

ARTIGOS

Políticas Públicas e o Livro Didático de Matemática

Public Policies and the Mathematics Textbook

João Bosco Pitombeira de Carvalho¹

Resumo

Este trabalho apresenta as políticas e programas do Estado brasileiro em relação aos livros-texto para a escola fundamental, enfatizando os últimos dez anos. Percebe-se uma mudança gradual de ações que visavam basicamente ao controle, para ações mais preocupadas com a qualidade pedagógica dos livros-texto. A evolução da qualidade dos livros-texto de Matemática avaliados para adoção nas escolas públicas do ensino fundamental é discutida resumidamente. As motivações ideológicas ou políticas para essas intervenções do governo no mercado do livro didático propositadamente não são discutidas aqui, pois isso exigiria um estudo bem mais profundo e complexo.

Palavras-chave: Livros Didáticos. Políticas Públicas.

Abstract

This paper presents the policies and programs of the Brazilian government regarding textbooks for elementary and middle-grade teaching, with emphasis on the last 10 years. One can see a change from basically controlling actions to an approach more concerned with the pedagogical quality of the text-books. The evolution of the quality of mathematics text-books evaluated for adoption in public schools over the last ten years is briefly discussed. The ideological or political motivations for the interventions of the government in the text-book market are purposely not discussed, since this would require a deep and complex study.

Keywords: Textbooks. Public Policy.

¹ Doutor em Matemática. Professor do Departamento de Matemática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rua Marquês de São Vicente 225, 22453-900, Rio de Janeiro. jbpfcarvalho@gmail.com

Vem de longo tempo a preocupação do Estado Brasileiro com os livros didáticos, como mostrado abaixo, pela relação dos principais marcos das políticas relacionadas com o assunto:

- **1938** - Instituição, pelo Ministério da Educação, da Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) que estabelece condições para a produção, importação e utilização do livro didático. Decreto Lei 1006, de 30/12/1938 (BRASIL, 1938).
- **1966** - Criação da Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (Colted), com o objetivo de coordenar as ações referentes à produção, edição e distribuição do livro didático. (BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1966)
- **1971** - O Instituto Nacional do Livro (INL) passa 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 (BRASIL, 1971).
- **1976** - A Fundação Nacional do Material Escolar (Fename) torna-se responsável pela execução dos programas do livro didático. (BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1976).
- **1983** - Criação da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que passa a incorporar o Plidef. (BRASIL, 1983)
- **1985** - Instituição do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em substituição ao Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (Plidef). (BRASIL, 1985).
- **1993** – Instituição, pelo Ministério da Educação, de comissão de especialistas encarregada de avaliar a qualidade dos livros mais

solicitados pelos professores e de estabelecer critérios gerais de avaliação. (BRASIL, MEC, 1993).

- **1994** - Publicação do documento *Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos* (BRASIL, 1994).
- **1996** - Início do processo de avaliação pedagógica dos livros didáticos (PNLD/1997). (BRASIL, MEC, 1996).
- **1997** - Extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e transferência da execução do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (BRASIL, 1997).
- **1999** - Criação da Comissão Técnica do Livro Didático por meio de Portaria Ministerial. (BRASIL, 1999).
- **2001** - Primeira avaliação dos dicionários distribuídos aos alunos do Ensino Fundamental. (BRASIL, MEC, 2001).
- **2002** - O MEC passa a realizar a avaliação dos livros didáticos em parceria com as universidades. (BRASIL, MEC, 2002).

A Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), instituída em 1938, tinha, entre suas atribuições, verificar se os livros didáticos publicados seguiam os programas oficiais de ensino. Ela não examinava a qualidade dos livros, somente se expunham, integralmente, os programas.

Um passo importante foi a criação do Programa Nacional do Livro Didático, em 1985, quando o Estado assumiu, de maneira sistemática, a distribuição de livros didáticos para o Ensino Fundamental. Cumpre notar que isso era feito sem nenhuma seleção, baseada na qualidade, dos livros comprados para distribuição.

Já em 1993, A FAE começou a se preocupar com a qualidade das

obras distribuídas às escolas. Foi nomeada uma comissão, com especialistas das várias componentes curriculares do Ensino Fundamental, que instituiu critérios para a avaliação de livros didáticos para os primeiros quatro anos dessa fase da escolaridade e avaliou, a título de exemplo, os livros mais escolhidos pelos professores, em cada uma das componentes curriculares. Os resultados dessa avaliação foram catastróficos. Em Matemática, foram examinadas dez coleções completas e cinco incompletas. Foi aprovada somente uma coleção completa e um livro isolado. Os resultados da avaliação foram publicados no livro *Definição de Critérios para Avaliação dos Livros Didáticos*. (BRASIL, 1994).

Os critérios elaborados pelos especialistas das várias áreas constam do livro. Em Matemática, esses critérios são seguidos basicamente até hoje, com aperfeiçoamentos, nas avaliações feitas pela Secretaria da Educação Fundamental, no âmbito do PNLD. Eles moldam todas as avaliações de livros didáticos de Matemática feitas até hoje, um total de nove avaliações, cinco de livros de 1ª a 4ª séries, e quatro de livros de 5ª a 8ª séries.

A avaliação teve repercussão, e vários jornais publicaram artigos chamando atenção para a péssima qualidade dos livros didáticos comprados pelo governo para distribuição. Logo após a publicação dos resultados, o Chefe de Gabinete do então Ministro da Educação, João Baptista de Oliveira, desqualificou na imprensa o trabalho da comissão, dizendo que o mesmo era um trabalho amargo, de acadêmicos, e que era melhor um livro ruim do que nenhum livro. Foi ordenada a suspensão da distribuição do livro às Secretarias de Educação.

Já no ano seguinte, a então Secretaria do Ensino Fundamental convocou especialistas, das várias componentes curriculares do ensino de 1ª a 4ª séries, a fim de prepararem uma avaliação dos livros apresentados pelas editoras e autores para o PNLD-1997. Vários dos especialistas que integraram o grupo formado então já tinham trabalhado na avaliação piloto de 1993, promovida pela FAE.

No PNLD-1997, dos 116 livros de Matemática inscritos pelas editoras e autores, somente 63 foram recomendados. Assim, quase a metade das obras

foi não-recomendada² ou excluída do Guia do Livro Didático, distribuído às redes de ensino. Os resultados nas outras áreas foram ainda mais gritante.

Houve, como esperado, reação violenta das editoras e associações de livreiros e editores. A repercussão na imprensa foi muito grande. Os vários artigos publicados, especialmente em São Paulo, chamaram atenção para a péssima qualidade dos livros, em todas as áreas, e defenderam fortemente a ação do Ministério da Educação. Houve várias ações judiciais de autores e editores contra a avaliação, em particular na área de Matemática, todas ganhas pelo MEC.

Data desta avaliação o compromisso assumido pelo Ministério, junto aos editores, autores e associações de autores, livreiros e editores, de não tornar pública a relação dos livros não-aprovados. Pelo menos uma associação de pais e mestres entrou com mandado de segurança solicitando acesso à lista das obras não-aprovadas e teve sucesso. Hoje, está sendo discutida no Congresso Nacional esta política de não-divulgação da lista de livros não-aprovados.

A avaliação colocou em fase pré-falimentar pelo menos uma grande editora de livros didáticos, devido à sua dependência das compras feitas pelo governo para distribuição nas escolas. Muitas coleções que vinham sendo compradas pelo governo há mais de dez anos, e que não chegavam nem a atualizarem os sistemas monetários vigentes, desapareceram da escola pública. Outras encontraram abrigo nas escolas particulares, e algumas sobrevivem até hoje.

Em 1999, foi criada, por portaria ministerial a Comissão Técnica do Livro Didático, com a missão de supervisionar as avaliações, e assessorar o ministério em assuntos ligados ao livro didático.

Durante os anos de 2000 e 2001, a comissão elaborou o documento ***Recomendações para uma política pública de livros didáticos***, publicado em 2002 (BATISTA, 2002).

Neste documento, elaborado após inúmeras discussões, está sugerido que

² Nesta avaliação, havia a categoria dos livros não-recomendados os quais, embora tivessem sido considerados de má qualidade, ainda assim podiam ser escolhidos pelos professores.

São necessários [...] 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 (BATISTA, 2002).

Para isso, sugere-se (BATISTA, 2002, p. 30-31):

- (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 na criação, pelo MEC, de programas subsidiários que impliquem a incorporação progressiva:
 - 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, dentre 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;
- (iii) 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;
- (iv) que o PNLD se articule ao Programa Nacional da Biblioteca Escolar (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;
- (v) 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;
- (vi) que se realizem concursos, em âmbito nacional, com vistas à elaboração de materiais didáticos inovadores, a partir de parâmetros definidos pelo MEC.

Como recomendações finais, encontra-se, no documento citado (BATISTA, 2002, p. 35-36):

- (i) que o PNLD se articule às demais ações propostas para o Ministério para fortalecimento do trabalho e da formação docentes;
- (ii) que o Ministério incentive a atenção ao livro didático nos cursos de Graduação que preparam para a profissão docente, 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 a escolha dos livros didáticos pelos professores;
- (iv) que sejam promovidas ações para subsidiar o processo de escolha do livro didático pelos professores:
 - cursos, promovidos pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Ensino, destinados aos docentes e técnicos dos sistemas educacionais;
 - manual de orientação específico para ser utilizado durante o processo de escolha e nos cursos;
 - 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 ainda 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, mas que paulatinamente essa categoria de livros deixe 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

[...], fornecer condições adequadas para o desenvolvimento da leitura docente como uma dimensão fundamental de seu processo de formação contínua.

Os avanços no sentido dessas recomendações têm sido tímidos. Muitas delas esbarram em dificuldades de articulação entre a SEB e o FNDE. Algumas, como o PNLD em ação, que promovia seminários regionais com oficinas sobre escolha e utilização de livros didáticos, foram iniciadas mas descontinuadas com a mudança de governo.

Recentemente, a avaliação de livros didáticos passou a incluir os livros para o Ensino Médio. Um indicador da falta de entrosamento das várias ações do MEC em relação ao livro didático é a separação completa entre as duas avaliações – a de livros para o Ensino Fundamental e a de livros para o Ensino Médio.

Um avanço promissor, que vai ao encontro dessas recomendações, de 15 anos atrás, é a expectativa de o Ministério passar a distribuir, nos futuros PNLD, não somente livros, mas outros materiais didáticos, para o trabalho dos alunos e professores em sala de aula.

A recomendação de que o MEC deveria ser o indutor de materiais didáticos, por meio de editais específicos, não foi seguida, até agora.

Existem muito poucos estudos sobre a *economia do livro didático*, ou seja, da indústria do livro didático. Na década de 70 do século passado, João Baptista de Oliveira e seu grupo, na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, publicaram vários trabalhos interessantes sobre o tema. Devido à dependência da indústria livreira em relação à compra de livros didáticos feita pelo governo, seria importante ter estudos sobre o assunto. Note-se que aproximadamente 64% da produção de livros no Brasil é no setor de livros didáticos, seguidos de 17% de obras gerais e de 14% de livros religiosos (dados da Fundação João Pinheiro, relativos a 1998, em FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000).

É preocupante o avanço que os grandes sistemas particulares de ensino estão tendo. Eles vendem às prefeituras “pacotes” que incluem a formação de professores para utilização dos materiais produzidos pelos sistemas. Em geral,

pelo menos em Matemática, a qualidade do material disseminado desta maneira é muito baixa. No entanto, se o município comunicar ao MEC que não pretende utilizar os livros distribuídos gratuitamente pelo FNDE, nada se pode fazer, até agora. Somente em casos comprovados em que uma prefeitura recebe os livros do FNDE, não os utiliza e compra livros de outra fonte é possível medidas legais contra a prefeitura.

Outro fato preocupante é a concentração do mercado editorial, pela fusão de editoras e pela penetração de recursos estrangeiros, que adquirem o controle de editoras nacionais. Já há casos, em todas as áreas, inclusive Matemática, de livros estrangeiros adaptados para o Brasil e apresentados para avaliação no âmbito do PNLD. Existe pelo menos um caso de excelente livro de Matemática, publicado por uma pequena editora que foi adquirida por um grupo editorial poderoso, o qual não demonstra nenhum interesse no livro, visto já ter seus autores bem conhecidos no mercado. Outra consequência é que fica cada vez mais difícil para um autor novo encontrar editor.

Um dos efeitos danosos da avaliação do livro didático feita pelo MEC é a cristalização de um modelo de livro didático. Isso pode ser observado particularmente na área de Matemática, em que os autores procuram seguir o modelo de livros bem recomendados pelo MEC. Com o desaparecimento, nos guias do livro didático, a partir do PNLD-2007, essa cristalização de um modelo bem avaliado tende a diminuir. Essa cristalização já tinha sido apontada no documento produzido pela Comissão Técnica do Livro Didático, citado anteriormente.

A avaliação não pretende impor uma metodologia aos autores. Alguns deles optam por uma postura pedagógica tradicional, que não leva em conta as recomendações recentes dos estudos em Educação Matemática, que coincidem em grande parte com as recomendações dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Mesmo assim, as obras desses autores têm sido, em muitos casos, aprovadas.

Nota-se que as editoras não fazem seu “dever de casa”. Na última avaliação, de 5ª a 8ª série, a maioria das obras apresentadas pela primeira vez para avaliação foram excluídas devido a problemas sérios de conteúdo ou de metodologia.

Referências

BATISTA, A. A. G. (Org.) **Recomendações para uma política pública de livros didáticos**. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Fundamental, 2002.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.006, de 30/12/1938.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 3412 de 11/4/1966.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 35, 11/3/1971.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 321 de 07/6/1976.

BRASIL. Decreto lei nº 88.295 de 10/05/1983.

BRASIL. Decreto lei nº 91.542, de 19/8/85.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 311 de 15/07/1993.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 129 de 03/06/1993.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundação de Assistência ao Estudante. Programa Nacional do Livro Didático: Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos: 1a. a 4a. séries do primeiro grau. Brasília, DF: **Fundação de Assistência ao Estudante, UNESCO, 1994.**

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, FNDE. Documento Básico do PNLD 1997. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Decreto lei nº 4523 de 11/11/1997.

BRASIL MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 612 de 23/06/1999

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria nº 183 de 21/05/2001.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Edital do PNLD 2005. Brasília, DF., 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **A produção de livros didáticos no Brasil**. Belo Horizonte, 2000.

Aprovado em fevereiro de 2008

Submetido em maio de 2007

