apenas as editoras que têm que se adaptar aos ditames impostos pelo Estado, uma vez que os autores também devem se submeter aos critérios estabelecidos pelos programas e a todo um conglomerado de leis, parâmetros e diretrizes que organizam o contexto educacional. Scipione *apud* Oliveira *et al* (1984, p. 71) assinala em Mesa Redonda sobre o Livro Didático<sup>1</sup> que o autor é obrigado a analisar as propostas curriculares dos estados para tentar aproximar o seu livro; ou seja, o critério para a edição de um texto é aproximá-lo ao máximo das propostas curriculares dos estados.

Apesar das mudanças que foram se efetuando ao longo da história dos procedimentos políticos adotados para a regulamentação do LD no contexto educacional brasileiro, o teor restritivo e centralizador ainda perdura nos programas atuais, como o PNLD e PNLEM executados pelo FNDE. A criação de critérios que regulamentam a qualidade e a distribuição dos livros didáticos é de responsabilidade, quase que exclusivamente, dos órgãos do Governo Federal e das comissões formadas por especialistas advindas das universidades. Outro fator que contribui para a centralização das ações sobre os materiais educacionais reside no financiamento exclusivo pelo Governo Federal. Em 1993, houve uma tentativa de descentralização do planejamento e execução do PNLD e estados como Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo aderiram à proposta, mas tiveram dificuldades em operacionalizar o PNLD e voltaram ao programa centralizado (BATISTA *et al*, 2003).

Autores e editoras têm reagido às diretrizes impostas pelo MEC nas últimas avaliações do PNLD. Essa resistência concretizou-se sob a forma de vários mandados de segurança e uma intensa ação de desqualificação do programa na imprensa (BATISTA *et al*, 2003). Contudo, o programa se mostra irreduzível em executar sua política restritiva e

---

<sup>1</sup> Evento realizado em 1º de outubro de 1981, a Mesa Redonda sobre o Livro Didático foi realizada conjuntamente pela ABT – Associação Brasileira de Tecnologia Educacional e a FUNBECC – Fundação Brasileira para o Desenvolvimento do Ensino de Ciências.



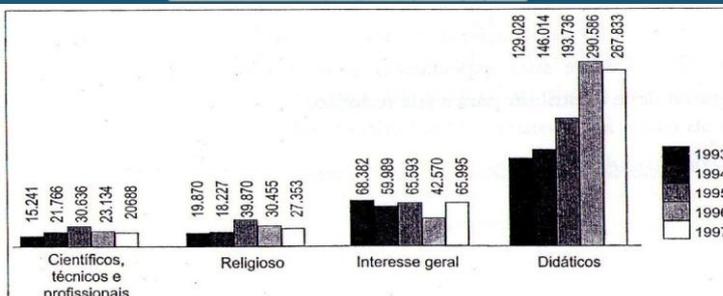
regulamentadora que estabelece no Catálogo do PNLEM 2009 critérios eliminatórios que abrangem aspectos relacionados à correção e adequação conceituais e correção das informações básicas, coerência e pertinência metodológicas e preceitos éticos, além da observância dos preceitos legais e jurídicos (Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei nº 10.639/2003, Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio, Resoluções e Pareceres do Conselho Nacional de Educação etc). A citação desses critérios eliminatórios é suficiente para o desenvolvimento de uma reflexão consistente e séria sobre o caráter coercitivo dos programas de avaliação de materiais escolares e a relação e lugar estabelecido para autores e editores nesse emaranhado de diretrizes.

## **A RELAÇÃO ENTRE AUTORES, EDITORES E AS DIRETRIZES DO ESTADO**

No capítulo 1, expusemos o papel do Estado na execução de uma política de regulamentação das tarefas de produzir e distribuir materiais didáticos no país e atentamos para a relação entre autores/editoras e as diretrizes fornecidas pelo MEC para a confecção das obras inscritas nos programas que avaliam a qualidade desses materiais. Neste tópico, aprofundaremos a relação entre autores/editoras e as políticas do Estado a partir do viés da economia da produção didática e das orientações teórico-metodológicas que estão relacionadas mais diretamente ao fluxo da produção acadêmica.

O crescimento do mercado educacional no Brasil vem assumindo dimensões significativas nos últimos anos. A produção de livros didáticos teve um aumento considerável entre 1993-1997, além de apresentar uma liderança notável em relação aos livros classificados em outras categorias, como religioso, científico, técnico etc. O quadro abaixo exemplifica esse crescimento:

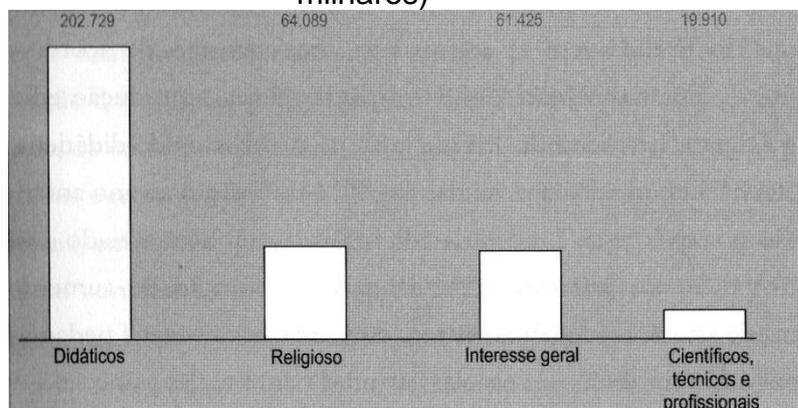
Gráfico 0.2 Produção de exemplares por subsetor editorial no Brasil – 1993-1997  
(em milhares)



(Fonte: Fundação João Pinheiro e Cerlalc)

Esse crescimento em relação à produção dos didáticos também pode ser verificado nas estatísticas que indicam a porcentagem de venda desses materiais. Assim, a venda de exemplares de LDs, em 1997, correspondeu a 58% do total de livros impressos vendidos no país e, em 1998, esse percentual subiu para 64% do total (BATISTA, 2003). Vejamos os gráficos:

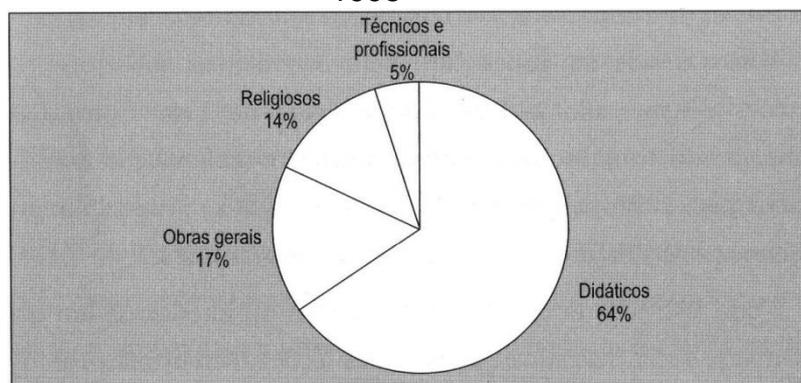
Gráfico 0.3 – Venda de exemplares por subsetor editorial no Brasil – 1997 (em milhares)



(Fonte: Fundação João Pinheiro e Cerlalc)

Gráfico 0.4 – Participação dos subsetores editoriais por exemplares vendidos -

1998



(Fonte: Fundação João Pinheiro)

Levando-se em consideração que, em 1998, do total de vendas efetuadas pelo setor editorial de livros didáticos, 32% corresponde às aquisições feitas pelo FNDE, é possível concluir acerca da dependência das editoras em relação às políticas educacionais, políticas do livro didático e dos cronogramas de encomenda e aquisição por parte do MEC (OLIVEIRA *et alii*, 1984). Essa dependência das compras do Governo e as grandes somas de dinheiro que são destinadas para efetivação dessas compras<sup>2</sup> acarretam uma concentração maior do setor editorial na produção de didáticos, como mostra o gráfico 0.4. Além disso, as editoras mobilizam diversas estratégias para corresponder, por um lado, às diretrizes gerais do MEC e, por outro, às expectativas dos professores que são aqueles que finalizam o processo avaliativo dos LDs inscritos.

Na esteira que compreende a concepção e a produção do LD, temos a figura do autor que também se encontra submetido a essas mediações que se imbricam num complexo movimento que envolve diferentes setores e atores sociais e implica quatro momentos inter-relacionados: i) concepção (autores, diretor da coleção, ilustrador, conselheiros técnicos; ii) edição (editor, tipógrafo, paginador); iii) avaliação (professores convidados pelas editoras, pareceristas do MEC, acadêmicos) e iv) utilização (experimentadores, divulgadores, professores, alunos) (GÉRARD; ROEGIERS *apud* Bunzen, 2005, p. 80). Partindo desses dados, não podemos pensar a produção do LD apenas como uma criação exclusiva do autor, uma vez que essa criação, antes mesmo

<sup>2</sup> A planilha com os valores negociados com as editoras no PNLEM 2009 apresenta um total de R\$ 416.907.918,43.



de ser iniciada, já se encontra sob as orientações de toda uma equipe editorial e diretrizes estatais.

Desse modo, o autor se encontra entre três polos de onde emanam essas orientações e diretrizes que são: a) o Estado; b) a universidade e c) a editora. Esses três polos que participam da produção do LD, em parceria com o autor, encontram-se em permanente diálogo, de modo que as diretrizes impostas pelo Estado buscam fundamentos no conhecimento produzido pelas universidades que são, por sua vez, condensadas pelas editoras e discutidas com o autor. Sobre essa relação entre os documentos oficiais do Estado e a produção acadêmica, citamos o Catálogo PNLEM (2009, p. 13):

(...) o PNLEM apoia-se no aprimoramento de quase uma década do processo de avaliação de obras didáticas, iniciado no PNLD. Esse aprimoramento é decorrente da experiência acumulada em avaliações anteriores, da melhoria da qualidade das obras apresentadas em cada edição daquele Programa e, também, produto do debate e da pesquisa que vêm ocorrendo no meio acadêmico, desde 1995.

É interessante notar que a produção acadêmica, seja sobre o livro didático (tomado como objeto de investigação), seja sobre os conhecimentos inerentes às diferentes disciplinas e saberes, não teve o mesmo impacto sobre a produção do material didático em programas como CNLD, COLTED, FENAME e outros, como terá nas avaliações realizadas a partir da década de 90. Isso se deve ao fato de que o interesse pelo LD, enquanto objeto de investigação científica, tem seu início na década de 80 e se configura como um saber indiscutivelmente recente. Em se tratando de livros didáticos de Língua Portuguesa, a produção acadêmica sobre ensino de língua materna, iniciada por volta da década de 60, intensificou-se consideravelmente nas últimas décadas e (re)configurou documentos governamentais acerca do ensino de Língua Portuguesa, currículos e manuais didáticos. Em Oliveira *et al* (1984, p. 75), lemos que

a situação do autor do livro, nesse contexto, revela-se cada vez mais difícil (...). De um lado, as modernas teorias, tecnologias e técnicas pedagógicas exigem, para a produção do livro didático atualizado, uma equipe multidisciplinar onde o indivíduo raramente consegue ser identificado, ao final da tarefa.

Assim, a autoria do LD é compartilhada com diferentes polos institucionais, entre eles, a universidade. O saber acadêmico, por sua vez, legitima as orientações estatais às quais o autor terá que se enquadrar a fim de ter seu livro aprovado. Abaixo, disponibilizamos uma página da Ficha de Avaliação dos livros didáticos de língua portuguesa inscritos no PNLEM 2009 que aponta para a exigência do MEC a respeito da adequação teórica.

Exemplo 0.4<sup>3</sup>

FICHAS DE AVALIAÇÃO RELATIVAS A ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS  
DAS ÁREAS DE LÍNGUA PORTUGUESA E LITERATURA BRASILEIRA

FICHA 2. LEITURA E PRODUÇÃO DE TEXTOS

2.1. Conceitos gerais

a) O texto é concebido como um processo construído em situação de interação?  
(Ou é considerado apenas um produto, desvinculado da situação comunicativa?)

SIM  NÃO  
 O  B  S  I

b) A concepção de leitura contempla a possível multiplicidade de sentidos construídos a partir do texto?  
(Ou contempla o texto como dotado de um único sentido hegemônico?)

SIM  NÃO  
 O  B  S  I

c) A produção textual é concebida em suas diversas etapas do processo de construção: planejamento, execução e revisão?

SIM  NÃO  
 O  B  S  I

d) A obra apresenta problemas conceituais graves quanto à concepção de texto e quanto aos fatores de textualidade (aceitabilidade, situacionalidade, informatividade, intertextualidade e conectividade)?

SIM  NÃO  
 O  B  S  I

Essa ficha avaliativa, elaborada pelo MEC, confirma a articulação entre o Estado e a produção acadêmica. Esse cliente majoritário das editoras que é o Estado exige um produto dito de qualidade e estabelece, baseado no saber acadêmico, os critérios que nortearão a produção do material que será consumido. De acordo com isso, os autores, ancorados no conhecimento produzido na academia e nas determinações estatais, elaboram a obra didática.

Essa preocupação e esforço dos autores em aproximar-se das orientações emanadas do MEC e das abordagens teóricas produzidas na universidade acerca do ensino de leitura, produção textual e gramática ficam evidenciados na *Introdução* do manual do professor do livro *Português: linguagens*:

<sup>3</sup> Legenda: O – Ótimo; B – Bom; S – Suficiente; I – Insuficiente.



Esta obra chega à sua quinta edição, reformulada e atualizada. Se as mudanças das edições anteriores procuraram atender às propostas feitas pela Lei de Diretrizes e Bases, pelas Diretrizes Curriculares e pelos Parâmetros Curriculares Nacionais – Ensino Médio (PCNEM), esta edição procura levar em conta, além dos princípios e das sugestões desses documentos, as propostas dos Parâmetros Curriculares Nacionais + Ensino Médio (PCN+) e as últimas discussões sobre ensino de língua, de produção de textos e de literatura travadas na esfera acadêmica. (MP, 2005, p. 3)

As opções do autor por determinados encaminhamentos didático-pedagógicos têm que estar alinhadas às propostas curriculares, à legislação educacional e ao arcabouço teórico estabelecido nos critérios avaliativos, bem como ao conhecimento produzido na universidade.

Outro elemento que medeia a relação entre autor e LD é a editora. Ela participa ativamente de todas as etapas de confecção do livro didático: desde o primeiro contato com os autores até à execução das estratégias de marketing e propaganda e distribuição. Todo o material selecionado é rigorosamente analisado pela equipe editorial que define o que vai para o livro e o que é excluído. A máquina editorial define o projeto da obra juntamente com os autores e decide sobre os textos e imagens adequados para figurarem na coleção, discutem questões de linguagem e do(s) modelo(s) didático(s), realizam (re)leituras constantes com a finalidade de fazer ajustes nas unidades temáticas e, assim, se constituem como um interlocutor privilegiado que intervém diretamente na construção dos elementos do LD (BUNZEN, 2005).

A marca do grupo editorial que lança a coleção didática no mercado é relativamente determinante para a aquisição desse produto, seja pela rede pública ou privada. Em 1984, Oliveira *et al* (1984, p. 74) já afirmava que “hoje ninguém sabe o nome do autor de livro didático e o que parece contar mais na escolha do livro a ser adotado é o prestígio das editoras.” Acreditamos que, na atualidade, as editoras têm procurado aliar o prestígio que possuem no mercado editorial ao reconhecimento dos autores no meio escolar e acadêmico. Isso se deve ao fato de que os autores de livros – geralmente professores da educação básica ou superior – têm, por meio de outras publicações e não apenas a de didáticos, se aproximado dos leitores que (re)conhecem sua competência e acabam por adquirir a coleção didática que traz seus nomes.



Sob às orientações do Estado e das editoras, os autores de LDs se veem constantemente solicitados a atender as exigências que garantem a aprovação pelos programas avaliadores do MEC e o lucro desejado pelas editoras. Assim, atualizar-se e se manter a par das novas demandas do mercado é imprescindível para que suas obras, uma vez aprovadas pelo MEC e adquiridas junto às editoras, figurem nas cadeiras dos alunos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É indiscutível a importância do PNLD e PNLDEM no cenário educacional brasileiro, uma vez que temos pela primeira vez na *história* da produção e avaliação de materiais didáticos de língua portuguesa um programa que apresenta ações que se perpetuam ao longo dos anos sem engessamentos, mas realizando as mudanças necessárias ao amadurecimento das funções que reúne e operacionaliza no âmbito da educação nacional. A crítica que aqui se faz diz respeito ao mecanismo utilizado para avaliar os LDPs que, em alguns aspectos, se apresenta restrito e reduzido a determinados conceitos acadêmicos, de maneira que editores e autores se veem na obrigação de atender as solicitações do programa e passam, assim, a produzir materiais que parecem estar de acordo com as propostas conceituais do PNLD, mas não realizam efetivamente essas propostas nos objetos de ensino-aprendizagem. Assim, os livros didáticos aprovados pelo programa mais parecem um simulacro construído pelos discursos que emanam das instituições governamentais que um material efetivamente voltado para um ensino de língua portuguesa que permite ao aluno se comunicar com competência.

## REFERÊNCIAS

BUNZEN, C. S. *Livro didático de língua portuguesa: um gênero do discurso*. Dissertação (Mestrado em Lingüística) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Estudos da Linguagem, Unicamp, Recife, 2005.

CEREJA, W. R.; MAGALHÃES, T. C. *Português: linguagens*. v 1, 2 e 3. 5 ed. São Paulo: Atual Editora, 2005



FREITAG, B. et alii. *O livro didático em questão*. São Paulo: Cortez, 1989

FNDE. *Programas de livros didáticos*. Brasília, 2009.

MEC. *Catálogo do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio*. Brasília, 2009.

MEC. *Orientações Curriculares para o Ensino Médio: linguagens, códigos e suas tecnologias*. MEC, 2008.

OLIVEIRA, J. B. A et alii. *A política do livro didático*. São Paulo: Sumus; Campinas: Editora da Unicamp, 1984.