

CIBEC/INEP



B0026086

Recomendações para uma Política Pública de Livros Didáticos

71.671
823r

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Presidente da República

Fernando Henrique Cardoso

Ministro de Estado da Educação

Paulo Renato Souza

Secretário Executivo

Luciano Oliva Patrício



**RECOMENDAÇÕES
PARA UMA
POLÍTICA PÚBLICA
DE LIVROS DIDÁTICOS**

Secretaria de Educação Fundamental

Iara Glória Areias Prado

Departamento de Política da Educação Fundamental

Walter Kiyoshi Takemoto

Coordenação-Geral de Avaliação de Materiais Didáticos e Pedagógicos

Nabiha Gebrim

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

**RECOMENDAÇÕES
PARA UMA
POLÍTICA PÚBLICA
DE LIVROS DIDÁTICOS**

Brasília, 2001

FICHA TÉCNICA

Elaboração

Antônio Augusto Gomes Batista - UFMG

Comissão Técnica PNLD/2002

Holien Gonçalves Bezerra

João B. Pitombeira F. de Carvalho

Marília Luiza Peluso

Nelio Marco Vicenzo Bizzo

Roxane Helena Rodrigues Rojo

Equipe Técnica

Jane Cristina da Silva

Euclides Migliari

Cecília Correia Lima

Cinara Dias Custódio

Andréa Kluge Pereira

Colaboradores

Virgínia Zélia de Azevedo Rebeis Farha - MEC

Maria Inês Laranjeira - MEC

Maria Iêda Costa Diniz - FNDE

José Carlos Wanderley Dias de Freitas - FNDE

Egon de Oliveira Rangel - LITTERIS

Regina Maria Hubner - CENPEC

Maria Salete Aranha - UNESP

José Maurício F Lima - UFPE

Batista, Antônio Augusto Gomes

Recomendações para uma política pública de livros didáticos / Antônio Augusto Gomes Batista.
- Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Fundamental, 2001.

58p. il.: gráf.: tab.

1. Política do livro didático 2. Programa Nacional do Livro Didático I. Brasil. Ministério da Educação.
Secretaria de Educação Fundamental

CDU 371.671.1

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DESTE DOCUMENTO	9
HISTÓRICO	11
A questão da qualidade	11
A questão das condições políticas e operacionais	16
IMPACTOS POSITIVOS DO PNLD	19
O PNLD: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS	25
O contexto educacional contemporâneo	25
Perspectivas para o PNLD	28
A cristalização de uma concepção de livro didático	29
<i>Recomendações</i>	31
Um descompasso entre as expectativas do PNLD e a dos docentes	33
<i>Recomendações</i>	35
As relações de dependência do setor editorial para com o PNLD	37
<i>Recomendações</i>	41
A operacionalização do PNLD	42
<i>Recomendações</i>	43
POR UMA POLITICA ARTICULADA DO LIVRO NA ESCOLA	47

ANEXOS

Anexo 1	49
Cronologia das ações do MEC em relação ao livro didático	
Anexo 2	51
Secretarias de educação, instituições e educadores envolvidos no processo de discussão do documento	
Anexo 3	55
Histórico dos principais eventos de discussão com editores e autores de livros didáticos 1995-1999	
Anexo 4	57
Evolução da formulação dos critérios eliminatórios a partir do PNLD/97	

O Programa Nacional do Livro Didático: problemas e perspectivas

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC). Seus objetivos básicos são a aquisição e a distribuição, universal e gratuita, de livros didáticos para os alunos das escolas públicas do ensino fundamental brasileiro. Realiza-se por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao MEC e responsável pela captação de recursos para o financiamento de programas voltados para o ensino fundamental. A fim de assegurar a qualidade dos livros a serem adquiridos, o Programa desenvolve um processo de avaliação pedagógica das obras nele inscritas, coordenado pela Secretaria da Educação Fundamental (SEF) do Ministério da Educação.

Este documento apresenta conclusões e recomendações para subsidiar reformulações nesse Programa e para discutir e estabelecer elementos para o aprimoramento das políticas públicas do livro didático no país. Para isso, está organizado em cinco grandes partes. A primeira delas apresenta o processo por meio do qual o documento foi elaborado, ao longo dos anos de 1999 e 2000. A segunda e a terceira partes apresentam, por sua vez, o desenvolvimento histórico recente do PNLD, apreendendo suas modificações e indicadores de suas principais repercussões positivas nos campos editorial e educacional. A quarta e quinta partes elencam um conjunto de recomendações para o estabelecimento de uma política pública para o livro didático no País e discutem suas principais motivações.

Para situar adequadamente o desenvolvimento histórico do Programa, o Anexo 1 apresenta uma cronologia das ações do Ministério voltadas para o livro didático.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DESTE DOCUMENTO

Tendo por principal objetivo aprimorar o conjunto de processos envolvidos no PNLD, o MEC constituiu um grupo de trabalho para, ao longo do segundo semestre de 1999, avaliar o desenvolvimento do Programa, sugerir reformulações e - como já se indicou - fornecer elementos para orientação das políticas públicas para o livro didático. Esse grupo de trabalho, coordenado pela SEE foi composto por técnicos do FNDE e da SER assim como pelos coordenadores da avaliação de livros didáticos (das áreas de Alfabetização, Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia e Ciências), todos eles docentes de diferentes instituições universitárias brasileiras. Também participaram desse grupo duas instituições que vinham integrando a avaliação desde seus momentos iniciais: o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) - organização não-governamental voltada para a pesquisa e a ação educacionais - e o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE), órgão da Faculdade de Educação da UFMG voltado para a pesquisa, a documentação e a ação educacionais no campo da alfabetização e do letramento.

Com base nos dados obtidos sobre o Programa, bem como na análise e discussão de suas dimensões pedagógicas, editoriais e políticas, esse grupo elaborou uma versão preliminar deste documento. Essa versão foi debatida pelos dirigentes do Ministério e, após sofrer alterações e acréscimos, foi encaminhada, para exame e discussão, à comunidade educacional, representada por 124 professores universitários, 54 técnicos e dirigentes de secretarias estaduais e municipais de educação e por seis associações educacionais (dentre outras, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED - e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME). Ao todo, o documento foi enviado a 184 educadores e instituições de pesquisa e ação educacionais. Desse total, 50 remeteram pareceres ao MEC, por meio dos quais apresentaram suas posições, e 93 participaram de um seminário para discussão do documento (ver o Anexo 2).

Nesse seminário, ocorrido entre os dias 17 e 19 de maio de 2000, foram formados grupos de discussão e, em reunião plenária, examinada a avaliação de cada um desses grupos. Uma síntese das avaliações foi, posteriormente, encaminhada pelo MEC a todos os participantes do seminário.

Este documento resulta desse processo de elaboração e discussão e incorpora, de um modo que se pretende articulado, aquele conjunto de contribuições que se mostraram consensuais.

Não é, entretanto, pretensão do documento - nem seria legítimo sê-lo - buscar concluir- mesmo que momentaneamente - as discussões sobre o livro didático e sobre as relações que com ele mantém o Estado. Se, decerto, o documento expressa um compromisso do Ministério da Educação para com as principais metas discutidas e estabelecidas, pretende também contribuir para impulsionar o crescente debate acerca da qualidade da escola fundamental brasileira, particularmente acerca do papel do livro didático em sua melhoria, bem como do conjunto de processos envolvidos na avaliação, escolha e compra desses materiais pedagógicos.

HISTÓRICO

O PNLD, tal como hoje se caracteriza, é o resultado de diferentes e sucessivas propostas e ações para definir as relações do Estado com o livro didático brasileiro.

Essas relações sofreram um conjunto de alterações desde a criação do Ministério da Educação (para uma visão global dessas alterações, ver, como já se indicou, o Anexo 1). Um marco significativo, porém, na história *recente* dessa relação, foi definido pelo Decreto-Lei nº 91.542, de 1985, que estabeleceu e fixou parte das características atuais do PNLD: adoção de livros reutilizáveis (exceto para a 1ª série), escolha do livro pelo conjunto de professores, sua distribuição gratuita às escolas e sua aquisição com recursos do Governo Federal. Assumindo essas características, o desenvolvimento do Programa esteve, desde então, condicionado, entre outros fatores, pelo modo por meio do qual respondeu a dois problemas centrais: a questão da *qualidade* dos livros que eram adquiridos e a das *condições políticas e operacionais* do conjunto de processos envolvidos na escolha, aquisição e distribuição desses livros. A síntese da história recente do PNLD, apresentada a seguir, procura evidenciar as respostas que, ao longo desse período, foram dadas a essas duas questões.

A questão da qualidade

A partir de 1995, o MEC passou a desenvolver e executar um conjunto de medidas para *avaliar sistemática e continuamente* o livro didático brasileiro e para debater, com os diferentes setores envolvidos em sua produção e consumo, um horizonte de expectativas em relação a suas características, funções e qualidade.

Até então, o envolvimento do MEC com o livro didático vinha se limitando, por meio da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) - executor do Programa Nacional do Livro Didático até a extinção do órgão, em 1997 - à aquisição e à distribuição gratuita dos livros didáticos escolhidos pelos professores e encaminhados às escolas. Embora a compra desses livros sempre envolvesse volumes e cifras de grande monta (o governo comprou em 1996, por exemplo, cerca de 80 milhões de livros didáticos, segundo o FNDE), em nenhum momento o Ministério vinha se propondo, direta e sistematicamente, a discutir a qualidade e a correção dos livros que adquiria e que buscava fazer chegar às mãos dos alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental. No entanto, estudos e investigações sobre a

Relatório final do encontro técnico "Operação Livro na Escola". Brasília: outubro de 1997. p. 15-16.

produção didática brasileira vinham, reiteradamente, desde meados da década de 60, denunciando a falta de qualidade de parte significativa desses livros: seu caráter ideológico e discriminatório, sua desatualização, suas incorreções conceituais e suas insuficiências metodológicas. Vinham mostrando, também, que esses livros, muitas vezes de baixa qualidade, terminavam por constituir, para parte significativa da escola brasileira, o principal impresso utilizado por professores e alunos. Seja em razão de uma inadequada formação de professores (inicial ou continuada), seja em razão de precárias condições de trabalho docente, seja, ainda, em razão das dificuldades enfrentadas para produzir e circular o livro no Brasil (particularmente para fazê-lo circular na escola), o livro didático brasileiro se converteu numa das poucas formas de documentação e consulta empregadas por professores e alunos. Tornou-se, sobretudo, um dos principais fatores que influenciam o trabalho pedagógico, determinando sua finalidade, definindo o currículo, cristalizando abordagens metodológicas e quadros conceituais, organizando, enfim, o cotidiano da sala de aula.

Datam somente do início dos anos 90 os primeiros passos dados pelo MEC para participar mais direta e sistematicamente das discussões sobre a *qualidade* do livro escolar. 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. Os resultados do trabalho dessa comissão, publicados em 1994, evidenciam as principais inadequações editoriais, conceituais e metodológicas dos livros didáticos e estabelecem os requisitos mínimos que deve preencher um manual escolar de boa qualidade. Apesar dessas conclusões, foram restritas suas conseqüências diretas no PNLD.

BRASIL. Plano Decenal de Educação para todos. Brasília: MEC, 1993. Sobre as diretrizes para o livro didático, ver, especialmente, p. 25, 38 e 43.

FAE. Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos Brasília: MEC/FAE/UNESCO, 1994.

Com efeito, essas repercussões só se dariam a partir de 1995, quando, acompanhando a universalização do atendimento pelo PNLD e sua extensão ao conjunto das disciplinas obrigatórias do currículo da escola fundamental, o Ministério institui a

análise e avaliação pedagógica dos livros a serem escolhidos pelas escolas e distribuídos pelo PNLD.

Com exceção dos estados de Minas Gerais e São Paulo, que optaram por realizar o PNLD e a avaliação de livros de forma descentralizada, as obras a serem adquiridas passariam, a partir de então, a ser submetidas a um processo de análise e avaliação sistemático e contínuo. Para isso, o Ministério formou comissões por área de conhecimento, compostas por professores com experiência nos três níveis de ensino, assessoradas pelo CENPEC e coordenadas pela Secretaria de Educação Fundamental. Essas comissões tiveram por incumbência a formulação de critérios de avaliação, sua discussão com os editores e autores e o desenvolvimento do processo de avaliação propriamente dito. De acordo com os critérios então estabelecidos, só poderiam ser analisados aqueles livros não-consumíveis (exceto os dirigidos à 1ª série), com qualidades editoriais e gráficas, que não se destinassem, ao mesmo tempo, a mais de uma disciplina ou série do ensino fundamental e que não exigissem a compra de outros volumes ou satélites, como cartazes, cadernos de atividades ou de jogos, etc. Embora parte significativa dos critérios para essa avaliação decorresse das especificidades das áreas de conhecimento a que os livros didáticos se destinam, definiram-se, como *critérios comuns de análise*, a adequação didática e pedagógica, a qualidade editorial e gráfica, a pertinência do manual do professor para uma correta utilização do livro didático e para a atualização do docente. Definiu-se, ainda, então, como *critérios eliminatórios*, que os livros:

não poderiam expressar preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação;

não poderiam induzir ao erro ou conter erros graves relativos ao conteúdo da área, como, por exemplo, erros conceituais.

Os primeiros resultados desse processo de avaliação foram sendo apresentados ao longo de 1996. Foram analisados, então, livros de Português, Matemática, Ciências e Estudos Sociais de 1ª a 4ª séries, inscritos, por suas editoras ou detentores do direito autorial, para o PNLD/97. A análise gerou uma classificação dos livros em quatro grandes categorias:

excluídos - categoria composta de livros que apresentassem erros conceituais, indução a erros, desatualização, preconceitos ou discriminações de qualquer tipo;

Na próxima seção fornecem-se informações sobre as motivações que originaram essa descentralização, bem como sobre seu estágio atual.

O Anexo 3 apresenta as principais ações realizadas pelo Ministério para discutir, com editores e autores, critérios e resultados do processo de avaliação.

Para uma visão geral da evolução dos critérios eliminatórios ao longo dos PNLD, ver o Anexo 4.

não-recomendados - categoria constituída pelos manuais nos quais a dimensão conceitual se apresentasse com insuficiência, sendo encontradas impropriedades que comprometessem significativamente sua eficácia didático-pedagógica;

recomendados com ressalvas - categoria composta por aqueles livros que possuíssem qualidades mínimas que justificassem sua recomendação, embora apresentassem, também, problemas que, entretanto, se levados em conta pelo professor, poderiam não comprometer sua eficácia; e, por fim,

recomendados - categoria constituída por livros que cumprissem corretamente sua função, atendendo, satisfatoriamente, não só a todos os princípios comuns e específicos, como também aos critérios mais relevantes da área.

No final do primeiro semestre de 1996, os resultados do processo de avaliação dos livros inscritos no PNLD/97 foram divulgados para os diferentes setores - editores, autores, distribuidores, professores da escola fundamental, pais, alunos, comunidade universitária - que compõem o fórum de interlocutores do MEC e que integram o circuito da produção e do consumo do livro didático. No campo da produção do livro, a divulgação se fez por meio do encaminhamento às editoras de um laudo técnico de cada um de seus livros *excluídos* e *não-recomendados* pelo Programa Nacional do Livro Didático, composto por uma ficha de avaliação e de um parecer elaborado pelas comissões de avaliação. No campo do consumo do livro didático, a divulgação se fez de duas formas: em primeiro lugar, por meio de um intenso debate na imprensa; em segundo, por meio da publicação - pela primeira vez no PNLD - de um *Guia de Livros Didáticos*, no qual todos os livros que reuniram qualidades suficientes para serem *recomendados* {*com* ou *sem* ressalvas) foram apresentados aos professores.

Com base no *Guia*, os professores puderam ter condições mais adequadas para a escolha do livro que julgavam mais apropriado a seus pressupostos, às características de seus alunos, às diretrizes do projeto político-pedagógico de sua escola. Puderam, inclusive, optar por adotar um livro que, embora *não-recomendado* pelo MEC, tivesse tido sua inscrição aceita no PNLD (e por isso receberam, ao lado do *Guia*, um *Catálogo* com a relação de todos os livros que não foram excluídos no processo de avaliação). Só não puderam escolher livros que - e em razão de apresentarem preconceito, discriminação, erro conceitual grave - foram *excluídos* do Programa Nacional do Livro Didático.

BRASIL. *Guia de livros didáticos; 1ª. a 4ª. séries.* Brasília: Ministério da Educação; FAE; 1996.

Em 1997, o MEC deu prosseguimento a avaliação da produção didática apresentada pelas editoras, no PNLD/98, também voltado para a análise de livros de 1ª a 4ª séries: foram divulgados os resultados da análise dos livros e realizada, pelas escolas e professores, a escolha daqueles que seriam adotados em 1998. Com a extinção da FAE, a execução do Programa passou a ser realizada pelo FNDE. Além dessa modificação de caráter institucional, o Programa sofreu também alterações no processo de avaliação dos manuais escolares e em sua divulgação. Aos livros de Português, Matemática, Ciências, e Estudos Sociais de 1ª a 4ª séries, acrescentaram-se, na análise, os chamados livros para a alfabetização: cartilhas, pré-livros, livros de leitura intermediária. Outra modificação realizada no processo de avaliação foi a introdução de uma quinta categoria para classificação dos livros, a dos *recomendados com distinção*, isto é, daqueles manuais que se destacassem por apresentar propostas pedagógicas elogiáveis, criativas e instigantes, de acordo com o ideal representado pelos princípios e critérios adotados nas avaliações pedagógicas.

Tendo em vista melhorar a divulgação dos resultados da avaliação aos docentes, não só facilitando a consulta do *Guia* como também - e mais importante - contribuindo para o aprimoramento da fundamentação do processo de escolha, o MEC deixou de fazer acompanhar o *Guia* de um catálogo, em que apresentava apenas uma listagem simples - sem indicação de avaliação - de todos os *recomendados, com ou sem ressalvas*, e dos *não-recomendados*. Publicou, então, num único volume, o *Guia*, contendo resenhas dos livros *recomendados com distinção*, simplesmente *recomendados* ou *recomendados com ressalvas*. Os livros *não-recomendados* foram, apenas, relacionados ao final do *Guia*. Adotou-se, ainda, a seguinte convenção gráfica para facilitar uma rápida visualização da categoria em que cada livro foi inserido:

- *** Recomendados com distinção
- ** Recomendados
- * Recomendados com ressalvas

Seguiram-se, ao PNLD/98, os PNLD/99 e 2000 (convalidado, pela Resolução/FNDE nº 7 de 22 de março de 1999, como PNLD/2001). Pela primeira vez,

no PNLD/99, avaliaram-se os livros destinados as series finais do ensino fundamental (5ª a 8ª séries); o PNLD/2001, mais uma vez, analisou livros para as séries iniciais desse nível de ensino (1ª a 4ª séries),

A partir do PNLD/99, novas modificações foram promovidas no processo de avaliação. Eliminou-se a categoria dos *não-recomendados*, e, de modo articulado, acrescentaram-se, aos critérios de exclusão, a *incorreção e incoerência metodológicas*, possibilitando, desse modo, a seleção de livros cuja abordagem metodológica favorecesse apropriadamente o desenvolvimento das competências cognitivas básicas (como a compreensão, a memorização, a análise, a síntese, a formulação de hipóteses e o planejamento).

A questão das condições políticas e, operacionais

Embora a natureza da política do MEC para o livro didático tenha se modificado ao longo de sua história, a criação do PNLD, em 1985, definiu, como já se indicou, as principais diretrizes que vêm orientando as relações do Estado com o livro escolar. Essas diretrizes estão baseadas em cinco pontos centrais: (i) centralização das ações de planejamento, compra e distribuição; (ii) utilização exclusiva de recursos federais; (iii) atuação restrita à compra de livros, sem participação no campo da produção editorial, deixada a cargo da iniciativa privada; (iv) escolha do livro pela comunidade escolar; (v) distribuição gratuita do livro a alunos e docentes.

De acordo com os três últimos pontos apresentados acima, o MEC, no quadro dessa política então definida, tende a atuar apenas como um mediador entre os professores e o campo da produção editorial, vale dizer, como um intermediário entre uma determinada *demand*a (a dos docentes) e uma determinada *oferta* de livros didáticos (aquela definida pelo campo editorial). Essa posição terminou por destinar ao Ministério e ao PNLD um papel pouco expressivo na definição dos padrões de qualidade do manual escolar e, portanto, na indução a uma oferta e a uma demanda de livros articuladas com as políticas públicas para a educação. Como se apresentou na seção anterior, a introdução, em 1996, do processo de avaliação pedagógica permitiu que o Ministério redefinisse esse papel, passando a atuar de modo ativo na discussão da qualidade dos livros escolares.

A natureza centralizada e a utilização exclusiva de recursos federais (dois primeiros pontos em torno dos quais a relação do MEC com o manual didático vem se organizando) apresentam também repercussões cruciais no desenvolvimento do PNLD. Em primeiro lugar, a *centralização* torna o PNLD, dadas as dimensões do País, assim como dos sistemas públicos de ensino, uma ação dependente de um grande volume de recursos e organizada em torno de processos de grande complexidade e envergadura. A necessidade de um acentuado volume de recursos, aliada à utilização exclusiva de verbas federais, torna o PNLD, em segundo lugar, dependente das oscilações da política econômica brasileira, das disponibilidades orçamentárias do Estado, assim como da variação das decisões políticas dos diferentes governos.

Além disso, a abrangência do Programa tendeu, desde sua criação, a apresentar limitações, atendendo, em diferentes momentos e de acordo com os recursos disponíveis, apenas determinadas disciplinas, séries e redes do sistema público de ensino. A distribuição dos livros didáticos apresentou, também, com freqüência, dificuldades ora para entregar os manuais no início do ano letivo, ora para fornecer aos professores os livros por eles escolhidos.

Para enfrentar esses entraves, o Ministério desenvolveu um conjunto de ações. Por meio do FNDE, vinculou, em 1993, recursos para aquisição do livro didático da ordem de 270 milhões de UFIR (152 milhões de reais em julho de 1993), o que possibilitou o estabelecimento de um fluxo regular para a aquisição e distribuição de livros. Com base na diretriz formulada pelo *Plano Decenal de Educação para Todos*, apresentou, em 1995, ao CONSED, proposta de descentralização do planejamento e da execução do PNLD e de participação financeira dos estados, quando a compra realizada excedesse o montante repassado pelo Ministério. Aderiram à proposta os estados do Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. A maior parte deles encontrou, entretanto, dificuldades para a operacionalização do PNLD, particularmente no que diz respeito ao aumento de custos implicados na descentralização das negociações com as editoras e, conseqüentemente, à necessidade de complementação financeira com verbas estaduais. Por essas razões, apenas Minas Gerais e São Paulo passaram a realizar o Programa de modo descentralizado (a partir do ano 2000, entretanto, Minas Gerais iniciou um processo de reintegração progressiva ao Programa centralizado e

Para a apreensão do conjunto das medidas postas em execução pelo FNDE nos processos de escolha, aquisição e distribuição de livros didáticos ver: FNDE. Relatório final do PNLD/98. (MEC) s.d.

Serviço Nacional da Indústria.

*Instituto Nacional de Tecnologia/
Instituto de Pesquisa Tecnológica.*

São Paulo passou a utilizar o *Guia* como referência para o processo de escolha dos livros pelos docentes). Por último, em 1997, com a extinção da FAE, o FNDE assumiu a condução do PNLD, criando condições institucionais mais favoráveis ao seu desenvolvimento.

Sobre essa base mais sólida, foi possível, a partir de 1997, dar condições para a continuidade do Programa, aumentar a eficácia de sua operacionalização e ampliar a abrangência do atendimento. O processo de inscrição dos livros foi modificado, passando a ser realizado com base em Edital, publicado tanto no Diário Oficial da União quanto nos jornais de grande circulação no País, garantindo, assim, maior transparência, ampla participação de todos os interessados e uma base legal consistente para a continuidade do Programa e para sua efetiva transformação em uma política *de Estado*. A utilização sistemática do Censo Escolar na aquisição dos livros reduziu a margem de erro no número de livros a serem negociados e o tratamento dos dados com as escolhas dos professores foi informatizado de modo mais adequado, o que diminuiu o tempo de processamento de quatro meses para apenas três semanas. Um novo modelo logístico foi implantado pela Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) para a distribuição, e empresas especializadas (o SENAI, em 1997, e o INT/IPT, a partir de 1998) foram contratadas para o controle da qualidade dos livros. Secretarias Estaduais de Educação, ao lado das Secretarias Municipais de Educação das capitais dos Estados, foram envolvidas no monitoramento e na distribuição dos livros às escolas. Uma reserva técnica de 3% do quantitativo total de livros adquiridos foi criada para o atendimento ao crescimento da matrícula nas redes públicas e a novas escolas. Por fim, especificações técnicas apropriadas foram definidas, aumentando a melhoria física do livro e permitindo estabelecer sua durabilidade mínima em três anos.

IMPACTOS POSITIVOS DO PNLD

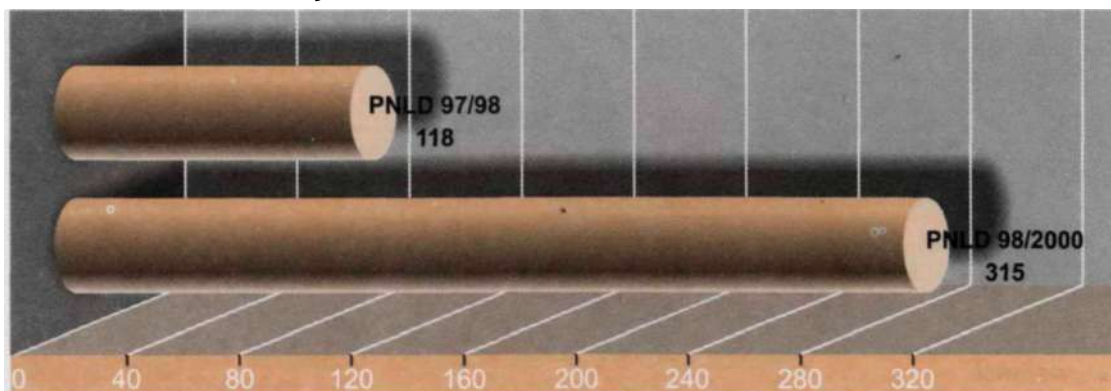
As seguidas modificações no PNLD evidenciam um esforço de auto-avaliação e uma busca permanente para responder, de modo mais adequado, à complexa realidade do livro didático nos contextos editorial e educacional brasileiro. Embora não se disponha, ainda, de dados que permitam apreender globalmente os impactos do Programa nas escolas e no campo editorial, observam-se indicadores de que esse esforço vem apresentando resultados positivos.

No campo da produção editorial, constata-se que o PNLD demarcou padrões de melhor qualidade para os livros didáticos brasileiros. A simples inscrição de livros no PNLD deixou de significar que estes seriam, automaticamente, oferecidos às escolas para escolha. O percentual de livros recomendados tem aumentado: as editoras que estão participando do processo de avaliação desde 1997 vêm ampliando, progressivamente, o número de livros recomendados e reduzindo o de excluídos.

Além disso - e mais importante -, a avaliação pedagógica dos livros ensejou uma ampla renovação da produção didática brasileira, evidenciada tanto pela participação de novas editoras a cada PNLD, com a inscrição de novos títulos, quanto pelo surgimento de uma nova geração de autores, o que revela, em princípio, a preocupação crescente das editoras com a adequação dos livros didáticos. Considerando, para efeito de comparação, apenas os PNLD referentes a livros de 1^a a 4^a séries, verifica-se que, no PNLD/98, ocorreu, em relação ao PNLD/97, um aumento de cerca de 17% na participação de novas editoras. No PNLD/2001, esse percentual foi de cerca de 19% em relação ao PNLD/98.

GRÁFICO 1

Títulos novos analisados, nos **PNLD 98 e 2000-2001** em relação aos títulos analisados nos **PNLD 97 e 98**



Fonte: MEC/SEF

Concomitantemente ao aumento da participação de novas editoras no processo de avaliação, observa-se um aumento da participação de novos títulos, no universo de livros analisados a cada PNLD. Em relação ao PNLD/97, 118 dos títulos inscritos no PNLD/98 eram novos; no PNLD/2001, foram inscritos 315 novos títulos, em relação ao PNLD/98.

No campo escolar, observam-se também impactos positivos. Os dados mostram que, inicialmente, as escolhas dos professores recaíram, predominantemente, sobre livros menos qualificados pela avaliação. Progressivamente, contudo, os mais bem qualificados passaram a ser mais solicitados pelos docentes.

É o que demonstram os gráficos a seguir. No que diz respeito aos livros de 1ª a 4ª séries, no PNLD/97, as obras classificadas como *não-recomendadas* constituíram cerca de 72% do total de livros escolhidos. Esse total reduziu-se expressivamente no PNLD/98, constituindo aproximadamente 41% desse total; os recomendados (*com distinção*, simplesmente *recomendados* ou *com ressalvas*) passaram, conseqüentemente, a representar 59% desse mesmo total (no PNLD/97, representaram apenas 28%).

Para os livros de 5ª a 8ª séries, não se dispõe, ainda, de dados comparativos. O PNLD/99 avaliou pela primeira vez os livros destinados a essas séries, que só seriam, por sua vez, analisados novamente no PNLD/2002. Além disso, a comparação com os dados dos PNLD voltados para as primeiras séries do ensino fundamental é comprometida pela retirada da categoria "*não-recomendados*". Apesar disso, é possível

GRÁFICO 2
escolhas docentes **por** menção recebida
lo livro escolhido no PNLD

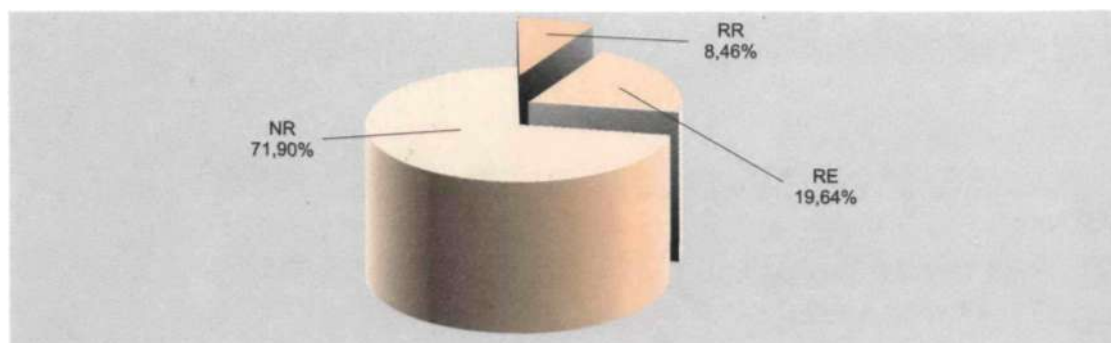
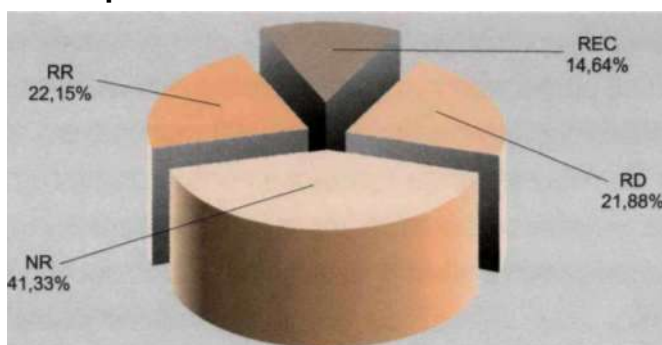


GRÁFICO 3
Distribuição das escolhas docentes por menção recebida pelo livro escolhido no PNLD/98

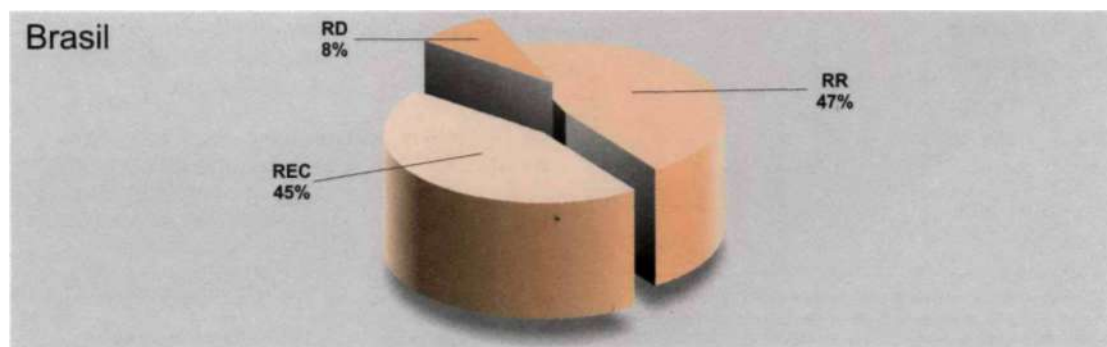


Fonte: MEC/FNDE

considerar- ao lado de outros fatores - um impacto positivo dos resultados obtidos na avaliação dos livros de 1ª a 4ª séries sobre as escolhas docentes relativas aos de 5ª a 8ª. Visto tratar-se de uma primeira avaliação, a suposição seria a de que os padrões da escolha fossem os mesmos verificados na primeira avaliação dos livros para o primeiro segmento do ensino fundamental, confirmando os dados obtidos em estudo desenvolvido por equipe constituída, em 93, pelo MEC, de acordo com os quais as escolhas docentes tendiam a incidir, predominantemente, sobre os livros de qualidade insatisfatória. Essa suposição, entretanto, não se confirmou, como mostra o gráfico que se segue:

Cf.: FAE. Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos Brasília: MEC/FAE/UNESCO, 1994.

GRÁFICO 4
Distribuição das escolhas docentes por menção recebida pelo livro escolhido no PNLD/99



Fonte: MEC/FNDE

Ao lado desses indicadores de impacto positivo do Programa sobre as escolhas docentes, observam-se também, por fim, indicadores do mesmo gênero relativos à abrangência da cobertura do PNLD. Regularizou-se o fluxo do atendimento e, com o aumento da eficácia dos processos de compra e distribuição alcançada pelo FNDE, foi possível ampliar o atendimento: o número de livros adquiridos saltou de cerca de 57 milhões, em 1995, para aproximadamente 109 milhões, em 1999; proporcionalmente, o volume de recursos empregados aumentou de cerca de 125 milhões de reais, em 1995, para aproximadamente 373 milhões; progressivamente, um número maior de disciplinas e séries passou a ser atendido:

QUADRO 1
Abrangência de atendimento e recursos aplicados

PNLD	LIVROS ADQUIRIDOS	PROJETO NORDESTE *		TOTAL DE LIVROS ADQUIRIDOS	RECURSOS - TOTAL (EM R\$)	ABRANGÊNCIA DO ATENDIMENTO
		LIVROS ADQUIRIDOS	RECURSOS APLICADOS (EM R\$)			
95	25.525.362	31.448.324	23.586.243,00	56.973.686	125.655.576,34	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA (1ª a 4ª SÉRIES); ESTUDOS SOCIAIS E CIÊNCIAS (2ª a 4ª SÉRIES)
96**	63.659.123	16.608.676	25.689.428,60	80.267.799	196.408.625,96	LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA (1ª a 4ª SÉRIES), PORTUGUÊS, MATEMÁTICA E CIÊNCIAS (5ª a 8ª SÉRIES)
97	70.617.013	14.115.214	21.172.686,50	84.732.227	223.251.104,59	CARTILHAS; LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA, CIÊNCIAS E ESTUDOS SOCIAIS (1ª SÉRIE); ESTUDOS SOCIAIS E CIÊNCIAS (2ª a 4ª SÉRIES); HISTÓRIA E GEOGRAFIA (5ª a 8ª SÉRIES)
98	84.254.768	-	-	84.254.768	253.871.511,35	CARTILHAS; LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA, CIÊNCIAS E ESTUDOS SOCIAIS (1ª a 4ª SÉRIES)
99	109.159.542	-	-	109.159.542	373.008.768,44	CARTILHAS; LÍNGUA PORTUGUESA, MATEMÁTICA, CIÊNCIAS E ESTUDOS SOCIAIS (1ª a 4ª SÉRIES); PORTUGUÊS, MATEMÁTICA, CIÊNCIAS, HISTÓRIA E GEOGRAFIA (5ª a 8ª SÉRIES)

* O atendimento por meio do Projeto Nordeste se deu até 1997. Nesse ano, em função de dificuldades no estabelecimento de acordo entre o Governo brasileiro e o Banco Mundial, a região Nordeste foi atendida exclusivamente pelo PNLD, inclusive com recursos da União.

** Experiência piloto de envio de recursos diretamente às escolas (cheque-livro). Extinguiu-se no próprio ano, em razão de não ter sido bem sucedida.

O PNLD, enfim, por meio dos debates que se seguiram à implementação do processo de avaliação de livros didáticos, envolveu um número crescente de segmentos sociais no debate educacional, construindo, ao fim de seus primeiros cinco anos, um *consenso* em torno de seu papel fundamental para construir, com a comunidade escolar e universitária e com as editoras envolvidas no esforço de melhoria dos materiais didáticos, um novo padrão de qualidade para o livro escolar.

Em síntese, com livros de melhor qualidade nas escolas, o PNLD:

vem contribuindo para um ensino de melhor qualidade: é uma referência consensual de qualidade para a produção de livros didáticos e para sua escolha, por professores;

vem possibilitando uma reformulação dos padrões do manual escolar brasileiro e criando condições adequadas para a renovação das práticas de ensino nas escolas.

Apesar disso, entretanto, o Programa precisa sofrer reformulações. Seja em razão da própria dinâmica do processo de avaliação, aquisição e distribuição de livros didáticos, seja em razão das alterações ocorridas, nos últimos anos, no contexto educacional brasileiro. O Programa pode, hoje, ampliar suas ambições, de modo a contribuir, de maneira ainda mais decisiva, para a qualidade da educação brasileira. Apresentar os fatores que justificam esse ponto de vista será o objetivo da próxima seção.

O PNLD: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS

Tendo em vista as alterações que, nos últimos anos, ocorreram no contexto educacional brasileiro, o PNLD enfrenta, hoje, um conjunto de desafios que evidenciam novas perspectivas de atuação. A primeira parte desta seção discute o contexto educacional contemporâneo e as principais alterações nele ocorridas. A segunda, por sua vez, discute as mudanças necessárias para a condução do PNLD geradas por esse contexto.

O contexto educacional contemporâneo

A necessidade de reformulação do PNLD apóia-se, fundamentalmente, na busca de superação dos limites pedagógicos próprios de um processo de transição entre diferentes paradigmas educacionais. As atuais exigências sociais impõem a revisão de paradigmas. Essas novas exigências encontram-se representadas, em especial, na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e nas novas Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental emanadas do Conselho Nacional de Educação (CNE). Também os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), propostos pelo MEC, embora sem o caráter de obrigatoriedade que marca o atendimento à LDB e às Diretrizes do CNE, contemplam essas novas demandas, constituindo-se em referências que, sendo de âmbito nacional, pressupõem adequações às realidades locais.

Todos esses elementos se situam como orientadores da melhoria da qualidade do ensino nas escolas brasileiras e devem, portanto, ser observados quando se busca promover mudanças em processos voltados para o trabalho da escola. Este é o caso do PNLD e, por essa razão, explicitam-se aqui, para servir de instrumento de análise, os elementos da LDB, das Diretrizes Curriculares Nacionais e dos PCN que embasam as propostas de mudança na avaliação do livro didático.

A LDB promove, no contexto da educação brasileira, significativos avanços, demarcados, em especial, pela superação do caráter tecnicista impregnado na LDB nº 5.692/71, o que faz, principalmente, pela força que atribui à vinculação da educação escolar às práticas sociais. Um exemplo é a determinação de que os conhecimentos adquiridos no trabalho poderão ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos. Nesse sentido, a nova

LDB determina, por um lado, a valorização da experiência extra-escolar pela escola; por outro, cria instrumentos para que a escola possa ter maior valor para o cotidiano do aluno, favorecendo, assim, a atribuição de importância à dimensão social dos conteúdos do processo educacional escolar.

Expandem-se, desse modo, as possibilidades de aprendizagem dos alunos, por meio de: (a) inclusão, dentre as incumbências da escola, da elaboração e execução de proposta pedagógica própria; (b) obrigatoriedade do estabelecimento de estratégias de recuperação para os alunos com menor rendimento escolar; e (c) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar e de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação de aprendizagem.

Do ponto de vista do ensino fundamental, algumas alterações definidas por essa LDB merecem destaque: o objetivo de promover a formação básica do cidadão (Art. 32); o desenvolvimento da capacidade de aprender, visando à aquisição de conhecimentos e habilidades e à formação de valores e atitudes (Art. 32, Inciso III); a flexibilidade que permite sua organização em ciclos (Art. 32; § 1) e a possibilidade de progressão continuada nas séries/ciclos (Art. 32, § 2º). Tais avanços, devidamente regulamentados, combatem a rigidez do atendimento, permitindo maior fidelidade aos reais limites e possibilidades dos alunos, e favorecem a criatividade na busca de soluções, principalmente no enfrentamento dos inaceitáveis índices de retenção que vêm gerando uma cultura do fracasso.

Atendendo à implementação da LDB, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, instituídas pelo Conselho Nacional de Educação por meio da Resolução CEB nº 2, de 7 de abril de 1998, apontam para a necessidade de articulação interna na escola, fornecendo elementos para orientar a elaboração e execução da sua proposta pedagógica e situando o trabalho coletivo como condição imprescindível para a busca do sucesso das aprendizagens dos alunos.

Já os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, observando as determinações da LDB e as Diretrizes Curriculares Nacionais, propõem novos objetivos para o ensino fundamental, que devem ser considerados na elaboração do livro didático.

Essas novas orientações, seja da LDB, seja das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental ou dos Parâmetros Curriculares Nacionais, indicam revisões importantes que vêm se dando na legislação e nas práticas escolares e que

precisam, portanto, estar refletidas na configuração dos livros didáticos. Para que sua utilização se concretize nas escolas, reforçando o vínculo dos conteúdos com as práticas sociais e atendendo às novas demandas das escolas, é necessário que o livro didático seja um instrumento que favoreça a aprendizagem do aluno, no sentido do domínio do conhecimento e no sentido da reflexão na direção do uso dos conhecimentos escolares para ampliar sua compreensão da realidade e instigá-lo a pensar em perspectiva, formulando hipóteses de solução para os problemas atuais. Isso significa colocar o livro didático como subsídio da escola para a consecução do objetivo de promover o exercício da cidadania, vale dizer, a serviço da sua proposta pedagógica que é, em última instância, o projeto coletivo necessário à constituição da identidade da unidade escolar.

Ao lado dessas marcantes alterações nos discursos e práticas referentes ao ensino básico, constata-se, ainda, uma acentuada reorganização da pesquisa educacional sobre o livro didático. Ao longo dos anos 70, essa pesquisa se caracterizou por um forte interesse pelo material pedagógico, num contexto organizado em torno da formação das bases institucionais da pesquisa universitária, da explosão do mercado editorial didático e da expansão das redes públicas de ensino. Se, de início, essa pesquisa apresenta um fascínio pouco distanciado pelas possibilidades que o livro escolar - como uma tecnologia de ensino - então parecia oferecer, progressivamente passa - quanto mais se aproxima da década de 80 -, a se caracterizar pela denúncia e análise crítica de seus conteúdos ideológicos e de sua propriedade conceitual. Os resultados dessas pesquisas e estudos se associam, à medida que se avança na década de 80, ao surgimento de novos paradigmas teórico-metodológicos e aos resultados de um acentuado processo de reorganização curricular relacionado ao processo de redemocratização do país. Esses paradigmas e resultados tendem a enfatizar o processo de aprendizado em detrimento dos processos de organização do ensino; a privilegiar a relevância social dos conteúdos de ensino e sua dependência contextual, em detrimento, com certa frequência, das necessidades propriamente escolares e do caráter sistemático do processo de ensino-aprendizado; tendem, ainda, a marcar a necessidade da reorganização autônoma das práticas docentes, de seus pressupostos conceituais e políticos, em oposição, muitas vezes, às fortes relações de interdependência entre disciplinas, níveis e sistemas de ensino.

Cf. o estudo coordenado por Bárbara Freitag (FREITAG, B. et alii. *O estado da arte do livro didático no Brasil*. Brasília: INPEP, 1987) e, particularmente, a investigação desenvolvida por grupo da Unicamp, coordenados por Hilário Fracalanza e Maria Isabel Santoro (UNICAMP. *O que sabemos sobre o livro didático? Catálogo analítico*. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1988).

Nesse contexto, não causa surpresa que parte dos anos 80 seja caracterizada por uma forte oposição ao livro didático e por um marcado desinteresse da pesquisa universitária por seu estudo, apesar de exceções pontuais e das duas grandes pesquisas integrativas sobre o conhecimento produzido a respeito do tema, cujos resultados são publicados no final da década. Não sem freqüência compreendido *apenas* por meio de uma de suas diferentes dimensões, o livro didático tendeu a ser identificado *apenas* a uma tecnologia de ensino pouco adequada a processos efetivos de aprendizado; *apenas* ao resultado de interesses econômicos envolvidos em sua produção e comercialização; *apenas* aos efeitos de controle que exerce sobre a ação docente e sobre o currículo.

Esse quadro vem sofrendo, nos últimos anos, um conjunto de alterações, seja em razão da reorganização dos discursos e práticas pedagógicos - como já se apresentou anteriormente-, seja em razão da consolidação alcançada pela pesquisa educacional e pelo surgimento de fóruns e grupos voltados para o estudo e investigação do ensino de diferentes disciplinas. O livro didático, sob essas condições, vem encontrando um renovado interesse por parte da pesquisa universitária. Esse interesse vem possibilitando formas diferenciadas de compreensão desse gênero de impresso e demandando novas formas de participação da Universidade no debate sobre o livro didático brasileiro.

Perspectivas para o PNLD

As possibilidades de ampliação do escopo de atuação do PNLD, de maneira a contribuir mais decisivamente para a melhoria do ensino fundamental brasileiro, residem na discussão de aspectos relacionados a quatro dimensões constitutivas de uma política do livro didático no país. Essas dimensões dizem respeito: (i) à concepção de livro didático em torno da qual vem se apoiando o PNLD; (ii) às relações que o Programa vem mantendo com o campo escolar e, particularmente, com os professores do ensino fundamental; (iii) aos vínculos que vem estabelecendo com o campo editorial; e, por fim, (iv) às possibilidades de operacionalização dos processos de avaliação, escolha e distribuição dos livros didáticos. Discutem-se, a seguir, essas quatro dimensões e se apresentam sugestões para reformulação do Programa Nacional do Livro Didático.

A cristalização de uma concepção de livro didático

Há um modelo de manual escolar que se constituiu, no Brasil, entre os anos 60 e 70. De acordo com esse modelo, o livro didático tem por principal função *estruturar* o trabalho pedagógico em sala de aula e, para isso, deve se organizar em torno da:

- * apresentação não apenas dos conteúdos curriculares mas também de um conjunto de atividades para o ensino-aprendizado desses conteúdos;
- distribuição desses conteúdos e atividades de ensino de acordo com a progressão do tempo escolar, particularmente de acordo com as séries e unidades de ensino.

Buscando assumir essa função estruturadora do trabalho pedagógico, os livros didáticos tendem a apresentar não uma síntese dos conteúdos curriculares, mas um desenvolvimento desses conteúdos; a se caracterizar não como um material de referência, mas como um caderno de atividades para expor, desenvolver, fixar e, em alguns casos, avaliar o aprendizado; desse modo, tendem a ser não um apoio ao ensino e ao aprendizado, mas um material que condiciona, orienta e organiza a ação docente, determinando uma seleção de conteúdos, um modo de abordagem desses conteúdos, uma forma de progressão, em suma, uma metodologia de ensino, no sentido amplo da palavra.

O surgimento, no Brasil, dessa concepção de livro didático como estruturador das práticas docentes está associado, de acordo com diferentes estudos, com a intensa ampliação do sistema de ensino, ao longo dos anos 60 e 70, e com processos de recrutamento docente mais amplos e menos seletivos. No início dos anos 80, de acordo com síntese apresentada em estudo sobre livros didáticos, o manual escolar resultante dessa concepção é assim caracterizado pelos editores:

[...] Segundo a Câmara Brasileira do Livro, o livro "novo" se caracteriza por: altas tiragens e preços baixos; gradação de dificuldades em atendimento ao *novo tipo de professor*, emprego dominante de atividades em atendimento à tendência do uso de técnicas dinâmicas do ensino; o uso generalizado de ilustrações em atendimento às modernas técnicas pedagógicas; a possibilidade de agilização e melhoria no processo de correção dos exercícios escolares, muito dificultado pela *grande sobrecarga de trabalho do professor*. [...]

Em João Batista Araújo Oliveira e outros (A política do livro didático. Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas; São Paulo: Summus, 1984). Na apresentação do ponto de vista da Câmara Brasileira do Livro, os autores baseiam-se no documento "O livro didático no Brasil", apresentado pela Câmara Brasileira do Livro no Encontro de Secretários de Educação e Cultura (São Paulo: CBL, 1981, mimeo).

Argumentos para a adoção do "livro novo" e para a substituição de livros, segundo o mesmo documento, repousam sobretudo no elevado índice de *turn over* das escolas, nos fenômenos de urbanização e mobilidade social, na variabilidade dos currículos escolares e, em particular, na falta de condições do professor, geralmente mal treinado, para preparar e corrigir exercícios e desempenhar outras atividades didáticas, (ênfase adicionada)

Devendo, desse modo, segundo os editores, muitas de suas características a precariedades da escola brasileira no período, essa concepção de livro didático tende, ao mesmo tempo, porém, a contribuir para a manutenção dessas mesmas precariedades ao se apresentar apenas como um instrumento paliativo para sua resolução.

Embora, em momento algum, explicitem sua concepção de livro didático, ainda que tacitamente, os editais do PNLD e seus critérios de avaliação mostram que o Programa é tributário deste modelo cristalizado de manual escolar, já que é essa concepção de livro didático que o PNLD pressupõe; pressupondo-a, tende a contribuir para sua permanência, inibindo o surgimento de outros padrões de manuais escolares e limitando, assim, sua participação na promoção da melhoria da qualidade do ensino.

Deve-se ressaltar, entretanto, que não se trata de - com base na crítica a essa cristalização - negar a importância desse modelo ou conceito de livro didático. Com efeito, as práticas de ensino vêm contando, historicamente, com essa possibilidade que o livro oferece para a organização do trabalho escolar. Essa não foi, porém, também historicamente, a única possibilidade oferecida pelo livro escolar brasileiro, cujas características já foram - na forma de antologias, compêndios, livros de referência - mais conformes à diversidade das práticas docentes.

Essa concepção de livro didático e dos materiais educacionais que dela resultam, por tudo isso, são pouco adequados para responder às exigências apresentadas pelo contexto educacional contemporâneo. Como já se evidenciou anteriormente, esse contexto é marcado pela afirmação da diversidade e flexibilidade das formas de organização escolar, originadas pela necessidade de atender aos diferentes interesses e expectativas gerados por fatores de ordem cultural, social e regional. Para isso, é necessário dispor de um livro didático também diversificado e flexível, sensível à variação das formas de organização escolar e dos projetos pedagógicos, assim como à diversificação das expectativas e interesses sociais e regionais.

Recomendações

São necessários, pelas razões apresentadas, esforços para que o PNLD contribua para o desenvolvimento de novas concepções de livro didático; dê acolhida a propostas de novos modos de relação do manual com o trabalho docente; possibilite uma renovação dos padrões editoriais associados ao conceito de livro didático que se cristalizou na tradição brasileira. Em outros termos: para que o MEC atue de modo mais significativo na promoção de um ensino de melhor qualidade, é necessário ampliar a concepção de livro didático, possibilitando que a oferta de materiais inscritos se diversifique e se enriqueça.

Para isso, sugere-se:

- (i) que o PNLD assuma, progressivamente, uma concepção de livro didático mais ampla, de acordo com a qual o manual escolar é compreendido como *aquele material, propositadamente elaborado para ser utilizado, tendo em vista diferentes funções, num processo de ensino e aprendizado escolar; esse material organiza-se, de forma variada e em suportes diversificados, em relação a um programa curricular, destinando-se a uma disciplina, área de saber ou conjunto de disciplinas ou áreas de saber, a uma série, a um ciclo ou a um nível de ensino;*
- (ii) que a adoção desse conceito de livro didático implique a incorporação progressiva, pelo MEC, por meio do PNLD e da criação de programas subsidiários,
 - não só de materiais didáticos que visem estruturar a organização do trabalho pedagógico, mas também daqueles que visem apoiar esse trabalho, caracterizando-se como fontes de informação, coletâneas de textos ou documentos, compêndios;
 - não somente dos materiais didáticos produzidos em coleções compostas pelo número de volumes correspondentes à alfabetização e ao conjunto das oito séries da educação fundamental, mas também de coleções voltadas para temas, áreas de conhecimento ou projetos e cujo número de volumes decorre dos ciclos de ensino-aprendizagem definidos pelas propostas pedagógicas que orientam as coleções;

não só de materiais didáticos organizados no suporte livro, mas também daqueles materiais organizados em torno dos suportes de escrita considerados mais adequados para desenvolvimento da proposta pedagógica das coleções, como suportes eletrônicos, fichários, álbuns, blocos de atividades, entre outros;

não exclusivamente de manuais escolares, mas também acessórios ou "satélites" que enriqueçam e diversifiquem as coleções, como fitas de áudio e vídeo, cartazes e cadernos de atividades, obras eletrônicas;

não somente de materiais didáticos destinados ao uso do aluno (acompanhados de um manual do professor), mas também de materiais didáticos destinados apenas ao docente, como, por exemplo, projetos pedagógicos;

que a adoção dessa definição de livro didático se faça progressivamente, de acordo com as respostas do campo editorial e do campo educacional ao desenvolvimento do Programa;

que o PNLD se articule ao Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), para desenvolvimento de uma ampla política do livro e da leitura na escola brasileira, permitindo, de um lado, o uso pedagógico de textos e impressos diversificados e não apenas de materiais propositadamente destinados à escola, e, de outro lado, a criação de condições apropriadas para a operacionalização das sugestões relativas à ampliação da concepção de livro didático subjacente ao PNLD atual;

que, para isso, realizem-se, simultaneamente, o PNLD e o PNBE, condicionando a distribuição do acervo do PNBE ao atendimento ao mesmo segmento do ensino atendido pelo PNLD;

que se realizem concursos, em âmbito nacional, com vistas à elaboração de materiais didáticos inovadores, a partir de parâmetros definidos pelo MEC;

Um descompasso entre as expectativas do PNLD e as dos docentes

A distribuição do percentual de escolhas dos docentes por categoria de livro {*recomendados, não-recomendados, recomendados com distinção ou com ressalvas*} - ver Gráficos 2, 3 e 4 - evidencia uma progressiva articulação entre as expectativas do MEC e as dos docentes, em relação aos padrões de qualidade do livro didático. Apesar disso, não se pode deixar nem de reconhecer a existência de um *descompasso* entre essas expectativas, nem de assumir um compromisso no sentido de diminuí-lo.

Tendo em vista o PNLD/97, cerca de 72% das escolhas docentes recaíram sobre os livros *não-recomendados* e apenas cerca de 28% sobre os *recomendados*. No PNLD/98, embora a soma dos livros *recomendados (com distinção, 21,88%; com ressalvas, 22,15%;* ou simplesmente *recomendados, 14,64%)* tenha constituído o grupo mais escolhido pelos docentes, a categoria que, isoladamente, mostrou-se a mais representada continuou a ser a dos *não-recomendados* (41,33%). No PNLD/99, por fim, as escolhas dos docentes, com a eliminação da categoria dos *não-recomendados*, recaíram, predominantemente, sobre a dos *recomendados com ressalvas* (46,74%), a dos *recomendados com distinção* representando apenas 8,40% das escolhas. Além disso, inúmeros relatos de técnicos de secretarias estaduais vêm reportando, nos encontros nacionais do PNLD, dificuldades enfrentadas por muitos grupos de docentes no uso efetivo de livros *recomendados* e *recomendados com distinção* por eles escolhidos. Assim, uma visão de conjunto da escolha do livro didático, assim como alguns dados relativos ao seu uso em sala de aula, apontam claramente para a formação docente como um dos fatores relevantes para a compreensão do referido descompasso.

Com certeza, as diferenças entre as expectativas do MEC e as dos docentes também podem ser atribuídas ao próprio processo de escolha dos livros didáticos pelos professores, desenvolvido num prazo de tempo exíguo e, em geral, sob condições pouco adequadas: poucas vezes os livros didáticos são diretamente examinados pelos docentes; a escolha tende a se fazer, muitas vezes, sem o necessário processo de discussão nas escolas e nas redes públicas de ensino; não se oferecem orientações nem subsídios que auxiliem na realização de escolhas melhor fundamentadas. Um outro fator que pode contribuir para a compreensão dessas diferenças vem sendo, nos últimos anos, apontado pela pesquisa sobre a formação e a atu-

ação docentes: as condições de trabalho do professor, as necessidades a que está exposto, em razão das formas de organização do trabalho na escola, dentre outros fatores, tendem a construir um ponto de vista *singular* sobre os fenômenos escolares - neles incluídos os padrões de qualidade do livro didático - que é necessário acolher, conhecer e articular, de modo mais adequado, ao PNLD.

Por outro lado, a persistência desse descompasso pode também ser compreendida à luz de alguns outros dados sobre a população docente no ensino fundamental. Embora, ao longo dos últimos anos, observe-se, de acordo com dados da FIPE/USP, um aumento nos níveis de escolaridade dos professores (o percentual de docentes com ensino fundamental completo, por exemplo, aumentou em 33,3%), os indicadores gerais do Censo Escolar são os de uma formação insuficiente: as 798.947 funções docentes no ensino de 1ª a 4ª séries são ocupadas por apenas 172.715 docentes com nível superior, a maior concentração sendo a das funções docentes exercidas por professores com nível médio. Quadro semelhante já se configurava em 1986, e a necessidade de superá-lo o mais brevemente possível vinha estabelecida como meta em documento oficial do próprio MEC.

Além disso, pesquisas mostram — e os *Referenciais para a formação de professores* reconhecem — que a formação docente, em nível médio ou superior, não tem se mostrado adequada para o desenvolvimento de competências básicas para a atuação profissional. No que diz respeito, por exemplo, a uma dessas competências - a leitura para desenvolvimento da atualização e formação profissional - estudo desenvolvido pela Fundação Carlos Chagas, com base em amostra composta de professores dos estados de Minas Gerais, Maranhão e São Paulo, evidencia que essa modalidade de leitura é pouco freqüente e que é pequena a familiaridade dos docentes com fontes de informação educacionais.

Essas constatações são compreensíveis se se levam em conta dados sobre o processo de formação dos professores. Em primeiro lugar, há um consenso, expresso pela própria LDB, de que os cursos de magistério de nível médio são pouco apropriados para a formação de professores. Em segundo lugar, o modelo brasileiro para a formação de docentes em nível superior vem apresentando, tanto nas universidades quanto nas faculdades isoladas, sinais de esgotamento: se esse modelo foi adequado para formar quadros num momento de acentuada expansão *quantitativa* do sistema de ensino, vem se mostrando limitado para se inserir satisfatoriamente numa

conjuntura em que a *qualidade* dos sistemas de ensino e o problema central. Além disso, em terceiro lugar, o fenômeno da ampliação quantitativa do sistema de ensino brasileiro terminou por concentrar a formação de docentes em nível superior na rede privada de ensino. De acordo com o já citado estudo da Fundação Carlos Chagas, constata-se que a formação dos docentes com nível superior da mesma amostra foi feita *"pela maior parte dos(as) professores(as) em escolas particulares noturnas, provavelmente conciliando trabalho e estudo"* e que a *"questão da frequência a cursos noturnos de ensino superior em escolas particulares deve ser olhada com atenção dado que os estudos disponíveis sobre a qualidade destes cursos mostram suas precárias condições de funcionamento e suas mais precárias condições de ensino"*. Com efeito, de acordo com esses estudos, essas instituições apresentam os mais variados problemas, desde condições de estrutura física inadequada, até insuficiente volume de recursos (advindos, fundamentalmente, de mensalidades pagas pelos alunos) e conseqüente baixo assalariamento dos professores. Esses estudos evidenciam, também, que tendem a atuar, nessas escolas, docentes com formação insuficiente - predominam aqueles apenas graduados - e num regime de trabalho pouco adequado - predominam os docentes contratados como *au listás*.

GATTI, Bernardete
et al. Obra citada.

Não se pode negar, portanto, que a escolha do livro didático pelos docentes vem apontando para a necessidade de as políticas públicas voltadas para a qualidade do ensino contemplarem adequadamente tanto a formação quanto o fortalecimento profissional da ocupação docente. Com certeza, não está ao alcance do PNLD a resolução do conjunto de problemas que está na origem do descompasso entre suas expectativas e as dos professores. No entanto, o Programa deve contribuir para a sua redução, e para isso apresentam-se as recomendações que se seguem.

Recomendações

Recomenda-se:

- (i) que o PNLD se articule às demais ações propostas pelo Ministério para fortalecimento do trabalho e da formação docentes;
- (ii) que o Ministério incentive a atenção ao livro didático nos cursos de Licenciatura, apoiando, nas Universidades, pesquisas sobre o tema e a formação de especialistas;

- (iii) que o Ministério crie um grupo de estudos sobre os processos de escolha de livros didáticos pelos docentes, assim como sobre suas expectativas em relação à qualidade desses livros, de modo a subsidiar o estabelecimento de ações eficazes para redução de seu descompasso entre as expectativas do PNLD e as dos professores;
- (iv) que sejam promovidas ações para subsidiar o processo de escolha do livro didático pelos professores:
 - programas de capacitação para a escolha e o uso do livro didático, destinados aos docentes e técnicos dos sistemas educacionais e desenvolvidos em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Ensino;
 - elaboração de manual de orientação específico para ser utilizado durante o processo de escolha e nos programas acima referidos;
 - criação de canais de comunicação entre o PNLD, de um lado, e a escola e os professores, de outro, no que diz respeito à escolha e ao uso do livro didático;
 - apoio à formação, pelos municípios, de acervos dos livros didáticos recomendados pelo PNLD, para possibilitar uma escolha fundamentada não apenas no *Guia de Livros Didáticos*, mas também no exame e análise das próprias obras;
- (v) que sejam promovidas alterações no *Guia de Livros Didáticos*, descrevendo-se mais adequadamente as obras que dele constam e utilizando-se uma linguagem mais adequada ao professor e a suas expectativas;
- (vi) que sejam mantidas, na indicação de livros pela avaliação pedagógica, obras classificadas como *recomendadas com ressalvas*, de modo a não oferecer possibilidades de escolhas distantes das expectativas dos docentes, e que se examine a possibilidade de, paulatinamente, de acordo com os resultados das escolhas docentes, essa categoria de livros deixar de ser indicada;
- (vii) que se realizem articulações entre o PNLD e o PNBE para, no quadro de uma ampla política do livro e da leitura na escola brasileira (sugerida na seção anterior), fornecer condições adequadas para o desenvolvimento da leitura docente como uma dimensão fundamental de seu processo de formação contínua.

As relações de dependência do setor editorial para com o PNLD

Embora não se disponham de séries históricas de dados, verifica-se, ao longo dos anos 90, que o setor editorial brasileiro possui uma relação de forte dependência para com o subsetor de livros didáticos e que este, por sua vez, é dependente das compras efetuadas pelo PNLD.

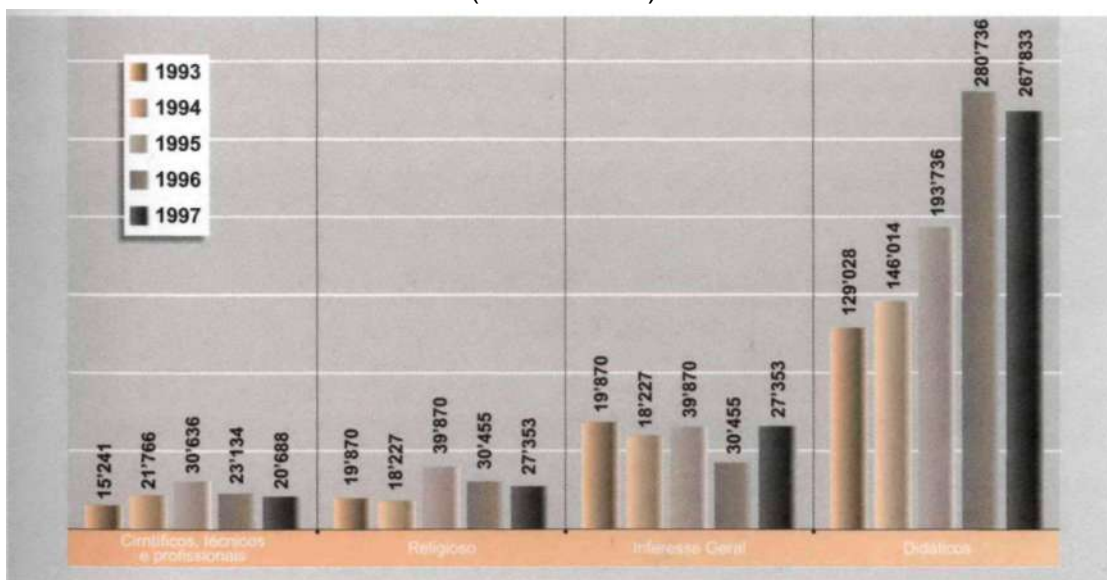
Ainda que se observe, a partir de 1998, um pequeno decréscimo da participação dos livros didáticos no total de exemplares produzidos no Brasil, os dados mostram que a indústria editorial brasileira está voltada, majoritariamente, nos últimos anos desta década, para a produção de livros destinados ao mercado escolar e que, com o correr do tempo, essa tendência se acentuou: "se, em 1993, o subsetor de didáticos representava 54% da produção de exemplares, em 1996 representou 74%. O salto maior se produziu entre 1995 e 1996, com um crescimento de 44% da produção de exemplares." Foi nesse intervalo que o MEC iniciou o processo de reformulação do PNLD, desenvolvendo ações para aprimorar os processos de compra e distribuição de livros didáticos.

Entretanto, alguns indicadores podem ser encontrados na obra de Lawrence Hallewell (*O livro no Brasil: sua história*. São Paulo: Edusp; T. A. Queirós, 1984).

CERLALC. *El libro en América Latina y el Caribe: estadísticas de la comercialización y producción del libro en América Latina*. Bogotá: CERLALC; UNESCO, julio-diciembre 1998, p. 7.

GRAFICO 5

Produção de exemplares por subsetor editorial no Brasil 1993/97
(em milhares)

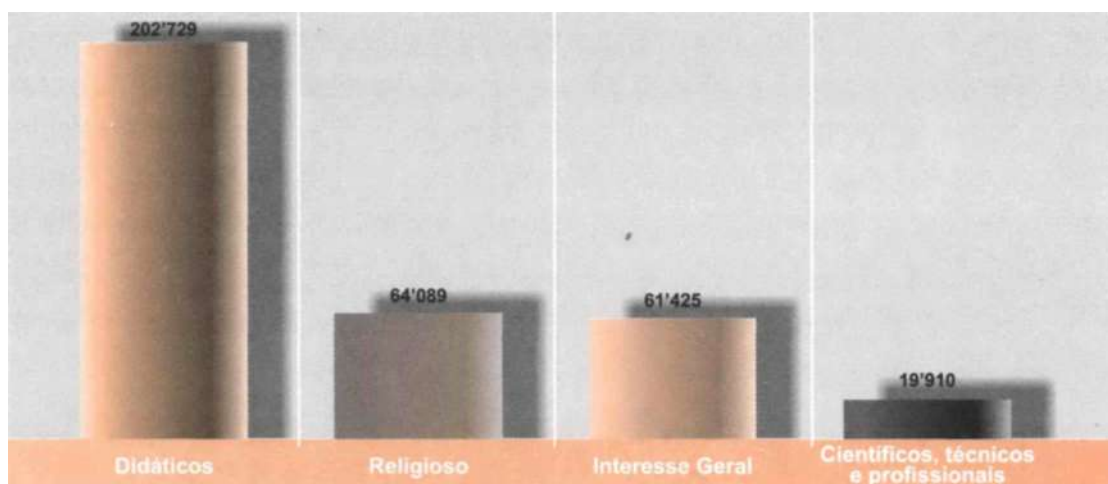


Fonte: Fundação João Pinheiro e Cerlalc

A dependência da indústria editorial brasileira em relação ao livro didático é também evidenciada pelas vendas de exemplares. Em 1997, por exemplo, os didáticos corresponderam a 58% do total de exemplares vendidos. Em 1998, esse percentual se elevou para 64% do total.

GRAFICO 6

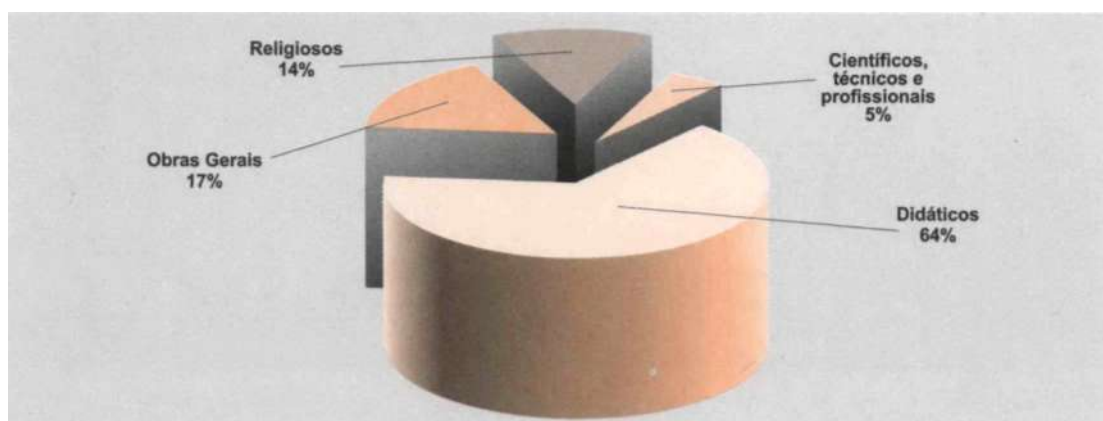
Venda de exemplares por subsetor editorial no Brasil 1997
(em milhares)



Fonte: Fundação João Pinheiro e Ceralc

GRÁFICO 7

Participação dos subsetores editoriais por exemplares vendidos - 1998



Fonte: Fundação João Pinheiro

Nesse quadro mais geral de dependência, as compras realizadas pelo MEC são vitais para o setor editorial. Na distribuição do percentual de exemplares vendidos por canais de comercialização, as vendas ao FNDE corresponderam, em 1998, a 32%. Entre 1997, ano em que se iniciou o atendimento às escolas de 1ª a 4ª séries com base no processo de avaliação pedagógica, contemplando todos os componentes curriculares, o processo de avaliação pedagógica do livro didático pelo MEC, e 1998, o número de exemplares vendidos cresceu 27% e, o faturamento, 50%. Ao que tudo indica, a dependência do subsetor de didáticos em relação às compras do FNDE vem se acentuando, uma vez que, de acordo com relatório da Fundação João Pinheiro (que monitora a produção editorial para a Câmara Brasileira do Livro), embora o subsetor de didáticos, em 1998, tenha aumentado suas vendas em 55% em relação ao ano anterior, a recessão por que passa a indústria editorial teria também afetado a venda de livros didáticos nos canais tradicionais *"em função do aumento do número de apostilas, de cópias xerox, da venda dos projetos pedagógicos e da migração de alunos de escolas privadas para escolas públicas"*; desse modo, e ainda de acordo com o relatório da Fundação João Pinheiro, *"o livro didático parece depender cada vez mais das compras do Governo"*.

Como se pode observar por meio do Gráfico 7, um dos fatores responsáveis pela concentração da produção editorial brasileira no subsetor de didáticos reside na pouca expressão dos demais subsetores e nas limitações do mercado não-escolar de livros no país. Com efeito, a distribuição do conjunto da produção brasileira (nela incluídos os livros didáticos), em 1997, pela população, evidencia que se produziram apenas 2,49 livros por habitante, de acordo com dados do Cerlalc.

Tudo isso mostra que o PNLD se situa no interior de um quadro econômico e social delicado e que as reorientações a serem nele promovidas devem levar em conta uma projeção de seus impactos na indústria editorial brasileira, assim como uma *reflexão mais cuidadosa e sistemática sobre o papel que o Estado vem assumindo no campo editorial e na definição de uma política do livro e da leitura no Brasil*.

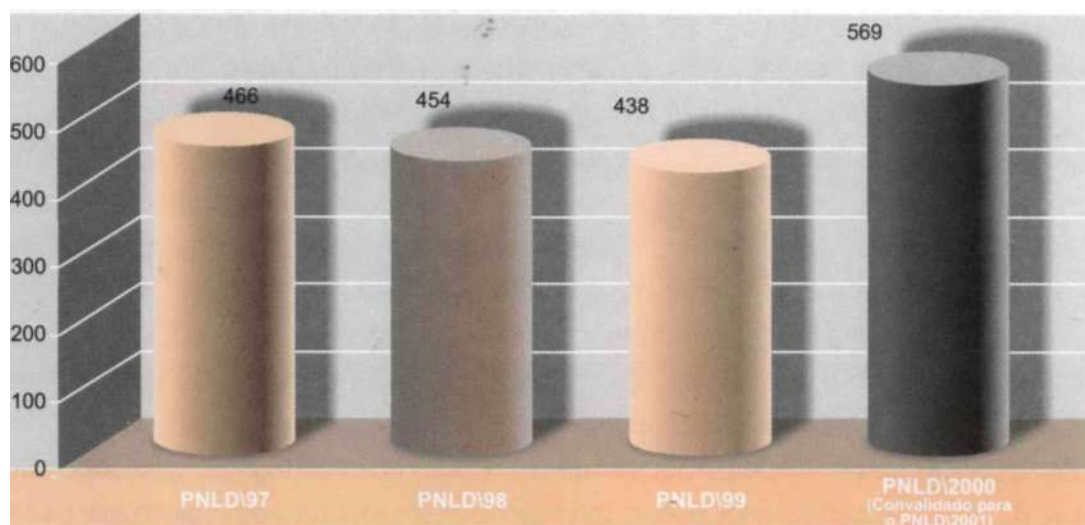
Os dados apresentados mostram, ainda, que, nesse contexto de forte dependência do subsetor de didáticos em relação às compras realizadas pelo MEC, a indústria editorial se encontra numa posição em que pode oferecer relativamente poucas resistências às ações do PNLD para a renovação dos padrões pedagógicos e editoriais do livro didático. Se isso é verdade, os editores tenderiam a investir em soluções e estratégias pouco arriscadas e mais conformes às expectativas da avaliação do PNLD.

FUNDAÇÃO
JOÃO PINHEIRO.
Diagnóstico do
setor editorial
brasileiro; 1998.
Belo Horizonte:
Fundação João
Pinheiro, 1999. p. 5.

Essa tendência, entretanto, nem sempre se manifesta. Por um lado, os editores precisam conciliar as expectativas do MEC em relação ao livro didático com as expectativas dos professores, que são aqueles que, de fato, escolhem os livros a serem adquiridos. Como se discutiu na seção anterior, observam-se tensões e distanciamentos entre essas expectativas. Por outro lado, o longo tempo em que o Estado esteve pouco presente nas discussões sobre a qualidade do livro didático possibilitou o florescimento de uma cultura, nas relações dos editores com o PNLD, que tende a ser orientada predominantemente pela lógica comercial, em detrimento de critérios de ordem pedagógica. Diferentes ações de editores e autores, ao longo dos últimos PNLD, evidenciam suas resistências em relação às orientações pedagógicas e editoriais do MEC. Foram impetrados diferentes mandados de segurança contra a avaliação; desenvolveu-se uma intensa ação de desqualificação desse processo na imprensa. Contrariando o pressuposto de uma redução progressiva no número de livros inscritos, em razão da exclusão e da não-recomendação de títulos e da renovação das coleções, ocorreu um aumento expressivo do número de livros inscritos no PNLD/2001, uma vez que editoras inscreveram tanto títulos novos e recomendados {*com distinção, com ressalvas* ou simplesmente *recomendados*) quanto títulos *excluídos* ou *não-recomendados* e, predominantemente, sem modificações.

GRAFICO 8

Total de livros avaliados de 1997 a 2001



Em 1997, foram avaliados 466 livros; esse número apresentou um decréscimo nos dois PNLD seguintes: em 1998, foram avaliados 454 livros e, em 1999, 438; contrariando essa tendência de redução, entretanto, foram avaliados 569 livros no PNLD/2001.

Dentre os livros modificados, observou-se a presença expressiva de atualizações superficiais (sobretudo no aspecto gráfico, mais facilmente reconhecível), assim como de atualizações baseadas em soluções predominantemente editoriais, como a atribuição de novos títulos a livros anteriormente avaliados, com ou sem modificações, e inscrição de versões similares de um mesmo livro, com títulos diferentes (o que caracterizaria uma espécie de auto-plágio). Tendo em vista as novas coleções inscritas, assim como coleções modificadas reinscritas, observou-se um indesejável processo de *uniformização* pedagógica e editorial, baseada na repetição das soluções editoriais, gráficas e pedagógicas das coleções avaliadas mais positivamente pelo PNLD, particularmente daquelas *recomendadas com distinção*,

Recomendações

No quadro desse conjunto de problemas relacionados ao campo editorial, sugere-se:

- (i) que o MEC crie um grupo permanente para desenvolver estudos sobre o setor editorial brasileiro e sobre políticas de outros países para o livro escolar, assim como para monitorar os impactos do PNLD sobre o setor editorial brasileiro, fornecendo, desse modo, subsídios para a orientação das políticas do MEC para o livro didático e para uma definição mais clara do papel do Estado no setor editorial brasileiro;
- (ii) que, baseado no trabalho desse grupo, o MEC elabore um plano detalhado das alterações progressivas a serem promovidas no PNLD, ao longo dos próximos anos, e desenvolva ações para divulgá-lo junto ao campo editorial;
- (iii) que o PNLD desenvolva ações para sinalizar, de modo mais claro, ao campo editorial, suas expectativas em relação aos padrões de qualidade para o livro didático, enfatizando, como fez até agora, não particularmente os critérios de exclusão de livros didáticos e os problemas detectados na avaliação,

mas o conjunto de características que deve preencher um livro de qualidade; para isso, recomenda-se ainda:

que os editais apresentem com maior grau de explicitação as características de um livro de qualidade, conforme as diretrizes da LDB e do CNE, particularmente nos documentos do edital relativos às áreas de conhecimento;

que a divulgação dos resultados da avaliação do PNLD, no *Guia* e junto à imprensa, enfatize a descrição das características dos livros recomendados e sua diversidade,

A operacionalização do PNLD

As dificuldades decorrentes das relações entre o PNLD e o campo editorial, seu caráter centralizado e as dimensões de seu atendimento tornaram extremamente complexo o processo de triagem e de avaliação dos livros didáticos e, se se alia a isso a complexidade inerente à operacionalização dos processos de *escolha, produção e distribuição* dos livros, tem-se uma visão mais adequadamente dimensionada dos problemas e desafios enfrentados pelo Programa Nacional do Livro Didático.

No PNLD/2001, por exemplo, foram analisados 569 livros; esses livros foram avaliados, em diferentes fases, por uma equipe constituída por cerca de 150 membros, de diferentes estados do País, coordenados pelo MEC; foram recomendados 321 livros e, com base nos pareceres elaborados, redigidas resenhas e editado o *Guia de Livros Didáticos*; o *Guia* foi distribuído para 187.493 escolas, situadas em 5.507 municípios; feitas as escolhas pelos docentes, foi necessário processar os formulários de escolha, negociar os livros com as editoras e distribuí-los para 32.440.120 alunos de sistemas públicos de ensino fundamental.

Nesse quadro mais geral, alguns problemas se mostram particularmente graves. Um deles diz respeito ao número de livros analisados no processo de avaliação pedagógica. Com o crescimento de títulos, esse processo vem encontrando dificuldades para se realizar nos prazos definidos pelo cronograma e exigindo uma significativa sobrecarga de trabalho dos participantes. A grande variedade de títulos recomendados e escolhidos pelos docentes gera uma série de dificuldades para a

operacionalização do remanejamento dos livros entre as escolas. Há um considerável aumento no custo do transporte de carga, decorrente do fracionamento de encomendas. O atendimento a escolas novas, não cadastradas no Censo Escolar, é dificultado pela composição excessivamente diversificada da reserva técnica, composta por 3% do total de títulos escolhidos pelos professores, por município. Essa diversificação também é problemática para o gerenciamento das redes de ensino, particularmente no que diz respeito à transferência de alunos, uma vez que, ao mudar de escola, é necessário, na maior parte das vezes, adquirir um novo título. Outro aspecto problemático é que os professores não vêm contando com tempo suficiente para escolher os títulos: a execução do cronograma tem ficado comprometida não só pela complexidade do processo de avaliação, mas também pelo grande número de títulos a serem negociados com as editoras. Também por causa das limitações do cronograma, o mercado editorial vem ficando sobrecarregado, particularmente o setor gráfico, fazendo com que parte dos livros adquiridos tenham de ser impressos fora do País.

Um último desafio está relacionado a um dos principais fatores responsáveis pelas dificuldades de operacionalização: a natureza *centralizada* do PNLD. Em primeiro lugar, o processo de avaliação, desenvolvido pela SEF/MEC, não somente se tornou excessivamente sobrecarregado como também tem oferecido - dado seu caráter centralizado - poucas condições para o envolvimento dos centros universitários de pesquisa e para a transferência e publicização do conhecimento acumulado ao longo dos diferentes PNLD. Em segundo lugar, as ações da SEF e do FNDE - com a desistência da maior parte dos estados em aderir à descentralização proposta em 1995 - não se voltaram para o subsídio ao processo de discussão dessa descentralização, o que poderia torná-la mais atraente e viável. Em terceiro lugar, por fim, não se promoveram articulações com os estados que aderiram à proposta, para discussão do processo de avaliação e para a troca de experiências.

Recomendações

Tendo em vista os problemas de operacionalização, recomenda-se

- (i) que seja descentralizado o processo de avaliação de obras didáticas, por meio da elaboração de convênios com universidades públicas, de modo a

impulsionar o interesse da pesquisa universitária sobre o tema, o acolhimento das contribuições promovidas por esse interesse, a transferência da experiência acumulada pela SEF/MEC e a melhoria da eficácia desse processo de análise de livros;

- (ii) que se realizem estudos para aprimorar o processo de *inscrição, triagem, avaliação, escolha, aquisição e distribuição de livros didáticos* do PNLD e que, sem prejuízo da qualidade do processo de avaliação, o Programa aumente sua eficácia, por meio:

do refinamento dos procedimentos de *inscrição e triagem*:

- realizar a inscrição em etapa única;
- não aceitar a inscrição de livros que tenham sido classificados, **por mais de uma vez**, como *não-recomendados* e/ou *excluídos*;
- exigir, no ato de inscrição de livros classificados **apenas por uma vez** como *não-recomendados* e/ou *excluídos*, sob novo título ou não, a apresentação de modificações amplas e substanciais da *proposta pedagógica* da obra, explicitadas, pelo detentor do direito autoral, em documento anexado ao livro;
- excluir sumariamente, no processo de avaliação, livros **por uma vez excluídos** e/ou *não-recomendados* reinscritos, sob novo título ou não, cujas modificações não correspondem àquelas explicitadas pelo detentor do direito autoral no documento exigido no momento da inscrição;
- excluir sumariamente, nos processos de triagem e/ou de avaliação pedagógica, versões similares de um mesmo livro, identificadas por títulos diferentes e por autores e editoras diferentes ou não; entende-se que essas versões similares são o resultado da utilização direta ou por meio de atualização, ampliação ou adaptação (gráfica ou de conteúdo) de uma obra para criação de uma segunda obra que não se diferencia substancialmente daquela que lhe deu origem;
- não aceitar inscrições de livros ou coleções de editoras que tenham comprovadamente entregue às escolas livros ou edições diferentes daqueles inscritos e avaliados, em PNLD anterior;
- limitar a inscrição e a avaliação a coleções, não aceitando títulos isolados.

do refinamento dos procedimentos de *avaliação pedagógica*:

- precisar, aprimorar e aumentar o grau de exigência do conjunto de critérios (comuns e de áreas) de análise dos livros didáticos;
- aperfeiçoar a explicitação dos critérios para a avaliação da metodologia de ensino presente nos livros didáticos que têm por função estruturar a organização do trabalho pedagógico; recomenda-se que essa definição assuma o seguinte direcionamento:

Os livros didáticos que se organizam de modo a orientar o trabalho pedagógico em sala de aula devem apresentar uma metodologia de ensino que favoreça:

- 1) o desenvolvimento das capacidades cognitivas (como a compreensão, a memorização, a análise, a síntese, a formulação de hipóteses e o planejamento), respeitando tanto as dificuldades próprias de seu desenvolvimento quanto os graus de complexidade e a especificidade do conteúdo a ser aprendido;
 - 2) a consecução, por meio de proposições de uso do conhecimento, de níveis mais amplos de abstração e generalização, assim como a percepção das relações do conhecimento adquirido ou a ser adquirido com as funções que possui no mundo social, sejam elas relativas ao campo científico e ao aprendizado, sejam elas relativas à vida prática;
 - 3) a manifestação, pelo aluno, e a identificação, pelo professor, do conhecimento que o aluno já detém sobre o que se vai ensinar;
 - 4) a introdução do conhecimento novo por meio do estabelecimento de relações com o conhecimento que o aluno já possui;
 - 5) a inserção do novo conhecimento num conjunto mais amplo de saberes da área;
 - 6) o estabelecimento de relações entre o processo de aprendizado e dimensões culturais e contextuais mais amplas.
- desenvolver critérios de avaliação adequados aos livros didáticos que não buscam estruturar a organização do trabalho em sala de aula;
 - reestruturar o processo de avaliação pedagógica;

- descentralizar - como já se indicou - o processo de avaliação, por meio de parcerias com universidades públicas, visando também à institucionalização do trabalho e à construção de conhecimentos e condições que garantam a continuidade da avaliação.

do refinamento dos procedimentos de *escolha* e *distribuição* dos livros:

- incentivar, com apoio das Secretarias Estaduais de Educação, processos coletivos de discussão e escolha de livros, por municípios e escolas;
- conhecer a experiência dos municípios que realizaram escolha unificada de títulos: de acordo com dados do MEC, cerca de 31% dos municípios atendidos pelo PNLD (excetuando-se o Estado de São Paulo, que realiza processos de avaliação, escolha e distribuição descentralizados) realizaram escolhas unificadas; conhecer essas experiências, suas motivações e seus processos forneceria subsídios para o incentivo às escolhas coletivas e mais articuladas.

POR UMA POLITICA ARTICULADA DO LIVRO NA ESCOLA

Tendo em vista o desenvolvimento histórico do PNLD, o contexto educacional contemporâneo e os desafios e perspectivas detectados, recomenda-se ao MEC a elaboração de uma política mais ampla do livro na escola, organizada em torno de cinco grandes metas:

- (i) a articulação mais sistemática e cuidadosa do PNLD com o conjunto das outras políticas do MEC para o ensino fundamental, particularmente ao PNBE e às ações para melhoria da formação de professores e para o fortalecimento da profissão docente;
- (ii) a progressiva ampliação da concepção de livro didático do PNLD, de modo a permitir que este se diversifique e se enriqueça e que o trabalho pedagógico aumente sua qualidade com a utilização de livros não propositadamente destinados ao uso em sala de aula;
- (iii) a definição mais clara das relações do Estado com o setor editorial e dos impactos que se deseja exercer sobre o setor, por meio do PNLD;
- (iv) a articulação entre o resultado das avaliações realizadas pelo PNLD e a escolha por parte dos professores, visando à elevação dos padrões de qualidade do livro didático;
- (v) o amplo engajamento do conjunto de setores envolvidos na produção e utilização do livro escolar nas ações pela melhoria da qualidade desse livro, especialmente a opinião pública, a comunidade científica, as universidades, as secretarias estaduais e municipais de educação e as escolas do ensino fundamental e seus docentes.

ANEXO 1

Cronologia das ações do MEC em relação ao livro didático

- 1938 Foi instituída, pelo Ministério da Educação, a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) por meio do Decreto-Lei nº 1.006/38, de 30/12/38, que estabeleceu condições para produção, importação e utilização do livro didático.
- 1966 Visando coordenar as ações referentes à produção, edição e distribuição do livro didático, foi criada a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED). O acordo MEC/USAID viabilizou recursos assegurando a distribuição de 51 milhões de livros, no período de três anos e estabeleceu a garantia, pelo MEC, da distribuição gratuita. Assim, assegurado o financiamento do governo a partir de verbas públicas, o Programa revestiu-se do caráter de continuidade.
- 1971 O Instituto Nacional do Livro (INL) passou a desenvolver o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF), ao assumir as atribuições administrativas e de gerenciamento dos recursos financeiros, até então sob a responsabilidade da COLTED.
- A contrapartida estadual tornou-se necessária com o término do convênio MEC/SNEL/USAID e efetivou-se com a implantação do sistema de contribuição financeira das unidades federadas para o Fundo do Livro Didático.
- 1976 A Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME) tornou-se responsável pela execução dos programas do livro didático. Os recursos eram provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - contribuição social do salário educação - e das contribuições das contrapartidas mínimas estabelecidas para participação dos estados. Sendo insuficientes para atender a todos os alunos do ensino fundamental das escolas públicas, a grande maioria das escolas públicas municipais foi excluída do Programa.
- 1983 Foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que incorporou o PLIDEF. O exame dos problemas dos livros didáticos, dentre outros programas em execução no MEC, foi realizado por um grupo de trabalho. Como

resultado, foi proposta a participação dos professores na escolha do livro didático bem como a ampliação do Programa com a inclusão das demais séries do ensino fundamental.

1985 Por meio do Decreto nº 9.154, de 19/08/85, o PLIDEF deu lugar ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), com expressivas mudanças:

- indicação do livro didático pelos professores;
- reutilização do livro implicando na abolição do descartável e aperfeiçoamento das especificações técnicas para sua produção, visando maior durabilidade e possibilitando a implantação de bancos de livros didáticos;
- extensão da oferta aos alunos de 1ª e 2ª séries das escolas públicas e comunitárias.

Desse modo, excluiu-se a participação financeira dos estados, passando o controle do processo de decisão para a FAE e garantindo-se o critério de escolha do livro didático pelos professores.

1993 Por meio da Resolução 06/ 93 - FNDE, esse órgão, autarquia federal vinculada ao MEC para captação de recursos e sua canalização para o financiamento de projetos educacionais, vinculou recursos para aquisição do livro didático para os alunos dos sistemas públicos, na ordem de 270 milhões de UFIR (152 milhões de reais em julho/93) significando R\$ 7,00 por aluno. Assim, estabeleceu-se um fluxo regular de recursos para a aquisição e distribuição do livro didático.

1996 É iniciado o processo de avaliação pedagógica dos livros inscritos no PNLD/97.

1997 A responsabilidade do desenvolvimento da política do Livro Didático, tendo em vista a extinção, em fevereiro de 1997, da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, foi desde então, conduzida pelo FNDE.

O referido Programa foi ampliado e o MEC passou a adquirir livros didáticos de Alfabetização, Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Estudos Sociais História e Geografia, para todas as séries do ensino fundamental.

Secretarias de educação, instituições e educadores envolvidos no processo de discussão do documento

Secretarias Estaduais de Educação

Secretaria Estadual do Acre
Secretaria Estadual de Alagoas
Secretaria Estadual do Amapá
Secretaria Estadual do Amazonas
Secretaria Estadual do Ceará
Secretaria Estadual do Maranhão
Secretaria Estadual do Mato Grosso do Sul
Secretaria Estadual de Minas Gerais
Secretaria Estadual do Pará
Secretaria Estadual da Paraíba
Secretaria Estadual do Paraná
Secretaria Estadual de Pernambuco
Secretaria Estadual do Piauí
Secretaria Estadual do Rio de Janeiro
Secretaria Estadual do Rio Grande do Sul
Secretaria Estadual de Roraima
Secretaria Estadual de Santa Catarina
Secretaria Estadual de São Paulo
Secretaria Estadual de Sergipe
Secretaria Estadual do Tocantins

Secretarias Municipais de Educação

Secretaria Municipal de Boa Vista
Secretaria Municipal de Campo Grande
Secretaria Municipal de Fortaleza

Secretaria Municipal de Goiânia
Secretaria Municipal de Macapá
Secretaria Municipal de Manaus
Secretaria Municipal de Palmas
Secretaria Municipal de Porto Velho
Secretaria Municipal de Rio Branco
Secretaria Municipal do Rio de Janeiro
Secretaria Municipal de Salvador
Secretaria Municipal de São Luiz
Secretaria Municipal de São Paulo
Secretaria Municipal de Teresina

Instituições

Ação Educativa
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED - Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Educadores e Vínculos Institucionais

Ana Clea Braga Moreira Ayres.....UFRJ
Ana Luiza Marcondes Garcia.....PUC-SP
Andréa Ferreira Delgado.....UFG
Ângela Bustus Kleiman (DLA).....UNICAMP
Antônio Carlos Rodrigues Amorim.....UNICAMP
Carlos E. Reis.....UESC
Carmem Maria de DeCaro Martins.....UFMG
Célia David.....UNESP-Franca
Charbel N. El-Hani.....UFBA

Circe Maria Fernandes Bittencourt.....	USP
Clarice Sumi Kawasaki.....	USP
Cláudia Sapag Ricci.....	UFMG
Cristina Bruzzo.....	UNICAMP
Décio Gatti Jr.....	UFU
Diva do Couto Gontijo Muniz.....	UnB
Edvânia Torres Aguiar Gomes.....	UFPE
Eliseu Sposito.....	UNESP-Pres. Prudente
Ernesta Zamboni.....	UNICAMP
Helenice Ciampi.....	PUC-SP
Jacqueline Peixoto Barbosa.....	UMC
Jaeme Luiz Callai.....	Univ. Reg. do RS
José Alberto Baldissera.....	UNISSINOS
Kátia Maria Abud.....	USP
Lena Castelo Branco F de Freitas.....	UFG
Lílian Nasser.....	UFRJ
Lucíola L. dos Santos Paixão.....	UFMG
Luiz Marcelo de Carvalho.....	UNESP
Márcia Serra Ferreira.....	UFRJ
Marco Antonio Leandro Barzano.....	UFRJ
Marcos Araújo Bagno.....	USP
Margareth Mayer.....	Univ. Fed. Rural PE
Maria Auxiliadora Bezerra.....	UFPB
Maria Cristina Pansera de Araújo.....	UNIJUI
Maria Cristina R. M. Schlichthting.....	UFPR
Maria das Graças R. Paulino.....	UFMG
Maria de Fátima Sabino Dias.....	UFSC
Maria Ignês Diniz de Souza Vieira.....	USP
Maria Inez Melo de Toledo.....	UFMG
Marsílvio Gonçalves Pereira.....	UFPB
Milton do Nascimento.....	PUC-MG
Nilza Berttoni.....	UnB
Paulo César Pinto Cavalho.....	IMPA

Paulo Robson de Souza.....	UFMS
Regina Zilberman.....	PUC-RS
Rosa Baroni.....	UNESP
Rosângela Doin de Almeida.....	UNESP-Rio Claro
Sandra Escovedo Selles.....	UFF
Selma Ambrosina de Moura Braga.....	UFMG
Selma Rinaldi Mattos.....	UNESP-Araq.
Selva Guimarães Fonseca.....	UFU
Seriei Maria Fischer Ranzi.....	UFPR
Sônia Maria Leite Nikituik.....	UFF
Vilma de Fátima Machado.....	UFG
Waldinice Maria do Nascimento.....	UFG
Williany Miranda da Silva.....	UFPE

Histórico dos principais eventos de discussão com editores e autores de livros didáticos - 1995-1999

PNLD 97

O Ministério da Educação, desde 1995, vem desenvolvendo ações visando à melhoria do livro didático utilizado nas escolas de ensino fundamental. Assim é que em junho de 1995, em Brasília, realizou uma **mesa-redonda** intitulada "**Como melhorar o livro didático**" com o objetivo de colher subsídios para o estabelecimento de uma política do livro didático que assegurasse sua qualidade.

Participaram dirigentes e equipe técnica do MEC, dirigentes da extinta FAE, UNDIME, CONSED, CBL (Câmara Brasileira do Livro), ABRALE (Associação Brasileira de Autores de Livros Educativos), ABRELIVROS (Associação Brasileira de Editores de Livros), SNEL (Sindicato Nacional de Editores e Livreiros), CENPEC e especialistas por área de conhecimento.

Em outubro de 1995, o MEC realizou, em São Paulo, o **Seminário "Livro Didático: Conteúdo e Processo de Avaliação"**, que teve por objetivo o estabelecimento de critérios para a análise dos livros que fariam parte do Guia de Livros Didáticos, a ser editado pelo MEC, como instrumento de apoio à escolha de livros didáticos pelos professores da rede pública de 1ª a 4ª séries. Mais uma vez, participaram do evento representantes das entidades acima citadas e especialistas das áreas do conhecimento.

Em dezembro do mesmo ano, foi realizada uma reunião técnica, em Brasília, com representantes da ABRALE, CBL, ABRELIVROS e SNEL para discussão dos critérios de avaliação do livro didático. Nessa reunião, definiu-se que as referidas entidades encaminhariam, posteriormente, suas considerações sobre o documento apresentado.

Em maio de 1996, após ter avaliado as obras inscritas no PNLD 97, a Secretaria de Educação Fundamental/MEC convocou o representante legal de cada editora para informar quais os títulos excluídos na avaliação. Nessa oportunidade, as editoras questionaram as exclusões com dirigentes do MEC e especialistas das áreas do conhecimento, mas os resultados da avaliação foram mantidos, tendo em vista que

correspondiam ao que estava preconizado nos documentos de critérios previamente discutidos com autores e editores. Essa reunião aconteceu na Delegacia do MEC, em São Paulo.

PNLD 98

Para este PNLD, foram mantidos os mesmos princípios e critérios adotados no PNLD anterior, permitindo-se, inclusive, que os autores e editores rerepresentassem suas obras.

PNLD 99

Sendo este o primeiro PNLD de 5^a a 8^a séries, foi necessário rediscutir os critérios de avaliação dos livros didáticos deste segmento do ensino fundamental. Para tanto, foi realizado em Brasília, na Faculdade União Pioneira Integração Social-UPIS, no período de 17 a 19 de junho de 1997, o **Seminário "Critérios de Avaliação de Livros Didáticos - 5^a a 8^a séries"**, com o fim de colher subsídios e definir critérios de avaliação. Participaram deste seminário, dirigentes e técnicos do MEC, especialistas das várias áreas do conhecimento e os representantes das entidades de autores e editores já citadas.

Como resultado das discussões, acrescentou-se, como critério de avaliação, a coerência metodológica da obra.

PNLD 2001

Para este PNLD, foram mantidos os mesmos princípios e critérios adotados no PNLD 99, adaptados para os livros didáticos de 1^a a 4^a séries, já, previamente, conhecidos por autores e editores.

Evolução da formulação dos critérios eliminatórios a partir do PNLD/97

PNLD/97	PNLD/98	PNLD/99	PNLD/2001
Os livros não podem expressar preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.	Os livros não podem expressar preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.	<p>Contribuição para a construção da cidadania. Em respeito à Constituição Brasileira e para contribuir efetivamente para a construção da ética necessária ao convívio social e à cidadania, o livro didático não poderá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • veicular preconceitos de origem, cor, condição econômica-social, etnia, gênero e qualquer outra forma de discriminação; • fazer doutrinação religiosa, desrespeitando o caráter leigo do ensino público. <p>Qualquer desrespeito a esses critérios é discriminatório e, portanto, socialmente nocivo.</p>	<p>Contribuição para a construção da cidadania. Em respeito à Constituição Brasileira e para contribuir efetivamente para a construção da ética necessária ao convívio social e à cidadania, o livro didático não poderá:</p> <ul style="list-style-type: none"> • veicular preconceitos de origem, cor, condição econômica-social, etnia, gênero e qualquer outra forma de discriminação; • fazer doutrinação religiosa, desrespeitando o caráter leigo do ensino público. <p>Qualquer desrespeito a esses critérios é discriminatório e, portanto, socialmente nocivo.</p>
Os livros não podem conter ou induzir a erros graves relativos ao conteúdo da área, como, por exemplo, erros conceituais.	Os livros não podem ser desatualizados, nem conter ou induzir a erros graves relativos ao conteúdo da área, como, por exemplo, erros conceituais.	<p>Correção dos conceitos e informações básicas. Respeitando as conquistas científicas da área, um livro didático não poderá formular nem manipular erradamente os conceitos e informações fundamentais das disciplinas em que se baseia, pois estará descumprindo sua função mediadora e seus objetivos didático-pedagógicos.</p>	<p>Correção dos conceitos e informações básicas. Respeitando as conquistas científicas da área, um livro didático não poderá formular nem manipular erradamente os conceitos e informações fundamentais das disciplinas em que se baseia, pois estará descumprindo sua função mediadora e seus objetivos didático-pedagógicos.</p>
		<p>Correção e pertinências metodológicas. Por mais diversificadas que sejam as concepções e práticas de ensino e aprendizagem, possibilitar ao aluno a apropriação do conhecimento implica escolher uma abordagem metodológica, ser coerente em relação a ela e, ao mesmo tempo, contribuir satisfatoriamente para a consecução dos objetivos, quer da educação em geral, quer da disciplina e do nível de ensino em questão.</p> <p>Por outro lado, as estratégias propostas devem mobilizar e desenvolver várias competências cognitivas básicas, como a compreensão, a memorização, a análise, a síntese, a formulação de hipóteses e o planejamento. Portanto, o livro didático não poderá, em detrimento das demais, privilegiar uma única dessas competências, sob pena de induzir a um domínio efêmero dos conteúdos escolares e comprometer o desenvolvimento cognitivo do educando.</p>	<p>Correção e pertinências metodológicas. Por mais diversificadas que sejam as concepções e práticas de ensino e aprendizagem, propiciar ao aluno a apropriação do conhecimento implica escolher uma opção de abordagem, ser coerente em relação a ela e, ao mesmo tempo, contribuir satisfatoriamente para a consecução dos objetivos, quer da educação em geral, quer da disciplina e do nível de ensino em questão.</p> <p>Por outro lado, as estratégias propostas devem mobilizar e desenvolver várias competências cognitivas básicas, como a compreensão, a memorização, a análise (de elementos, relações, estruturas...), a síntese, a formulação de hipóteses e o planejamento. Portanto, o livro didático não poderá, em detrimento das demais, privilegiar uma única dessas competências, sob pena de induzir a um domínio efêmero dos conteúdos escolares e comprometer o desenvolvimento cognitivo do educando.</p>

MINISTÉRIO
DA EDUCAÇÃO
BOA ESCOLA PARA TODOS

GOVERNO
FEDERAL
Trabalhando em todo o Brasil

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)