

21/01/99

## O LIVRO DIDÁTICO NO SISTEMA DE ENSINO PÚBLICO DO BRASIL

Guiomar Namó de Mello  
Diretora Executiva da Fundação Victor Civita

### Alguns conceitos-chave

1. **LIVRO DIDÁTICO.** É o livro de uso individual do aluno, em geral “indicado” ou “adotado” pelo professor. Dessa forma, e especialmente no Brasil, o mais comum é que todos os alunos de uma mesma turma ou classe usem um mesmo livro. Sua aquisição ou é feita individualmente pela família ou em maiores quantidades pela escola, pelo governo para todas as escolas do sistema, por um consórcio ou associação de escolas, etc.
2. No Brasil têm prevalecido os seguintes conceitos em relação à “propriedade” do livro didático:
  - a) **LIVRO DIDÁTICO DO ALUNO.** Nas primeiras e segundas séries, o livro é considerado propriedade do aluno, podendo ser rabiscado, desenhado, preenchido, etc. Nesse sentido, é considerado “descartável”. Esses livros são comprados em grandes quantidades todos os anos.
  - b) **LIVRO DIDÁTICO DA ESCOLA.** Das terceiras séries em diante, o livro é entregue ao aluno no início do ano letivo para seu uso individual (inclusive para levar para casa), mas ao final deve ser devolvido em bom estado e cabe à escola zelar/recuperar o livro. É comum nestes casos que o livro seja acompanhado por um “caderno de atividades”, no qual a criança pode escrever. A maior parte deles também possui manuais do professor. Este tipo de livro é adquirido todos os anos, mas apenas em redor de 30% do total para reposição de exemplares inutilizados.
  - c) **LIVRO PARADIDÁTICO.** São livros informativos, de literatura, livros sobre temas específicos, de histórias infantis, entre outros. Não são ainda livros de bibliotecas, porque são adquiridos em função de objetivos curriculares específicos de cada série, ciclo ou classe. Tais livros são de propriedade das escolas. Esse tipo de livro pode ou não vir com manual do professor.
  - d) **BIBLIOTECAS ESCOLARES.** Costumam conter, além de obras para os alunos, algumas destinadas aos professores, além de obras de referência, atlas, mapas, etc. Há países nos quais as bibliotecas escolares administram o fluxo diário dos livros didáticos utilizados pelos alunos para facilitar o acesso e utilização dos mesmos livros por diferentes turmas ou classes.
  - e) **LIVRO E CURRÍCULO.** Por causa da organização curricular e pedagógica do sistema de ensino brasileiro, os livros de primeira à quarta série do Ensino Fundamental podem ser organizados por série, a começar da famosa “cartilha” de alfabetização, porque a professora até esse ponto é única ou polivalente. No passado, isso levou a iniciativas interessantes e criativas de livros interdisciplinares destinados a cada série, abrangendo conteúdos curriculares diversificados. A partir da quinta série do Ensino

Fundamental até a terceira do Ensino Médio, o currículo é disciplinarista e o livro didático seguiu essa tradição: em geral, é escrito para uma disciplina específica. Ao longo das duas últimas décadas, o currículo se fragmentou muito, com criação e introdução de muitas disciplinas. Isso resultou numa quantidade excessiva de livros por aluno, se a família, a escola ou o governo quiserem fornecer um livro para cada disciplina. Esse tipo de relação entre o livro e o conteúdo curricular é atrasado, vai na contramão das tendências atuais de interdisciplinaridade, além dos problemas financeiros que acarreta.

### **As políticas de provisão do livro didático no ensino público**

1. Nos países em desenvolvimento é difícil que a família tenha poder aquisitivo para comprar o livro didático. De diferentes formas, esse insumo básico para a qualidade de ensino é subsidiado pelo poder público. Desde a criação do salário educação e da FAE, o Brasil teve alguma política de provisão de livros, apesar dos vícios políticos e da irregularidade de recursos financeiros. Em linhas gerais, essa política significou: (a) provisão do livro didático para o ensino obrigatório, pelo menos nas quatro séries iniciais; (b) bem no início (anos de 1960), fortalecimento dos Estados para selecionar, licitar e distribuir o livro didático que, no final da década, foi reorientado pela centralização de todo o processo em Brasília (década de 1970/80)<sup>1</sup>; (c) associação com o setor privado para a produção e distribuição dos livros<sup>2</sup>.
2. **Como era antes (entre final dos anos de 1960 e início de 1990):**
  - a) Aquisição toda centralizada em Brasília – grandes licitações, grandes lobbies das editoras, forte influência política na definição dos títulos e números de exemplares;
  - b) Controle de preço, mas pouco ou nenhum controle de qualidade;
  - c) As editoras visitavam as escolas ou enviavam correspondência aos professores;
  - d) Os professores faziam suas escolhas e encaminhavam ao MEC/FAE, atual FNDE;
  - e) Em Brasília, tudo era consolidado e faziam-se as licitações;
  - f) Os pacotes para as escolas eram distribuídos inicialmente por grandes transportadoras, depois pelo correio;
  - g) Havia muito atraso na entrega - na maior parte das escolas do país, os livros não chegavam antes do segundo semestre do ano letivo;

---

<sup>1</sup> O Estado de São Paulo chegou a ter uma fundação dedicada apenas ao livro escolar: a FLE (Fundação do Livro Escolar) que foi dirigida durante vários anos pelo Pedro Paulo Popovic depois (creio) que ele deixou a Abril. A FLE, estadual, fundiu-se com o CENAFOR, federal, durante o período da operação desmanche do governo Sarney e dessa fusão resultou a atual FDE Fundação para o Desenvolvimento da Educação, que ainda é a instância executora da PNLD em São Paulo e das licitações para compra de assinaturas da Nova Escola.

<sup>2</sup> Há três grandes modelos para a provisão de livros didáticos nas escolas: o estatal geralmente do livro único, no qual o governo produz e distribui, muitas vezes licitando ou fazendo concurso do conteúdo dos textos com os autores (exemplo mais típico: México e os então países socialistas); o da associação estado/editoras privadas no qual estas produzem os livros e o estado adquire e distribui, podendo ou não haver controle de qualidade e de integridade do processo licitatório (exemplo: Brasil); o totalmente privado no qual o setor privado produz, a família adquire ou o estado subsidia a família para aquisição individual, deixando o controle da qualidade a cargo do mercado isto é, dos mecanismos que escolas e professores têm para acessar, selecionar e indicar o livro (Ex. EUA).

- h) O atraso devia-se não só a problemas de gestão como ao fluxo de recursos financeiros muito irregular (um ano havia, outro não).

### **Fase intermediária**

1. Já em meados dos anos de 1980, por insistência do Banco Mundial, quando se preparou e negociou o Projeto Nordeste (investimentos de 800 milhões de dólares na melhoria da educação pública do Nordeste), o governo iniciou estudos para mudar toda a situação. A conclusão foi a de que a reforma teria de ser radical;
2. Coube ao governo FHC implementar parte das recomendações dos estudos financiados pelo Banco Mundial, agregando ainda iniciativas próprias.

### **Como está hoje**

1. Pode-se afirmar que, para o ensino obrigatório (primeiro grau), possuímos uma política mais coerente, preocupada com a qualidade e que, progressivamente, está descentralizando decisões e recursos para a compra do livro didático do Ensino Fundamental.
2. Todas as crianças matriculadas no Ensino Fundamental brasileiro recebem hoje pelo menos dois, muitas vezes até quatro livros didáticos para seu uso pessoal.
3. Nas primeiras e segundas séries, o livro é considerado da criança e não é devolvido no final do ano; nas séries de terceira a oitava, o livro é considerado da escola e devolvido ao final do ano.
4. A descentralização dos recursos do salário-educação para os Estados que quiserem e puderem adquirir os livros do Ensino Fundamental está gerando capacidade de gestão; e alguns Estados, por sua vez, estão tomando iniciativas de descentralizar para municípios ou escolas.
5. Por enquanto, os Estados que assumiram plenamente foram: São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Em outros estados do Sul/Sudeste, o processo está adiantado (segundo me informam), mas ainda não se iniciou. É interessante ver como São Paulo e Minas criaram processos inovadores para que os professores conheçam e escolham os livros:
  - feiras de livros anuais, oficinas regionais de trabalho, exposições monitoradas para os professores, vídeos... sempre com intensa cooperação das editoras, que também estão aprendendo a ter uma abordagem mais educativa e menos agressiva comercialmente.
  - em Minas, o dinheiro para a compra dos livros está (ou estava) indo diretamente para as escolas - o governo estadual só repassa o que recebe do FNDE;
  - em São Paulo, as licitações são feitas na administração central da Secretaria de Educação, mas o processo de escolha do livro é bem

descentralizado; as oficinas pedagógicas que funcionam nas Delegacias Regionais atuam na aproximação entre editores e escolas e na orientação destas últimas para a escolha do livro didático;

- São Paulo, com o mesmo recurso que antes era gasto centralizadamente pelo FNDE, está ainda adquirindo módulos interdisciplinares paradidáticos que, em média, alocam dois livros de temas variados para cada aluno e que ficam nas salas-ambientes, nas classes, etc.

6. O MEC assumiu um papel de avaliador/controlador da qualidade do livro didático no país, induzindo a melhoria de qualidade sem impor ao professor um único tipo de livro. Por meio de comissão de professores especialistas, submete todos os livros que as editoras oferecem nas escolas a uma avaliação rigorosa que resulta no seguinte:

- a) Livros Recomendados, com três graus: excelentes (três estrelas), muito bons (duas estrelas), bons (uma estrela);
- b) Livros sem nenhuma estrela, são aqueles que não foram reprovados, mas também não mereceram nenhum destaque de qualidade do MEC;
- c) Livros reprovados.

Os professores, assediados pelas editoras, podem adotar as duas primeiras categorias: livros estrelados e livros não estrelados. **É PROIBIDO ADOTAR LIVROS REPROVADOS.**

- d) Nos últimos três anos, vem aumentando consideravelmente o número de professores que elegem livros adotados estrelados;

7. No Nordeste, a compra dos livros é feita com recursos do Projeto do Banco Mundial (o mesmo que insistiu na descentralização para o Brasil), mas como o Banco exige licitação internacional, ela ainda é feita centralizadamente... (Qual Estado nordestino teria capacidade de fazer licitação internacional para compra de livros?)

8. Um novo projeto do Banco foi negociado recentemente e chamado FUNDESCOLA (investimentos de 2 bilhões de dólares) - será a continuidade do Projeto Nordeste estendido agora também para o Norte e Centro-Oeste do país. Afirma-se que, para esse empréstimo, o Brasil está impondo como uma de suas condições a compra descentralizada de livros por meio de um fundo a nível estadual, ao qual as próprias escolas terão acesso (?!!).

9. Tudo indica que a descentralização levará a um melhor aproveitamento de recursos, diversidade entre os Estados, maior respeito pelas diferenças regionais e de alunados, aumento de procura por livros que não são tipicamente didáticos (paradidáticos, atlas, outros materiais, etc).

10. Finalmente, deve-se considerar que a esfera nacional/federal também está induzindo mudanças nos livros didáticos, via atuação do CNE e do MEC na organização curricular do ensino público e privado:

- a) Novas Diretrizes Curriculares fixadas pelo Conselho, obrigatórias para todos os níveis de ensino público e privado, definindo normativamente o modelo curricular do país (não as disciplinas nem os conteúdos específicos);
- b) Parâmetros Curriculares – PCNs –, desenvolvidos pelo MEC para o Ensino Fundamental e Médio (primeira a quarta série do Ensino Fundamental já publicados; de quinta a oitava do Fundamental e Ensino Médio a serem publicados em início deste 1999); recomendações de conteúdos e tratamentos didáticos dos currículos que, mesmo não sendo obrigatórios, servirão de referência para a produção do livro didático no país.

### **Oportunidades atuais**

1. O mercado do livro didático é imenso e na maioria pobre. O subsídio público o torna mais atrativo: são 36 milhões de matriculados no Ensino Fundamental, dos quais apenas 10% no ensino particular.
2. **A política de provisão do livro didático para a escola pública está consolidada no que se refere ao Ensino Fundamental.** Aqui, as grandes mudanças serão de gestão e de qualidade/conteúdo, num mercado que viverá um duplo movimento: descentralização e diversificação.
  - a) No que diz respeito à qualidade, passam a ter impacto: as avaliações do MEC e as novas orientações curriculares, inclusive com os temas transversais que não pertencem a nenhuma disciplina específica, mas deverão estar presentes em todas elas onde couber (saúde, meio ambiente, direitos humanos, sexualidade, entre outros). Lenta mas continuamente, as avaliações e orientações curriculares servirão como referência para os professores que passarão a ser consumidores um pouco mais qualificados. É quase um processo de “capacitação” do professor para selecionar o livro que, por sua vez, faz parte de um processo maior de preparação da escola para formular e executar sua proposta pedagógica própria.
  - b) No que diz respeito à gestão, vai se observar daqui em diante: descentralização, maior participação de Estados, municípios e escolas/comunidades na escolha do livro e, conseqüentemente, maior diversificação. Pode-se dizer, neste sentido, que é um mercado que se segmentará e tenderá, a medio ou longo prazo, a consumir produtos mais “customizados”.
3. **Uma oportunidade não desprezível será colocada pela expansão do Ensino Médio, que está ocorrendo no setor público** (o setor privado está estagnado e, em alguns anos recentes, teve taxas de crescimento negativas). Hoje, são quase 7 milhões de alunos, dos quais cerca 75% matriculados no ensino público estadual. A permanecer a tendência de crescimento anual observada nos anos de 1990 – 11% -, dentro de dez anos essa clientela deverá estar entre 10 e 11 milhões, e a participação das matrículas privadas será ainda menor.

- a) O Ensino Médio no Brasil está vivendo um momento decisivo que se inicia pela identificação de formas de financiamento da expansão e, depois do custeio, do quanto de sua expansão. Os recursos do salário-educação não podem ser aplicados no Ensino Médio. A recente Emenda 14, que criou o Fundão, também não beneficia o Nível Médio. Conseqüentemente, nunca houve política continuada e sustentável de provisão de livros ou outros insumos didáticos, apesar de algumas iniciativas notáveis de governos estaduais que não tiveram continuidade.
- b) No momento, o país está negociando um projeto de investimento com o BID para a expansão e melhoria do Ensino Médio. Numa primeira etapa, será cerca de 1 bilhão de dólares em cinco anos, dos quais 500 milhões seriam emprestados por aquele organismo financeiro internacional e 500 milhões de contrapartida nacional. O projeto tem uma pequena parte de execução de contrapartida federal, mas a maior parte dos investimentos será dos Estados: para estes investimentos estaduais, o governo federal se responsabilizará pelo endividamento e pagamento da dívida e os estaduais apenas pela contrapartida de 50%. Esse esquema dá uma idéia da importância que a esfera federal está atribuindo ao Ensino Médio.
- c) Nesse projeto, estão previstos investimentos em materiais didáticos, incluindo livros, com as seguintes atividades: (a) **fomentar** a produção; (b) **aproximar** produtores de materiais e sistemas de ensino/escolas (feiras, eventos, exposições, workshops, etc); (c) **identificar, catalogar, disseminar informações** sobre a existência de livros e materiais para Ensino Médio; (d) **avaliar** materiais existentes no mercado nacional e internacional; (e) **adquirir** livros e materiais didáticos.
- d) Apesar de estar muito no início, é bastante claro que a política do livro didático para o Ensino Médio deverá seguir um desenho próprio. O livro dificilmente será individual. Mais do que o professor ou o aluno, será a escola que deverá ser pensada como unidade de decisão, seleção e utilização do livro. O projeto escolar terá muita importância. Pacotes de materiais que interagem entre si (livro do aluno, livro do professor, *software*, cartazes, etc) talvez sejam mais viáveis do que livros didáticos, tais como atualmente se adquirem para crianças pequenas que estão iniciando a escola fundamental. Quanto mais esses pacotes tiverem flexibilidade para serem adaptados aos projetos das escolas, melhor. A diversificação será outra tendência importante. Talvez a época do livro único, ainda que para uma mesma turma ou classe, esteja se esgotando...
- e) **O novo currículo do Ensino Médio será organizado por áreas de conhecimento e não mais por disciplinas isoladas**; os educadores e autoridades de ensino esperam que se acabem as pilhas de livros por disciplinas isoladas – Língua Portuguesa, Física, Química, Matemática, Biologia, História, Geografia e muitos outros – em cada uma das três séries. Essa quantidade de livros para uso individual do aluno é inviável, qualquer que seja o sistema de financiamento. Só famílias ricas que têm filhos nas melhores escolas particulares podem arcar com os custos de um sistema desses. A própria classe média, que por falta de alternativas paga ensino

médio particular para seus filhos, reclama muito todo início de ano quando chega a hora de comprar a lista de livros solicitada pela escola.

- f) De acordo com a nova organização curricular, é possível pensar em três livros para cada série, segundo as áreas de conhecimento: Linguagens; Ciências da Natureza, incluindo Matemática; Ciências Humanas. O livro deveria conter uma seleção dos conteúdos básicos e comuns do conhecimento nessas áreas e seria complementado com pesquisas e consultas a outro tipo de material, escrito ou não. Mais do que a quantidade de informações, o livro estaria voltado para formas de apresentação e tratamento dos conteúdos, incluindo sempre, em cada área, um forte componente tecnológico. Esse livro não existe. Precisa ser criado pelos especialistas das disciplinas com apoio dos educadores, curriculistas, psicólogos de aprendizagem, etc. Algumas editoras já contrataram equipes para isso e estão pagando muito acima do mercado para físicos, biólogos, lingüistas e outros escreverem textos de livros didáticos para o Ensino Médio. Tudo isso está sendo um grande desafio pedagógico para os autores e editores. E será um enorme desafio didático para os professores que utilizarão os livros com seus alunos.
4. Um aspecto importante a ser considerado para compreender melhor o papel do livro didático no Ensino Médio, e no ensino em geral, refere-se à chegada das tecnologias da informação. O livro didático vai continuar sendo um elemento-chave para o ensino e a aprendizagem. Mas tenderá a ser combinado com outras tecnologias de informação. O Brasil caminha muito devagar neste aspecto, mas a direção já está dada pela experiência internacional. Quanto mais os livros didáticos possibilitarem uma “conversa” com outros materiais, melhor integrarão contextos de interatividade dos meios de ensino. Isso provavelmente levará a uma redefinição do papel do texto escrito como material de apoio ao ensino e aprendizagem. As editoras já estão atentas para isto e algumas ensaiam a produção de livros combinados com softwares.