

IARA AUGUSTA DA SILVA

O PROGRAMA NACIONAL  
DO LIVRO DIDÁTICO PARA O  
ENSINO MÉDIO (PNLD/EM) E O  
MERCADO EDITORIAL: 2003-2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
Campo Grande (MS)  
2013

IARA AUGUSTA DA SILVA

O PROGRAMA NACIONAL  
DO LIVRO DIDÁTICO PARA O  
ENSINO MÉDIO (PNLD/EM) E O  
MERCADO EDITORIAL: 2003-2011

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, como exigência final para obtenção do título de Doutor em Educação à Comissão Julgadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Silvia Helena Andrade de Brito.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
Campo Grande (MS)  
2013

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Silva, Iara Augusta da.

O programa nacional do livro didático para o ensino médio (PNLD/EM) e o mercado editorial: 2003-2011. / Iara Augusta da Silva. -- Campo Grande, MS, 2013.

263 p. : il. ; 30 cm.

Bibliografia: p. 247.

Orientadora: Sílvia Helena Andrade de Brito

Tese de Doutorado – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Centro de Ciências Humanas e Sociais. Programa de Pós-Graduação em Educação

1. Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). 2. Livro didático. 3. Estado. 4. Mercado editorial. I. Brito, Sílvia Helena Andrade de. II. Título

**IARA AUGUSTA DA SILVA**

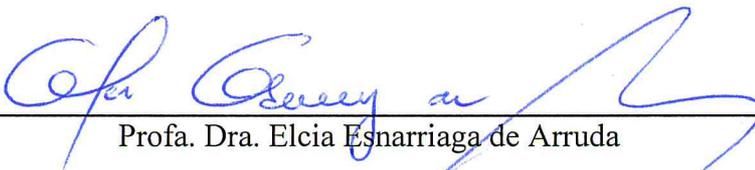
O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO  
PARA O ENSINO MÉDIO (PNLD EM) E O MERCADO EDITORIAL (2003-2011)

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito final para a obtenção do título de Doutor

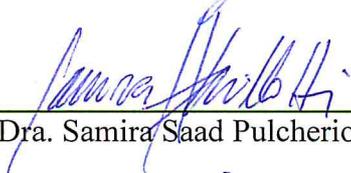
COMISSÃO EXAMINADORA



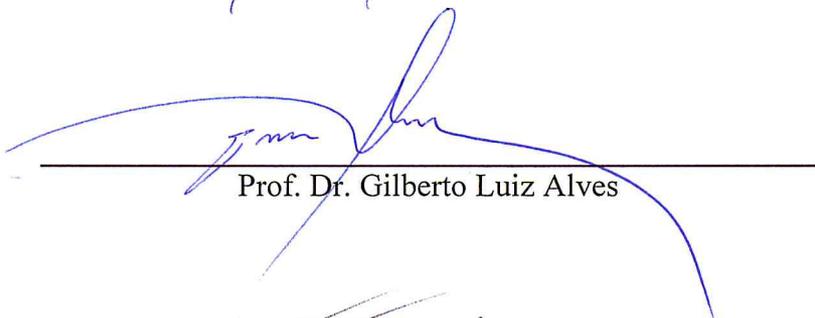
Prof. Dra. Silvia Helena Andrade de Brito



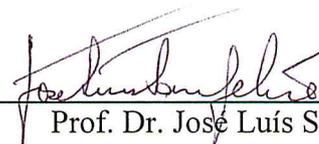
Prof. Dra. Elcia Esnarriaga de Arruda



Prof. Dra. Samira Saad Pulcherio Lancillotti



Prof. Dr. Gilberto Luiz Alves



Prof. Dr. José Luís Sanfelice

Campo Grande - MS, 14 de outubro de 2013

## AGRADECIMENTOS

À Prof<sup>a</sup> Dra. Silvia Helena de Brito Andrade, minha orientadora, um agradecimento muito especial pela leitura criteriosa da tese, pela paciência nos momentos de orientação e pelas sugestões de novos encaminhamentos durante o desenvolvimento da pesquisa.

À Prof<sup>a</sup> Dra. Elcia Esnarriaga de Arruda, que sempre acreditou no meu potencial de pesquisadora, um agradecimento carinhoso.

Aos professores doutores José Luís Sanfelice e Gilberto Luiz Alves e às professoras doutoras Elcia Esnarriaga de Arruda e Regina Tereza Cestari de Oliveira, pela valiosa contribuição no Exame de Qualificação.

Aos professores do Curso de Doutorado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, com os quais compartilhei momentos de amizade e de troca de conhecimento.

Ao Prof. Dr. Pedro de Alcântara Figueira, pela sistemática ajuda nas reflexões e pelas sugestões de leituras por meio eletrônico. São mais de dez anos de amizade e de enriquecimento intelectual.

Aos colegas da Secretaria de Estado de Educação de MS, pela compreensão quando precisei usar parte do tempo de trabalho na instituição, para me dedicar aos estudos do doutorado.

Ao Juvenal e à Zaira, queridos amigos, pelos momentos de discussão sobre os meandros da pesquisa na universidade. Juntos, estudávamos as finalidades do PNLD para o Ensino Médio e procurávamos uma maneira de dar o “golpe de misericórdia” no livro didático.

À amiga Edione, pela colaboração na coleta e organização dos dados empíricos, tão importantes para as análises efetivadas neste trabalho. Foram mais de dois anos de uma parceria muito prazerosa e frutífera.

Às queridas irmãs Leila, Sonia e Maria Helena pelo carinho e amizade.

À querida irmã Ana Cândida, que não mediu esforços para me ajudar nos momentos de isolamento e de angústia, próprios de um estudo acadêmico da envergadura de um doutorado.

Ao querido irmão Carlos Romeu pela inestimável colaboração na utilização das ferramentas tecnológicas. Foram muitas horas dedicadas para que a tese ganhasse o formato necessário para a sua disponibilização na mídia.

## RESUMO

Esta pesquisa tem como temática o Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM), desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC) junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no período de 2003 a 2011. Para desenvolver o estudo partiu-se de uma perspectiva histórica, procurando entender a necessidade do Estado em operacionalizar programas como o PNLD/EM à luz da organização da sociedade capitalista no seu estágio monopolista. Recorreu-se, principalmente, às obras produzidas por autores como Marx, Mészáros, Braverman e Alves. Com esse fundamento formulou-se a problemática de pesquisa, sintetizada no seguinte questionamento: Quais são as ações, no momento atual, que permitem afirmar que o Estado é uma instituição indispensável para o desenvolvimento do capital, considerando em particular as políticas na área educacional?. Para buscar resposta a essa questão central da pesquisa, definiu-se como objetivo geral estudar as razões históricas que levaram o Ministério da Educação a criar e implementar o Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM), no Brasil durante o período de 2003 a 2011. Mais especificamente, o presente trabalho tem a finalidade de: 1) demonstrar a gênese e o desenvolvimento do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) até os dias atuais; 2) analisar as finalidades e o processo de operacionalização do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) expressados nos documentos e legislações produzidos pelo Estado; 3) Compreender em que medida o programa de aquisição e distribuição de livros didáticos para o ensino médio das escolas públicas do Brasil ajuda a incrementar o mercado editorial; 4) entender a organização e funcionamento dos grupos editoriais brasileiros no movimento da sociedade capitalista contemporânea. O marco temporal estabelecido para delimitar a pesquisa foi definido em função da data de criação e desenvolvimento do PNLD/EM durante o primeiro período do governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007) e se estendendo até o primeiro ano de gestão da Presidente Dilma Rousseff (2011). O texto da tese foi estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, são apresentados os resultados da revisão de literatura a respeito da temática “Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio”, no período de 2003 a 2011. No segundo capítulo, realiza-se a reconstrução da trajetória do Programa Nacional de Livros Didáticos, desde os seus primórdios na década de 1930 até os tempos atuais, com a intenção de explicar as determinações sociais e históricas que geraram as necessidades de diretrizes e ações educacionais, por parte do Estado, voltadas para a distribuição de livros didáticos. No terceiro capítulo, faz-se a descrição da sistemática de implementação, de organização e as etapas de funcionamento do programa. No quarto capítulo, realiza-se uma análise da conformação da indústria editorial em âmbito mundial e no Brasil, na contemporaneidade, tendo como base a organização da sociedade capitalista. Como procedimento de pesquisa foi feito um levantamento dos dados empíricos, sendo priorizada a análise de documentos e de legislação relacionados ao programa, de relatórios relacionados ao mercado editorial brasileiro, de dados estatísticos referentes ao movimento de matrículas no ensino médio e de dados sobre a evolução do PNLD/EM no período delimitado para estudo. As investigações demonstraram que o Estado, ao promover a distribuição gratuita de milhões de livros didáticos (entre outros materiais escolares) por meio do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio movimentou o mercado na sua totalidade. Isto representa uma estratégia significativa para a reprodução do capital, pois amplia muito a oportunidade de compra e venda da mercadoria livro didático, ainda mais quando se vive em tempos de encolhimento do mercado em escala mundial.

Palavras-chave: Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM), Livro didático, Estado, Mercado editorial.

## ABSTRACT

This research has as its theme the National Textbook Program for High School (NTP/HS), developed by the Ministry of Education (MEC) and the National Fund for Educational Development, in the period from 2003 to 2011. The study was based on a historical perspective, to understand the state needs to operationalize programs like NTP/HS to the light of the capitalist society organization in its monopoly stage. We resorted mainly to the authors' works such as Marx, Mészáros, Braverman and Alves.

With this foundation, the research problem was formulated and summarized into the following question: What are the actions in the present moment which allow us to say that the state is an essential institution to the development of capital, considering, in particular, the policies in the educational area? To get answer to this central question, it was defined as main goal to study the historical reasons that led the Ministry of Education to create and implement the National Textbook Program for High School (NTP/HS/MS), in Brazil during the period from 2003 to 2011. More specifically, this text has as purpose: 1) to demonstrate the genesis and development of the National Textbook Program for High School (NTP/HS/ MS) until nowadays, 2) to analyze the purpose and the operationalization process of the National Textbook for High School (NTP/HS/ MS) expressed in the documents and legislations produced by the State, 3) to understand the extent to which the program acquisition and distribution of textbooks for secondary education in Brazilian public schools helps to increase the publishing market, 4) to understand the organization and functioning of the Brazilian publishing groups in the contemporary capitalist society movement. The timeframe set to delimit this research was due to the date of creation and development of NTP/HS/ MS during the first period of the President Luiz Inácio Lula da Silva's government (2003-2007) and extending to the first year of President Dilma Rousseff's management (2011). This research is divided into four chapters. In the first, we present the literature review results about the "National Textbook for High School" thematic, in the period from 2003 to 2011. In the second, it is done the reconstruction of the National Textbook trajectory, from its beginning in the 1930s until today, with the intention of explaining the social and historical determinations that generated the need for guidelines and educational activities, by the state, focused on the textbooks' distribution. In the third, there is the systematic description of the implementation, organization and stages of the program operation. Finally, in the fourth chapter, we make an analysis of the conformation by the publishing industry in Brazil and the world, in contemporary times, based on the capitalist society organization. As a research procedure, it was done a survey of the empirical data which has prioritized the analysis of documents and legislation related to the program, reports relating to the Brazilian publishing market, statistical data related to the movement of high school enrollment and data about the evolution of the NTP/HS in the period defined for this study. The researches have shown that the State, in promoting the free distribution of millions of textbooks (and other school supplies) through the National Textbook Program for High School, moves the market in its entirety. This represents a significant strategy for the reproduction of capital as it greatly enhances the opportunity to buy and sell merchandise textbook, especially when we live in times of shrinking market worldwide.

Keywords: National Textbook Program for High School, Textbook, State, Publishing Market.

## RÉSUMÉ

Cette recherche a pour thème le Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio-PNLD/EM (Programme national de manuels scolaires pour l'enseignement secondaire), élaboré par le Ministère de l'Éducation (MEC) avec le Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (Fonds national pour le développement de l'éducation), sur la période 2003-2011. L'étude a été basée sur une perspective historique pour comprendre le besoin de l'État de concrétiser des programmes comme le PNLD/EM dans la société pendant la phase monopoliste du capitalisme. Nous avons utilisé des ouvrages d'auteurs comme Marx, Mészáros, Braverman et Alves. Avec cette base théorique nous avons formulé le problème de recherche suivant: quelles sont les actions à présent qui nous permettent d'affirmer que l'État est une institution essentielle pour le développement du capital tenant compte, notamment des politiques éducatives? Pour obtenir des réponses à cette question centrale, nous avons défini comme objectif général, rechercher les raisons historiques qui ont conduit le Ministère de l'Éducation à créer et mettre en œuvre le PNLD/EM, au Brésil sur la période 2003-2011. Plus précisément, ce texte vise à: 1) démontrer dès la genèse et le développement du PNLD/EM jusqu'à nos jours, 2) analyser le but et le processus de fonctionnement du PNLD/EM exprimés dans les documents et la législation produits par l'État, 3) comprendre dans quelle mesure le programme d'acquisition et de distribution de manuels scolaires pour l'enseignement secondaire des écoles publiques du Brésil contribue à augmenter le marché éditorial, 4) comprendre l'organisation et le fonctionnement des groupes des éditions brésiliennes dans le mouvement de la société capitaliste contemporaine. Le temps délimité pour la recherche s'étend depuis la création et le développement de PNLD/EM pendant la première période du gouvernement du président Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007) jusqu'à la première année de gestion de la présidente Dilma Rousseff (2011). Cette recherche est organisée en quatre chapitres. Dans le premier, nous présentons les résultats d'une revue de la littérature sur le thème PNLD/EM, sur la période 2003-2011. Dans le second, nous faisons la trajectoire historique du Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD), depuis ses débuts dans les années trente du XX<sup>e</sup> siècle jusqu'aujourd'hui, avec l'objectif d'expliquer les déterminations sociales et historiques productrices de besoins de directives et d'actions éducatives, par l'État, adressées à la distribution des manuels scolaires. Dans le troisième, il y a la description systématique de la mise en œuvre, l'organisation et les étapes de fonctionnement du PNLD/EM. Enfin, dans le quatrième chapitre, nous faisons une analyse de la conformation de l'industrie de l'édition au Brésil et dans le monde, à l'époque contemporaine, ayant comme base l'organisation de la société capitaliste. Comme procédure de recherche nous avons fait une étude des données empiriques et l'analyse de documents et de législation relatifs au PNLD/EM, de rapports sur le marché éditorial brésilien, de données statistiques relatives au mouvement d'inscription des élèves dans l'enseignement secondaire et de données sur l'évolution du PNLD/EM dans la période définie pour cette étude. La recherche a montré que quand l'État fait la promotion de la distribution gratuite de millions de manuels scolaires (et d'autres fournitures scolaires) à travers le PNLD/EM, il pousse le marché dans sa totalité. Cela représente une stratégie importante pour la reproduction du capital car il améliore considérablement la possibilité d'acheter et de vendre de la marchandise "manuel scolaire", surtout quand nous vivons une époque de recul de l'économie mondiale.

**Mots clés:** Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio-PNLD/EM, Manuel scolaire, État, Marché éditorial.

## LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1 – Elos da execução do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) .....	142
Fluxograma 2 – Segmentos do Grupo Abril .....	199
Fluxograma 3 – Segmentos do Grupo Saraiva .....	209

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Total de Matrículas na Educação Básica das Redes Pública e Privada no Brasil - 1998 a 2011 .....	171
Gráfico 2 –	Número de Matrículas do Ensino Médio Regular nas Redes Pública e Privada no Brasil – 1998 a 2011 .....	172
Gráfico 3 –	Participação dos Subsetores Editoriais no Brasil, por Exemplares Vendidos – 2011 .....	216
Gráfico 4 –	Exemplares Vendidos por Subsetor Editorial Brasileiro - Governo e Mercado - 2005 a 2011 .....	217
Gráfico 5 –	Participação dos Subsetores Editoriais no Brasil, por Faturamento – 2011 .....	218
Gráfico 6 –	Faturamento por Subsetor Editorial Brasileiro (Governo e Mercado) - 2005 a 2011.....	219

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Legislação referente à política do livro didático, ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e ao mercado editorial .....	58
Quadro 2 –	Documentos referentes à política do livro didático, ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e ao mercado editorial .....	61
Quadro 3 –	Processo de implantação e formas de atendimento do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM) – 2003 a 2012 .....	134
Quadro 4 –	Ranking Global do Mercado Editorial – 2011 .....	182
Quadro 5 –	Linhas de Negócios da Abril Educação S.A. - 2007 a 2012 .....	194
Quadro 6 –	Investimento de capital externo no Brasil – Grupos Editoriais .....	225

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Artigos Científicos de Periódicos, Sítios Institucionais e Anais de Eventos (CD-ROM) .....	29
Tabela 2 –	Número de dissertações e teses sobre livro didático produzidas no período de 1987 a 2010 .....	42
Tabela 3 –	Número de dissertações e teses sobre o livro didático, por ano e por instituição de ensino superior – 1987 a 2010 .....	43
Tabela 4 –	Teses e dissertações selecionadas para estudo .....	47
Tabela 5 -	Obras sobre o livro didático, a política do livro didático e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o mercado editorial .....	55
Tabela 6 -	Atendimento do PNLD para o Ensino Fundamental - 1996 a 2002.....	119
Tabela 7 -	Orçamento dos principais programas da área educacional coordenados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - 2003 a 2011.....	126
Tabela 8 –	Investimento no PNLD/EF, PNLA, PNLD/EJA e PNLD/EM - 2003 a 2011 .....	130
Tabela 9 -	Matrículas na Educação Básica da Rede Pública no Brasil – 2010 .....	131
Tabela 10 -	Evolução do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM) – 2004 a 2012 .....	135
Tabela 11 -	Valores negociados entre as Editoras e o FNDE – 2010 .....	144
Tabela 12 -	Quantitativo de obras didáticas inscritas, aprovadas e excluídas do PNLD de 2012 do Ensino Médio .....	151
Tabela 13 -	Número de Matrículas na Educação Básica das Redes Pública e Privada no Brasil, por Etapas e Modalidade de Ensino - 1998 a 2011 .....	170
Tabela 14 -	Número de Matrículas no Ensino Médio Regular das Redes Pública e Privada no Brasil, segundo as Regiões Geográficas – 1998 a 2011 .....	172
Tabela 15 -	Número de Matrículas na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Médio das Redes Pública e Privada no Brasil, segundo as Regiões Geográficas - 1998 a 2011 .....	173
Tabela 16 -	Número de Matrículas no Ensino Médio Regular e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Médio das Redes Pública e Privada no Brasil - 1998 a 2011 .....	174
Tabela 17 –	Número de Matrículas do Ensino Médio Regular das Redes Pública e	

	Privada do Brasil, por Dependência Administrativa – 1998 a 2011 .....	175
Tabela 18 -	Número de Matrícula na modalidade de Educação de Jovens e Adultos no Ensino Médio das Redes Pública e Privada do Brasil, por Dependência Administrativa – 1998 a 2011 .....	176
Tabela 19 –	Receita Líquida da Abril Educação S.A. por Linha de Negócio – 2011....	196
Tabela 20 -	Faturamento do Grupo Saraiva – 2003 a 2011 .....	207
Tabela 21 -	Canais de Comercialização (Vendas ao mercado/setor privado) – 2008 e 2009 .....	212
Tabela 22 -	Exemplares Vendidos por Subsetor Editorial Brasileiro (Mercado e Governo) - 2005 a 2011 .....	215
Tabela 23 –	Faturamento por Subsetor Editorial Brasileiro (Governo e Mercado) - 2005 a 2011 .....	217
Tabela 24 -	Quantidade e Valores de Aquisição de Livro Didático para o Ensino Médio por Grupo Editorial (Editora) - 2007 a 2010 .....	221
Tabela 25 –	Quantidade de exemplares de livros didáticos adquiridos por grupo editorial – PNLD/Ensino Fundamental e PNLD/Ensino Médio – 2005 a 2011 .....	223
Tabela 26 –	Indicadores Econômicos do Brasil – 2007 a 2012 .....	242

## LISTA DE SIGLAS

ABRELIVROS	Associação Brasileira dos Editores de Livros
AI	Atos Institucionais
AID	Agency for International Development
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	Câmara de Educação Básica
COLTED	Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNLD	Comissão Nacional do Livro Didático
CNTE	Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CTP	Científicos Técnicos e Profissionais (livros)
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FENAME	Fundação Nacional de Material Escolar
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
HISTEDBR	Grupo de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil”
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

	Teixeira
INL	Instituto Nacional do Livro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPT	Instituto de Pesquisa Tecnológica
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PCNEM	Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PLID	Plano do Livro Didático
PLIDEF	Plano do Livro Didático do Ensino Fundamental
PLIDEM	Programa do Livro Didático para o Ensino Médio
PLIDES	Programa do Livro Didático para o Ensino Superior
PLIDESU	Programa do Livro Didático para o Ensino Supletivo
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNLD/EM	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio
PNLA	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos
PNLD/EJA	Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos
PNLEM	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC/RJ	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SED	Secretaria de Educação
SEDUC	Secretaria de Educação
SEMTEC	Secretaria da Educação Média e Tecnológica
SNEL	Sindicato Nacional de Editores de Livros
UDN	União Democrática Nacional
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UMESP	Universidade Metodista de São Paulo
UnB	Universidade de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundação das Nações Unidas para a Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>CAPÍTULO I - ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO MÉDIO (PNLD/EM)</b> .....	27
1.1 Artigos científicos .....	29
1.2 Dissertações e teses .....	40
1.3 Obras sobre o livro didático, a política do livro didático e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o mercado editorial .....	54
1.4 Legislação e documentos referentes à política do livro didático, ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e ao mercado editorial .....	57
<b>CAPÍTULO II - A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL</b> .....	64
2.1 O contexto internacional e nacional: anos iniciais do século XX .....	65
2.1.1 A política do livro didático: a legislação, os documentos e a produção acadêmica .....	73
2.2 O contexto internacional e nacional: anos finais do século XX e início do século XXI .....	81
2.2.1 A política do livro didático: a legislação, os documentos e a produção acadêmica.....	103
<b>CAPÍTULO III - O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO MÉDIO (PNLD/EM): UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO IMPLEMENTADA PELO ESTADO</b> .....	122
3.1 O Programa Nacional do Livro Didático segue o seu curso de expansão .....	122
3.2 O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio .....	131
3.2.1 O processo de implantação gradativa do PNLEM .....	132
3.2.2 Competências dos órgãos executores e etapas de operacionalização do PNLD/EM.....	138
3.2.3 O processo de avaliação dos livros didáticos que compõem o Programa Nacional do Livro Didático do Ensino Médio: as Comissões de avaliação e o Guia do PNLD/EM .....	145

3.2.4 Concepção e função do livro didático segundo o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio .....	158
--	-----

<b>CAPÍTULO IV - O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO: RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E O MERCADO EDITORIAL .....</b>	<b>165</b>
--	------------

4.1 A expansão da matrícula escolar: sustentação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio .....	165
---	-----

4.1.1 A expansão da matrícula na Educação Básica e na etapa do Ensino Médio nas últimas décadas: uma análise dos dados .....	169
--	-----

4.2 A conformação do mercado editorial brasileiro a partir das últimas décadas do século XX e anos iniciais do século XXI: o oligopólio dos grandes grupos midiáticos .....	178
---	-----

4.2.1 O mercado editorial no mundo e no Brasil: um panorama geral .....	180
---	-----

4.2.1.1 O Grupo Abril: o domínio do mercado dos livros didáticos .....	185
--	-----

4.2.1.2 Grupo Saraiva .....	200
-----------------------------	-----

4.2.1.3 Canais de comercialização do livro .....	210
--	-----

4.3 O mercado editorial brasileiro: a relação de dependência para com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) .....	214
--	-----

<b>À GUISA DE CONCLUSÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE PNLD/EM E ESTADO .....</b>	<b>234</b>
--	------------

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>250</b>
--------------------------	------------

## INTRODUÇÃO

Os estudos apresentados nesta tese versam sobre a temática do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM), desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC) junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no período de 2003 a 2011.

O marco temporal estabelecido para delimitar a pesquisa foi definido em função da data de criação e desenvolvimento do PNLD/EM durante o primeiro período do governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007) e se estendendo até o primeiro ano de gestão da Presidente Dilma Rousseff (2011).

O PNLD/EM, instituído por meio da Resolução do FNDE/MEC nº 38, de 25 de outubro de 2003, teve como finalidade universalizar a distribuição de livros didáticos para alunos do ensino médio das escolas públicas<sup>1</sup> de todo o país e, ainda, melhorar a qualidade do ensino. A distribuição de obras didáticas, inicialmente, de Língua Portuguesa e Matemática, para o ensino médio teve início em 2004, nas regiões Norte e Nordeste, sendo ampliada, posteriormente, para todo território nacional e contemplando, paulatinamente, todas as disciplinas que compõem a base nacional do currículo dessa etapa de ensino. Até o ano de 2003, o programa era voltado, exclusivamente, para atender alunos do ensino fundamental, primeira etapa da educação básica.

O interesse em compreender melhor a organização e o funcionamento do Programa Nacional do Livro Didático, que fornece livros para professores e alunos do ensino médio, nasceu em decorrência da experiência acumulada como professora da educação básica e do ensino superior, bem como por exercer a função de técnica na Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul. A experiência com a docência e com o trabalho pedagógico desenvolvido durante muitos anos em um órgão oficial, que tem como objetivo principal delinear e operacionalizar as políticas públicas educacionais, para as escolas da rede estadual de ensino, propiciou a realização de uma série de reflexões concernentes aos programas e

---

<sup>1</sup> No âmbito deste trabalho será utilizada a expressão “escola pública”, embora alguns autores como Sanfelice, de maneira pertinente, recomendem o uso de “escola (educação) estatal”, considerando que “(...) rigorosamente, entretanto, escola estatal não é escola pública, a não ser no sentido derivado pelo qual o adjetivo “público” se relaciona ao governo de um país ou estado: o poder público”. Cf. SANFELICE, José Luís. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Maria Regina Martins; SILVA, Tânia Mara T. (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005, p. 178. A opção feita se justifica pelo fato de que os documentos e legislações estudadas utilizarem a expressão “escola (educação) pública”, exatamente no sentido de que se trata de instituições controladas pelo Estado.

projetos empreendidos pelo Estado, no atual estágio de desenvolvimento da sociedade capitalista.

A característica fundamental dessa fase do capitalismo pode ser traduzida pela expressão “monopolismo”. É uma expressão chave no entendimento das particularidades que marcam o desenvolvimento do capitalismo no século XX e no século XXI. O monopólio procura eliminar a concorrência, mudando a forma de organização do mercado capitalista. À ação isolada do capitalista, balizada pelo princípio da oferta e da procura, sucede o controle geral da produção e dos preços, acertados não segundo os custos efetivos, mas com base nos limites de “manipulação” acordados pelas empresas dominantes.

Karl Marx, em *O Capital*, como se sabe, realizou uma análise teórica e histórica do capitalismo concorrencial vigente, sobretudo, na primeira metade do século XIX. A análise de Marx já apontava esta orientação do desenvolvimento capitalista. A acumulação do capital já pendia para o monopólio. Porém, são os estudos de Lenin, realizados nos primórdios do século XX, que tornam mais claro o processo de configuração dessa nova etapa de desenvolvimento do capital. O autor demonstra, por meio de dados empíricos de sua época, a maneira como os pequenos bancos foram sendo incorporados pelos grandes, e como estes passaram a exercer seu domínio sobre as empresas<sup>2</sup>. O fenômeno dos monopólios resulta da participação crescente do capital financeiro na economia em geral. Os bancos, por meio da utilização intensa do crédito, dominam setores produtivos estratégicos da sociedade.

Nos dias de hoje, embora o fenômeno do monopólio ocorra sistematicamente desde o último terço do século XIX, as fusões e aquisições tornaram-se uma rotina na economia mundial e no Brasil. Jornais, revistas e redes de televisão são pródigos em exemplos de operações de mercado com esse caráter. Estes meios de comunicação trazem estampados os acordos milionários, por meio dos quais, todos os dias, são originados novos conglomerados empresariais, como ocorre, em especial, no setor da indústria editorial<sup>3</sup>. O mercado de trabalho também é afetado pela hegemonia do monopólio. Os capitais concentrados facilitam

---

<sup>2</sup> LENIN, V. I. O imperialismo, fase superior do capitalismo: ensaio popular. In: **Obras Escolhidas em três tomos**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986, p. 579-671.

<sup>3</sup> A formação de monopólios que marca a organização da sociedade capitalista na atualidade tem atingido, também, o setor educacional no Brasil e em outras partes do mundo. Oliveira, em um artigo publicado em 2009, demonstra através de uma análise do movimento de “penetração dos fundos financeiros” na educação brasileira de nível superior, a crescente comercialização que tem se instaurado neste segmento. O autor expõe, por meio de exemplos, o processo de aquisição de instituições de ensino pelas grandes empresas do ramo, como a Anhanguera Educacional, a Estácio de Sá, a Kroton Educacional (do Grupo Pitágoras) e a Sociedade Educacional Brasileira (SEB), nos anos de 2006, 2007 e 2008. Oliveira afirma que: “(...) o que estamos observando, no caso do ensino superior, é um processo de oligopolização. Ou seja, o número de fornecedores tende a se concentrar ainda mais nos próximos anos e uma fatia significativa do mercado tende a ficar com os maiores grupos”. OLIVEIRA, Romualdo Portela. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. Revista Educação & Sociedade. Campinas, SP, v. 30, n. 108, out de 2009, p. 754.

a substituição de trabalhadores por máquinas. Com isso cresce a cada dia o contingente de trabalhadores que são destituídos de seus empregos.

O Brasil, como não poderia ser diferente, se configura no século XXI como um país inserido no movimento do capitalismo monopolista e global que determina as relações sociais, econômicas, políticas e educacionais. Assim, em certo grau, o país sofre também os reflexos dos ciclos de crise que tem acometido o mundo em geral, em períodos cada vez menores.

É no âmbito da configuração do capitalismo monopolista que se dá a expansão escolar, contudo, não se pode entender esta expansão sem o conhecimento das transformações que, no contexto da fase monopólica se operam sobre o Estado, modificando e ampliando suas funções. É o Estado que dá cobertura aos trabalhadores que a produção, por força da intensa absorção de tecnologia induzida e potencializada pelo monopólio, expulsa constantemente. Com isso, cresce de forma desproporcional o chamado “exército industrial de reserva”. Ele precisa criar estratégias para minimizar os momentos de turbulência gerados pelas contradições entre capital e trabalho.

Desta forma, o Estado cria serviços (educação, saúde) para abrigar milhares de trabalhadores desempregados, desenvolve projetos e programas, como é o caso do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM), que distribui livros didáticos e outros materiais para milhões de estudantes dessa etapa da educação básica no Brasil, para incrementar a reprodução do capital.

Dois autores contribuem para a melhor compreensão a respeito do que se está discutindo. Alves, em suas pesquisas sobre a constituição histórica da escola pública contemporânea explícita, inicialmente, que o Estado moderno capitalista no seu estágio monopolista, ao exercer a função que lhe é conferida pela sociedade burguesa, vem desenvolvendo atividades denominadas “improdutivas”, no sentido de aliviar as tensões sociais geradas pelo aumento crescente da massa de desempregados expulsos das fábricas, que passam a incorporar de forma ampla e irrestrita a tecnologia cada vez mais sofisticada produzida pelo homem. É neste quadro do capitalismo monopolista que a expansão escolar ganha força no mundo, inclusive no Brasil.

Entre as atividades improdutivas que o Estado capitalista, na sua fase monopólica, mantém, encontram-se aquelas relacionadas com o desenvolvimento e funcionamento da escola pública. A instituição escolar tem sido um dos espaços privilegiados pelo Estado quanto à necessidade de recolocar no mercado parte da massa de trabalhadores desempregados. O crescimento da rede pública de ensino é decorrência direta dessa

necessidade. No século XX, a construção de prédios escolares cresceu de forma exponencial. Na mesma medida em que se multiplicaram os prédios escolares, multiplicou-se o exército de funcionários públicos. A administração escolar tornou-se mais complexa, com a multiplicação de funções e serviços. Durante todo o século XX, a expansão escolar seguiu seu curso. A reivindicação por vagas e construção de prédios escolares passou a ser uma bandeira comum de professores, governos e políticos de um modo geral.

No entender de Alves, se a expansão da escola pública é decorrência do crescimento do grau de parasitismo da sociedade capitalista, como por exemplo, a criação de atividades improdutivas mantidas pelo Estado, é certo que isto se faz acompanhar da expansão das atividades produtivas. Ou seja,

relembrando a análise marxista sobre a produção material do bandido, reconheça-se que a expansão escolar produz necessidades que determinam a expansão da indústria de construção, da indústria de papel, da indústria editorial, da indústria de móveis, da indústria de lápis, de canetas, de cadernos, de borrachas, etc.<sup>4</sup>

Sob esse aspecto, o autor coloca de maneira bastante clara, por meio de exemplos da situação da indústria editorial, no Brasil, na contemporaneidade, a ideia de que a expansão da escola pública na sociedade capitalista está, de fato, servindo para movimentar uma engrenagem econômica (o mercado), que poderá ruir caso as instituições educacionais, por alguma razão, deixem de funcionar.

Braverman é outro autor que analisa a função da escola moderna, a partir da perspectiva de organização da sociedade capitalista monopolista e as atividades desenvolvidas pelo Estado. O pesquisador traça um quadro da situação em que os Estados Unidos viviam, na década de 1930 e na década de 1950 quanto à questão da absorção da massa de trabalhadores pelo mercado laboral, que enfrentava uma onda de desemprego bastante grave. Com a finalidade de resolver o problema do desemprego, em pleno período da Grande Depressão, o Estado determinou, via legislação, a restrição do acesso de jovens ao mercado de trabalho. Para alcançar esse objetivo, o jovem estudante foi obrigado a permanecer mais tempo nos bancos escolares. Conforme Braverman, o “dilatamento da escolaridade para uma média de

---

<sup>4</sup> ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS; Campinas, SP: Autores Associados, 2001, p. 205.

idade em torno de dezoito anos tornou-se indispensável para conservar o desemprego dentro de limites razoáveis”<sup>5</sup>.

Ao ponderar a respeito das consequências desse quadro social da época, Braverman discute a respeito da queda de qualidade do ensino ofertado, naquele país, pelas escolas e, principalmente, ressalta de forma esclarecedora a importância que a manutenção do funcionamento dos estabelecimentos educacionais significava para a economia do país. Braverman diz:

Não podemos desdenhar o impacto econômico imediato do sistema escolar ampliado. Não apenas o dilatamento do limite de escolaridade limita o aumento do desemprego reconhecido, como também fornece emprego para uma considerável massa de professores, administradores, trabalhadores em construção e serviços etc. Ademais, a educação tornou-se uma área imensamente lucrativa de acumulação do capital para a indústria de construção, para os fornecedores de todos os tipos, e para uma multidão de empresas subsidiárias<sup>6</sup>.

Assim, de acordo com Alves e Braverman, a escola pública que se expandiu a partir do último terço do século XIX e, por fim se universalizou ao fincar suas raízes em todas as regiões do mundo, no transcorrer do século XX e anos iniciais do século XXI, tem desempenhado uma função fundamental, que é a de produzir necessidades que incrementam o setor de serviços e a produção de mercadorias.

Esse pressuposto apresentado acima serviu de base para a formulação da problemática de pesquisa, sintetizada no seguinte questionamento: Quais são as ações, no momento atual, que permitem afirmar que o Estado é uma instituição indispensável para o desenvolvimento do capital, considerando em particular as políticas na área educacional?

Para buscar resposta a essa questão central da pesquisa, definiu-se como objetivo geral estudar as razões históricas que levaram o Ministério da Educação a criar e implementar o Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM), no Brasil durante o período de 2003 a 2011. Mais especificamente, o presente trabalho tem a finalidade de: 1) demonstrar a gênese e o desenvolvimento do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) até os dias atuais; 2) analisar as finalidades e o processo de operacionalização do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) expressados nos documentos e legislações produzidos pelo Estado; 3) Compreender em que

---

<sup>5</sup> BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: Guanabara, 1974, p. 371.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 372

medida o programa de aquisição e distribuição de livros didáticos para o ensino médio das escolas públicas do Brasil ajuda a incrementar o mercado editorial; 4) entender a organização e funcionamento dos grupos editoriais brasileiros no movimento da sociedade capitalista contemporânea.

No desenvolvimento da pesquisa foram utilizados alguns procedimentos metodológicos que contribuíram para uma melhor compreensão da temática escolhida para estudo e, também, para a delimitação da abordagem do objeto a ser investigado. Inicialmente, procedeu-se a uma revisão da literatura, com o objetivo de mapear a produção acadêmica no Brasil, de maneira a conhecer o material disponível e estabelecer um diálogo com os autores que têm se dedicado a estudar as ações voltadas para a educação no país, empreendidas pelo Estado nas últimas décadas, em especial a que se refere ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Para a coleta de dados empíricos, realizou-se a análise de documentos e da legislação que normatizaram a criação e a implementação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no seu formato atual (1985) até os dias de hoje (2011). Por considerar necessário retomar a trajetória histórica das políticas de governo para o livro didático no Brasil, foi feito, também, um estudo dos documentos e das normas produzidas na esfera estatal a partir da década de 1930. É importante esclarecer que muitos dados e informações sobre o PNLD foram extraídos dos Relatórios de Atividades e Relatórios de Gestão (1997-2011) disponibilizados, anualmente, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no portal desta instituição. Neste portal, há um acervo considerável sobre essa temática, que é atualizado continuamente.

Com a finalidade de compreender o movimento da indústria editorial no mundo e no Brasil, bem como da economia em nosso país, foi feita a leitura de Relatórios elaborados e disponibilizados em sítios oficiais de instituições e empresas como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Banco Central do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Grupo Abril e Grupo Saraiva.

Ainda como parte da coleta de informações para fundamentar esta pesquisa, desenvolveu-se um levantamento sobre o quantitativo de matrículas na educação básica, por etapas e modalidades de ensino no período de 1998 a 2011, nas sinopses estatísticas fornecidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A organização e a análise desses dados contribuíram para a compreensão do desenvolvimento histórico da expansão da escola, no Brasil, na contemporaneidade.

É importante registrar que se procurou realizar a leitura dos dados empíricos relacionados ao presente objeto de estudo à luz do material teórico tomado como referência central e expresso ao longo do texto da pesquisa. Entende-se que os dados quantitativos não falam por si mesmos. Desta forma, empreendeu-se um esforço em promover a análise desses dados, tendo como referência as relações sociais travadas em um determinado momento histórico.

Com o intuito de apresentar o resultado da pesquisa, este texto de doutorado está estruturado em quatro capítulos e mais as considerações finais.

No primeiro capítulo, são apresentados os resultados da revisão de literatura a respeito da temática Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM), no período de 2003 a 2011. Todo o material selecionado e estudado foi criteriosamente quantificado e organizado em tabelas e quadros, para favorecer as reflexões pertinentes à abordagem que se pretendeu seguir durante o desenvolvimento da pesquisa. Ou seja, este estudo contribuiu para situar o objeto investigado no contexto das produções acadêmicas e das fontes documentais disponíveis.

No segundo capítulo, realiza-se a reconstrução da trajetória do Programa Nacional de Livros Didáticos, desde os seus primórdios na década de 1930 até os tempos atuais, com a intenção de explicar as determinações sociais e históricas que geraram as necessidades de diretrizes e ações educacionais, por parte do Estado, voltadas para a distribuição de livros didáticos. Com esse propósito buscou-se estabelecer as conexões entre os condicionantes universais (leis da sociedade capitalista) e as peculiaridades do contexto nacional, para então colocar as questões da educação no Brasil, dentre elas a política de aquisição e distribuição de livros didáticos para alunos e professores do ensino médio ao longo do século XX.

No terceiro capítulo, o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio desenvolvido pelo Estado, desde o ano de 2003, torna-se a questão central da investigação. O estudo, embasado em fontes primárias e secundárias, busca descrever, de maneira crítica, a sistemática de implementação, de organização e as etapas de funcionamento do programa. Foi priorizado, neste momento da pesquisa, o estudo de Decretos, Portarias, Resoluções, Editais, Guias do PNLD/EM entre outros documentos elaborados na instância federal, que retratam a trajetória do programa, desde a sua instituição até os dias atuais. Esse material deixa explícita a iniciativa e a intenção do governo em utilizar as mais diversas estratégias para promover a ampliação do raio de cobertura do PNLD, considerado uma das principais ações endereçada à educação, para todas as etapas e modalidades de ensino.

A cada ano um novo nicho de mercado é criado, com o objetivo de favorecer a circulação da mercadoria: livro didático. Esse fato é demonstrado por meio dos dados relacionados aos segmentos educacionais e unidades escolares atendidos, do quantitativo de obras didáticas adquiridas e distribuídas e, ainda, pelo montante significativo de recursos transferidos para os cofres de um grupo cada vez mais restrito de editoras, tais como a Abril (Ática e Scipione), a Saraiva, a Santillana (Moderna) e a FTD.

No quarto capítulo, o propósito é realizar uma análise da conformação da indústria editorial em âmbito mundial e no Brasil, nos últimos anos do século XX e início do século XXI, tendo como fundamento o processo de organização da sociedade capitalista no seu estágio de desenvolvimento monopolista.

Com o propósito de desenvolver um estudo pormenorizado do movimento do mercado editorial brasileiro, elegeu-se como foco principal o processo de constituição histórico de dois grupos editoriais, quais sejam, o Grupo Abril e o Grupo Saraiva. A escolha recaiu sobre esses dois conglomerados do ramo midiático por serem tratados de duas empresas de maior influência no mercado editorial brasileiro, no que concerne à venda de livros didáticos para o Governo Federal, por meio do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM).

Neste quarto capítulo, realiza-se, ainda, uma incursão teórica sobre o movimento de produção e universalização da escola pública contemporânea. Com base em dados sobre o número de matrículas na educação básica em geral e no ensino médio em particular, procura-se demonstrar a expansão desta etapa de ensino (1998 a 2011) e sua relação com a operacionalização do PNLD/EM pelo governo.

Finalmente, nas considerações finais sobre a relação entre PNLD/EM e Estado, realiza-se um esforço no sentido de estabelecer os nexos que explicam a necessidade do Estado empreender diretrizes e ações, como o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, tendo como finalidade universalizar o ensino, como também aprimorar a sua qualidade no nível da educação básica. Para isso, são traçadas algumas considerações adicionais sobre o momento atual de crise enfrentado pela sociedade capitalista e as funções históricas do Estado. Isto foi necessário, pois se entende que o Estado contemporâneo, ao promover ações como o PNLD/EM, exerce a sua função reguladora para a manutenção e reprodução do capital.

## **CAPÍTULO I - ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO MÉDIO (PNLD/EM)**

Este capítulo mostra a organização da produção bibliográfica e documental referente ao tema do presente trabalho - Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (2003 a 2011), resultado da revisão de literatura realizada durante a pesquisa. A preocupação principal foi realizar um levantamento da produção acadêmica e das fontes que, de alguma forma, pudessem ser usadas como fundamentação da tese, pois, verificou-se, inicialmente, a existência de um campo amplo de abordagem que, na maioria das vezes, não tinha relação estreita com os pressupostos adotados.

Com este estudo, espera-se dar uma contribuição para o delineamento deste campo de investigação, no sentido de identificar temáticas e abordagens dominantes ou emergentes, como ainda apontar áreas pouco exploradas. A realização de uma investigação de base científica exige que, antes de tudo, os pesquisadores façam uma detalhada e abrangente investigação para averiguar o contexto da produção acadêmica que, de alguma maneira, tem relação com a temática a qual se propôs estudar.

Tendo como pressuposto que a ciência<sup>7</sup> é uma produção histórica, ou seja, é resultado do trabalho desenvolvido pelos homens, em diferentes épocas, para atender necessidades concretas, partiu-se do princípio que, para compreender a questão do livro didático no ensino médio é essencial se fazer uma análise da produção disponível, para o conhecimento das diferentes abordagens teórico-metodológicas a partir das quais o tema foi tratado. Assim, então, foi possível estabelecer um diálogo com os autores, fazer contraponto com a perspectiva de investigação adotada e evidenciar possíveis lacunas no campo dos estudos acadêmicos.

---

<sup>7</sup> Figueira coloca, com propriedade, que a função da ciência, frequentemente, não é explicada de forma clara, envolvendo suas diversas manifestações. O termo ciência, conforme o autor “foi ganhando ao longo da história uma tal independência com relação à sua inserção nos fatos humanos que parece, às vezes, ter pouco ou nada a ver com os homens” (p. 103). O autor ressalta que a ciência tem uma função social. Sendo assim, na opinião do historiador, é “quase impossível falar de ciência se não considerarmos, em todas as suas múltiplas manifestações, as transformações que ocorrem num determinado lugar, num tempo determinado e numa determinada sociedade” (p. 105). Figueira frisa, ainda, que a ciência, “conhecimento que certos momentos históricos produzem como expressão de grandes transformações sociais”, deve ser considerada como “argúcia que os conflitos políticos engendram como forma de solucioná-los” (p. 113). Assim, esclarece o autor em outros termos: “Para nós, os conflitos sociais geram formas de conhecimentos, que chamamos de conhecimento científico, cujo papel consiste em encaminhar soluções para estes mesmos conflitos” (p. 105). FIGUEIRA, Pedro de Alcântara. *Ciência e história: hipóteses de trabalho. Intermeio - Revista do Mestrado em Educação*. Campo Grande, MS, v. 8, n. 15, 2002, p. 102-114.

Para promover o levantamento do estado de conhecimento referente à temática investigada foram utilizados alguns procedimentos metodológicos que permitiram organizar e descrever os aspectos primordiais de um universo bastante vasto e variado de estudos já produzidos no âmbito das universidades brasileiras.

Inicialmente, procedeu-se a uma busca nas bases de dados disponíveis nos sítios de instituições de ensino superior do Brasil, com a finalidade de fazer uma triagem de artigos, dissertações e teses que versam sobre a temática. Foi realizada, também, uma seleção de um conjunto significativo de livros, documentos e legislação que pudesse servir de fonte para a fundamentação da tese. O período de publicação do material coletado para estudo se concentra nas últimas décadas do século XX e nos anos iniciais do século XXI.

Em seguida, foram elaborados planilhas e quadros para catalogar e organizar o material coletado durante o período de estudo. O processo de catalogação do material, que constituiu o foco de investigação, seguiu o critério de tipos de fontes, totalizando cinco grupos: a) artigos científicos; b) teses e dissertações; c) obras sobre livros didáticos; d) legislação; e) documentos. Neste texto, foram priorizados quatro aspectos estreitamente vinculados ao objeto da presente pesquisa, são eles: o livro didático, as políticas do livro didático promovidas pelo Estado, o Programa Nacional do Livro Didático e o mercado editorial.

Finalmente, foram realizadas leitura e análise dos textos, com o propósito de destacar os aspectos pertinentes, levando em consideração os fundamentos teórico-metodológicos que embasaram o desenvolvimento da tese.

No Brasil, é possível identificar grupos, projetos e centros de investigação sobre o tema, vinculados a universidades como UNICAMP, USP, PUC/SP, UFMG, UFRGS. As diferentes pesquisas têm procurado colocar a questão do livro didático no centro do debate sobre as políticas públicas e a história da educação. Diante do estudo realizado, pode-se afirmar que a questão do livro didático tem mobilizado a atenção de muitos estudiosos tanto no Brasil como em outros países do mundo, como por exemplo, França e Espanha.

Nos artigos analisados, a expressão “livro didático” é, com frequência, substituída por outras formas como: manual didático, manual de ensino, manual pedagógico, manual escolar, texto didático, obra escolar, livro escolar, obra didática, compêndio, literatura escolar, coleção didática, indicando diferentes perspectivas. Raramente há preocupação por parte dos autores em explicar a razão do uso das diferentes expressões, dando, às vezes, a impressão que elas têm o mesmo significado.

## 1.1 Artigos científicos

Para realizar o mapeamento do tema nos artigos científicos publicados em periódicos e anais de eventos, elegeu-se, prioritariamente, as bases de dados do Grupo de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil” (HISTEDBR) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), da Scientific Electronic Library Online (SCIELO), da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPED), a Revista Brasileira de Educação publicada pela ANPED e da Revista Intermeio da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)<sup>8</sup>, visto que elas contêm um número significativo de trabalhos relacionados com a questão do livro didático.

Tabela 1 – Artigos Científicos de Periódicos, Sítios Institucionais e Anais de Eventos (CD-ROM)

Base de dados	Total de artigos/base de dados	Total Geral
HISTEDBR/UNICAMP	16	<b>42</b>
SCIELO	13	
ANPED e Revista Brasileira de Educação	09	
Revista Intermeio da UFMS	04	

Como mostra a tabela 1, dos 42 artigos científicos selecionados 16 foram extraídos do sítio do HISTEDBR/UNICAMP, 13 do SCIELO, 09 do sítio da ANPED e da Revista Brasileira de Educação, vinculada a esta instituição e 04 da Revista Intermeio da UFMS.

O livro didático, de uma forma geral, é colocado pelos autores de grande parte dos artigos analisados, como um recurso pedagógico que ocupa uma posição central no trabalho didático desenvolvido em sala de aula, nos tempos atuais. Muitos autores fazem questão de ressaltar que o livro didático apresenta uma série de problemas que contribuem para depreciação da sua qualidade. Dentre esses problemas, estão os seguintes: fragmentação e simplificação de conteúdo, erros conceituais, conteúdos desatualizados, conteúdos desvinculados do contexto do aluno e inadequação metodológica. Além disso, restringiria a

<sup>8</sup> Os descritores utilizados para as pesquisas bibliográficas foram os seguintes: livro didático, política do livro didático e Programa Nacional do Livro Didático.

autonomia do professor, não atenderia à realidade regional e local do aluno, seria portador de ideologias étnico-raciais e de classe, entre outras observações.

Embora os estudiosos concordem que o livro didático é um recurso que tem muitas deficiências, com raras exceções, encontram-se autores que afirmam de maneira categórica a necessidade de superação desse instrumento de trabalho do professor, tão exaltado nas discussões promovidas no âmbito da pedagogia moderna. Alguns autores ponderam que os professores brasileiros, muitos deles com formação profissional precária, ainda precisam do apoio do livro didático para ministrar as suas aulas. Outro argumento desses últimos autores é que muitos alunos, das escolas públicas do Brasil, têm apenas o livro didático como material para leitura e acesso ao conhecimento. Nesse sentido, eles “salvam” o livro didático.

Na leitura de trechos dos artigos analisados e transcritos a seguir é possível vislumbrar as diferentes concepções e posições de alguns autores a respeito do livro didático.

Centeno, ao estudar os manuais didáticos do componente curricular História do Brasil, faz críticas incisivas sobre a utilização desse instrumento de trabalho do professor, sugerindo inclusive a sua superação, visto que eles não propiciam aos estudantes o acesso ao fazer científico. A autora indica, ainda, a incorporação de outros instrumentos de trabalho, para se ministrar o componente curricular História do Brasil, nas escolas.

Finalizando, reafirme-se que a ampla utilização de manuais didáticos nas diversas áreas do conhecimento integrantes dos currículos escolares exclui o fazer científico típico de cada uma delas, bem como os instrumentos necessários para tal. Logo, também no ensino de História estão excluídos o seu fazer científico típico e os instrumentos que aciona para produzir conhecimento, como a pesquisa com variadas fontes, por exemplo. É preciso pleitear a possibilidade de, mesmo em face dos limites postos pela organização manufatureira do trabalho didático na atualidade, ser possível incorporar o conhecimento científico e a forma de fazer pesquisa em História, dentro da escola, com o uso de seus procedimentos e técnicas apropriados. Para tanto, urge a superação do manual didático e a incorporação de novos instrumentos de trabalho, pontes que nos remetem à instauração da relação educativa que se faz necessária em nosso tempo<sup>9</sup>.

Bittencourt, em outra abordagem, realiza uma análise do perfil dos autores de livros escolares, ressaltando as implicações da atuação e do itinerário de produção percorrido por eles, no contexto da história das obras didáticas no Brasil, entre 1810 a 1910. A pesquisadora explicita outras questões como: o papel dos editores, a função das empresas responsáveis pela publicação dos compêndios e livros de leitura, a atuação do poder estatal na aprovação das

---

<sup>9</sup> CENTENO, Carla Villamaina. O conhecimento histórico vulgarizado: a “ditadura” do manual didático. *Revista HISTEDBR On-line*. Campinas, SP, n. 33, março de 2009, p. 176.

obras que poderiam circular nas escolas, o público (alunos e professores do ensino elementar e secundário) para quem se destinavam os livros, as características e as funções que os livros didáticos assumiram no transcorrer do referido período. No final do artigo, Bittencourt afirma que o livro didático é um “significativo objeto cultural”, que traz em sua trajetória histórica as marcas da escola moderna.

A história dos autores de obras didáticas possibilita uma maior reflexão sobre a função do autor nessa produção específica e bastante diversa dos demais livros. O problema da autoria da obra didática não é recente, confluindo em sua confecção muitos sujeitos. A história do livro didático mostra as mudanças quanto ao grau de interferência entre os diversos sujeitos, assim como as mudanças das políticas educacionais em relação a esse significativo objeto cultural, símbolo da escola moderna<sup>10</sup>.

Conforme as investigações de Silva, os livros didáticos de Língua Portuguesa continuam a difundir discursos ideológicos, como o racismo, apesar dos movimentos empreendidos junto às editoras e das políticas governamentais voltadas para impedir a presença de elementos de discriminação social nos livros avaliados pelo PNLD. O autor acredita que os livros didáticos podem ter sua qualidade melhorada, caso sejam produzidas obras que não tragam em seus textos elementos que induzam os alunos a atitudes racistas.

A análise do contexto de produção dos livros didáticos de Língua Portuguesa e a análise formal permitiram desenvolver a tese de que, a despeito de intensa movimentação no campo de produção dos livros didáticos, do tema racismo nos livros didáticos ter participado da agenda das políticas educacionais do Brasil contemporâneo, das avaliações promovidas pelo Ministério da Educação, o livro didático continua produzindo e veiculando discurso racista. Os livros didáticos de Língua Portuguesa apresentaram modificações após o início do ciclo de avaliações do PNLD, mas continuam produzindo e veiculando discurso que trata o branco como representante da espécie e situa o personagem negro como *out-group*, mantendo-o circunscrito a determinadas temáticas e espaços sociais<sup>11</sup>.

Gatti Júnior, em artigo, realiza uma análise acerca do papel e do perfil dos editores de livros didáticos de História do Brasil, no período de 1970 a 1990, tendo como base os depoimentos coletados. O autor conclui que os livros didáticos dessa disciplina escolar, nesse período, passaram por um processo de melhoria da qualidade, no que se refere aos conteúdos que, segundo ele, tornaram-se

---

<sup>10</sup> BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes. Autores e editores de compêndios e livros de leitura (1810-1910). **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 3, set./dez. de 2004, p. 490. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso: 17/08/2010. (Grifos da autora).

<sup>11</sup> SILVA, Paulo Vinicius Baptista. Racismo discursivo e avaliações do Programa Nacional do Livro Didático. **Intermeio - Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**. Campo Grande, MS, v. 12, n. 24, 2006, p. 24-25.

mais críticos e completos, como ainda, na parte de edição, por meio do uso de “quatro cores e papel de alta qualidade”.

Em síntese, pôde-se perceber que ao mesmo tempo em que se operava a passagem de uma forma de produção quase artesanal para uma produção industrial na maior parte das editoras, vivenciou-se na área de história um processo de melhoria da qualidade tanto dos conteúdos, mais críticos e completos, quanto da edição, em quatro cores e com a utilização de papel de alta qualidade, o que significava a disponibilização de um material mais adequado para a população, seja por meio da distribuição realizada pelo governo federal, seja por meio da aquisição nas livrarias<sup>12</sup>.

Na análise do conjunto dos artigos selecionados, foi constatado que eles expressam diferentes enfoques teórico-metodológicos sobre o tema livro didático. No entanto, é possível afirmar, com segurança, que existe atualmente no Brasil uma perspectiva teórica que pode ser considerada predominante (hegemônica) no meio acadêmico<sup>13</sup>. Esta perspectiva tem seus fundamentos em uma linha de abordagem denominada “história cultural” e “sociologia da cultura”<sup>14</sup>. Autores franceses como André Chervel, Roger Chartier, Pierre Bourdieu, Jean Claude Forquin, Dominique Julia, Alain Choppin são considerados uma referência basilar. Entre os pesquisadores brasileiros que comungam desta orientação teórica encontram-se autores de renome nacional, quais sejam: Circe Bittencout, Décio Gatti Junior, Kazumi Munakata, Arlette Medeiros Gasparello, Vera Teresa Valdemarin, Rosa Fátima de Souza. Boa parte dos artigos que compõem o grupo de análise e que apresenta estudos sobre o livro didático é fundamentada, teoricamente, a partir das obras produzidas por esses autores.

O livro didático, para os autores que seguem a perspectiva de abordagem referida anteriormente, é entendido como um “artefato” que comporta a cultura escolar de um determinado período histórico. Por isso, o livro didático é considerado um material importante para os pesquisadores das práticas culturais que constituem a história das instituições

<sup>12</sup> GATTI JÚNIOR, Décio. Estado e editoras privadas: o papel e o perfil dos editores de livros didáticos (1970-1990). **Cadernos Cedes**. Campinas, SP, v. 25, n. 67, set./dez. de 2004, p. 376. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso: 19/08/2010.

<sup>13</sup> Silva, no estado da arte realizado em sua tese de doutorado, também concluiu que, em boa parte das pesquisas desenvolvidas mais recentemente sobre o livro didático, seguem uma “abordagem cultural”. Essa linha de investigação, segundo a autora, é orientada pelas “reflexões de autores como Roger e Anne Marie Chartier, Robert Darton, Jean Hébrard, dentre outros” e toma os “livros escolares, em especial os didáticos, a partir de uma perspectiva mais ampla, da história do livro, valorizando aspectos ainda pouco estudados, como os da sua materialidade, a sua produção e a circulação dessas obras”. SILVA, Vitória Rodrigues. **Concepções de história e de ensino em manuais para o ensino médio brasileiros, argentinos e mexicanos**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2006, p. 88.

<sup>14</sup> Faria Filho *et al.* realizam um estudo que ajuda compreender os diversos arcabouços teóricos referentes às diferentes concepções de “cultura escolar”, os quais servem de fundamento às pesquisas desenvolvidas na área da História da Educação no Brasil. FARIA FILHO, Luciano Mendes *et al.* A cultura escolar como categoria de análise e como campo de investigação na história da educação brasileira. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 1, jan./abril. de 2004, p. 139-159. Disponível em <http://www.scielo.br>

escolares. Observa-se que os adeptos dessa vertente não descartam aspectos como o processo de produção e circulação dos livros, a questão do mercado editorial, a política do livro didático. Porém, fica evidente que o foco central desses estudiosos é o livro escolar como um documento portador da cultura escolar<sup>15</sup>. Seguem alguns excertos dos artigos, cujos autores perfilam na abordagem da história cultural, para melhor percepção do significado atribuído por eles ao livro didático.

Compreendendo o livro como um auxiliar do ensino da língua portuguesa e como um objeto cultural, esta investigação objetivou delinear as diferentes faces do livro de leitura e seu uso na escola considerando o conteúdo, a finalidade, o formato, a autoria, buscando, dessa maneira, fazer a inserção entre a história das disciplinas escolares e a história da leitura<sup>16</sup>.

Nos últimos anos, tem crescido o número de trabalhos que, realizados sobretudo no campo da história da educação, tem tomado o livro escolar como objeto de pesquisa. Nesses trabalhos, ao contrário do que ocorria há alguns anos, o livro tem sido analisado predominantemente como um “artefato cultural” e não apenas como um suposto reproduzidor da “ideologia dominante”, como construtor de projetos de nação ou simplesmente como fonte de pesquisa<sup>17</sup>.

Ao analisar as cartilhas como artefato cultural, discuto suas posições e relações, em uma cadeia de produção cultural, na medida em que os artefatos culturais não interessam por si mesmos, mas pelo sentido que recebem nas práticas culturais e ao constituir outras mais. Nos estudos culturais, há um redobrado interesse pelas práticas e pelos artefatos culturais. Podemos examinar, então, as cartilhas como artefatos que cristalizam de certa forma significados e representações de determinadas épocas e de diversos grupos em cada época. Podemos examinar também em que cadeias de produção cultural elas se situam<sup>18</sup>.

Alain Choppin, pesquisador francês, bastante conhecido dos estudiosos brasileiros, é referência para autores que investigam a questão do livro didático na perspectiva da história cultural. No artigo selecionado para estudo, o autor realiza um “estado da arte” acerca da

---

<sup>15</sup> Nesse caso, o livro didático não é visto como instrumento que se constitui no interior das relações sociais travadas num determinado momento histórico. Segundo Alves, os estudos sobre manuais didáticos realizados pelos pesquisadores da “cultura escolar”, como também, aqueles que visam demonstrar a presença de ideologia têm abordado esse material como “coisa”. Ou seja, tratam o manual didático fora da relação educativa. ALVES, Gilberto Luiz. História da educação: a produção teórica sobre o trabalho didático. In: BRITO, Silvia Helena Andrade; CENTENO, Carla Villamaina; LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). **A organização do trabalho didático**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010, p. 56.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Cátia Regina Alves; SOUZA, Rosa Fátima. As faces do livro de leitura. **Cadernos Cedes**. Campinas, SP, Ano XX, n. 52, novembro de 2000, p. 25-26. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso: 15/08/2010.

<sup>17</sup> GALVÃO, Ana Maria de Oliveira. Circulação do livro escolar no Brasil oitocentista. 28º Reunião Anual da ANPED/2005, GT 2 – História da Educação, p. 1. Disponível em <http://www.anped.org.br>. Acesso: 02/07/2009.

<sup>18</sup> FAVIERO, Iole Maria. A cartilha maternal e algumas marcas de sua aculturação. 26º Reunião Anual da ANPED/2003, GT 2 – História da Educação, p. 1. Disponível em <http://www.anped.org.br>. Acesso: 02/07/2009.

história dos livros e das edições didáticas, fazendo um mapeamento em âmbito mundial que revela, entre outras coisas, as principais tendências e categorias das pesquisas do tema livro didático. Para Choppin os livros didáticos exercem quatro funções básicas: a) função referencial (livro didático segue os conteúdos programáticos); b) função instrumental (livro didático coloca em prática o processo de ensino e de aprendizagem); c) função ideológica e cultural (livro didático é vetor da língua, da cultura e de valores) e, 4) função documental (livro didático fornece um conjunto de documentos textuais ou icônicos)<sup>19</sup>.

Outro conjunto de artigos produzidos por um grupo de pesquisadores vinculados ao HISTEDBR/UNICAMP, unidade regional de Mato Grosso do Sul, apresenta estudos acerca dos manuais didáticos, com foco no conteúdo e na historicidade<sup>20</sup>. Este grupo, seguindo uma abordagem teórica diferenciada, procura, antes de tudo, tratar o manual didático<sup>21</sup> no âmbito da escola moderna<sup>22</sup> e do trabalho didático<sup>23</sup>. Para compreender a natureza histórica da organização do trabalho didático e do manual didático, o grupo de pesquisadores salienta a necessidade de recuar aos primórdios da escola moderna. No século XVII, João Amós Comênio (1592-1670), ao produzir a obra *Didáctica Magna*<sup>24</sup> lançou as bases do trabalho didático moderno (níveis de ensino, séries e áreas do conhecimento), seguindo os moldes da organização da sociedade da época: a organização manufatureira de produção material. O educador morávio teria sido o primeiro a elaborar, de forma sistemática, uma didática na perspectiva moderna. Ao conceber a escola moderna, Comênio criou uma “forma histórica

<sup>19</sup> CHOPPIN, Alain. História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte. **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 3, set./dez. de 2004, p. 553. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso:17/08/2010.

<sup>20</sup> A Revista HISTEDBR on-line, número especial, de maio de 2010 publicou uma coletânea de artigos que versam sobre o trabalho didático e o manual didático na referida abordagem. Os artigos sobre essas temáticas são assinados por pesquisadores integrantes do Grupo de Trabalho do HISTEDBR de Mato Grosso do Sul.

<sup>21</sup> O grupo de pesquisadores utiliza a expressão “manual didático” para referir-se ao instrumento de trabalho denominado comumente de livro didático. Isso se explica, pela preocupação do grupo em revelar o processo histórico de constituição desse material pedagógico. Daí entender que o livro didático utilizado pelos professores e alunos das escolas brasileiras desde a segunda metade do século XX e início do XXI trata-se do manual didático comeniano resignificado, considerando a sua função central e exclusiva na relação educativa.

<sup>22</sup> Ver ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

<sup>23</sup> Alves explica que a organização do trabalho didático envolve três aspectos: “a) ela é, sempre, uma *relação educativa* que coloca, frente a frente, uma *forma histórica de educador*, de um lado, e uma *forma histórica de educando* (s), de outro; b) realiza-se com a *mediação* de recursos didáticos, envolvendo os procedimentos técnico-metodológicos do educador, as tecnologias educacionais pertinentes e os conteúdos programados para servir ao processo de transmissão do conhecimento; c) e implica um *espaço físico* com características peculiares, onde ocorre”. ALVES, Gilberto Luiz. **O trabalho didático na escola moderna: formas históricas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005, p. 10-11. (Grifos do autor).

<sup>24</sup> Para maior compreensão da gênese do manual didático sugere-se a leitura de: COMÊNIO, João Amós. **Didáctica Magna**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

concreta de organização do trabalho didático”<sup>25</sup>, necessária para atender as demandas daquela época. Nessa proposta de organização do trabalho didático é que, assevera Alves, o manual didático assumiu uma posição de destaque, ou seja, tornou-se o “instrumento por excelência do professor”. Como ocorria no âmbito das manufaturas, o “trabalhador da educação começava a se subordinar ao instrumento de trabalho”<sup>26</sup>.

O manual didático, nesta vertente de análise, é visto como o instrumento central na organização do trabalho didático moderno. É justamente essa tecnologia educacional que tem dado a tônica do ensino em sala de aula. Neste sentido, críticas severas são feitas ao manual didático, cuja natureza estaria atrelada à organização do trabalho didático criada no período das manufaturas, primórdios do modo de produção capitalista. Para o grupo, não é adequado, teoricamente, falar em maior ou menor qualidade deste instrumento pedagógico, visto que ele tem a qualidade que lhe foi conferida pela sociedade que o gerou. O manual didático, atualmente, está cumprindo um papel central no processo educativo necessário à manutenção do capital, conforme esses pesquisadores. A produção de milhões de manuais didáticos, vendidos ao Estado para distribuição aos alunos das escolas públicas, por exemplo, serve para alimentar o mercado editorial. Neste caso, o manual didático é entendido como uma mercadoria qualquer que circula no interior da sociedade capitalista.

Procurando ser coerente com o referencial assumido, o grupo de pesquisadores pleiteia a superação do manual didático, como forma de criar uma nova didática que, dentre outras questões, esteja pautada na “riqueza cultural da humanidade”<sup>27</sup>. O manual didático, conforme os autores, é um instrumento que expressa a vulgarização do conhecimento que hoje é oferecido aos estudantes que frequentam a escola pública. Os excertos abaixo explicitam, com clareza, a concepção e o posicionamento dos autores acerca do manual didático: instrumento central de trabalho do professor moderno.

Necessariamente, o foco inicial deve incidir sobre a especificidade do manual didático no âmbito da escola moderna. Enquanto instrumento do trabalho didático, o manual existe desde muito tempo. Contudo, a escola moderna, tal como a pensou Comenius, lhe conferiu funções precisas que interferiram profundamente na relação educativa, dando origem, inclusive, a uma nova forma histórica de *organização do trabalho didático*. Por isso, qualquer discussão sobre o manual didático moderno não pode nivelá-lo ou reduzi-lo aos seus antecessores, sob pena de se perder a sua especificidade e, portanto, a sua historicidade. Ao mesmo tempo, não se deve supor que a

---

<sup>25</sup> ALVES, Gilberto Luiz. Manuais didáticos de História do Brasil no Colégio Pedro II: do Império às primeiras décadas da República. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, SP, n. 35, setembro de 2009, p. 233.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p.233

<sup>27</sup> ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande, MS: E. UFMS; Campinas, SP: Autores Associados, 2001, p. 246-248.

emergência do manual didático moderno realizou uma ruptura radical, de imediato, com as suas formas preexistentes<sup>28</sup>.

Como em qualquer sociedade, todas as coisas produzidas servem para atender aos seus interesses e exigências, no caso dos manuais, também é assim. Na atualidade, em que os sinais de decadência dessa sociedade já estão bastante visíveis e o ideário burguês encontra-se obliterado pelas convulsões sociais que sinalizam claramente uma transição civilizatória, esses instrumentos ainda cumprem a tarefa necessária ao momento atual. Eles contribuem para a manutenção material da sociedade que os gerou, buscando garantir a conservação do capital, por meio da expansão da indústria livreira, em cuja produção editorial é expressiva a participação dos manuais didáticos. Desse modo, consideradas as necessárias mediações, é possível afirmar que a principal função dos manuais didáticos na contemporaneidade é contribuir para acumulação de capitais e a manutenção do capitalismo<sup>29</sup>.

(...) esse trabalho apresenta a proposta de pensar o manual didático como instrumento de trabalho nos ensinos secundário e normal, evidenciando seu caráter histórico e questionando sua naturalização como coisa que esteve sempre presente dentro das escolas, independentemente das transformações sofridas pela sociedade. Nesses termos é essencial reconstruir, historicamente, as diferentes funções assumidas pelos instrumentos de trabalho, visto que essas funções são determinantes para se compreender o conteúdo e os usos que se fizeram dos mesmos. Em outras palavras, problematizar conteúdos e usos dos instrumentos do trabalho didático é opor-se a pensá-los, como se eles sempre tivessem estado ali, naquele espaço eterno, desempenhando a mesma imemorial função. Isso se impõe mesmo nos casos em que o instrumento de trabalho didático se nos apresenta como um “velho” conhecido, como é o caso do manual didático<sup>30</sup>.

Entre os artigos estudados, alguns tratam especificamente de política pública para o livro didático no Brasil. Neste caso, os autores procuram focar principalmente os programas que o Estado tem empreendido para disponibilizar livros didáticos para os estudantes da educação básica das escolas públicas brasileiras. Os estudiosos, inicialmente, fazem um relato da trajetória histórica da política e dos programas sobre livros didáticos, desenvolvidos na esfera estatal desde os seus primórdios, quando foi instituída a Comissão Nacional do Livro Didático, em 1938, até os dias atuais, com a criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no ano de 1985. Procuram, nesse contexto, ressaltar o arcabouço de normas e documentos oficiais que lhes conferem legitimidade, bem como buscam explicitar as

---

<sup>28</sup> ALVES, Gilberto Luiz. Manuais didáticos de História do Brasil no Colégio Pedro II: do Império às primeiras décadas da República. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, SP, n. 35, setembro de 2009, p. 231.

<sup>29</sup> SOUZA, Ana Aparecida Arguelho. Manuais didáticos de ensino de Língua e Literatura na modernidade: gênese e desenvolvimento histórico. **Revista HISTEDBR On-line**. Número Especial. Campinas, SP, maio de 2010, p. 8. Disponível: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso: 24/06/2010.

<sup>30</sup> BRITO, Sílvia Helena Andrade. A produção de manuais didáticos e o ensino de sociologia na escola média em dois momentos históricos (1935-1989). **Revista HISTEDBR On-line**. Número Especial. Campinas, SP, maio de 2010, p. 67. Disponível: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso: 24/06/2010.

estratégias do seu funcionamento, eficácia e percalços enfrentados pelos programas ao longo dos anos.

Heloisa Höfling é uma referência quando se trata da política do livro didático no Brasil, desde 1980 até o presente momento. Em artigo, bastante citado pelos pesquisadores desse assunto, a autora discute entre outras coisas a constituição e as características do Programa Nacional do Livro Didático, a partir do enfoque das políticas públicas sociais e educacionais empreendidas pelo Estado na modernidade. Höfling, no trecho abaixo, deixa muito claro a sua abordagem teórico-metodológica ao tratar dos programas governamentais, como o PNLD, quando afirma:

Reconhecendo o movimento positivo em várias iniciativas do MEC em relação ao PNLD, penso que, cada vez com mais intensidade, devemos desenvolver *análises políticas* dos programas e propostas para a educação. Cada vez mais me convenço de que a natureza da reforma da educação necessária não tem prioritariamente raiz administrativa, de gestão, de racionalização de gastos, mas é sim de natureza política: é necessário discutir além dos critérios gerenciais de eficiência, de racionalidade institucional e operacional<sup>31</sup>.

Outra questão colocada em pauta pelos autores dos artigos selecionados que tratam da política do livro didático é a relação que se estabelece entre o Estado e os grupos de editoras na operacionalização do Programa Nacional do Livro Didático. Para demonstrar o desempenho do programa, quanto à distribuição desse material escolar, são apresentados dados estatísticos que expressam o número de obras didáticas compradas pelo governo (hoje MEC/FNDE), o total de escolas e alunos contemplados com esse material e o quantitativo de recursos transferidos para os cofres dos grupos de editoras. O Estado, apontado pelos autores como o maior comprador de livros didáticos, gasta cifras expressivas que, com frequência, ficam concentradas nas mãos de poucas editoras (Ática, Scipione, Saraiva, Moderna, FTD) que monopolizam a indústria desse recurso pedagógico<sup>32</sup>.

A avaliação dos livros didáticos pelas comissões de especialistas convocadas pelo Ministério de Educação constitui, ainda, outro ponto de discussão dos autores que tratam das políticas educacionais sobre os livros didáticos no Brasil. Este assunto, considerando o estudo feito a partir dos artigos científicos, tem despertado o interesse de um número grande de pesquisadores. São muitos os trabalhos voltados para a investigação do processo de avaliação

---

<sup>31</sup> HÖFLING, Heloisa de Mattos. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, SP, Ano XXI, n. 70, abril de 2000, p. 161. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso:17/04/2009.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 164-167.

pedagógica dos livros didáticos coordenado pelo Ministério de Educação (constituição das comissões avaliadoras, elaboração dos Guias de Livros Didáticos, critérios de avaliação, impacto da avaliação dos livros no mercado editorial brasileiro, entre outros), como ainda o processo de escolha dos livros pelos professores das escolas públicas (participação dos docentes na escolha, uso do Guia de Livros Didáticos).

Miranda e Luca, por exemplo, realizam um estudo sobre o panorama do livro didático de História para os anos finais do ensino fundamental (5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries)<sup>33</sup>, tendo como foco central a política de avaliação das obras inscritas no Programa Nacional do Livro Didático de 2005 e seus reflexos sobre o movimento do mercado editorial. Sobre esse assunto, esclarecem as autoras:

Considerando-se o volume de recursos governamentais utilizados na aquisição e distribuição de livros didáticos, o setor editorial brasileiro estabeleceu fortes dependências em relação ao programa. Há que se destacar, ainda, a clara tendência em direção à monopolização do setor por algumas poucas empresas, como atestam as crescentes fusões ocorridas desde o advento do programa, o que possui indiscutíveis relações com as mudanças processadas ao longo dos processos avaliativos e com o movimento quantitativo de exclusões<sup>34</sup>.

O discurso ideológico nos textos dos livros didáticos, embora com frequência bem reduzida, foi outro tema adotado pelos autores dos artigos científicos selecionados. Rosemberg, Bazilli e Silva, em um dos poucos artigos encontrados, realizaram uma revisão das produções acadêmicas brasileiras sobre “expressões de racismo” em livros didáticos e formas de combate, no período de 1981 a 1998, tendo como referência a base de dados da ANPED<sup>35</sup>.

Considera-se relevante registrar, ainda, nesse capítulo de organização do estudo de revisão de literatura que, no levantamento dos artigos científicos para análise, constatou-se a presença de um número relativamente pequeno de autores que se propõem a desenvolver um debate sobre o uso do sistema apostilado como um recurso didático adotado pelas escolas públicas do Brasil. Não foi encontrado um conjunto expressivo de artigos científicos que

---

<sup>33</sup> A grande maioria dos artigos científicos encontrados durante o período de realização do “Estado da Arte” (2009 a 2012), que versavam sobre a política do livro didático, referia-se, quase exclusivamente, ao ensino fundamental. Observou-se que essa etapa da educação básica concentrava a atenção dos pesquisadores sobre o livro didático.

<sup>34</sup> MIRANDA, Sonia Regina; LUCA, Tania Regina. O livro didático de história hoje: um panorama a partir do PNLD. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 24, n. 48, dezembro de 2004, p. 128. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso: 19/08/2009.

<sup>35</sup> ROSEMBERG, Fúlvia; BAZILLI, Chirley; SILVA, Paulo Vinicius Baptista. Racismo em livros didáticos brasileiros e seu combate: uma revisão da literatura. **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 29, n. 1, jan./jun. de 2003. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso: 17/04/2009.

abordem, por exemplo, o avanço que a imprensa nacional tem atribuído aos grupos privados, como Positivo, Anglo, COC Objetivo, UNO, em direção às redes públicas de ensino, principalmente no ensino fundamental e na educação infantil. No entanto, não parece ser um tema que possa ser desprezado. Os sítios desses sistemas de ensino informam, com frequência, que os gestores das instituições escolares, principalmente das redes municipais do Estado de São Paulo, têm recorrido aos seus serviços e aos seus pacotes didático-pedagógicos que envolvem, entre outros, apostila para os alunos, manual orientador para os professores, kits tecnológicos, materiais com simulados para o ENEM, portal com inúmeras informações.

Arruda *et al.*, em um dos poucos estudos que procura explicar o processo de comercialização de materiais didático-pedagógicos no movimento da sociedade capitalista contemporânea, realizam uma pesquisa em uma capital brasileira de médio porte (Campo Grande/MS), cujos resultados indicam uma “tendência de expansão crescente do mercado de serviços educacionais”, dentre eles a oferta de material didático apostilado, produzido pelos Sistemas de Ensino, para a rede pública e escolas particulares, considerando o aumento do número de alunos matriculados na educação básica, nas últimas décadas no Brasil. Afirmam as autoras:

Assim, percebe-se o movimento dos grandes grupos, que vendem as apostilas, para a expansão do negócio. Se nas escolas particulares já existe a tendência de multiplicação de escolas que utilizam a marca do Sistema de Ensino, torna-se imprescindível para o ramo encontrar novas formas de expansão, assim entrando no sistema público de ensino, que antes se beneficiava pelos programas de livros didáticos. Além da venda do material, as redes oferecem capacitação para os professores e as escolas estão em permanente avaliação. São oferecidos CD-ROM com atividades complementares, acesso a serviços no portal de internet, apoio de marketing e assessoria pedagógica com treinamento permanente<sup>36</sup>.

O artigo *Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistema de ensino” por municípios paulistas* escrito por Adrião *et al.*, na perspectiva da relação público/privado<sup>37</sup>, também aborda a tendência de crescimento da parceria entre os Sistemas de Ensino e as redes públicas de educação, no período de 1990 a

---

<sup>36</sup> ARRUDA, Elcia Esnarriaga; KINJO, Carolina Nunes; BARBOZA, Mariana Monfort. O processo de mercantilização do ensino no nível fundamental e médio, em uma capital brasileira de porte médio. **Anais da VIII Jornada do HISTEDBR**. São Carlos/São Paulo (UFSCar), 2008, p. 11. Disponível: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso: 21/08/2009.

<sup>37</sup> Saviani desenvolve uma discussão interessante sobre a posição do Estado na história da educação brasileira, ressaltando a relação entre o público e o privado, desde os seus primórdios com a chegada de Tomé de Souza e dos padres jesuítas ao Brasil, em 1549 até o ano de 2007, quando foi instituído o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. SAVIANI, Dermeval. O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação. In: SAVIANI, Dermeval (Org.). **Estado e as políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória, ES: EDUES, 2010, p. 15-44.

2007. As autoras desenvolvem um estudo com o propósito de averiguar o processo de aquisição dos pacotes educacionais disponibilizados por essas empresas às prefeituras de municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes) do Estado de São Paulo. Não deixa de ser interessante essa tendência geral da parceria entre o setor estatal e a área privada, pois se trata do Estado mais desenvolvido do país, no plano da economia<sup>38</sup>.

Este é um assunto que mereceria uma atenção mais detida. Considera-se um campo fértil para os estudiosos que pretendem compreender de maneira mais aprofundada as condições históricas da sociedade atual, que geram as necessidades de utilização no espaço do trabalho didático das escolas públicas, além dos livros didáticos distribuídos de maneira gratuita pelo Estado, as apostilas e outros recursos fornecidos pelos Sistemas de Ensino privados, que crescem em número e importância a cada dia.

## 1.2 Dissertações e teses

Para verificar o panorama da pesquisa a respeito do livro didático, da política do livro didático empreendida pelo Estado e o mercado editorial, a partir da produção de conhecimento no âmbito dos Programas de Pós-Graduação no que se refere às dissertações e teses, foi realizado um estudo, tendo como base o Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão vinculado ao Ministério de Educação<sup>39</sup>. O Banco de Teses da CAPES disponibilizava, na época em que se efetivou a pesquisa<sup>40</sup>, resumos de dissertações e teses produzidas no período de 1987 a 2010.

Mesmo considerando os limites das informações contidas nos textos dos resumos disponibilizados pelos autores das pesquisas, foi possível fazer constatações importantes que permitiram realizar um mapeamento do campo de estudos acadêmicos acerca do livro didático no Brasil, no decorrer de mais de duas décadas.

Os textos dos resumos das dissertações e teses analisados, na sua maioria, apresentam três aspectos da pesquisa: tema/objeto de investigação e os objetivos, os fundamentos teórico-metodológicos e os resultados. Porém, é necessário ressaltar que muitos

---

<sup>38</sup> ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistema de ensino” por municípios paulistas. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, SP, v. 30, n. 108, outubro de 2009, p. 799-818. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso:1/07/2010.

<sup>39</sup> O Banco de Teses da CAPES tem o objetivo de “facilitar o acesso a informações sobre teses e dissertações defendidas junto aos programas de Pós-Graduação do país”. O site da CAPES (<http://www.capes.gov.br>) disponibiliza a “ferramenta de busca e consulta”: RESUMOS relativos às dissertações e às teses produzidas no período de 1987 a 2010.

<sup>40</sup> A coleta dos dados no Banco e Teses da Capes foi feita durante o ano de 2011.

resumos são elaborados de forma precária, o que dificulta a compreensão mais efetiva do estudo desenvolvido pelo autor. Assim, evidentemente, torna-se imprescindível o acesso ao texto integral da dissertação e da tese, para se realizar uma análise mais detalhada e contundente da produção acadêmica.

Para promover o estudo foram definidos os seguintes procedimentos metodológicos: a) seleção de um conjunto de doze instituições de ensino superior<sup>41</sup>: USP, PUC/SP, UNICAMP, UnB, PUC/RJ, UFRGS, UFMS, UFMT, UFPR, UFRJ, UFMG e UFBA b) busca no sítio da CAPES com o propósito de levantar os resumos de dissertações e teses que abordam a questão do livro didático: uso do descritor “livro didático”<sup>42</sup>, nome da instituição, nível da pesquisa (dissertação e tese), ano base (1987 a 2010); c) definição de categorias que serviram de base para a análise dos resumos, tais como: área de concentração, objetivo, tema principal, fundamentação teórico-metodológica, etapa de ensino, componente curricular, livro didático como instrumento central do trabalho didático, crítica ao livro didático, ano da pesquisa; d) elaboração de duas planilhas para o registro das informações coletadas nos resumos de teses e nos resumos de dissertações; e) impressão e leitura de todos os resumos selecionados, com o propósito de analisar a questão do livro didático; f) elaboração de tabelas para sistematização e exposição dos dados; e, g) seleção e leitura das dissertações e teses relacionadas diretamente com o tema desta pesquisa: o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM).

Após concluir a busca no Banco de Teses da CAPES, foi encontrado, no período de 1987 a 2010, um universo expressivo de 404 (quatrocentos e quatro) resumos de dissertações e teses que tratam da temática - livro didático. Os dados referentes a esta investigação estão expostos na tabela 2.

Observa-se, inicialmente, que nos anos finais da década de 1980 e durante a década de 1990, o quantitativo de produções foi bem menor quando se compara com os dez primeiros anos de 2000. Enquanto na década de 1990 foram desenvolvidas 52 pesquisas sobre a questão do livro didático, na primeira década de 2000 o quantitativo cresceu significativamente, atingindo um total de 297 trabalhos. Esse crescimento continuado de produções pode ser verificado, também, ao longo dos anos 2000, visto que, enquanto em 2000 foram realizadas

---

<sup>41</sup> Para selecionar as doze instituições de ensino superior foram utilizados dois critérios: a) instituições com maior expressão no campo da pesquisa no Brasil; b) localização geográfica das instituições, ou seja, procurou selecionar uma de cada região do país.

<sup>42</sup> A escolha da expressão “livro didático” como descritor para realizar a busca dos resumos no Banco de Teses da CAPES se justifica pelo fato que esta expressão é utilizada com grande frequência pelos autores das pesquisas, para se referir ao principal instrumento de trabalho do professor nos tempos atuais.

apenas 12 pesquisas sobre essa temática, em 2010 esse número aumentou para 47, portanto, um percentual de 74,0% de crescimento.

Tabela 2 – Número de dissertações e teses sobre livro didático produzidas no período de 1987 a 2010

Ano	Dissertação	Tese	Total de Produção acadêmicas/Ano
1987	1	0	1
1988	3	0	3
1989	4	0	4
1990	4	1	5
1991	6	0	6
1992	4	0	4
1993	5	2	7
1994	3	0	3
1995	6	0	6
1996	2	1	3
1997	2	1	3
1998	6	1	7
1999	8	0	8
2000	11	1	12
2001	15	4	19
2002	15	6	21
2003	26	1	27
2004	32	4	36
2005	19	4	23
2006	20	6	26
2007	36	10	46
2008	35	6	41
2009	36	10	46
2010	38	9	47
Total geral	337	67	404

Fonte: Banco de dados da CAPES

É interessante perceber, ainda, na tabela 2 que, do total de 404 produções realizadas em nível de Pós-Graduação, 337 são resumos de dissertações (D) e 67 são resumos de teses (T) produzidas durante vinte e quatro anos, nas instituições de ensino superior selecionadas. Desse total de 404 produções acadêmicas, verifica-se que o quantitativo de dissertações corresponde a um percentual aproximado de 83,41% e as teses a 16,58%. Desta forma, durante esse período, no Brasil, foi produzida uma quantidade bem maior de dissertações, voltadas para a discussão do livro didático. Isto se deve ao crescimento dos Programas de Pós-Graduação, que se iniciam com o Curso de Mestrado.

Os dados apresentados na tabela 3 permitem visualizar o quantitativo de dissertações e de teses que tratam sobre o livro didático produzidas, no interregno de 1987 a 2010, por instituição de ensino e por ano.

Tabela 3 – Número de dissertações e teses sobre o livro didático, por ano e por instituição de ensino superior – 1987 a 2010

Ano	PUC/SP		UNICAMP		UFMG		USP		UFPR	
	D	T	D	T	D	T	D	T	D	T
1987	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
1988	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1989	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1990	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0
1991	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
1992	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0
1993	2	0	1	1	0	0	2	1	0	0
1994	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
1995	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0
1996	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0
1997	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
1998	1	1	0	0	2	0	1	0	0	0
1999	1	0	4	0	0	0	2	0	0	0
2000	2	0	3	1	2	0	0	0	0	0
2001	1	0	2	1	1	0	3	0	0	0
2002	1	1	3	1	4	2	3	0	1	0
2003	7	0	2	0	3	0	5	1	1	0
2004	7	2	5	0	1	0	3	2	3	0
2005	6	3	2	0	3	1	0	0	2	0
2006	6	1	1	1	1	0	1	3	2	0
2007	2	3	5	1	2	1	3	1	4	1
2008	5	2	6	2	5	0	2	1	2	0
2009	7	2	2	4	7	3	3	0	5	1
2010	5	3	2	3	2	0	3	0	6	0
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>19</b>	<b>43</b>	<b>15</b>	<b>34</b>	<b>7</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>26</b>	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>79</b>		<b>58</b>		<b>41</b>		<b>49</b>		<b>28</b>	

Fonte: Banco de dados da CAPES

Verifica-se, conforme os dados fornecidos pelo Banco de Teses da CAPES que, dentre as dozes instituições de ensino superior, selecionadas para estudo, a PUC de São Paulo é a universidade brasileira que produziu o maior número de dissertações (60) e de teses (19) no período estabelecido para investigação, totalizando 79 trabalhos. Em seguida vem a UNICAMP com 58 produções (43 dissertações e 15 teses), a USP com 49 (38 dissertações e 11 teses), a UFMG com 41 (34 dissertações e 7 teses) e a UFPR com 28 (26 dissertações e 2 teses).

Na leitura dos resumos das dissertações e teses produzidas no período de 1987 a 2010 percebeu-se que boa parte dos autores dedicou-se a estudar a questão dos conteúdos presentes no livro didático<sup>43</sup> e o modo como tais conteúdos são abordados metodologicamente. Ou seja, 261 trabalhos (incluindo dissertações e teses), o que representa mais de 50% do total de 404 pesquisas desenvolvidas.

Há outros aspectos do tema que também mereceram atenção dos pesquisadores, como: a) o uso do livro didático; b) a escolha, seleção e avaliação do livro didático; e, c) o estudo de um determinado livro produzido em certo período histórico. É preciso ressaltar que as questões concernentes ao mercado editorial e as relações entre editoras e o Estado foram tratadas por um número bem pequeno de autores (10 trabalhos), mas nenhum deles adotou a abordagem dada nesta tese.

É importante ressaltar que foi encontrado um número bastante reduzido de pesquisas voltadas exclusivamente para a política do livro didático no Brasil, bem como para o Programa Nacional do Livro Didático. Foram encontrados 11 trabalhos dessa natureza. Além disso, poucas pesquisas versam sobre o livro didático do ensino médio, considerando que o foco principal é o ensino fundamental. Dessa forma, não foi possível contar com um conjunto significativo de dissertações e teses que tratem diretamente da temática do presente trabalho.

Quanto aos fundamentos teórico-metodológicos utilizados pelos pesquisadores do referido tema, é possível afirmar que há linhas de abordagens diversificadas, sendo algumas delas difíceis de serem identificadas com precisão. Contudo, como ocorreu nos artigos científicos analisados, pode-se dizer que uma abordagem teórica predomina nas dissertações e teses produzidas no período de 1987 a 2010 e descritas nos resumos estudados: aquela da história cultural, partindo do exame da cultura escolar. Fora essa, identificou-se outras abordagens também utilizadas para embasar as investigações sobre a temática o livro didático, tais como semiótica (teoria do discurso), psicologia sócio-histórica, pós-estruturalismo. É preciso registrar que 171 autores não tiveram a preocupação em explicitar os fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa no texto do resumo. O que significa um problema, pois dificulta a delimitação do estudo desenvolvido num determinado campo teórico.

Os resumos que descrevem os estudos empreendidos ressaltam, também, as diversas concepções de livro didático que permeiam as abordagens teóricas adotadas. Eis algumas delas:

---

<sup>43</sup> Os livros didáticos de Língua Portuguesa foram selecionados, com mais frequência, pelos autores como fonte de pesquisa.

Na perspectiva dos estudos da História Cultural e partindo da compreensão do livro didático como produto cultural e um dos dispositivos acionados pelo Estado para a produção e disseminação de uma seleção cultural que, entre outras coisas, assinala memórias e identidades consideradas legítimas para a nação, investigaram-se os contextos de produção e circulação de duas obras, delineando a sua inscrição na história das edições didáticas e no processo de institucionalização da escola no Brasil (final do século XIX e início do século XX) em que ganham relevo e agenda pública as disputas intelectuais em torno das narrativas sobre “Pátria”, a “Nação”, e o em torno do binômio raça/povo brasileiro<sup>44</sup>.

Com base em uma concepção de poder (fundamento em Foucault) como um movimento que visa estruturar o campo de ação do outro, o livro didático usual é descrito como um instrumento de poder que conduz o fazer pedagógico do professor de forma rigorosa e duradoura, ao pré-estabelecer e hierarquizar os objetos de ensino e determinar a linha metodológica. (...). Assim, o livro didático é visto como um dispositivo que garante a qualidade do ensino e que, por isso, não pode ser substituído por outros tipos de materiais, que possam proporcionar mais autonomia para o professor, no desenvolvimento de suas aulas<sup>45</sup>.

(...) caracterizado o livro didático, segundo a Análise Crítica do Discurso, como um gênero híbrido, que por meio da mobilização e articulação de outros discursos, constitui-se em um gênero de discurso específico<sup>46</sup>.

Compreendemos o livro didático como um objeto de múltiplas faces e dimensões técnicas, pedagógicas e ideológicas e, em sua materialidade, como resultado cultural da interferência de vários sujeitos<sup>47</sup>.

Merece destaque, ainda, que no universo de 404 dissertações e teses produzidas pelas instituições selecionadas para estudo, apenas três autores afirmaram, nos resumos, que o livro didático é uma mercadoria.

Adotando a perspectiva da história cultural, segundo Chartier, considerou-se o livro didático como uma mercadoria produzida para o comércio e como signo cultural e, desta forma, o livro didático, especificamente, como portadores das novidades pedagógicas e ao mesmo tempo da tradição escolar<sup>48</sup>.

O livro didático foi se transformando em importante mercadoria que atrai muitas empresas editoriais que se interessam pelos programas do governo e

<sup>44</sup> SANTOS, Alexandre do Nascimento. Pátria, nação, povo brasileiro na produção didática de Manoel Bonfim e Olavo Bilac: Livro de Leitura (1899) e Atravez do Brasil (1910). RESUMO. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC/SP, 2010.

<sup>45</sup> UPHOFF, Dörthe. O poder do livro didático e a posição do professor no ensino do alemão como língua estrangeira. RESUMO. Tese de Doutorado. São Paulo: UNICAMP, 2009.

<sup>46</sup> PINHÃO, Francine Lopes. O tema saúde e ambiente no livro didático de ciências: uma abordagem discursiva. RESUMO. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

<sup>47</sup> ROZA, Luciano Magela. Entre sons e silêncios: apropriação da música no livro didático no ensino de história afro-brasileira. RESUMO. Dissertação de Mestrado. Minas Gerais: UFMG, 2009.

<sup>48</sup> ALVES, Angela Maria Damaceno Reis. O uso de livro didático de Português por professores do ensino fundamental. RESUMO. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC/SP, 2006.

ter seus livros adotados para as escolas. Dentro desse contexto, pode-se situar o papel dos autores de livros brasileiros de matemática na formação do ensino de matemática e a função das editoras que os publicam, buscando identificar quais as razões que levaram as empresas editoriais ao crescente desenvolvimento de produção e comercialização cujo “produto” principal é o livro didático<sup>49</sup>.

Esta dissertação tem como objeto a circulação do livro didático, focando sua seleção nas escolas públicas da cidade de São Paulo, no início do século XXI. Parte do princípio de que as editoras privadas e as políticas públicas levam para esse processo determinantes de mercado, que precederiam a escolha do professor e implicariam a construção do currículo. Trazemos, então, três instâncias fundamentais: as editoras, o Estado, especificando as políticas públicas para o livro escolar, representadas pelo Programa Nacional do Livro Didático – PNLD e as escolas<sup>50</sup>.

É preciso acrescentar, enfim, que os autores ao produzirem as suas dissertações e teses no período de 1987 a 2010, não deixam de realizar uma análise crítica do livro didático (e também do Programa Nacional do Livro Didático do Livro Didático) considerado por muitos deles um instrumento central no trabalho didático na contemporaneidade. As críticas concentram-se nos conteúdos, no seu tratamento metodológico e nas atividades propostas pelas obras didáticas. Seguem alguns exemplos extraídos dos resumos:

Esta análise revelou que todas as coleções (coleções didáticas de Física) incorporam parcialmente as inovações apontadas pelos principais movimentos da pesquisa em educação em ciências, pouco investigando em conteúdo e enfatizando a forma e a apresentação de cada livro, refletindo a sua busca de adequação às exigências do mercado<sup>51</sup>.

O problema da reiteração cega dos objetivos, conteúdos e metodologia do manual escolar, como cantilena repetitiva aos ouvidos dos alunos, em escolas públicas ou privadas, empobrece enormemente o trabalho pedagógico dos professores (no caso deste estudo, de professores de séries iniciais de língua portuguesa) que perdem a autoria nesse processo, e a aprendizagem dos alunos, vez que os livros apresentam graves limitações conceituais (erros e simplificação dos conteúdos), ideológicas (presença de estereótipos) e metodológicas<sup>52</sup>.

Observou-se que o estudo dos textos literários propostos pelos livros didáticos se pauta por um modelo de análise inamentista, que trata o texto como objeto a ser analisado no seu aspecto linguístico e estrutural. Essa

<sup>49</sup> NEVES, Edna Rosele da Conceição. Uma trajetória pela história da atividade editorial brasileira: livro didático de matemática, autores e editoras. RESUMO. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC/SP, 2005.

<sup>50</sup> CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. Circulação do livro didático: entre práticas e prescrições – políticas públicas, editoras, escolas e o professor na seleção do livro escolar. RESUMO. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC/SP, 2003.

<sup>51</sup> LOPES, Bruno Bernardo Galindo. Livros didáticos de Física e as inovações da pesquisa em Educação em Ciências. RESUMO. Dissertação de Mestrado. São Paulo: UNICAMP, 2007.

<sup>52</sup> TEIXEIRA, Cristina Maria D’Ávila. Decifra-me ou te devoro: o que pode o professor frente ao manual escolar. RESUMO. Tese de Doutorado. Bahia: UFBA, 2001.

forma de abordar a análise textual fere os princípios da estética da recepção e da teoria interacionista da linguagem que concebem o ato de ler como uma interação texto/leitor.<sup>53</sup>

O PNLD (para o Ensino Fundamental) chega até às escolas sob a forma do Guia de Livros Didáticos, material que pretende ser fundamental à decisão dos títulos a serem requisitados ao MEC. (...). Constatou-se o pouco uso do Guia, o desconhecimento de importantes etapas do Programa. Conhecemos as deficiências estruturais do PNLD, as pressões exercidas pelas editoras e pelo poder público<sup>54</sup>.

Observou-se que, apesar das inúmeras críticas realizadas ao livro didático, nenhum autor radicaliza sua posição teórica. Ou seja, os autores não afirmam no resumo da pesquisa, que esse instrumento do trabalho didático deve ser superado e, em consequência, em seu lugar, sejam incorporados novos instrumentos para mediar a relação educativa na escola contemporânea. Todos eles, de alguma forma, “salvam” o livro didático.

Ao se levar em consideração a pesquisa desenvolvida tendo como referência o Banco de dados da Capes, em 2011 foram selecionadas sete teses e seis dissertações, totalizando treze pesquisas desenvolvidas no âmbito da Pós-Graduação no Brasil para auxiliar nas reflexões realizadas neste trabalho, conforme demonstram os dados da tabela 4. Esse material foi selecionado tendo em vista a relação estreita com a temática escolhida para investigação.

Tabela 4 – Teses e dissertações selecionadas para estudo

Base de dados	Tese	Dissertação	Total Geral
UFMS	01	02	
PUC/SP	02	02	
UNICAMP	01	-	
USP	01	-	
UERJ	-	01	<b>13</b>
UFPR	-	01	
UNESP/Bauru/SP	01	-	
UMESP/São Bernardo do Campo/SP	01	-	
<b>Total</b>	<b>07</b>	<b>06</b>	

Dentre as sete teses selecionadas seis tratam de alguma maneira da política do livro didático no Brasil, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), da relação entre o

<sup>53</sup> ASSUNÇÃO, Rosalina Brites. Prática e leitura de textos literários no ensino fundamental: um diagnóstico. RESUMO. Dissertação de Mestrado. Campo Grande, MS: UFMS, 1998.

<sup>54</sup> TOLENTINO NETO, Luiz Caldeira Brant. O processo de escolha do livro didático de Ciências por professores de 1ª a 4ª séries. RESUMO. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2003.

mercado editorial e o PNLD, como ainda da questão do livro didático em geral. Uma tese trata, especificamente, do processo de constituição e de atuação do Grupo Abril.

A pesquisa de Cassiano<sup>55</sup>, embora não aborde o tema na mesma perspectiva adotada neste trabalho, traz importante contribuição em função do volume de informações e dados relativos ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), no período de 1985 a 2007. A autora é uma das referências, no país, quando se trata dessa temática. Além de analisar a trajetória do PNLD, a pesquisadora realiza um estudo consistente a respeito da configuração do mercado editorial na América Latina e no Brasil, tendo em vista dois aspectos essenciais: a formação de grandes grupos de editoras nacionais e a entrada de capital estrangeiro (principalmente oriundo da Espanha) no setor de livros didáticos. Cassiano se detém, também, em analisar o caso da Editora Santillana, que em 2001 comprou a Editora Moderna e, desde então, vem se tornando uma das líderes na venda de livros didáticos e paradidáticos no Brasil.

Outra tese que aborda a política do livro didático implementada no Brasil, nos últimos tempos, é a de Höfling<sup>56</sup>. A autora estuda, de maneira detalhada, os programas desenvolvidos pela Fundação de Assistência ao Educando (FAE) na década de 1980, dentre eles o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em seus estudos, a pesquisadora expõe com base em dados, documentos oficiais e legislações a trajetória das ações do Estado voltadas à distribuição de materiais pedagógicos para as escolas públicas até a instituição do PNLD, em 1985. A autora discute, também, a relação entre o Estado e o mercado editorial brasileiro, ressaltando o processo de concentração de vendas de livros didáticos para o governo por parte de um número cada vez mais reduzido de editoras. Na perspectiva das políticas públicas educacionais, Höfling desenvolve reflexões pertinentes sobre a atuação do Estado, no sentido de implementar ações de caráter redistributivo e compensatório (assistencialistas), de forma a atender segmentos menos favorecidos da sociedade, com livros didáticos e merenda escolar.

Fernandes<sup>57</sup> realiza um estudo sobre os vinte e cinco anos de implementação do Programa Nacional do Livro Didático pelo Estado brasileiro, desde a sua instituição pelo Decreto nº 91.542 de 19 de agosto de 1985 até 2010. A autora tem como finalidade central averiguar o processo de democratização e a constituição da cidadania enquanto direito à

---

<sup>55</sup> CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)**. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2007.

<sup>56</sup> HÖFLING, Eloisa de Mattos. **A FAE e a execução da política educacional: 1983-1988**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 1993.

<sup>57</sup> FERNANDES, Magda Carvalho. **A política de acesso ao livro didático a partir do Programa Nacional do Livro Didático, entre 1985 e 2010**. Tese de Doutorado. Campo Grande, MS: UFMS, 2012.

educação, tendo em vista a política desenvolvida pelo governo que propicia o acesso ao livro didático através do PNLD. Para tanto, procura traçar o contexto brasileiro e a trajetória histórica desse programa, com destaque especial à questão do processo de escolha do livro didático que será adotado pelas escolas da rede pública, valendo-se da denominada “Nova História Cultural”, além de analisar a legislação e os documentos oficiais pertinentes à temática. Os Guias do Livro Didático (de História) para os anos finais do ensino fundamental (5ª a 8ª séries), elaborados pelo MEC (PNLD 1999 a PNLD 2008), são analisados de forma detalhada pela autora, com o objetivo de verificar os critérios de avaliação do livro didático e, então, procura confrontar com os procedimentos de escolha desse material pelos professores, concluindo sobre a limitação da participação docente na indicação das obras a serem usadas no trabalho escolar.

O trabalho realizado por Silva<sup>58</sup> tem o propósito de analisar as concepções de História e as abordagens do ensino dessa disciplina escolar, que estão presentes nos livros didáticos destinados ao ensino médio. O livro didático, fonte de investigação da autora, é abordado a partir de um estudo comparativo entre três países da América Latina: Brasil, Argentina e México. A pesquisadora procura entender se os debates e ações visando às reformas curriculares (“onda reformista”), em especial na área de História, realizados pelo Estado na década de 1990, ocorreram em âmbito internacional. Verifica também em que medida as novas proposições advindas dessas reformas tiveram impacto na produção e edição dos livros didáticos para o ensino médio, publicados nos primeiros anos do século XXI.

Para desenvolver a investigação, Silva realizou, inicialmente, uma abordagem da estrutura educacional, das políticas públicas para o ensino médio, das reformas educacionais e das novas propostas curriculares de História do ensino médio, discutindo as “unidades” e as “diversidades” encontradas nos três países. O livro didático em geral e o de História para o ensino médio em particular é tratado de maneira detalhada. Nesta parte do estudo a autora faz um levantamento das pesquisas voltadas para o livro didático, analisa a “materialidade” das obras didáticas (aspectos físicos do livro) e procura verificar quais são as concepções de História que os livros didáticos trazem, tendo como referência as páginas de apresentação e os capítulos de introdução. Silva desenvolveu, ainda, uma análise mais detida a respeito do

---

<sup>58</sup> SILVA, Vitória Rodrigues. **Concepções de história e de ensino em manuais para o ensino médio brasileiros, argentinos e mexicanos**. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2006.

conteúdo dos livros didáticos selecionados <sup>59</sup>, buscando semelhanças e diferenças quanto às concepções de História e de seu ensino.

Na introdução da tese, Silva expõe claramente os fundamentos teórico-metodológicos adotados para realizar a investigação. Afirma que o seu objeto de estudo central, o livro didático, será abordado na perspectiva da “história das disciplinas escolares” que, segundo ela, se desenvolve a partir de referenciais da “história cultural”. O livro didático, nesta vertente teórica, é considerado pela autora como um “artefato cultural e industrial”. Autores como Forquin, Chervel, Julia, Goodson, Sacristán, Choppin, Bittencourt, Munakata aparecem como referências básicas ao longo do trabalho.

Dentre as conclusões elencadas, destaca-se aquela que trata em especial da relação estabelecida entre as propostas curriculares e os conteúdos dos livros didáticos. A pesquisadora Silva constatou diferenças nos três países quando confrontou a proposta curricular vigente e o conteúdo dos livros didáticos adotados. No Brasil, por exemplo, a autora afirma que as reformas curriculares não foram absorvidas pelos autores e editores de livros didáticos de História. Já na Argentina, ocorreu o contrário: os autores e os editores procuraram incorporar em suas obras os marcos estabelecidos pelas propostas curriculares. No México, por sua vez, por não contar com um currículo nacional, os autores de livros didáticos seguem os programas indicados pelas instituições renomadas de ensino médio.

A pesquisa desenvolvida por Mianutti<sup>60</sup>, seguindo o referencial teórico da “ciência da história”, propõe estudar se a leitura dos textos clássicos da área de Biologia (também, o uso de outros recursos tecnológicos), como a *Origem das espécies* de Charles Darwin, nos cursos de formação continuada, contribui para amenizar as dificuldades enfrentadas pelos professores ao ministrar alguns conteúdos próprios da disciplina. Com isso, o pesquisador expõe, em linhas gerais, os procedimentos e os resultados do curso “Subsídios teóricos e metodológicos para o ensino de evolução biológica na educação básica” efetivado por ele, junto aos professores de ensino médio da rede estadual de ensino de Campo Grande, Mato Grosso do Sul (Projeto de Extensão da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS), como um dos encaminhamentos metodológicos da investigação.

---

<sup>59</sup> Para desenvolver o seu estudo, Silva selecionou um conjunto de seis livros didáticos de História Geral para o ensino médio, sendo dois produzidos no Brasil, dois na Argentina e dois no México. Todos os seis livros foram editados nos primeiros anos do século XXI. O critério para a escolha dos livros didáticos foi, conforme a autora, “mercado lógico”: os dois livros mais vendidos em cada um dos países.

<sup>60</sup> MIANUTTI, João. **Uma proposta de formação continuada de professores de biologia em Mato Grosso do Sul**: de manuais didáticos a obras clássicas no estudo da evolução biológica. Tese de doutorado. Bauru, SP: UNESP, 2010.

Em sua tese, Mianutti desenvolve uma análise dos manuais didáticos de Biologia usados pelos professores e alunos do ensino médio, priorizando o conteúdo de evolução biológica. Esses manuais didáticos, nos dias atuais, funcionam como sustentáculo do trabalho pedagógico desenvolvido nas escolas públicas brasileiras. O foco da análise de Muanutti foi uma coleção didática de autoria de Amabis e Martho<sup>61</sup>, pois é a mais usada pelos professores do ensino médio que participaram do referido Curso de Formação. É uma obra muito bem avaliada pelo Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM/2007). O pesquisador, ao abordar os três volumes que compõem a coleção aponta algumas limitações relacionadas ao manual do professor e ao conteúdo do livro do aluno, principalmente, quanto ao referente à evolução biológica. O autor conclui que a coleção didática segue os moldes do manual criado por Comênio, no século XVII, para mediar o trabalho do professor. Contudo, Mianutti afirma ser necessário reconhecer que o “manual comeniano tem tomado novas formas” (como os *cadernos* para o ensino médio produzidos pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo), visto que algumas coleções de Biologia têm sofrido um adensamento motivado pelas críticas provenientes dos estudiosos da academia. Com isso, tais obras não teriam a conformação exigida pela organização do trabalho didático contemporâneo.

Munakata<sup>62</sup>, em seu estudo de doutorado, analisou as práticas desenvolvidas por vários sujeitos que participam do processo de produção de livros didáticos e paradidáticos, tendo como ponto de referência uma análise inicial da dimensão e situação do mercado editorial dos didáticos no Brasil e, também, as relações entre esse segmento do mercado e as políticas do Estado voltadas para a compra e distribuição desses materiais. A tese defendida por ele indica que o estudo sobre o livro didático não deve abstrair o exame do processo de produção deste recurso pedagógico.

Dessa forma, Munakata se dedica a explicar nos capítulos de 4 a 7 do trabalho: a) os aspectos técnicos de produção do livro (edição, editoração, profissionais envolvidos); b) as editoras e a definição do projeto editorial das obras didáticas; c) a função, a trajetória profissional e as atividades desenvolvidas pelos editores; e d) os autores dos livros didáticos (percurso profissional, áreas de atuação, parceiros, interlocução com os editores, processo de elaboração do livro, rotina de trabalho, profissionalização da carreira de autor). Para desenvolver o estudo, o autor recorreu aos seguintes procedimentos metodológicos: levantamento bibliográfico; constituição de um banco de dados sobre livros didáticos e

---

<sup>61</sup> AMABIS, Jose Mariano; MARTHO, Gilberto Rodrigues. **Biologia**. São Paulo: Moderna, 2004 (3 volumes).

<sup>62</sup> MUNAKATA, Kazumi. **Produzindo livros didáticos e paradidáticos**. Tese de doutorado. São Paulo: PUC, 1997.

paradidáticos (um total de 2.117 livros, sendo 1.269 livros didáticos, 677 paradidáticos e 171 livros classificados como “Alfabetização” e “Preparação para alfabetização”); pesquisa em catálogos e materiais publicitários de editoras para coletar dados sobre edição e editoração dos livros didáticos, entrevistas para colher depoimentos sobre a trajetória e atuação dos sujeitos que participam da produção dos livros didáticos<sup>63</sup>. Como fonte de embasamento da pesquisa, além das obras teóricas (Chartier, Darnton, Adorno, Bittencourt), o autor utiliza material da mídia impressa, livros didáticos e paradidáticos, livros técnicos da área editorial, bem como obras que tratam especificamente da questão do livro didático.

A tese de Cabral<sup>64</sup> aborda a questão da internacionalização dos conglomerados de mídias no Brasil e em âmbito global, nos anos iniciais de 2000, tomando para estudo, em especial, o Grupo Abril. A autora desenvolve inicialmente uma explanação a respeito da internacionalização dos meios de comunicação e as relações com os grupos de mídias, levando em consideração o processo de globalização. Em seguida, Cabral analisa as tendências e as transformações que vêm ocorrendo no campo da mídia (indústrias midiáticas, concentração das empresas, diversificação das atividades, internacionalização e desregulamentação do aparato legal<sup>65</sup>), nos primeiros anos do século XXI e, também, explicitando as características, o faturamento e as estratégias adotadas pelos maiores grupos midiáticos da Europa e dos Estados Unidos, bem como a relação deles com o Grupo Abril.

Feita essa análise, a autora se dedicou a realizar um estudo pormenorizado da trajetória do Grupo Abril, uma das maiores corporações de mídia da América Latina, desde a sua criação na década de 1950. Cabral coloca que, com a diversificação das atividades e investimentos feitos pelo Grupo Abril, hoje, pode-se classificar a empresa em: a) mídia impressa (revistas dirigidas para vários segmentos, coleções, obras de referência, livros didáticos e paradidáticos); b) mídia audiovisual (CD, vídeo, televisão); e, c) mídia interativa (sítios e portais). Na tese, a autora aborda, ainda, os investimentos que o Grupo Abril tem feito no mercado de outros países com o propósito de incrementar o processo de comercialização de seus produtos, tais como Portugal, Espanha, Argentina e Colômbia.

---

<sup>63</sup> Munakata apresenta na tese longos trechos dos depoimentos coletados junto aos profissionais renomados ligados à produção das obras didáticas. A leitura desses depoimentos propicia o acesso a muitas informações interessantes sobre a questão em pauta.

<sup>64</sup> CABRAL, Eula Dantas Taveira. **Internacionalização da mídia brasileira**: estudo de caso do Grupo Abril. Tese de doutorado. São Bernardo do Campo, SP: UMEESP, 2005.

<sup>65</sup> Cabral discute a questão da Comunicação Social nas Constituições Federais brasileiras, ressaltando as alterações feitas pelo Congresso Nacional na Constituição de 1988, nos anos iniciais de 2000, com o propósito de regulamentar a entrada de capital estrangeiro nas empresas de mídias, como é o caso do Grupo Abril. *Ibid.*, p. 59-65

No conjunto de 06 dissertações escolhidas para servir de referência às discussões desenvolvidas ao longo da presente pesquisa, encontram-se dois trabalhos que abordam o tema livro didático no período de 1960 a 1980, momento em que o Brasil viveu sob o regime da Ditadura Militar.

Krafzik<sup>66</sup> realiza uma investigação detalhada sobre as atividades empreendidas pela Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED), instituída pelo Estado, em 1966, com a finalidade de executar programas e projetos voltados para a expansão do livro escolar e do livro técnico com o apoio de recursos provenientes do Acordo estabelecido entre o Ministério da Educação (MEC), a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL). A autora procura explicar a educação e os programas para esta área, viabilizados por meio de cooperação financeira internacional, nessa época, a partir da análise do contexto mundial, ressaltando a influência de fatos relacionados aos conflitos da denominada “Guerra Fria”.

Assunção<sup>67</sup>, em seu trabalho, analisa os livros didáticos de História que foram escritos durante o período do regime militar e na fase de abertura política no Brasil (1964 a 1985), procurando observar o conteúdo e a abordagem dos textos que compunham essas obras, com vistas a verificar a existência de “preceitos da ideologia de Segurança Nacional”. Com base nos fundamentos da perspectiva da “história das disciplinas escolares”, a autora aborda, ainda, a política do livro didático implementada pelo Estado militar, enfatizando a pressão e a censura que eram exercidas pelo governo no campo da produção editorial que, no período de 1960 a 1980, passou por considerável crescimento.

As duas dissertações selecionadas dentre as produções acadêmicas da UFMS têm relação direta com a presente pesquisa, haja vista que ambas utilizam uma perspectiva histórica na abordagem do objeto. Uma delas, produzida por Camargo<sup>68</sup>, traz reflexões relevantes a respeito de um Projeto educacional desenvolvido pela Secretaria de Educação do Município de Campo Grande/MS nos anos de 1994 a 1996, fundamentado nos princípios da “qualidade total”. O autor, lançando mão de obras clássicas da literatura universal e da economia política, procura explicar as necessidades sociais que deram origem ao ideário e ações como o Projeto executado pela Rede Municipal de Educação (REME)/CG/MS, no momento atual do capitalismo.

---

<sup>66</sup> KRAFZIK, Maria Luiza de Alcântara. **Acordo MEC/USAID: a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático – COLTED (1964/1971)**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

<sup>67</sup> ASSUNÇÃO, Cristina Adelina. **A ditadura militar retratada nos livros didáticos de História do Brasil de 1964 a 1985**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 2009.

<sup>68</sup> CAMARGO, Paulo Edyr Bueno. **O projeto de qualidade total da REME em Campo Grande – MS. Dissertação de Mestrado**. Campo Grande, MS: UFMS, 1998.

Na outra dissertação da UFMS, *O manual didático de Ciências na organização do trabalho didático na escola contemporânea*, Neves<sup>69</sup> discorre a respeito da temática do manual didático como instrumento de mediação na relação educativa. O foco do estudo concentra-se nos manuais de Ciências utilizados pelos alunos do ensino fundamental, se detendo na análise de questões relacionadas à abordagem do meio ambiente. O manual didático é tratado como um instrumento que tem função central na organização do trabalho didático da escola contemporânea. Neves recorre a obras escritas por Marx, Mészáros, Alves, dentre outras, para esclarecer as bases materiais que engendram as políticas de educação desenvolvidas pelo Estado no Brasil, como é o caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), cuja finalidade é prover as escolas da rede pública com materiais pedagógicos. Neves afirma em sua pesquisa que o manual didático é uma “mercadoria fetichizada, constitutiva do processo de reprodução ampliada do capitalismo monopólico”<sup>70</sup>.

As duas últimas dissertações selecionadas para análise, uma produzida por Santos<sup>71</sup> e a outra por Souza<sup>72</sup>, tratam do livro didático no ensino fundamental. Os autores, seguindo uma orientação teórica fundada nos pressupostos da história cultural, destacam aspectos como trajetória histórica do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o significado do livro didático para o professor, processos de avaliação e de escolha do livro (o uso dos Guias do Livro Didático produzidos pelo MEC e a participação dos professores), concepções de livro didático, o mercado editorial e a circulação de livros escolares.

De acordo com os dados disponibilizados pelo banco da CAPES, como já se observou, há um universo relevante de dissertações e teses produzidas no período de 1987 a 2010, que tratam da temática o livro didático. Por meio da leitura dos resumos foi possível conhecer o campo a ser investigado, como também contribuir para a seleção dos trabalhos que foram integralmente lidos e utilizados na fundamentação da presente pesquisa.

### **1.3 Obras sobre o livro didático, a política do livro didático e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o mercado editorial**

---

<sup>69</sup> NEVES, Maria Lucia Paniago Lordelo. **O manual didático de Ciências na organização do trabalho didático na escola contemporânea**. Dissertação de Mestrado. Campo Grande, MS: UFMS, 2011.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>71</sup> SANTOS, Cibele Mendes Curto. **O livro didático do ensino fundamental: as escolhas do professor**. Dissertação de Mestrado. Paraná: UFPR, 2007.

<sup>72</sup> SOUZA, Marcelo Marques. **Concepções de livros didáticos: entre convergências e divergências**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUC, 2009.

O Programa Nacional do Livro Didático é o tema central desta tese. Por isso, no transcorrer da pesquisa, levantou-se um conjunto expressivo de obras teóricas com o propósito de compreender melhor a natureza histórica da operacionalização desse programa, que é considerado um elemento importante na política de educação empreendida pelo Estado nas últimas décadas. Paralelo a isto, promoveu-se um estudo a respeito da concepção e da função do livro didático expressada pelos autores em suas obras.

Tabela 5 - Obras sobre o livro didático, a política do livro didático e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o mercado editorial

Ano de edição do livro	Quantidade/Ano	Quantidade/Década
1970	1	<b>2</b>
1979	1	
1980	1	<b>5</b>
1982	1	
1984	1	
1987	1	
1989	1	
1997	1	<b>2</b>
1998	1	
2003	2	<b>9</b>
2004	2	
2006	1	
2008	3	
2009	1	
<b>Total</b>		

A tabela 5 destaca o quantitativo de obras analisadas. Elas foram organizadas por ano de edição, número correspondente a cada ano e, ainda, o agrupamento delas por década. Verifica-se que o ano de edição das obras se distribuiu ao longo das décadas de 1970, 1980, 1990 e na primeira década do século XXI. Foi, justamente, nos primeiros dez anos de 2000, que houve maior concentração de publicações sobre a questão do livro didático, com um total de 9 obras editadas, dentre o universo de 18.

Em seguida, serão feitos comentários sintéticos e gerais a respeito de algumas das obras selecionadas que tratam especificamente do assunto livro didático, a partir do agrupamento por década de publicação.

Grupo 01 (década de 1970): O livro de Nosella<sup>73</sup> aborda de forma crítica os textos que compõem os livros didáticos, ressaltando aspectos relacionados à veiculação de ideologia e à pobreza do conteúdo literário dos textos (“belas mentiras”). A outra obra é uma publicação do Ministério da Educação, que versa sobre a política do livro didático empreendida pelo Estado no período do Regime Militar: Acordo MEC/USAID e as atividades da Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED)<sup>74</sup>.

Grupo 02 (década de 1980): Dentre os autores que publicaram suas obras na década de 1980, se destacam Oliveira *et al.*<sup>75</sup> e Fracalanza. Os primeiros discutem o livro didático e suas funções; a trajetória da política do livro didático (1930 a 1980) no Brasil, ressaltando os diferentes programas desenvolvidos pelo Estado; a economia e livro didático (relação entre governo e editoras), dentre outras coisas. Fracalanza<sup>76</sup> realiza uma catalogação minuciosa das pesquisas desenvolvidas sobre o livro didático (artigos, teses, dissertações) nas décadas de 1970 e 1980 no Brasil.

Grupo 03 (década de 1990): Na década de 1990, merece destaque o livro de Freitag *et al.*<sup>77</sup>, intitulado o “livro didático em questão”. Nesta obra, muito citada pelos estudiosos desse assunto, os autores realizam, de fato, um estado da arte dos estudos sobre o tema livro didático, nas décadas de 1970 e 1980. Eles abordam as pesquisas desenvolvidas nesse período, agrupando-as segundo algumas dimensões, como política do livro didático no Brasil (livro didático na perspectiva política); a relação entre o Estado e as empresas que produzem o livro didático; o conteúdo e uso do livro didático.

Grupo 04 (década de 2000): No conjunto das obras editadas, nos dez primeiros anos do século XXI, e escolhidas para estudo, observam-se pesquisas focadas em várias vertentes da questão do livro didático. Uma delas é o funcionamento e execução do Programa Nacional do Livro Didático, tendo como referência o ensino de Língua Portuguesa e de Ciências. Com esse propósito, pesquisadores como Batista e Rojo<sup>78</sup>, Fracalanza e Megid Neto<sup>79</sup> procuram

---

<sup>73</sup> NOSELLA, Maria de Lourdes Chagas Deiró. **As belas mentiras**: a ideologia subjacente aos textos didáticos. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

<sup>74</sup> Brasil. Ministério da Educação e Cultura – COLTED. **O livro didático**: sua utilização em classe (Material básico dos cursos de treinamento para professores primários), 1970.

<sup>75</sup> OLIVEIRA, João Batista Araujo; BOMÉNY, Helena Maria Bousquet; GUIMARÃES, Sonia Dantas Pinto. **A política do livro didático**. São Paulo: Summus; Campinas, SP: Ed da UNICAMP, 1984.

<sup>76</sup> FRACALANZA, Hilário; SANTORO, Maria Isabel. (Coordenação). **O que sabemos sobre livro didático**: catálogo analítico. Biblioteca da UNICAMP. Campinas: Editora da UNICAMP, 1989.

<sup>77</sup> FREITAG, Bárbara; COSTA, Wanderley F. da Costa; MOTTA, Valéria R. **O livro didático em questão**. São Paulo: Cortez, 1997.

<sup>78</sup> ROJO, Roxane; BATISTA, Antônio Augusto Gomes (Orgs). **Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura da escrita**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2003.

<sup>79</sup> FRACALANZA, Hilário; MEGID NETO, Jorge (Orgs). **O livro didático de Ciência no Brasil**. Campinas, SP: Komedi, 2006.

esclarecer questões relacionadas ao PNLD, tais como a trajetória histórica do PNLD; a avaliação do livro didático pelas comissões instituídas pelo MEC; a relação de dependência entre o governo e o mercado editorial. Há outra vertente, que aborda o livro didático enquanto um “objeto cultural”. Os estudos expostos por autores como Gatti Júnior<sup>80</sup>, Bittencourt<sup>81</sup>, Gasparello<sup>82</sup>, seguem essa linha de pesquisa, relacionada por eles próprios à “história das disciplinas escolares”. Esses autores destacam os seguintes aspectos: a história do livro, os autores e os editores, o conteúdo e a materialidade dos livros didáticos (aspecto físico); a produção e a circulação dos livros escolares. Esta perspectiva, conforme já se ressaltou antes, é atualmente predominante no Brasil. Por isso, essa abordagem tem estado presente na grande maioria dos trabalhos produzidos acerca do livro didático, nesta primeira década do século XXI.

Cabe ressaltar, finalmente, que algumas das obras referentes à tabela 5 tiveram a sua origem em pesquisas, desenvolvidas em Cursos de Mestrado e de Doutorado, realizadas por autores em universidades brasileiras como, por exemplo, os livros escritos por Nosella<sup>83</sup>, Gatti Júnior<sup>84</sup>, Gasparello<sup>85</sup> e Bittencourt<sup>86</sup> e Silva<sup>87</sup>.

#### **1.4 Legislação e documentos referentes à política do livro didático, ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e ao mercado editorial**

Os documentos e a legislação se constituem em fontes primárias de grande valia quando se pretende conhecer a natureza histórica do tema que se vai investigar. Eles possuem informações e dados que podem elucidar pontos, bem como auxiliar nas reflexões e no desenvolvimento de argumentações mais contundentes. A legislação e os documentos oficiais que regulamentam a educação, as políticas públicas educacionais e o Programa Nacional do Livro Didático, em esferas nacional e local, precisam ser estudados, levando em consideração

---

<sup>80</sup> GATTI JÚNIOR, Décio. **A escrita da História: livro didático e ensino no Brasil (1970-1990)**. Bauru, SP: Edusc; Uberlândia, MG: EDUFU, 2004.

<sup>81</sup> BITTENCOURT, Circe. **Livro didático e saber escolar (1810-1910)**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2008.

<sup>82</sup> GASPARELLO, Arlette Medeiros. **Construtores de identidades: a pedagogia da nação nos livros didáticos da escola secundária brasileira**. SP: Iglu, 2004.

<sup>83</sup> NOSELLA, Maria de Lourdes Chagas Deiró. **As belas mentiras: a ideologia subjacente aos textos didáticos**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

<sup>84</sup> GATTI JÚNIOR, Décio. **A escrita da História: livro didático e ensino no Brasil (1970-1990)**. Bauru, SP: Edusc; Uberlândia, MG: EDUFU, 2004.

<sup>85</sup> GASPARELLO, Arlette Medeiros. **Construtores de identidades: a pedagogia da nação nos livros didáticos da escola secundária brasileira**. SP: Iglu, 2004.

<sup>86</sup> BITTENCOURT, Circe. **Livro didático e saber escolar (1810-1910)**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2008.

<sup>87</sup> SILVA, Paulo Vinícius Baptista. **Racismos em livros didáticos: estudo sobre negros e brancos em livros didáticos de Língua Portuguesa**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2008.

que são expressões do pensamento dos gestores que administram o Estado capitalista contemporâneo. Entendendo que os documentos e as leis não falam por si só, é necessário analisá-los à luz das relações sociais que lhes deram origem. Nesse sentido, é pertinente lembrar o que disse Engels em meados do século XIX, ao se reportar ao sacrossanto respeito que se dedica à lei na Inglaterra: “Claro que para a burguesia a lei é sagrada, porque é obra sua, votada com o seu acordo, para a sua proteção e vantagem”<sup>88</sup>.

Com essa compreensão, foi selecionado um número significativo de legislação e documentos estreitamente relacionados com a temática, expostos nos quadros 1 e 2.

Quadro 1 - Legislação referente à política do livro didático, ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e ao mercado editorial

Nº	Legislação	Assunto	Data
1	Decreto-Lei nº 1006	Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático e institui a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD).	30 de dezembro de 1938
2	Decreto nº 59.355	Institui no Ministério da Educação e Cultura a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED).	04 de outubro de 1966
3	Decreto nº 91.542	Institui o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e dispõe sobre sua execução.	19 de agosto de 1985
4	Resolução nº 38 MEC/FNDE	Institui o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e dispõe sobre sua execução.	15 de outubro de 2003
5	Edital de Convocação MEC/FNDE	Convocação para inscrição no processo de avaliação e seleção de obras a serem incluídas no catálogo de escolha de livros da 1ª a 3ª séries do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio – PNLEM/2005	2003
6	Edital de Convocação MEC/FNDE	Convocação para inscrição no processo de avaliação e seleção de obras a serem incluídas no catálogo do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio – PNLEM/2007	2005
7	Portaria Normativa nº 7 Gabinete do Ministério da Educação	Dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução dos Programas do Livro.	05 de abril de 2007
8	Resolução nº 18 MEC/FNDE	Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a	24 de abril de 2007

<sup>88</sup> ENGELS, Friedrich. **A Situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1985, p. 256.

		Alfabetização de Jovens e Adultos - PNLA 2008.	
9	Edital de Convocação MEC/FNDE/SEB	Convocação para inscrição no processo de avaliação e seleção de obras didáticas para Programa Nacional do Livro Didático PNLD 2012 – Ensino Médio	04 de dezembro de 2009
10	Resolução nº 01 MEC/FNDE	Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA)	13 de fevereiro de 2009
11	Resolução nº 51 MEC/FNDE	Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para Jovens e Adultos (PNLD EJA)	16 de setembro de 2009
12	Decreto nº 7.084	Dispõe sobre os programas de material didático	27 de janeiro de 2010
13	Resolução nº 40 MEC/FNDE	Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático do Campo (PNLD Campo)	26 de julho de 2011
14	Resolução nº 42 MEC/FNDE	Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a Educação Básica	28 de agosto de 2012
15	Constituição Federal do Brasil	Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: Inciso VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	05 de outubro de 1988
16	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394	Art. 4º - O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: Inciso VIII – atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	24 de dezembro de 1996
17	Emenda Constitucional nº 59	Inciso VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	11 de novembro de 2009

Fonte: Sítio do FNDE/Livro Didático/Legislação e Portal da Câmara/Legislação (Coleção de Leis do Brasil)

Em relação à legislação que regulamenta a política do livro didático no Brasil, o quadro 1 permite maior visualização do tipo de dispositivo legal, a sua finalidade e data em que foi instituído pelo governo federal.

Ao observar a coluna de datas, constata-se que o período delimitado para análise da trajetória das ações do Estado voltadas para o livro didático no Brasil vai de 1930 a 2012. No

transcorrer desse período foi produzido um volume relevante e continuado de normas (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Editais) com os seguintes objetivos: expor os motivos da operacionalização de programas de distribuição de materiais didáticos; orientar a avaliação, a escolha, a distribuição, o uso do livro didático pela escola (reserva técnica, remanejamento das obras excedentes, campanhas para conservação dos livros reutilizáveis); esclarecer as fontes dos recursos financeiros destinados ao suprimento de material escolar; definir a organização, o funcionamento e as competências dos órgãos responsáveis pela execução dos programas voltados ao acesso aos materiais didáticos implementados em âmbito nacional.

A legislação que determina as diretrizes de distribuição do livro didático estabelece, também, procedimentos legais relativos ao processo de aquisição, produção e compra das obras didáticas; ao formato adequado do livro do aluno (volume único, seriado/coleção, consumível, reutilizável) para atender as peculiaridades das diferentes etapas e modalidades de ensino, bem como das diferentes disciplinas do currículo; ao formato do manual do professor; às condições de participação e os procedimentos a serem seguidos pelas editoras (características das empresas parceiras, processo de cadastramento das editoras e dos livros, prazos a cumprir nas diferentes etapas, apresentação de documentos exigidos, processo de inscrição e de entrega das obras, conduta dos titulares de direitos autorais frente às determinações do MEC quanto ao *marketing* das obras inscritas e selecionadas pelo PNLD).

Nos Editais de 2003, 2005 e 2009, como ainda na Portaria nº 7 de 2007 publicados pelo MEC/FNDE encontram-se informações pormenorizadas das normas e procedimentos que determinaram o processo de participação das editoras no Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio.

A análise do arcabouço legal exposto no quadro 1, permite verificar que houve, por parte do governo, a preocupação em instituir Comissões (CNLD, COLTED) e determinar a criação de órgãos (INL, FENAME, FAE) vinculados ao Ministério de Educação para coordenar e executar as atividades específicas dirigidas para prover as escolas com materiais pedagógicos, dentre eles o livro didático.

Deve-se observar, conforme o quadro 1, que a questão do material didático já está colocada na Constituição Federal do Brasil, de 5 de outubro de 1988. O artigo nº 208 - Inciso VII, da Constituição determina que é dever do Estado atender aos estudantes do ensino fundamental das escolas públicas com “programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Essas prerrogativas foram estendidas, graças à Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, a todos os alunos de toda educação básica. Seguindo o que prescreve a Carta Magna do Brasil, também a Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996, estabelece em seu artigo nº 4 - Inciso VII, a obrigatoriedade por parte do poder público quanto à distribuição gratuita de materiais escolares para os estudantes das escolas públicas.

Pode-se verificar, enfim, no quadro 1, que a mais recente legislação elaborada pelo MEC/FNDE no que se refere às ações estatais sobre o livro didático trata-se da Resolução nº 42, publicada em 28 de agosto de 2012. Nessa Resolução, o governo federal atual, define com detalhes a sistemática de funcionamento do Programa Nacional do Livro Didático para a educação básica, a sua abrangência (ensino fundamental e ensino médio regular), tipo de material escolar a ser distribuído às escolas (livros didáticos, acervo de obras literárias, acervos de obras complementares, acervos de dicionários), as condições para a escola participar do PNLD (firmar termo de adesão, registro no censo escolar realizado pelo INEP), as competências das instituições envolvidas na operacionalização do programa (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Secretaria de Educação Básica/MEC, Secretarias de Educação dos Estados e Municípios, escolas), dentre outras orientações e determinações legais.

Quadro 2 – Documentos referentes à política do livro didático, ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e ao mercado editorial

Nº	Título/Autor/Instituição	Data
1	Educação para todos: caminho para mudança - MEC	1985
2	Política do livro didático - MEC	1985
3	Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003) - MEC	1993
4	Recomendações para uma política pública de livros didáticos - Antonio Augusto Gomes Batista (UFMG)	2001
5	Catálogos do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio: PNLEM de 2006 - Língua Portuguesa e Matemática - MEC	2004
6	Catálogos do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio: PNLEM de 2009 - Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física e Geografia - MEC	2008
7	Relatório de Atividades do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	1997 a 2005
8	Relatório de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	2006 a 2011
9	Guia de Livros Didáticos – Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) de 2012 - Caderno de Apresentação e Cadernos dos componentes curriculares de Língua Portuguesa, Matemática, Química, Biologia, Física, Geografia, História, Língua Estrangeira Moderna (Língua Inglesa e Língua Espanhola), Filosofia e Sociologia	2011
10	Panorama do setor editorial brasileiro Ana Paula Fontenelle Gorini e Carlos Eduardo Castelo Branco (BNDES)	2000
11	Cadeia de comercialização de livros: situação atual e propostas para	1999

	desenvolvimento William George Lopes Saab e Luiz Carlos Perez Gimenez (BNDES)	
12	Projeto Perspectiva de Investimento no Brasil – Sistema Produtivo: indústrias culturais Maria Fernanda Freire Gatto Padilha e João Policarpo Rodrigues Lima (Instituto de Economia da UFRJ e Instituto de Economia da UNICAMP)	2009
13	Compras governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático: uma discussão sobre a eficiência do governo Ricardo Pereira Santos (IPEA)	2007
14	Desafios para o setor editorial brasileiro de livros na era digital Gustavo Mello (BNDES)	2012
15	Documento da Associação Brasileira de Indústria Gráfica (ABIGRAF)	2010
16	Relatório de Demonstrações Financeiras em 31 de dezembro de 2005 e 2004 (Grupo Saraiva)	2006
17	Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis 2008 (Grupo Saraiva)	2009
18	Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis 2010 (Grupo Saraiva)	2011
19	Relatório da Abril Educação S. A.: Demonstrações Financeiras em 31 de dezembro de 2011 e Relatório dos Auditores Independentes	2012
20	Relatório de Administração da Abril Educação: segundo trimestre de 2011(2T11)	2011
21	Relatório Anual do Grupo Abril 2004	2005
22	Relatório da Editora Abril S.A: Demonstrações Financeiras referentes aos exercícios findos em 31 de dezembro de 2007 e de 2006 e Parecer dos Auditores Independentes	2008
23	Relatório da Abril S.A. e Empresas Controladas: Demonstrações Financeiras Consolidadas referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2010 e Relatório dos Auditores Independentes	2011
25	Relatórios “Produção e vendas do setor editorial brasileiro” – estudo anual realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIBE) em cooperação técnica com a Câmara Brasileira do Livro (CBL) e o Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL) sobre o desempenho do mercado editorial brasileiro	2006 a 2011

O quadro 2 apresenta os documentos relacionados à política do livro didático, ao Programa Nacional do Livro Didático e ao mercado editorial organizados por título, autor, instituição e data. Observa-se, inicialmente, que a grande maioria dos materiais selecionados foi produzida nos anos iniciais do século XXI, o que demonstra a contemporaneidade da temática estudada.

Na catalogação dos documentos, como pode ser constatado pelas informações expostas no quadro 2, foram priorizados aqueles relacionados diretamente com a organização e funcionamento do Programa Nacional do Livro Didático, tais como: Guia do Livro Didático e Catálogos do PNLD para o Ensino Médio produzidos pelo Ministério de Educação, com orientações e esclarecimentos sobre o processo de avaliação das obras didáticas a serem escolhidas pelos professores; os Relatórios de Atividades e de Gestão (1997-2011) elaborados pelo FNDE e disponibilizados no portal da instituição, contendo muitas informações e dados a respeito do processo de organização, funcionamento e desempenho do PNLD. Além disso,

foram analisados outros documentos relevantes publicados pelo Ministério de Educação, que tratam da questão do livro didático e do desenvolvimento do referido programa, como por exemplo o Educação para todos: caminho para mudança (1985) e o Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003).

Outra categoria de documentos apresentada no quadro 2 é a dos relacionados com o mercado editorial no Brasil e no mundo. Dentre estes, encontram-se os que foram produzidos por economistas das gerências de subsetores do BNDES e do IPEA. Ainda, relacionado ao mercado editorial foram selecionados e analisados um conjunto relevante de Relatórios da administração e de balanço financeiro produzidos pelo Grupo Abril e pelo Grupo Saraiva. Esses Relatórios estão disponíveis nos sítios das empresas para consulta do público em geral. Para complementar os estudos a respeito do movimento do mercado editorial brasileiro na contemporaneidade, conforme o quadro 2, foram consultados, também, os Relatórios elaborados pela Câmara Brasileira do Livro (CBL), os quais trazem dados sobre o desempenho do setor dos livros didáticos.

Assim, com o estudo detalhado das fontes primárias e secundárias selecionadas mediante a revisão de literatura realizada, foi possível compreender melhor o campo teórico-metodológico, onde está situada a temática desta tese: o Programa Nacional do Livro Didático para o ensino médio (2003 a 2011). O desenvolvimento dos capítulos seguintes está relacionado à exposição da análise desse material, que foi organizado segundo critérios explicitados nesse capítulo.

## CAPÍTULO II - A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é abordar a trajetória histórica da política do livro didático e sua relação com o mercado editorial como uma forma de compreender a configuração atual do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC), junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Por isso foi necessário promover uma análise, ainda que sem a pretensão de esgotar o assunto, do contexto internacional e nacional para tentar explicar as razões que levaram o Estado a empreender ações voltadas para a aquisição e distribuição de livros que se expressam no conjunto de legislação produzida desde os anos de 1930 até a época atual<sup>89</sup>.

A trajetória histórica da política do livro didático no Brasil tem sido estudada por muitos pesquisadores em livros, artigos, dissertações, teses e documentos. Na maioria dos trabalhos analisados percebe-se que esta trajetória é narrada tendo como referência a legislação e os documentos produzidos na esfera do Estado, que objetiva normatizar as ações e diretrizes voltadas para o livro didático no país, bem como os artigos e obras teóricas que tratam dessa questão. Assim, a história do livro didático, fundamentada no aspecto político aparece como uma sucessão de leis e decretos<sup>90</sup> sem, contudo, abordar de forma contundente as condições históricas que determinaram a necessidade de implementação de programas direcionados à distribuição de livros didáticos.

Considerando esses estudos, observa-se que a definição de uma política para o livro didático tem sido uma preocupação constante do Estado, na modernidade, mais especificamente, a partir do início do século XX. Ao longo das últimas décadas pode-se, de fato, constatar a existência de um arcabouço considerável de legislação (Leis, Decretos, Resoluções, Portarias) com o propósito de delinear as competências do governo quanto ao processo de produção, aquisição, distribuição, avaliação e utilização das obras didáticas pelas

---

<sup>89</sup> Sanfelice faz uma reflexão que ajuda a compreender a complexidade de se realizar um estudo a respeito da história das políticas educacionais. O autor analisa também as fontes que se encontram disponíveis nos arquivos e acervos dos diferentes órgãos do aparelho do Estado, como por exemplo, as legislações. SANFELICE, José Luis. Fontes e história das políticas educacionais. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Orgs.). **Fontes, história e historiografia da educação**. Campinas: Autores Associados, 2004, p. 97-108.

<sup>90</sup> Freitag *et al.* realizam um estado da arte no Brasil a respeito dos estudos desenvolvidos acerca do livro didático no período de 1970 a 1980. Os autores colocam que a história do livro didático não passa de uma sequência de decretos, lei e medidas governamentais. No entanto, acrescentam que: “Essa história da seriação de leis e decretos somente passa a ter sentido quando interpretada à luz das mudanças estruturais como um todo, ocorridas na sociedade brasileira, desde o Estado Novo até a ‘Nova República’”. FREITAG, Bárbara *et al.* **O livro didático em questão**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 11.

escolas da rede pública do país. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao MEC que, atualmente, gerencia o Programa Nacional do Livro Didático, tem produzido um conjunto expressivo de normas com a finalidade de normatizar esta ação, que já inclui quase todas as etapas e modalidades da educação básica<sup>91</sup>.

Grande parte dos autores consultados<sup>92</sup> coloca como marco das origens da preocupação em delinear uma política nacional do livro didático, a década de 1930<sup>93</sup>, mais precisamente o ano de 1938, quando o então Presidente da República, Getúlio Vargas, e seu Ministro de Educação, Gustavo Capanema, por meio do Decreto-Lei nº 1006, de 30 de dezembro de 1938, instituíram as condições de produção, importação e utilização do livro didático no Brasil, assim como criaram a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD). Desse modo, foram tomados como marco inicial do estudo sobre o Programa Nacional do Livro os anos de 1930.

## 2.1 O contexto internacional e nacional: anos iniciais do século XX

Para se compreender o momento histórico que caracterizou o Brasil, nas primeiras décadas do século XX, parte-se do pressuposto de que ele se constituiu como parte do movimento geral do capitalismo que estava em curso na sociedade contemporânea. Conforme explica Alves<sup>94</sup>, para captar o nacional como expressão do singular é preciso tomar como base as leis que regem a totalidade, ou seja, a organização da sociedade capitalista. Dessa forma, considerando que o universal e o singular são indissociáveis, é necessário verificar como ocorrem as mediações do nacional em relação ao movimento geral do capitalismo.

A constituição do modo de produção capitalista descrita por Marx, principalmente em sua obra *O capital*, indica que essa forma do homem produzir a sua existência é um

<sup>91</sup> O PNLD, até o presente momento, distribui livros didáticos para o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos e Educação do Campo.

<sup>92</sup> Entre outros, os seguintes autores: Freitag *et al.*, Oliveira *et al.*, Batista, Höflin, Cassiano, Santos.

<sup>93</sup> Oliveira *et al.* assinalam que “A questão da nacionalidade do livro didático é, com efeito, um tema presente nos discursos e projetos de ‘nacionalização do ensino’, culminando na legislação de 1938 – a primeira preocupação oficial com o livro didático no Brasil”. OLIVEIRA, João Batista Araújo *et al.* **A política do livro didático**. São Paulo: Summus; Campinas: Ed da UNICAMP, 1984, p. 24. No entanto, sabe-se que durante o período do Império já estava presente a preocupação com o estabelecimento de uma política acerca da adoção do livro didático nas escolas primárias e secundárias nos Municípios da Corte. O Decreto Nº 1.331, de 17 de fevereiro de 1854, por exemplo, que trata da aprovação do regulamento para a reforma do ensino primário e secundário do Município da Corte, refere-se às normas para adoção dos compêndios nas escolas públicas da época. Coleção das Leis do Império, 1984 (Tomo 17, parte 2ª, seção 12ª). Disponível em [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes\\_escritas/3\\_império](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/3_império).

<sup>94</sup> ALVES, Gilberto Luiz. **Mato Grosso do Sul: o universal e o singular**. Campo Grande, MS: Ed. UNIDERP, 2003, p. 33-34.

processo histórico. Desde o seu nascimento, nos meados do século XVI, com a instalação das primeiras fábricas (produção manufatureira), tendo como base técnica a divisão do trabalho<sup>95</sup>, o modo de produção capitalista passou por fases de desenvolvimento originadas no seio das lutas travadas entre as classes sociais – a burguesia e o proletariado - que buscavam atender seus interesses econômicos e políticos. Nas últimas décadas do século XIX, o próprio autor já afirmava em seus escritos que o capitalismo<sup>96</sup> assumia uma conformação denominada de monopolista. Marx, ao discutir a “lei da acumulação capitalista”, esclarece a tendência de centralização do capital (atração do capital pelo capital) como um processo complementar da acumulação e da concentração em curso.

Não se trata mais da concentração simples dos meios de produção e de comando sobre o trabalho, a qual significa acumulação. O que temos agora é a concentração dos capitais já formados, a supressão de sua autonomia individual, a expropriação do capitalista pelo capitalista, a transformação de muitos capitais em poucos capitais grandes. (...). O capital se acumula aqui nas mãos de um só, porque escapou das mãos de muitos noutra parte. Esta é a centralização propriamente dita, que não se confunde com a acumulação e a concentração<sup>97</sup>.

Naquele momento histórico, o capitalismo, embora em sua fase concorrencial, já apontava a tendência do movimento de acumulação crescente do capital. O pensador alemão indicava a evidência de uma lei geral do desenvolvimento do capitalismo, de acordo com a qual a livre concorrência da produção e a competição acabariam gerando gradualmente um processo de aglutinação de inúmeras empresas, formando empresas gigantescas. Com efeito, a livre concorrência acabaria determinando a concentração da produção e, esta, ao alcançar uma certa fase de desenvolvimento, levaria ao surgimento dos monopólios<sup>98</sup>.

Ainda que Marx tenha indicado a lei geral do modo de produção capitalista, segundo a qual o sistema seria conduzido inevitavelmente para um estágio de concentração e

---

<sup>95</sup> Segundo Marx, “A cooperação fundada na divisão do trabalho adquire sua forma clássica na manufatura. Predomina como forma característica do processo de produção capitalista durante o período manufatureiro propriamente dito, que, a grosso modo, vai de meados do século XVI ao último terço do século XVIII”. MARX, Karl. **O capital**. Livro 1, Volume I. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 386.

<sup>96</sup> Ao explicar a teoria moderna da colonização, Marx deixa claro, em uma nota de rodapé, que “(...) O capital é uma relação social de produção. É uma relação histórica de produção”. MARX, Karl. **O capital**. Livro 1, Volume II. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 885.

<sup>97</sup> MARX, Karl. **O capital**. Livro 1, Volume II. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 727.

<sup>98</sup> Braverman, seguindo Marx, esclarece que o “capitalismo monopolista abrange o aumento de organizações monopolistas no seio de cada país capitalista, a internacionalização do capital, a divisão internacional do trabalho, o imperialismo, o mercado mundial e o movimento mundial do capital, bem como as mudanças na estrutura do poder estatal”. BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 216.

centralização do capital mais avançados, não lhe foi possível ir além do que permitiam as determinações materiais da sua época.

Então, Lenin com a obra *O imperialismo, fase superior do capitalismo*, escrita em 1916 sob a influência do debate que, no âmbito do marxismo, se travava sobre as mudanças no processo da acumulação, quem procurou, a partir das tendências apontadas por Marx, compreender as consequências econômicas do fenômeno de monopolização do capital.

O imperialismo, segundo o entendimento de Lenin, emergiu em decorrência do desenvolvimento e continuidade das características basilares do capitalismo em geral, sendo, portanto, uma fase particular desse sistema de produção. Do ponto de vista econômico, esta fase é marcada pela substituição

(...) da livre concorrência capitalista pelos monopólios capitalistas. A livre concorrência é a característica fundamental do capitalismo e da produção mercantil em geral; o monopólio é precisamente o contrário da livre concorrência, mas esta começou a transformar-se diante dos nossos olhos em monopólio, criando a grande produção, eliminando a pequena, substituindo a grande produção por outra ainda maior, e concentrando a produção e o capital a tal ponto que do seu seio surgiu o monopólio: os cartéis, os sindicatos, os *trustes* e, fundindo-se com eles, o capital de uma escassa dezena de bancos que manipulam milhares de milhões<sup>99</sup>.

O fenômeno dos monopólios resulta da participação crescente do capital financeiro na economia em geral. Os bancos, com a utilização intensa do crédito, dominam setores produtivos estratégicos. Lenin demonstra, por meio de dados empíricos de sua época, a maneira como os pequenos bancos foram sendo incorporados pelos grandes e como estes passaram a exercer domínio sobre as empresas.

O capitalismo monopolista, que deriva da livre concorrência, mas não a elimina por completo, cria uma nova forma de organização do mercado capitalista. À ação isolada do capitalista, balizada pelo princípio da oferta e procura, sucede o controle geral da produção e dos preços, acertados não segundo os custos efetivos, mas com base nos limites de manipulação acordados pelas empresas dominantes.

O mercado de trabalho também é afetado pela hegemonia do monopólio. Os capitais concentrados facilitam a substituição de trabalhadores por máquinas e, como consequência, um grande contingente de trabalhadores é dispensado das fábricas e empresas comandadas pelos capitalistas.

---

<sup>99</sup> LENIN, V. I. O imperialismo, fase superior do capitalismo: ensaio popular. In: **Obras Escolhidas em três tomos**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986, p. 614.

A presença do monopólio pode ser sentida na forma agressiva com que se dão as fusões entre as empresas capitalistas. Nos dias de hoje, embora o fenômeno ocorra sistematicamente desde o último terço do século XIX, as fusões tornaram-se uma rotina na economia mundial. Os jornais, revistas e redes de televisão são pródigos nos exemplos de operações de mercado com esse caráter. Eles trazem estampados os acordos milionários, por meio dos quais, todos os dias, são originados novos conglomerados empresariais<sup>100</sup>.

O Brasil, como um país inserido no contexto mundial, também expressou em sua singularidade os determinantes que regiam o movimento do capitalismo monopolista que foi sendo engendrado no interior das relações sociais, nas décadas iniciais do século XX.

Para tratar mais de perto das condições econômicas, políticas e sociais que serviram de base para a conformação da educação brasileira nas primeiras décadas do século XX, foram tomados como referência, dentre outros, os estudos realizados por Brito<sup>101</sup> e por Romanelli<sup>102</sup>.

O período denominado “Era Vargas” (1930-1945), desenvolveu-se, conforme as autoras acima mencionadas, tendo como base os cenários internacional e nacional determinados pela organização da sociedade capitalista, em seu estágio monopolista. Com isso, o processo de industrialização do país, que estava sendo constituído com vistas a mudar o quadro da economia fundada basicamente na exportação de produtos primários (como era o caso do café), é ressaltado como o elemento central das ações políticas empreendidas pelo governo e pelos demais setores da sociedade. No campo da política, é explicitada a função do Estado, enquanto uma entidade que regula as demandas sociais e econômicas próprias da época em questão. A posição e as lutas travadas entre as classes sociais e as frações de classes também são colocadas como fatores que foram determinando a configuração da sociedade na primeira metade do século XX.

No que tange especificamente à organização da educação, percebe-se que Brito e Romanelli tomam a questão do processo de expansão do ensino frente às exigências da

---

<sup>100</sup> Um exemplo elucidativo. Foi notícia na imprensa brasileira a fusão da Sadia com a Perdigão, duas empresas gigantes do mercado de alimentos. A transação econômica anunciada no Brasil, em maio de 2009, “passou por cima” de seis décadas de competição entre a Sadia e a Perdigão. Conforme Nildemar Secches, presidente do conselho de administração da Perdigão, “o tempo de rivalidade ficou para traz”. Com 66 fábricas, 119.588 funcionários e um faturamento de 25 bilhões de reais, a nova empresa que surgiu batizada pelo nome de “Brasil Foods” (BRF) transformou-se na terceira maior produtora de carnes do planeta, atrás apenas da americana Tyson Foods e do frigorífico brasileiro JBS-Friboi. MEYER, Carolina; COSTA, Melina. Felizes para sempre?. **Revista Exame**. Ano 43, nº 10. São Paulo: Abril Cultural, 2009, p. 18-30.

<sup>101</sup> BRITO, Sílvia Helena Andrade. **Educação e sociedade na fronteira oeste Brasil: Corumbá (1930-1945)**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 2001.

<sup>102</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

sociedade, explicitada por meio de dados empíricos, como um fator importante na definição do projeto educacional da época.

Brito, em sua tese de doutorado, realiza uma análise detalhada e consistente a respeito do período histórico que abrange os governos Vargas (1930-1954). A partir da utilização de um material documental e bibliográfico significativo, esta pesquisadora desenvolveu o seu estudo que tem como tema central a conformação da educação pública e privada na fronteira Oeste do Brasil, com especial destaque à região de Corumbá, à época pertencente à jurisdição do Estado de Mato Grosso.

Por motivo da perspectiva teórico-metodológica, Brito, para realizar a exposição do trabalho, procurou estabelecer os nexos entre a temática central com o movimento do capitalismo e a questão educacional<sup>103</sup>. Essa abordagem contribui para a compreensão das políticas de educação empreendidas pelo Estado durante as gestões do Presidente da República Getúlio Vargas, dentre elas as voltadas à produção e distribuição de livros didáticos para escolas brasileiras.

Considerando, ainda, que a organização da sociedade capitalista, em sua fase monopólicia, é marcada por variações cíclicas, com fase de crise e fase de acumulação do capital, Brito recorreu a Marx e Engels, dentre outros, para estudar a educação brasileira no período compreendido entre 1930 a 1954. Desta forma, a pesquisadora esclarece as questões políticas e os acontecimentos sociais que criaram as condições históricas para que o governo, capitaneado por Getúlio Vargas, nos anos iniciais da década de 1930, empreendesse um projeto de caráter nacionalista, o qual teria dado a tônica das políticas econômicas e educacionais que se pretendeu colocar em prática no Brasil.

Ainda segundo Brito, quanto ao campo da economia, deve-se ressaltar que o ambiente nacionalista gerado pelo momento de crise pelo qual passava a sociedade capitalista, bem como pelas transformações oriundas de um novo ciclo de acumulação, pode ser identificado com o processo de industrialização que passou a se efetivar no país, na primeira metade do século XX. Para evitar uma compreensão inadequada, a pesquisadora esclarece que, embora o governo de Getúlio Vargas tenha conseguido, em parte, empreender um projeto de industrialização para o Brasil, como uma “via de libertação nacional”, é necessário não esquecer que a industrialização no país sempre esteve condicionada aos limites impostos pelos determinantes internacionais, provenientes da organização do modo de produção

---

<sup>103</sup> BRITO, Sílvia Helena Andrade. **Educação e sociedade na fronteira oeste do Brasil: Corumbá (1930-1945)**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 2001. p. 10-11.

capitalista<sup>104</sup>. Com isso, deve-se entender que, apesar da intenção política de Vargas em promover a industrialização como um projeto nacionalizante, não significava um confronto com o capital estrangeiro, já que os ditames do capitalismo, em sua fase monopolística, tendiam a englobar todos os quadrantes do planeta. O processo de industrialização foi construído com a participação cada vez mais marcante de capitais e tecnologias provenientes de outros países, como por exemplo, os Estados Unidos que, após o conflito da Segunda Guerra Mundial, passaram a estreitar relações de apoio financeiro aos empreendimentos implementados no Brasil nas áreas econômica e educacional<sup>105</sup>.

É necessário acrescentar que, o projeto de industrialização desenvolvido no país, no período de 1930 a 1954, foi marcado pela presença forte do Estado. Brito e outros autores<sup>106</sup> afirmam de maneira incisiva o papel exercido pelo Estado, uma instituição social que atende as demandas de uma época histórica, no sentido de regulamentar e agir diretamente nos diversos setores da sociedade, por meio de criação de órgãos oficiais<sup>107</sup>, de suporte político e incentivo às ações econômicas fundamentais. Ao caracterizar o momento vivido pelo Brasil, durante a denominada “era Vargas”, Brito ressalta a função do Estado:

Assim, entre as propostas nacionalistas estava a defesa da industrialização, voltada para o desenvolvimento, o que significava aumentar a produção de bens de consumo, ampliar o mercado interno e, conseqüentemente, a renda nacional. Para tal, se fazia necessária a atuação do Estado, tanto para planejar os rumos da industrialização quanto das políticas subsidiárias, como transportes, modernização agrícola, siderúrgica, etc.<sup>108</sup>

Pode-se deduzir, então, que mediante as condições do cenário mundial que foi determinando cada vez mais a efetiva inserção do Brasil no plano internacional, principalmente a partir de 1948, de maneira que se acentuou a contradição entre a intenção política brasileira de viabilizar o desenvolvimento econômico baseado nos princípios

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 14; 201- 206.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 207.

<sup>106</sup> Alves, seguindo os ensinamentos de Marx e Engels, desenvolve uma análise a respeito da função do Estado no âmbito da sociedade capitalista na sua etapa monopolista, com o propósito de explicar as funções sociais da escola pública. ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

<sup>107</sup> Silva, com base em dados estatísticos que revelam o cenário brasileiro e a participação do capital internacional, aborda a situação da economia e o papel do Estado durante a Era Vargas. Entre outras coisas, o autor coloca a questão da criação de órgãos veiculados ao governo, de forma a alargar a base institucional do Estado, com vistas a intervir com mão de ferro na vida social do país. Segundo ele, são ministérios específicos para gerenciar a indústria, o comércio, o trabalho, a educação e a saúde. SILVA, Salomão L. Quadros. A era Vargas e a economia. In: D'ARAÚJO, Maria Celina. **As instituições brasileiras da era Vargas**. Rio de Janeiro: Ed UERJ; Ed. FGV, 1999, p. 149.

<sup>108</sup> BRITO, Sílvia Helena Andrade. **Educação e sociedade na fronteira oeste do Brasil: Corumbá (1930-1945)**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 2001. p. 210.

nacionalistas e a pressão imposta pela nova conformação do capital na sua fase monopolista, o Estado foi incumbido de intervir com firmeza nos rumos da economia na sociedade capitalista<sup>109</sup>.

No que se refere à educação, Brito deixa explícito que o projeto político educacional que Vargas colocou em prática, no período em foco, tem as suas raízes no contexto histórico internacional e nacional engendrado ao longo do desenvolvimento da sociedade capitalista, que desde o último quarto do século XIX, assume as características que marcam a fase monopólica desse modo de produção da economia no mundo como um todo.

Com esse pressuposto mais geral, foi analisado o conteúdo das políticas de educação, tendo como pano de fundo as propostas do Estado brasileiro no período estudado, com o propósito de verificar em que medida elas tiveram influências nos rumos tomados pela sociedade e pela educação<sup>110</sup>. Assim, a autora procurou examinar se o Estado chegou a formular políticas para a educação com o caráter nacionalista (“binômio nacionalização e educação”).

Brito ressalta que o período que vai da década de 1930 a 1960 foi favorável à consolidação do capitalismo no Brasil devido à expansão da indústria, como também, favorável para o surgimento de um novo ideário no campo educacional, que considerava a escola um fator importante no processo de reconstrução da sociedade brasileira sendo, portanto, necessário uma reorganização do sistema escolar<sup>111</sup>.

Dentro dos limites determinados pelo momento histórico, foi desencadeado, pelo Estado, um esforço no sentido de desenvolver um projeto para a educação, com o propósito de implementar no Brasil um sistema nacional de educação. Para dar um novo reordenamento ao ensino brasileiro, os Ministros de Educação Francisco Campos e Gustavo Capanema, convocados por Getúlio Vargas, formularam e procuraram colocar em prática um conjunto de reformas voltadas para a organização do ensino primário, secundário, profissionalizante e superior em âmbito nacional.

Conforme Brito, as tentativas de implantação de um projeto educacional de teor nacionalista sofreram as limitações que eram impostas pelo momento histórico permeado por intensa crise, seguido por período de desenvolvimento social e econômico. A pesquisadora observa que as políticas educacionais em curso no mundo e no Brasil desde a década de 1920, não se concretizaram de forma prática, nos primeiros anos da Era Vargas, na região tomada

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 264-266.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 193.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 240.

como referência para estudo. Elas se tornaram mais sistematizadas e concretas, assumindo um caráter nacional, a partir da segunda metade da década de 1940 (1946).

No entanto, Brito, com base em estatísticas escolares referentes ao período estudado, assinala que houve crescimento da procura por escola, em decorrência do processo de industrialização, bem como devido à mobilização empreendida pelo Estado com o propósito de realizar reformas que objetivam mudanças na organização e no funcionamento da educação brasileira<sup>112</sup>.

Já Romanelli<sup>113</sup>, em seu estudo sobre a educação brasileira, no período de 1930 a 1973, considerando os condicionantes políticos e econômicos, expõe a partir de tabelas com dados sobre a evolução da matrícula e das taxas de escolarização e o crescimento da população, de forma a explicitar as condições em que ocorreu a expansão do ensino no país.

O processo de expansão do ensino, no Brasil, nas primeiras décadas do século XX, de acordo com as pesquisas desenvolvidas por Brito, foi acompanhado por problemas relacionados à “seletividade”, visto que um número significativo de alunos que ingressavam na escola primária ou eram reprovados ou abandonavam os estudos. Essa situação era uma realidade que se configurava em âmbito regional e nacional. Além desse problema da seletividade que caracterizava a escola, que abria as suas portas para os filhos dos trabalhadores, a autora acrescenta que houve um processo paralelo de perda da qualidade do ensino ofertado para os que conseguiam permanecer na instituição educacional, considerando que o livro didático passou a ser, cada vez mais, o instrumento preponderante do trabalho efetivado pelos docentes. Nesse momento histórico, ainda segundo Brito, “começaram a se estreitar as relações entre Estado e indústria de material escolar, que fariam deste cliente – a rede escolar pública – a maior compradora desta mercadoria no Brasil, em anos posteriores”<sup>114</sup>. Essa análise contribui para a aproximação do objeto de pesquisa desta tese na medida em que se pretende compreender o processo de implementação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, na atualidade, e sua relação com a expansão escolar e o mercado editorial brasileiro.

Ao examinar os projetos desenvolvidos pelo Ministério de Educação e Saúde durante o período de 1930 a 1945, Brito pondera a questão do nacionalismo que, de alguma forma estava orientando a política educacional implementada pelo governo Vargas. Esses projetos

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 241.

<sup>113</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 61-81.

<sup>114</sup> BRITO, Sílvia Helena Andrade. **Educação e sociedade na fronteira oeste do Brasil: Corumbá (1930-1945)**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 2001, p. 320.

eram permeados por um discurso que pregava a formação da nacionalidade e ressaltava o valor da educação enquanto um fator importante no processo de desenvolvimento da nação. Para a efetivação do pretendido projeto nacionalizante, no âmbito da educação, seriam necessários, de acordo com a autora Vences, dois obstáculos:

1. era preciso combater o regionalismo, por meio da padronização do ensino, da centralização das atividades escolares, da unicidade dos programas e materiais escolares, etc, ações condizentes com a perspectiva de criação de uma educação em bases nacionais; 2. era preciso minimizar a presença estrangeira nas zonas de colonização, por meio de políticas de nacionalização do elemento estrangeiro, que levasse ao seu abasileiramento<sup>115</sup>.

Embora a questão da nacionalização do ensino, segundo Brito, tenha se transformado em assunto de “segurança nacional”, no final do período de 1930 a 1945 ocorreu um enfraquecimento desse propósito no teor das políticas que se pretendeu implantar no campo educacional.

É preciso deixar claro que o propósito de se recorrer aos estudos de Romanelli e, principalmente, aos de Brito<sup>116</sup> que procuram explicar a configuração da educação, através dos seus determinantes sociais internacionais e nacionais, foi o de compreender os nexos que explicam a necessidade de uma política nacional voltada para o livro didático proposta pelo Estado nos albores do século XX.

### **2.1.1 A política do livro didático: a legislação, os documentos e a produção acadêmica**

Na década de 1930, Getúlio Vargas, ao assumir o Governo Provisório do Brasil, tomou uma série de medidas com o propósito de dar um novo ordenamento à educação no país. O Ministério da Educação e Saúde Pública, criado em 1930, por intermédio de seus gestores, passou a construir uma estrutura institucional para dar sustentação ao projeto educacional do então Presidente da República. Assim, um conjunto de órgãos e um aparato legal foram criados, tendo em vista atender às novas demandas econômicas e políticas do momento histórico, como também à crescente exigência por educação, por meio de ensino público que pudesse contemplar o acesso a todas as classes sociais, visto que, até aquele

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 248.

<sup>116</sup> Com esse propósito procedeu a leitura e a compilação das reflexões das autoras visando compreender, os nexos econômicos, políticos e sociais que explicam o contexto histórico que deu origem à proposta educacional em geral e a política do livro didático implementada no Brasil nas primeiras décadas do século XX.

momento, a escola estava a serviço apenas dos filhos da burguesia. A expansão capitalista trouxe também a luta da classe trabalhadora para conseguir espaço nos bancos escolares.

Como parte das medidas voltadas para a organização do sistema educacional, é preciso ressaltar as reformas empreendidas pelos Ministros de Educação escolhidos pelo Presidente Getúlio Vargas (1930 a 1945): Francisco Campos e Gustavo Capanema. Dentre as reformas propostas pelos referidos Ministros podem ser colocadas as que visaram à organização do ensino superior no Brasil (Decreto nº 19.851, de 1931), à organização do ensino secundário (Decreto nº 19.890, de 1931), à organização dos ramos do ensino técnico profissional (Leis Orgânicas do Ensino de 1942 a 1943), à organização do ensino primário (Lei Orgânica do Ensino de 1946)<sup>117</sup>.

Gustavo Capanema, na sua gestão como Ministro da Educação se preocupou, também, em implementar a política nacional do livro em geral e do livro didático em especial, por meio de um conjunto de normas.

A seguir serão analisadas algumas das normas produzidas naquele período, com o propósito de revelar a ação do Estado no que se refere especificamente às políticas de caráter nacional do livro didático no Brasil.

O período do Estado Novo, segundo Oliveira *et al.*, é rico de legislações e decretos que tinham a finalidade de constituir o que, na época, se denominava de “consciência nacional”, “construção da nacionalidade”, “afirmação do Estado Nacional”. O momento era ao mesmo tempo de construção e de expurgo a tudo que significasse uma ameaça ao projeto de brasilidade pretendido pelo governo Vargas. Os autores acrescentam que a questão do livro didático não só incluiu o debate de cunho nacionalista que dominou todos os setores da educação e da sociedade em geral, como acabou se tornando, “potencialmente, um dos grandes veículos de transmissão do ideário estado-novista”<sup>118</sup>.

A relação entre Estado e livro didático no país, nesse momento histórico, passou por diferentes etapas, com a criação de órgãos oficiais e a definição de competências de maneira a constituir uma política pública nacional voltada para a produção e distribuição de obras didáticas que ganhou oxigênio até aos dias atuais.

---

<sup>117</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, pp. 131-141 e 154-158.

<sup>118</sup> OLIVEIRA, João Batista Araujo *et al.* **A política do livro didático**. São Paulo: Summus; Campinas: Ed. UNICAMP, 1984, p. 34.

Dentre as primeiras medidas desenvolvidas pelo “Estado Novo”<sup>119</sup> com o objetivo de assegurar a “divulgação e distribuição de obras de interesse educacional e cultural”<sup>120</sup> foi a criação, no âmbito do Ministério da Educação e Saúde, do Instituto Nacional do Livro (INL)<sup>121</sup>, por meio do Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937. Para o funcionamento do INL, com sede no edifício da Biblioteca Nacional, o referido Decreto-Lei estabeleceu uma estrutura organizacional composta pelos setores de serviços gerais de administração, por três seções técnicas (de Enciclopédias e do Dicionário, das Publicações e das Bibliotecas) e por um Conselho de Orientação. O Instituto Nacional do Livro foi criado para desempenhar as seguintes funções:

a) organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, revendo-lhes as sucessivas edições; b) editar toda sorte de obras raras ou preciosas, que sejam de grande interesse para a cultura nacional; c) promover as medidas necessárias para aumentar, melhorar e baratear a edição de livros no país bem como para facilitar a importação de livros estrangeiros; e, d) incentivar a organização e auxiliar a manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional<sup>122</sup>.

É interessante observar os argumentos que o Ministro da Educação, Gustavo Capanema, utilizou na Exposição de Motivos, dirigida ao Presidente da República, datada de 15 de dezembro de 1937, para justificar a criação do Instituto Nacional do Livro. Inicialmente, Capanema exalta o livro como a mais “poderosa criação do engenho humano”, visto que este instrumento serve para instruir, para divertir, para consolar e, sobretudo, para semear as transformações ocorridas na face da terra, ao longo dos séculos. Além disso, o Ministro ressalta que é dever do Estado “proteger o livro, não só promovendo e facilitando a sua produção e divulgação, mas ainda vigiando no sentido de que ele seja, não o instrumento do mal, mas sempre o inspirador dos grandes sentimentos e das nobres causas humanas”<sup>123</sup>. Fica evidente, assim, a ideia de que a política nacional do livro, no período, seria

<sup>119</sup> O Estado Novo forjou algumas entidades, que mais tarde, assumem função importante no processo educacional do país. São elas: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), Instituto Nacional do Livro, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). GHIRALDELLI JR., Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 83.

<sup>120</sup> FREITAG, Bárbara *et al.* **O livro didático em questão**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 12.

<sup>121</sup> Segundo o Decreto-Lei nº 93 de 1937 (Art.1º) o Instituto Cairú foi transformado no Instituto Nacional do Livro. De fato, o Instituto Cairú criado por meio da Lei Nº 378 de 1937, teve vida efêmera, sendo em pouco tempo transformado pelo Instituto Nacional do Livro.

<sup>122</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937 (Art. 2º). DOU, Seção 1, 27/12/1937, p. 25586. Coleção de Leis do Brasil, 1937, p. 422, vol. 3. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

<sup>123</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937. Exposição de Motivos. DOU, Seção 1, 27/12/1937, p. 25586. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

desenvolvida com a intervenção firme do Estado Novo, de forma a monitorar o material que a população acessaria.

Bragança, ao analisar as condições sociais que antecederam a criação do Instituto Nacional do Livro, assinala que no Brasil, como em outros países do mundo, as “forças propulsoras do negócio editorial” ganharam peso durante o século XIX e início do século XX. Ou seja, intensificaram a expansão do sistema escolar e o desenvolvimento das camadas médias interessadas em ter acesso ao conhecimento que se tornava acessível nos livros, jornais e revistas<sup>124</sup>. Essa afirmação de Bragança implica em revelar que nesse período a força do mercado editorial brasileiro, já se fazia sentir.

Laurence Hallewell, em sua pesquisa substanciosa e rica pela expressiva quantidade de fontes utilizadas, também faz referência a respeito do desenvolvimento desse setor da indústria gráfica no país, nos primórdios do século XX. O autor descreve o processo de constituição, o crescimento e as estratégias das casas editoriais para se estabelecer no mercado<sup>125</sup>. O setor de livros didáticos, conforme Hallewell já se mostrava um segmento forte, alavancando os negócios dos donos das empresas livreiras.

O Instituto Nacional do Livro (INL) exerceu as suas funções até o ano de 1990<sup>126</sup>, enfrentando durante seu período de existência os percalços próprios de um órgão oficial que pretendia contribuir com o desenvolvimento das “práticas de cultura letrada” no Brasil<sup>127</sup>.

Outra área do mercado de livro que o Estado brasileiro, no início do século XX, procurou definir foi uma política nacional de livros escolares. Pouco mais de um ano após a criação do Instituto Nacional do Livro, o governo de Getúlio Vargas, por intermédio de seu Ministro Gustavo Capanema, editou em 30 de dezembro de 1938, o Decreto-Lei nº 1.006, que estabeleceu as condições de produção, importação e utilização do livro didático<sup>128</sup>.

O artigo 1º do Decreto-Lei define que a produção ou importação do livro didático era livre no país. No entanto, em seu artigo 3º prescreve que, a partir de 1 de janeiro de 1940, os

<sup>124</sup> BRAGANÇA, Aníbal. As políticas para o livro e a leitura no Brasil: o Instituto Nacional do Livro (1937-1967). **Revista MATRIZES**. São Paulo, USP, ano 2, nº 2, primeiro semestre de 2009, p. 223.

<sup>125</sup> HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil: sua história**. São Paulo: T. A. Queiroz: Ed. da Universidade de São Paulo, 1985, p. 232-278.

<sup>126</sup> O INL foi extinto em 1990, por meio da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, assinada pelo Presidente Fernando Collor de Melo. Esta Lei propôs a extinção e dissolução de várias entidades da Administração Pública Federal, dentre elas a Fundação Nacional Pró-leitura (Art. 1º), da qual fazia parte o INL desde 1987 (Lei nº 7.624, de 5 de novembro de 1987). A mesma Lei determinou a transferência das atribuições, do acervo, das receitas e dotações orçamentárias da Fundação Pró-Leitura para a Biblioteca Nacional (Art. 2º, Inciso III).

<sup>127</sup> BRAGANÇA, Aníbal. As políticas para o livro e a leitura no Brasil: o Instituto Nacional do Livro (1937-1967). **Revista MATRIZES**. São Paulo, USP, ano 2, nº 2, primeiro semestre de 2009, pp. 222.

<sup>128</sup> O Decreto esclarece, a princípio, a concepção de livro didático adotada. “Para os efeitos desta lei, são considerados livros didáticos os compêndios e os livros de leitura de classe. Compêndios são os livros que exponham, total ou parcialmente, a matéria das disciplinas constantes dos programas escolares. Livros de leitura de classe são os livros usados para leitura dos alunos em aula”.

livros didáticos precisariam ter a autorização prévia do Ministério de Educação para serem adotados no ensino das escolas pré-primárias, primárias, normais, profissionais e secundárias. Apenas os livros didáticos destinados ao ensino superior ficavam isentos da autorização prévia do governo, mas os professores deveriam orientar os alunos na escolha de “boas obras”, que não fossem “perniciosas à formação da cultura”<sup>129</sup>.

A preocupação do Estado, naquele momento, com a definição de normas e critérios para o processo de utilização de livros didáticos, pelas escolas públicas do país, fica evidente no Decreto-Lei Nº 1.006, de 1938. Os artigos 20 a 24 expressam os aspectos considerados impedimentos para a autorização do livro didático. Dentre esses impedimentos, alguns são relacionados à questão político-ideológica e outros dizem respeito aos fundamentos da própria didática<sup>130</sup>. Quanto aos elementos relacionados à questão político-ideológica, o Decreto indica que não será autorizado o livro:

a) que atente, de qualquer forma, contra a unidade, a independência ou a honra nacional; b) que contenha, de modo explícito ou implícito, pregação ideológica ou indicação da violência contra o regime político adotado pela Nação; c) que envolva qualquer ofensa ao Chefe da Nação, ou às autoridades constituídas, ao Exército, à Marinha, ou às demais instituições nacionais; d) que despreze ou escureça as tradições nacionais, ou tente deslustrar as figuras dos que se bateram ou se sacrificaram pela pátria; e) que encerre qualquer afirmação ou sugestão, que induza o pessimismo quanto ao poder e ao destino da raça brasileira; f) que inspire o sentimento da superioridade ou inferioridade do homem de uma região do país com relação ao das demais regiões; g) que incite ódio contra as raças e as nações estrangeiras; h) que desperte ou alimente a oposição e a luta entre as classes sociais; i) que procure negar ou destruir o sentimento religioso ou envolva combate a qualquer confissão religiosa; j) que atente contra a família, ou pregue ou insinue contra a indissolubilidade dos vínculos conjugais; e, k) que inspire o desamor à virtude, induza o sentimento da inutilidade ou desnecessidade do esforço individual, ou combata as legítimas prerrogativas da personalidade humana<sup>131</sup>.

A transcrição desses impedimentos de forte teor político-ideológicos à autorização do uso do livro didático, previstos no artigo 20 do Decreto-Lei nº 1.006 de 1938, é oportuna, pois ajuda na compreensão do ideário educacional que se pretendia implantar, naquele momento histórico, quando o país, ainda que sofrendo os ditames do capitalismo em âmbito

<sup>129</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. DOU, Seção 1, 05/01/1938, p. 277. Coleção de Leis do Brasil, 1938, p. 350, vol. 4. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

<sup>130</sup> OLIVEIRA, João Batista Araujo *et al.* **A política do livro didático**. São Paulo: Summus; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1984, p. 35.

<sup>131</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. DOU, Seção 1, 05/01/1938, p. 277. Coleção de Leis do Brasil, 1938, p. 350, vol. 4. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

internacional, encontrava espaço para desenvolver um projeto econômico, social e político eivado de perspectiva nacionalista, conforme já foi explicitado anteriormente. O livro didático, considerado instrumento indispensável no processo de ensino, para ter a sua utilização autorizada deveria, evidentemente, seguir os preceitos provenientes do espírito de nacionalidade que orientava a política educacional como um todo.

No que se refere aos fundamentos próprios da didática, a autorização do uso do livro didático era negada quando esse instrumento de ensino apresentasse erros gramaticais e linguísticos, incorreções de natureza científica ou técnica, inadequação de ordem metodológica que ferisse os princípios da pedagogia ou não observasse as normas didáticas instituídas oficialmente, não fosse redigido em língua nacional, não utilizasse as normas da ortografia oficial<sup>132</sup>.

É necessário dizer que o Decreto-Lei nº 1.006, de 1938 expõe, de maneira detalhada, os aspectos envolvidos no processo de examinar e autorizar os livros que seriam adotados pelas escolas públicas do país, o que torna patente o propósito do governo em estabelecer normas rigorosas e centralizadoras no sentido de assegurar o controle no uso do instrumento considerado importante na transmissão de conhecimento aos estudantes brasileiros<sup>133</sup>. Conforme Hallewell, o governo federal, no período do Estado Novo, monitorava cuidadosamente as listas oficiais de livros didáticos a serem usados nas escolas públicas, por meio da Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), criada nessa época.<sup>134</sup>

O Decreto-Lei nº 1.006/38 impunha também medidas que atingiam diretamente a indústria editorial, quando proibia atos de propaganda contra ou a favor de determinadas obras, como também prescrevia ser vedado aos professores ou aos dirigentes da escola tornarem-se representantes de editoras para a venda ou propaganda de livros didáticos<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. DOU, Seção 1, 05/01/1938, p. 277. Coleção de Leis do Brasil, 1938, p. 350, vol. 4. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

<sup>133</sup> Para ter uma ideia do propósito do governo, nesse momento, em fazer cumprir as normas prescritas para o processo de autorização dos livros didáticos, é suficiente citar as severas penalidades que seriam impostas aos infratores. Os autores e editores que violassem as determinações teriam que pagar multas. Os diretores de escolas infratores além de pagar multas, poderiam até ser exonerados de seu cargo ou função. BRASIL. Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. DOU, Seção 1, 05/01/1938, p. 277. Coleção de Leis do Brasil, 1938, p. 350, vol. 4. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

<sup>134</sup> HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil**: sua história. São Paulo: T. A. Queiroz: Ed. da Universidade de São Paulo, 1985, p. 459.

<sup>135</sup> No entanto, o Decreto estabelece não ser proibido aos “autores, editores e livreiros, ou representantes seus, remeterem exemplares de obras de uso autorizado, bem como circulares, prospectos ou folhetos explicativos sobre as mesmas, aos professores, ou aos diretores das escolas”. BRASIL. Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. DOU, Seção 1, 05/01/1938, p. 277. Coleção de Leis do Brasil, 1938, p. 350, vol. 4. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

Ainda, por meio do mesmo Decreto-Lei nº 1.006, de 1938 - artigo 9º-, foi criada a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), mencionada anteriormente, composta inicialmente por sete membros escolhidos dentre pessoas de “notório preparo pedagógico e reconhecido valor moral”, designadas pelo Presidente da República. O art. 9º, § 2º do Decreto-Lei deixa explícito que os membros que fizessem parte da Comissão não poderiam ter nenhum vínculo de caráter comercial com qualquer casa editora do país ou do estrangeiro.

À Comissão Nacional do Livro Didático foi delegado um rol de atribuições, tais como: a) examinar e proferir julgamento a respeito dos livros didáticos; b) estimular a produção e orientar a importação de livros didáticos; c) indicar livros de valor relevante para serem traduzidos e editados pelo poder público, como também sugerir abertura de concurso para a produção de certos tipos de obras didáticas necessárias e que ainda não existiam no país; e, d) organizar exposições nacionais periódicas dos livros didáticos autorizados<sup>136</sup>.

Para cumprir todas as funções que lhe foram atribuídas pelo governo, a Comissão, durante o período inicial de sua instalação e atuação passou por modificações relativas ao número de membros, à forma de funcionamento, à remuneração das atividades realizadas. A Comissão Nacional do Livro Didático, segundo Oliveira, enfrentou muitos percalços para desempenhar o seu trabalho de regulamentação do livro didático, considerando que a produção anual de literatura didática era volumosa. Muitas vezes, foi preciso administrar problemas com as editoras que manifestavam descontentamentos pelos entraves que eram impostos à comercialização de seus produtos, diante da política governamental que exigia a autorização prévia das obras<sup>137</sup>.

O Decreto-Lei nº 1.006, de 1938 sofreu alterações, mediante a publicação de outras normas, indicando a dificuldade para concretizar a política nacional do livro didático pretendida pelo governo de Getúlio Vargas. Em 1945, quando chegava ao término a gestão do Ministro Gustavo Capanema, começaram a surgir “vozes críticas” que colocaram em xeque a legitimidade da Comissão Nacional do Livro Didático<sup>138</sup>. Então, José Linhares, que assumiu a Presidência da República no período de outubro de 1945 a janeiro de 1946, após a queda de Vargas, e o seu Ministro Raul Leitão da Cunha, editaram o Decreto-Lei nº 8.460, de

---

<sup>136</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. DOU, Seção 1, 05/01/1938, p. 277. Coleção de Leis do Brasil, 1938, p. 350, vol. 4. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/decllei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

<sup>137</sup> OLIVEIRA, João Batista Araujo *et al.* **A política do livro didático**. São Paulo: Summus; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1984, pp. 41.

<sup>138</sup> FREITAG, Bárbara *et al.* **O livro didático em questão**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 13.

26 de dezembro de 1945, com a finalidade de “consolidar a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático”<sup>139</sup>.

Ao realizar a comparação entre o Decreto-Lei nº 8.460, de 1945 e o Decreto-Lei nº 1.006, de 1938, percebe-se que houve pouca mudança quanto ao processo de autorização do uso do livro didático. No que se refere à CNLD, o Decreto de 1945 aumentou o número de membros de sete para quinze, detalhou a forma de remuneração das atividades executadas pela Comissão<sup>140</sup>, propôs mudanças na organização do trabalho da Comissão, que passou a funcionar por meio de subcomissões especializadas, com autonomia para tomar decisões. As comissões especiais seriam nomeadas pelo Ministro da Educação e Saúde.

Desta forma, pode-se dizer que a política nacional do livro didático proposta durante o Estado Novo, por Getúlio Vargas e seu Ministro Gustavo Capanema, ficou basicamente concentrada nas funções desempenhadas pela Comissão Nacional do Livro Didático, que era controlada de perto pelo governo federal. No que diz respeito, em específico, ao mercado editorial brasileiro dos livros didáticos, naquele momento, é interessante assinalar os reflexos da Reforma Capanema (1942-1946) e do movimento de expansão escolar que ocorria no país no setor da indústria gráfica. Hallewell, ao tratar dos problemas enfrentados pelas editoras, no período da Segunda Guerra Mundial, no Brasil, afirma que:

(...) não bastasse a escassez de todas as matérias-primas, (...), as editoras de livros didáticos foram atingidas pelas conseqüências de uma drástica reforma do ensino secundário. O aparecimento da Francisco Alves coincidiria com a expansão do ensino primário brasileiro após 1888: a especialidade dessa empresa continuou a ser livros didáticos para a escola primária. O crescimento inicial da Companhia Editora Nacional foi paralelo a um desenvolvimento significativo do ensino secundário, e Octalles orientou para esse nível do ensino o trabalho editorial didático de sua editora<sup>141</sup>.

Fica evidente, nas palavras do autor, a relação estreita entre as ações do Estado, o crescimento do número da clientela postulante a uma vaga na escola e a adequação do perfil das editoras para lutar contra as adversidades impostas pelo mercado. Como se registrou anteriormente, o segmento dos livros didáticos, já a época, representava um filão bem atrativo e seguro para os donos das editoras.

---

<sup>139</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 8.460, de 16 de dezembro de 1945. DOU, Seção 1, 28/12/1945, p. 19208. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949>. Acesso em 02/08/2011.

<sup>140</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 8.460, de 16 de dezembro de 1945. DOU, Seção 1, 28/12/1945, p. 19208. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949>. Acesso em 02/08/2011.

<sup>141</sup> HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil: sua história**. São Paulo: T. A. Queiroz: Ed. da Universidade de São Paulo, 1985, p. 288-289.

## 2.2 O contexto internacional e nacional: anos finais do século XX e início do século XXI

O episódio da Segunda Guerra Mundial é colocado pelos historiadores como uma referência significativa para explicar os caminhos que o mundo contemporâneo percorreu no século XX. Eric Hobsbawm, por exemplo, na obra *Era dos Extremos* relata as implicações que esse conflito teve no processo de reorganização das forças econômicas, políticas e sociais nos países da Europa, nos Estados Unidos, na América Latina, na União Soviética (Rússia), no Japão, enfim em todos os quadrantes do universo. Tratava-se de fato de uma “guerra total” que exigiu a mobilização de toda a economia dos continentes para a produção de arsenal bélico necessário durante os anos de desenvolvimento do conflito. Isso forçou uma aceleração considerável da economia industrializada de alta produtividade, com o envolvimento de grande parte de sua força de trabalho<sup>142</sup>.

O cenário mundial dos anos 1950 e 1960, denominado de pós-guerra, é, então, frequentemente caracterizado tendo como base o movimento histórico do período de conflito de escala global<sup>143</sup>. Os anos dourados, como diz Hobsbawm, significou um período de prosperidade, principalmente para os países considerados desenvolvidos, dentre eles os Estados Unidos que emergiram e se firmaram como uma superpotência econômica ao término da Segunda Guerra Mundial. Como explicar essa onda de expansão econômica após o colapso econômico e as perturbações sociais que marcaram a Grande Depressão do período entre as duas grandes Guerras Mundiais? Embora Hobsbawm coloque que não há explicações satisfatórias para o “Grande Salto Adiante” da economia mundial capitalista que se verificou nos anos 1950 e 1960, ele aponta duas questões como certas<sup>144</sup>.

A primeira questão é uma substancial reestruturação e reforma do capitalismo que gerou as condições para que os Estados pudessem planejar e administrar a modernização econômica e, também, aumentar de forma significativa a demanda global do sistema (“economia mista”). Nesse sentido, o autor ressalta que muitos países capitalistas tiveram êxito no campo da economia no período do pós-guerra. São casos de avanços no processo de industrialização alavancado e coordenado pelo Estado, que na época assumiu, cada vez mais, a função de regular e dirigir os destinos da vida econômica, atuando também como

---

<sup>142</sup> HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 51.

<sup>143</sup> Hobsbawm faz uma reflexão a respeito das possíveis mudanças que as duas grandes Guerras Mundiais do século XX geraram na conformação da sociedade capitalista contemporânea, no que se refere às relações de trabalho; à organização e administração do conflito armado; à produção dos bens materiais; à tecnologia; ao crescimento econômico; à situação econômica de países como a Rússia e os Estados Unidos. HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 51-55.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 264-265.

sustentáculo de políticas sociais voltadas principalmente para a manutenção do “pleno emprego”. Em outros termos, os princípios estabelecidos pelo pensador inglês Keynes sintetizados na expressão Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), estavam sendo colocados em ação pelos Estados industrialmente avançados desde os anos de 1930, ainda que não de forma semelhante<sup>145</sup>.

Sobre os possíveis “ganhos defensivos” obtidos pelos trabalhadores durante o período de expansão econômico do pós-guerra, Mészáros, diz:

As concessões dadas ao trabalho pelo ‘Estado de bem-estar social’ não debilitaram absolutamente nada o capital. Muito pelo contrário, contribuíram significativamente para a dinâmica expansionista do sistema por um período contínuo de duas décadas e meia após a Segunda Guerra Mundial. Nem tais concessões alteraram a relação de forças em favor do trabalho; na verdade debilitaram a sua combatividade, reforçando as mistificações do reformismo<sup>146</sup>.

A segunda questão apontada por Hobsbawm é o fenômeno da internacionalização da economia mundial. A intensificação do processo de globalização que já vinha se constituindo desde o final do século XIX<sup>147</sup>, assume novos contornos e torna-se mais agressivo no sentido de envolver todos os países do planeta numa grande cadeia de trocas entre as empresas denominadas multinacionais (transnacionais). No período do pós-guerra, essas multinacionais têm o seu poder econômico e político ampliado, favorecendo a multiplicação da capacidade produtiva dos diferentes países. O avanço da globalização e da internacionalização da economia dá origem a uma divisão internacional do trabalho mais complexa, que, aos poucos foi superando a antiga<sup>148</sup>. Com o incremento do processo de industrialização nos países tidos como de Terceiro Mundo, que também passaram a exportar os seus produtos manufaturados para os países já fortemente industrializados, uma nova ordem passa a ser estabelecida no

---

<sup>145</sup> Para maiores esclarecimentos sobre o tema ver o artigo de Senna “Welfare State” e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social. In: SENNA, Ester (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003, p.111-133.

<sup>146</sup> MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2009, p. 919.

<sup>147</sup> Engels e Marx já diziam no século XIX: “Através da exploração do mercado mundial, a burguesia deu um caráter cosmopolita à produção e ao consumo. Para grande pesar dos reacionários, retirou debaixo dos pés da indústria o terreno nacional. As antigas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas a cada dia”. MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990, p. 69-70.

<sup>148</sup> A antiga ou clássica divisão internacional do trabalho significa que: de um lado estão os países exportadores de produtos primários e de matérias-primas e do outro os países altamente industrializados exportando os produtos manufaturados. DINIZ, Eli. A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; GRANZIERA, Rui G. (Org.). **Getúlio Vargas e a economia contemporânea**. Campinas, SP: Ed. da UNICAMP, 1986, p. 42.

âmbito das relações de trabalho internacionais. Desta forma, torna-se comum, por exemplo, uma empresa alemã (Volkswagen) instalar fábricas no Brasil, na Argentina, Canadá, Equador, e outros, enquanto os produtos industrializados dos países do Terceiro Mundo serviam para abastecer o mercado mundial<sup>149</sup>.

Assim, as duas décadas que seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial, uma etapa do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, por um conjunto de fatores históricos, têm sido consideradas como uma fase sem precedentes de expansão e revitalização do capital, pela inclusão em sua órbita da “totalidade das forças produtivas globais”, nas palavras de István Mészáros. Este autor realiza, também, uma análise sobre o processo de desenvolvimento do capital no período do pós-guerra. Chamando atenção para as irreconciliáveis contradições inerentes a elas, o autor ressalta três dimensões principais que caracterizaram a pretendida “reestruturação da economia” no referido período:

- a) o problema da produtividade autodestruidora do capital (isto é, a produtividade, em última instância, autodestruidora do capital); b) as demandas crescentes do complexo militar-industrial em confronto com o restante da economia; e, c) a emergência de áreas industrializadas do “Terceiro Mundo” – sob a irrefreável dinâmica da auto-expansão do capital – como competidoras diretas do capital “metropolitano”<sup>150</sup>.

Com a forte intervenção do Estado, os países de economia industrializada alcançaram um expressivo crescimento em escala global. Contudo é necessário relativizar a ideia de que houve uma prosperidade geral, vivida e sentida por todas as nações (e por toda a população) do planeta em grau e intensidade única. Hobsbawm faz uma análise pormenorizada com a intenção de clarear as peculiaridades da abrangência e da intensidade do grande *boom* mundial dos anos conhecidos como Era de Ouro nos distintos países. No caso do Terceiro Mundo (que inclui a América Latina), houve, conforme o autor, uma diminuição acentuada dos países com economia dependente da agricultura<sup>151</sup>.

É oportuno colocar, ainda, que, mediante a nova fase de integração da economia mundial, liderada pelos Estados Unidos, as principais nações resolveram organizar instituições financeiras com a finalidade de orientar e disciplinar a atuação dos países por meio de acordos e tratados, quando o segundo grande conflito mundial chegava ao seu final.

<sup>149</sup> HOBBSAWM, Eric. HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 275.

<sup>150</sup> MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2009, p. 1072.

<sup>151</sup> HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995p. 253-256.

Assim, em 1944, em Bretton Woods (Estados Unidos), foram criadas duas instituições: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com o propósito de contribuir para a reconstrução e o crescimento dos países aliados no período do pós-guerra, além de supervisionar o sistema monetário internacional e manter a estabilidade do câmbio. Estas duas instituições financeiras continuam interferindo na implementação e aprofundamento de políticas nas áreas econômica e social dos países até os dias atuais, no sentido de favorecer a reprodução do capital. A atuação do FMI e do BIRD foi complementada, no início, por um conjunto de negociações e acordos no campo do comércio internacional, com o propósito de estabelecer regras para que se evitasse o protecionismo devido às altas tarifas impostas pelos governos. Resultando, então, a criação, em 1947, Acordo Geral sobre Tarifas e Comércios (GATT), visando reduzir as barreiras comerciais, orientar os países membros ao livre comércio, livre movimento de capitais e manutenção de moedas estáveis.

Em 1995, foi instituída a Organização Mundial do Comércio (OMC), outro organismo internacional, cuja missão principal era dar continuidade às negociações comerciais e financeiras até então comandadas pelo GATT. No âmbito da OMC, existem vários acordos ligados a diferentes campos do comércio, como o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS), que regulamenta a liberação dos serviços internacionais, dentre eles a educação<sup>152</sup>.

No final dos anos 1960 e início dos anos 1970, o panorama da economia mundial começava a dar sinais de mudanças, uma nova crise do capitalismo se aproximava. A denominada Era de Ouro começava a perder vitalidade e brilho. Alguns fatores são apontados por Eric Hobsbawm<sup>153</sup> para tentar explicar mais um momento de acirramento das contradições que são próprias do desenvolvimento histórico deste modo de produção. São eles:

1. o poder econômico hegemônico dos EUA<sup>154</sup> vai aos poucos declinando. O advento da crise é marcado, também, por uma desaceleração do crescimento das economias mundiais industrializadas, de um modo geral, após um período de grande expansão que se estendeu até

---

<sup>152</sup> HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco mundial, OMC e FMI: impactos nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 7-12.

<sup>153</sup> HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 259; 394; 398-399; 401-405.

<sup>154</sup> “Deve-se ter sempre em mente que em 1950 só os EUA tinham mais ou menos 60% de todo o estoque de capital de todos os países capitalistas avançados, produziam mais ou menos 60% de toda a produção deles, e mesmo no auge da Era de Ouro (1970) ainda detinham mais de 50% do estoque total de capital de todos esses países e eram responsáveis por mais da metade de sua produção”. *Ibid.*, p. 270.

o início da década de 1970<sup>155</sup>. Deve-se ressaltar que essa queda de crescimento não se refletiu, num mesmo grau de intensidade, em todos os países. Hobsbawm explicita que, nas regiões do capitalismo desenvolvido, apesar do ritmo ter diminuído, teve continuidade o crescimento. Já em outros países, o panorama foi menos “cor-de-rosa”. É o caso da África, da Ásia Ocidental e da América Latina, onde o Produto Interno Bruto (PIB) per capita não apresentou nenhum crescimento<sup>156</sup>.

2. o desenvolvimento de uma nova forma de organização da produção e das relações de trabalho dentro dos marcos do capitalismo monopolista conhecida como toyotismo ou ohnoísmo. O modelo de produção em série e de massa, intitulado fordismo, que havia servido de referência para a expansão da indústria automobilística nos Estados Unidos e outros países da Europa desde os primeiros anos do século XX vai sendo substituído, paulatinamente, por outros processos de produzir mercadorias (“flexibilidade produtiva”): o toyotismo<sup>157</sup>, que teve a sua gênese no período do pós-guerra, nas fábricas japonesas de automóveis.

Moraes Neto, com base, principalmente, nos estudos de Marx, discute a constituição dos modelos fordismo/taylorismo e do toyotismo. Ao procurar demonstrar as condições históricas que geraram a criação da “forma particular do processo de trabalho industrial” intitulada toyotismo, no Japão nas décadas de 1950 e 1960, o autor esclarece que os fabricantes japoneses enfrentaram muitos obstáculos quando decidiram investir no mercado de automóveis, no imediato do pós-guerra, tais como: escassas experiências das montadoras do país; modesta produção da indústria automobilística local; fragmentação das fábricas com demanda de vários tipos de veículos (carros luxuosos, caminhões, automóveis pequenos); disputa entre as várias montadoras que disputavam o mercado (Toyota, Nissan, Mitsubishi, dentre outras)<sup>158</sup>. Tais características do mercado japonês à época, conforme Moraes Neto tornaram inviável o desenvolvimento das duas principais estratégias produtivas, desenvolvidas pelas montadoras de automóveis dos Estados Unidos: “a produção padronizada

<sup>155</sup> Conforme Hobsbawm, “nos doze meses a partir de julho de 1972, o PIB real nos países da OCDE subiu 7,5%, e a produção industrial real 10%”. *Ibid.*, p. 281.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 395.

<sup>157</sup> Antunes resalta os seguintes traços constitutivos básicos do modelo toyotista: a) produção voltada e conduzida pela demanda; b) produção variada, diversificada e pronta para suprir o consumo; c) produção sustentada na existência do “estoque mínimo”; d) aproveitamento máximo do tempo de produção (*just in time*); e) reposição dos estoques após as vendas (*Kanban*); f) processo produtivo flexível – um trabalhador operando com várias máquinas (polivalência); g) flexibilização das relações do trabalho. ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metáforas e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997, p. 26-27.

<sup>158</sup> MORAES NETO, Benedito. **Século XX e o trabalho industrial**: Taylorismo/fordismo, ohnoísmo e automação em debate. São Paulo: Xamã, 2003, p. 77-78.

e em grande escala, baseada no uso generalizado de equipamentos dedicados, e a integração vertical”<sup>159</sup>.

3. o crescimento do desemprego e as novas formas de relação do trabalho. A tendência de introdução das máquinas para intensificar a produtividade do capital, que já vinha se efetivando nos primeiros anos do pós-guerra ganha proporções alarmantes. A mecanização do trabalho nas indústrias da maioria das regiões do mundo capitalista contribuiu decisivamente para a dispensa de um quantitativo incalculável de força de trabalho, que teve de buscar formas alternativas de emprego para satisfazer as suas necessidades de vida<sup>160</sup>, como por exemplo, o emprego informal. O desemprego, que durante a Era de Ouro parecia ter declinado, volta a ser um fator determinante da crise que segue o seu curso na década de 1970 e, principalmente, a partir dos anos 1980.

Hobsbawm, ao refletir sobre a lógica da mecanização da indústria no mundo e seus efeitos sobre o trabalho humano, faz uma observação sobre o caso do Brasil. Ele mostra como essa situação, também, estava ocorrendo em nosso país, na década de 1990, apesar de suas peculiaridades: “Mesmo barato como é o trabalho no Brasil, em comparação com Detroit e Wolfsburg, a indústria automobilística em São Paulo enfrentava os mesmos problemas de crescente redundância de trabalho causada pela mecanização que em Michigan e na Baixa Saxônia, ou assim disseram ao autor líderes sindicais em 1992”<sup>161</sup>. O aumento das taxas de desemprego, nos diferentes países do mundo, explicitadas por Hobsbawm<sup>162</sup>, dá uma ideia do agravamento da situação dos trabalhadores, que tiveram de buscar novas formas de lutas e reivindicações diante do processo de desmobilização dos movimentos sindicais, gerado tanto pelo agravamento do quadro econômico como pela política dos governos filiados aos preceitos liberais.

4. a intensificação das disputas políticas, ideológicas e teóricas entre os defensores dos princípios keynesianos e os seguidores dos fundamentos do livre comércio que buscam expor os seus argumentos econômicos. Os defensores do keynesianismo frisam que os altos salários,

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>160</sup> Como afirmam Engels e Marx: “O primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitam a satisfação destas necessidades, a produção da própria vida material, e de fato este é um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, como há milhares de anos, deve ser cumprido todos os dias e todas as horas, simplesmente para manter os homens vivos”. KARL, Marx; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1989, p. 39.

<sup>161</sup> HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 403.

<sup>162</sup> “O desemprego na Europa Ocidental subiu de uma média de 1,5% na década de 1960 para 4,2% na de 1970. No auge do *boom* em fins da década de 1980, estava em média de 9,2% na Comunidade Européia, em 1993, 11%. Metade dos desempregados (1986-7) se achava sem trabalho há mais de um ano, um terço há mais de dois”. HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 396.

o pleno emprego e as políticas sociais alavancaram a demanda de consumo, que geraram a expansão. Os seguidores do liberalismo, denominado a partir daí de neoliberalismo<sup>163</sup>, afirmam ser fundamental o controle dos altos índices de inflação e o corte dos gastos tanto na área do governo como das empresas privadas, de forma a favorecer o lucro, tido como a alma do desenvolvimento econômico.

De fato, pode-se dizer que as ideias e as teorias do neoliberalismo estiveram “latentes” desde os anos 1950 e 1960, ainda que secundarizadas, tendo em vista as condições históricas da sociedade capitalista que, naquele momento, favoreceu o desenvolvimento dos princípios formulados por John Maynard Keynes.

Os postulados do neoliberalismo que passaram a ganhar força, nos anos de 1970 e 1980, tornaram-se fonte de inspiração para os governos de países como os Estados Unidos e a Inglaterra fundamentarem as suas políticas econômicas e sociais. Friederich Hayek e Milton Friedman são considerados os principais ideólogos dos princípios do neoliberalismo<sup>164</sup>, que tomou corpo a partir da segunda metade dos anos 1970 e que se estendeu ao longo do século XX e início do século XXI.

Milton Friedman, ao fazer uma análise sobre o significado de “liberalismo” em geral e, nos Estados Unidos dos meados do século XX, em particular, bem como sobre o que é ser “liberal”, explicita a função do Estado frente ao mercado livre:

A existência de um mercado livre não elimina, evidentemente, a necessidade de um governo. Ao contrário, um governo é essencial para a determinação das “regras do jogo” e um árbitro para interpretar e pôr em vigor as regras estabelecidas. O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos – e, por isso, minimizar a extensão em que o governo tem que participar diretamente do jogo. O aspecto característico da ação política é o de exigir ou reforçar uma conformidade substancial. A grande vantagem do mercado, de outro lado, é a de permitir grande diversidade, significando, em termos políticos, um sistema de representação proporcional<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> Ver o artigo de ORSO, Paulino José. Neoliberalismo: equívocos e consequências. In: LOMBARDI, José Claudine; SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2007, p. 163-183.

<sup>164</sup> Friederich Hayek (1899-1992) e Milton Friedman (1912-2006) são dois economistas (um austríaco e o outro americano) de renome internacional, que além de desenvolverem uma sólida trajetória acadêmica tiveram participação e influência efetiva na conformação política dos governos das mais diversas regiões do mundo no século XX e nos anos iniciais do século XXI. Os dois pensadores, apesar de diferenças conceituais, procuram expor em seus escritos os postulados do denominado neoliberalismo, realizando uma oposição crítica ao ideário socialista.

<sup>165</sup> FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 23.

Friedrich Hayek, por sua vez, apesar de fazer ressalvas ao liberalismo do tipo *laissez-faire*, também se coloca como um ardoroso defensor da livre concorrência do mercado. No livro *O caminho da Servidão* publicado em 1944, o autor escreve:

É importante não confundir a oposição a essa espécie de planejamento com uma dogmática atitude de *laissez-faire*. A doutrina liberal é a favor do emprego mais efetivo das forças da concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos, e não de deixar as coisas como estão. Baseia-se na convicção de que, onde exista a concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais. Essa doutrina não nega, mas até enfatiza que, para a concorrência funcionar de forma benéfica, será necessário a criação de uma estrutura legal cuidadosamente elaborada, e que nem as normas legais existentes, nem as do passado, estão isentas de grandes falhas. Tampouco deixa de reconhecer que, sendo impossível criar as condições necessárias para tornar efetiva a concorrência, seja preciso recorrer a outros métodos capazes de orientar a atividade econômica. Todavia, o liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais<sup>166</sup>.

Mesmo considerando a concorrência um “método superior” na organização da economia, Hayek, conforme se pode deduzir do trecho citado acima, não descarta a presença de certo tipo de intervenção promovida por meio de uma “estrutura legal cuidadosamente elaborada” para conduzir as atividades individuais. Nesse sentido, o Estado, ainda segundo o pensador austríaco, não ficaria sem nenhuma função, pois a essa instituição social caberia o papel de construir uma estrutura legal “inteligente” e a ser “sempre aperfeiçoada”, necessária para o adequado funcionamento de um sistema eficaz de livre concorrência<sup>167</sup>.

A situação do Brasil, nas décadas de 1960 e 1970, país integrante do mundo capitalista globalizado, precisa, certamente, ser considerada, tendo em vista o quadro internacional descrito acima de forma sintética. Octavio Ianni faz referência à crise política e econômica que o país enfrentava, no período de 1961 a 1964<sup>168</sup>. Os partidos que hegemonizavam o cenário político desses anos, em particular a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) radicalizavam em suas posições, gerando disputas acirradas que contribuía no aumento da instabilidade no interior da sociedade brasileira. Além disso, outro ingrediente era acrescentado à crise política: o “divórcio” entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional que disputavam projetos diferenciados. Enquanto o

<sup>166</sup> HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990, p. 58.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>168</sup> Durante este período ocuparam a Presidência da República: Jânio Quadros (31 de janeiro a 25 de agosto de 1961); Ranieri Mazzilli (25 de agosto a 7 de outubro de 1961) e João Goulart (7 de outubro de 1961 a 1 de abril de 1964).

Legislativo, em sua maioria, ligado ao segmento agrário, defendia a economia primária exportadora, o Executivo, vinculado ao setor urbano-industrial, pleiteava o desenvolvimento da indústria<sup>169</sup>.

Ianni afirma que, ao mesmo tempo, as massas urbanas, cada vez mais politizadas e numerosas, representadas pelas camadas médias e pelo proletariado, mobilizavam-se, demonstrando descontentamento com o desenrolar dos acontecimentos da época. Tornam-se comuns, nas grandes cidades do país, as assembleias, comícios e greves de trabalhadores com o propósito de reivindicar melhorias salariais e de condições de vida.

O autor chama a atenção para o agravamento e pontos de estrangulamentos na economia. O processo de industrialização e o crescimento acentuado da população urbana tornavam evidente uma série de desequilíbrios sociais, que exigia reformas institucionais por parte do poder público. Dentre as “reformas de base” que eram requeridas estavam aquelas ligadas aos setores agrário, tributário e universitário. Neste caso, os problemas de ordem política entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo gerariam “dilemas cruciais” na implementação dos planos de desenvolvimento da economia propostos pelos Presidentes que governaram o país, nessa época<sup>170</sup>.

A crise econômica do Brasil, no período de 1961 a 1964, expressava-se, conforme Ianni, do seguinte modo: “reduziu-se o índice de investimentos, diminuiu a entrada de capital externo, caiu a taxa de lucro e agravou-se a inflação”<sup>171</sup>. O autor coloca, ainda, que todos os dados referentes aos anos 1961-1964 indicam que houve o encerramento da fase de expansão e de diferenciação da economia que marcou a época anterior (1947-1960).

A inflação passou a constituir um dos aspectos básicos da economia brasileira, desde governo de Juscelino Kubitschek (1956 a 1960), quando ele procurou colocar em prática o seu “Programa de Metas”, com o propósito de acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico do país, no sentido de aprofundar o processo de acumulação e consolidar o capital industrial<sup>172</sup>.

A política anti-inflacionária, com a finalidade de produzir estabilidade financeira e cambial, tornou-se um dos pontos centrais dos governos de Jânio Quadros e de João Goulart,

---

<sup>169</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986, p. 195-201.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 207-222.

<sup>171</sup> Os dados sobre a economia brasileira, citados por Ianni, confirmam que as taxas de crescimento declinaram (enquanto em 1961 o índice de crescimento era de 7,3% em 1964 caiu para 3,1%). Quanto às taxas da inflação os dados indicam forte crescimento (enquanto em 1961 o índice da inflação era de 38,1% em 1964 atingia 91,6%). *Ibid.*, p. 196; 208.

<sup>172</sup> A mobilização social e política que vinha se processando no país desde a década de 1950 em prol da expansão industrial contribuiu para a criação de um clima favorável na direção da implementação do ambicioso projeto econômico de Juscelino Kubitschek.

bem como os subsequentes. Essa política de combate à inflação, muitas vezes não foi executada conforme prevista nos programas econômicos, devido às fortes pressões exercidas pelos representantes dos setores da indústria e pelos trabalhadores assalariados (proletariado urbano, funcionalismo civil e militar)<sup>173</sup>. Deve-se acrescentar que, no período, intensificaram-se a entrada de capital estrangeiro como uma das estratégias para alavancar o desenvolvimento da economia capitaneado pelo Estado.

Ianni assinala que o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, proposto pelo governo de João Goulart para ser operacionalizado nos anos de 1963 a 1965, encontrou um clima político favorável, tendo em vista a disposição dos Estados Unidos da América (EUA) em oferecer apoio financeiro aos países da América Latina. A iniciativa dos americanos em disponibilizar recursos para financiar o desenvolvimento econômico e social do Brasil faz parte das ações desencadeadas no âmbito da denominada Guerra Fria: uma disputa pela hegemonia de poder sobre o planeta que se estabeleceu entre EUA e a União Soviética (URSS), as duas grandes potências que emergiram logo após o final da Segunda Guerra Mundial, e se prolongou até a década de 1980. Conforme as reflexões de Ianni:

A Conferência de Punta Del Este [1961], a Carta ali elaborada e a criação da Aliança para o Progresso eram todas manifestações diretas da crise de liderança dos Estados Unidos na América Latina, devido aos acontecimentos havidos em Cuba. Essa foi a razão por que o governo dos Estados Unidos concordou em preconizar e apoiar a elaboração de planos e programas de desenvolvimento econômico nos países da América Latina<sup>174</sup>.

O que, de fato, os Estados Unidos pretendiam era ampliar o seu raio de influência política e econômica em toda a América Latina. Para isso, não mediu esforços para firmar acordos de cooperação técnica e financeira que, supostamente, visavam promover o desenvolvimento econômico e social do denominado Terceiro Mundo. No campo da educação e, em especial com relação à política do livro didático, muitos programas e projetos foram empreendidos no Brasil com a ajuda financeira dos Estados Unidos no decorrer das décadas de 1950 e de 1960<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986, p. 201-220.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 209-210.

<sup>175</sup> Sobre os acordos de cooperação entre os Estados Unidos e Brasil no campo da educação nas décadas de 1950 e 1960 consultar PAIVA, Edil Vasconcellos; PAIXÃO, Léa Pinheiro. **A americanização do ensino elementar no Brasil?**. Niterói: EdUFF, 2002; ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

Na década de 1960, no que tange a educação, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social abria espaço para a educação, contemplando “como prioridades, as questões da expansão do ensino primário, do desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e da formação e treinamento do pessoal técnico”<sup>176</sup>.

De acordo com Ghiraldelli Júnior, mesmo o Brasil vivendo um momento conturbado devido à pressão dos setores conservadores e o solapamento das instituições democráticas pelos “agentes do imperialismo americano e europeu”, o presidente João Goulart conseguiu empreender ações voltadas para o desenvolvimento da educação brasileira. Nesse sentido, argumenta o autor:

De 1961 a 1964 o Governo Federal aumentou em 5,93% seus gastos com educação. Em 1962 veio a público o Plano Nacional da Educação que, seguindo as prescrições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61), impôs ao governo a obrigação de investir no mínimo 12% dos recursos dos impostos arrecadados pela União para a educação. Tal plano, contendo metas quantitativas e qualitativas, (...), era um instrumento claro e concreto de objetivos que o governo se obrigara alcançar em oito anos<sup>177</sup>.

No mesmo momento histórico, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 4.024 começou a ganhar forma, mais especificamente em 29 de abril de 1947 quando o Ministro de Educação do governo Eurico Gaspar Dutra - Clemente Mariani constituiu uma Comissão de educadores<sup>178</sup> para elaborar um projeto, o qual em seguida (1948) seria enviado para apreciação do Congresso Nacional. Após um longo período de discussão, momento de arquivamento, recebimento de um substitutivo e de muitas emendas, finalmente, em 20 de dezembro de 1961, o projeto da primeira LDBEN foi sancionado pelo Presidente da República João Goulart. Fruto de disputas acirradas devido aos interesses dos diferentes segmentos da sociedade, a referida Lei que passou a nortear a educação no país foi considerada por alguns, uma vitória e por outros, uma derrota, segundo análise feita por Ghiraldelli Júnior. Leia o que escreve o autor:

Anísio Teixeira considerou a aprovação da LDBEN uma “meia-vitória, mas uma vitória”. Carlos Lacerda, do lado oposto, comentou que “era a Lei a que

<sup>176</sup> GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 133.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 133-134

<sup>178</sup> A referida Comissão contou com a participação de pessoas com relevantes serviços prestados à educação do Brasil, tais como: Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Pedro Calmon, Alceu de Amoroso Lima, Padre Leonel Franca. MARIANI, Clemente. Exposição de Motivos: Anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, v. 68, n. 160, set./dez. de 1987, p. 627-630.

pudemos chegar”. Todavia, boa parte dos integrantes da Campanha da Escola Pública considerou a aprovação do projeto como uma derrota popular e o sancionamento da Lei pelo Presidente João Goulart “uma traição” para com as forças democráticas e populares<sup>179</sup>.

É pertinente, no âmbito desta pesquisa, ressaltar que, não se encontra no texto da LDBEN sancionada em 1961, um artigo que trata, em especial, a respeito da obrigação do Estado em atender estudantes dos graus de ensino pré-primário, primário e médio (secundário, técnico e formação para o magistério) com material escolar ou qualquer outro tipo de assistência (alimentação) e de serviços (médicos e odontológicos)<sup>180</sup>. Assim, percebe-se que a referida Lei da educação brasileira não fazia referência à distribuição de materiais didáticos, dentre eles os livros didáticos, pelo poder público<sup>181</sup>.

Quanto à questão mais específica do mercado editorial brasileiro (indústria gráfica), nos anos finais da década de 1950 e início da década de 1960, segundo Hallewell, houve um incentivo considerável nesse setor, como parte da política econômica empreendida pela gestão do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960) voltada para a aceleração da indústria brasileira em geral, por meio da entrada de capitais estrangeiros. Naquela época, com o apoio do governo Kubitschek, conforme o autor, “a indústria gráfica crescerá 143,3% entre 1950 e 1960, a quinta maior taxa de crescimento entre as indústrias do país (ainda que muito desse crescimento representasse recursos para a produção de jornais)”<sup>182</sup>.

Hallewell chama a atenção, ainda, que nesse período os “livros didáticos continuavam a oferecer segura retaguarda para muitas editoras e uma renda razoável para os seus autores mais bem sucedidos”, como era o caso de Osvaldo Sangiorgi, que em meados da década de 1950 chegou a vender, em um ano, 300.000 exemplares de seu livro de Matemática destinado ao ensino secundário, enquanto seus principais concorrentes venderam cerca de 80.000 exemplares<sup>183</sup>.

<sup>179</sup> GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 115-116.

<sup>180</sup> O Projeto de Lei, em anexo à Exposição de Motivos (LDBEN de 1961) de Clemente Mariani, no Título I que trata do Direito à Educação (Art., 1º, Inciso IV, Alínea c) trazia uma prescrição relacionada a esta questão: “assistência aos alunos que delas necessitarem, sob forma de fornecimento gratuito, ou a preço reduzido, de material escolar, vestuário, alimentação e serviços médicos e dentários”. Esta prescrição foi retirada da LDBEN aprovada em 1961. MARIANI, Clemente. Exposição de Motivos: Anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, v. 68, n. 160, set./dez. de 1987, p. 640.

<sup>181</sup> No Título II (Art. 3º, Inciso II), a LDBEN de 1961 diz que: “o direito à educação é assegurado pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobrigam dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos”. No entanto, não fica claro a natureza desses recursos.

<sup>182</sup> HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil: sua história**. São Paulo: T. A. Queiroz: Ed. da Universidade de São Paulo, 1985, p. 442-443.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 442.

Retomando a análise do contexto social do Brasil é possível afirmar que o panorama da crise econômica e política, que marcou os anos de 1960, tem prosseguimento com a instalação da ditadura militar instaurada por golpe de Estado. Este fato culminou com a deposição do, então, Presidente João Goulart em 1964 e se estendeu até 1985, abrindo espaço para uma sucessão de governos<sup>184</sup> que se revestiram de um caráter autoritário e ditatorial. José Willington Germano, no seu livro *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)* realiza uma reflexão com o propósito de explicar o significado (a natureza) do Estado durante o período da ditadura militar (1964-1985), tendo como referência autores que estudaram essa questão, tais como Norberto Bobbio, Guillermo O'Donnell, Florestan Fernandes, Carlos Nelson Coutinho, Francisco C. Weffort, Octavio Ianni. Germano afirma que

A nossa perspectiva, pois, é a de aceitar que o qualificativo autoritário – devido à sua generalidade – é insuficiente para caracterizar o Estado pós-1964. Na verdade, ele se revestiu de um caráter ditatorial. Não nos referimos à ditadura no sentido abrangente da dominação de uma classe sobre outra ou de um conjunto de classes sobre outras, mas à forma pela qual essa dominação ocorre na esfera da sociedade política – ou Estado em sentido estrito -, ou seja, à ditadura como forma de governo ou regime político contraposto à democracia<sup>185</sup>.

O regime político que se estabeleceu em 1964, com a ascensão dos militares no comando do Brasil, concedeu amplos poderes ao chefe do Executivo, que passou a governar por meio de um conjunto de Atos Institucionais (AI) e de emendas constitucionais. O Congresso Nacional foi desmobilizado por conta de medidas autoritárias do Poder Executivo, sempre em nome da democracia e de uma suposta ameaça que pairava sobre a Segurança Nacional. Ao tratar da “montagem” da ditadura militar no país, Germano descreve a série de Atos Institucionais decretados pelos Presidentes que se alternaram no poder, durante os anos de 1960 a 1970. Com o Ato Institucional nº 5 (AI-5), o mais emblemático desse aparato legal, assinado pelo General Costa e Silva, em 1968, o “Estado de Segurança Nacional assume a sua forma mais acabada”. Ou seja, cabia ao Poder Executivo legislar sobre todas as matérias; censurar os meios de comunicação; decretar o recesso do Congresso Nacional; decretar

---

<sup>184</sup> Sequência de Presidentes do período da ditadura militar: General Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), General Artur da Costa e Silva (1967-1969), General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), General Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979) e General João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985). Nenhum desses Presidentes foi eleito por meio do voto direto.

<sup>185</sup> GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 25.

intervenção nos Estados e Municípios; suspender direitos políticos e cassar mandatos de cidadãos eleitos<sup>186</sup>.

É importante dizer que o golpe de Estado de 1964 foi gerado num momento histórico determinado, sendo, portanto, necessário considerar os fatores sociais que engendraram essa situação. Para explicar o contexto da época Germano ressalta, em primeiro lugar, que no âmbito do Brasil, diante das medidas ambíguas empreendidas pelo Estado na primeira metade dos anos 1960, quanto às demandas do novo patamar de acumulação de capital e as “reformas de base”, intensificaram-se as lutas de classes, com a participação mais intensa dos trabalhadores que passaram a questionar a dominação da burguesia. Cresceu também a participação de outros setores da sociedade civil ligados à educação (União Nacional dos Estudantes/UNE), à Igreja Católica (Movimento de Educação de Base), às Ligas Camponesas e aos Sindicatos Rurais. No âmbito internacional, os Estados Unidos, ao perceberem seus poderes, enquanto potência capitalista abalado pela “revolução socialista de Cuba”, retomaram os princípios da Guerra Fria, com a finalidade de desenvolver uma ofensiva anticomunista na América Latina. Nesse sentido, o governo americano lançou mão de programas de apoio financeiro, bem como de intervenção em favor de forças tidas como antidemocráticas e golpistas em países como no caso do Brasil<sup>187</sup>.

Quanto à política econômica, o governo militar procurou formular e colocar em prática programas, com a pretensão de enfrentar questões relacionadas à crise que, desde os anos iniciais da década de 1960, vinha determinando uma queda acentuada no ritmo de desenvolvimento da economia nacional. Ao analisar a política econômica empreendida pelos Presidentes militares durante o período de 1964 a 1985, Ianni coloca que as diretrizes adotadas por esses governantes seguiram orientações consideradas da mesma natureza. Dentre as principais metas pleiteadas e realizações da época, o autor ressalta:

Reduzir a taxa de inflação; incentivar a exportação de produtos agrícolas, minerais e manufaturados; racionalizar o sistema tributário e fiscal; estimular, sob controle governamental, o mercado de capitais; criar condições e estímulos novos à entrada de capital e tecnologia estrangeiros; conter os níveis salariais em todos os setores da produção; estimular a modernização das estruturas urbanas; executar o plano habitacional; criar a indústria petroquímica; estabelecer novos objetivos e criar novos meios na ocupação e dinamização da economia da Amazônia; ampliar os limites do “mar territorial”; defender e estimular a indústria do café solúvel; formular uma política brasileira de energia nuclear; modernizar as estruturas

---

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 56-68.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 49-52.

universitárias; retomar os estudos sobre a reforma agrária; propor o plano de “integração nacional”; etc.<sup>188</sup>.

Nesse período o poder do Estado tornou-se forte em todos os setores da economia nacional. O governo buscou reorganizar o funcionamento do mercado financeiro e administrar com firmeza a atuação da força de trabalho, com o propósito de assegurar o processo de acumulação do capital e acelerar o ritmo de crescimento econômico do país. “Os militares no poder tinham em mente construir uma ‘potência’, garantir a ‘segurança nacional’ e obter a ‘legitimação’ através da construção de grandes obras”<sup>189</sup>. A tendência do processo de acumulação e concentração de capitais que se configurava no mundo e no país favoreceu sobremaneira a expansão do setor privado.

A política econômica brasileira, sob o comando dos militares, procurou adotar medidas para incentivar o investimento de capital proveniente de outros países e a importação de tecnologia. Na época, o que já vinha ocorrendo, tornou-se uma rotina: a instalação de um número cada vez maior de empresas multinacionais em solo brasileiro. Desta maneira, nas palavras de Ianni:

A política econômica governamental e as tendências de expansão da empresa multinacional combinaram-se positivamente. Assim, as relações entre o Estado e a Economia surgem sob uma nova perspectiva. À medida que o poder público foi levado a manipular as condições da vida econômica, de modo cada vez mais amplo e profundo, criaram-se novas perspectivas para o funcionamento e a expansão da empresa privada, nacional ou estrangeira. Isto é, o Estado foi levado a intervir de modo crescente na economia, principalmente para aperfeiçoar as condições propícias aos investimentos e negócios privados. Por um lado, o poder público reelaborou e aperfeiçoou as garantias políticas, para que os investidores estrangeiros pudessem sentir os seus interesses assegurados. (...). Por outro lado, o poder público também reelaborou e aperfeiçoou as condições indispensáveis ao funcionamento adequado (do ponto de vista da empresa privada) dos mercados de capitais e força de trabalho. Nesse sentido, também, é que o intervencionismo estatal fazia parte necessária do sistema de garantias para o funcionamento e o florescimento da empresa privada, nacional e internacional<sup>190</sup>.

A política econômica do regime militar conduzida no sentido de aperfeiçoar as condições para o funcionamento e prosperidade da empresa privada requereu do Estado, entre

---

<sup>188</sup> IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986, p. 229.

<sup>189</sup> GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 72.

<sup>190</sup> IANNI, Octavio **Estado e planejamento econômico no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986, p. 274.

outras atitudes, a intervenção na gestão da força do trabalho. Isto resultou, conforme Germano, em três medidas do poder público: a) a regulação do preço da força de trabalho por meio da fixação do valor do salário; b) a disciplina do trabalho com a utilização de vários mecanismos de repressão dos movimentos sindicais; e, c) a insegurança no trabalho devido a leis que reduziam a estabilidade no emprego<sup>191</sup>.

No decorrer do período militar (1964-1985) o Brasil passou por momentos de forte repressão e por momentos de liberalização política. As lutas de classe, os embates travados entre os setores de oposição e o Estado mantiveram-se presentes e tornaram-se mais acirrados, principalmente a partir da segunda metade dos anos 1970 quando a crise da sociedade capitalista, anteriormente referida, intensificou-se tanto no plano internacional como no nacional. Nesse período, cresceu, no interior da sociedade civil, um movimento em prol da recuperação dos direitos constitucionais perdidos, como por exemplo, a eleição do Presidente da República por meio do voto direto. Segundo Germano, com o crescimento da mobilização da sociedade brasileira, o governo militar passou por um longo período de crise, que o conduziria ao declínio e ao esgotamento dessa forma de poder.

Em 1985, com o final da gestão do General João Baptista de Oliveira Figueiredo e a eleição de Tancredo Neves para ocupar o cargo de Presidente da República, via eleição pelo Colégio Eleitoral, teve início a denominada Nova República. Com a morte de Tancredo Neves, a Nova República, de fato, foi conduzida pelo vice José Sarney, um dos “artífices da ditadura” no Congresso Nacional<sup>192</sup>.

No tocante ao campo da educação, deve-se considerar que o setor, no transcorrer dos anos sob o comando dos presidentes militares, foi certamente influenciado pelas metas e ações empreendidas pelo Estado, nos âmbitos da economia e da política. De acordo com Sanfelice, da mesma forma como ocorreu na esfera da economia, na área da política educacional “também se deu a participação externa, em geral por meio dos chamados Acordos MEC-USAID”<sup>193</sup>. Esses Acordos realizados entre o Brasil e os Estados Unidos, na década de 1960, tiveram forte impacto na definição e no planejamento de programas e projetos desenvolvidos pelo governo nos diferentes graus de ensino (1º, 2º e 3º graus). Neste capítulo, serão discutidos de maneira pormenorizada, os Acordos MEC-USAID e a política do livro desenvolvida pelo Ministério da Educação nos anos de 1960.

---

<sup>191</sup> GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2011, p. 72-73.

<sup>192</sup> *Ibid.*, p. 94-96.

<sup>193</sup> SANFELICE, José Luís. O Estado e a política educacional no regime militar. In: SAVIANI, Dermeval (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória, ES: EDUES, 2010, p. 328.

Durante o período do regime militar foram propostas pelo Estado duas grandes reformas relacionadas à educação no país, com o propósito de adequá-la às exigências do momento histórico, isto é, à acumulação do capital monopolista em esfera global. São elas: a Reforma Universitária (Lei nº 5.540 de 1968) e a Reforma do Ensino de Primeiro e Segundo Graus (Lei nº 5.692 de 1971).

A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, foi elaborada dentro do espírito de autoritarismo que imperava no interior da sociedade brasileira como um todo. Na área educacional, o peso da repressão se fazia sentir nos mais variados segmentos: o movimento dos estudantes, as universidades, os sindicatos dos profissionais da educação. É nesse contexto adverso, onde as vozes contrárias às decisões arbitrárias tomadas pelos chefes do governo eram severamente combatidas, que nasceu a Lei nº 5.692, fruto de um projeto produzido por um grupo de trabalho (1970)<sup>194</sup> cujos membros foram escolhidos pelo então Ministro da Educação, o Coronel Jarbas Gonçalves Passarinho. Fazendo uma comparação com a LDBEN de 1961, Ghiraldelli Júnior explica o caráter autoritário que revestiu o processo de elaboração da Lei nº 5.692:

A LDBEN de 1961 permaneceu treze anos no Congresso e nasceu velha. A LDB de 1971, por sua vez, não chegou a ter um parto com os devidos cuidados; assim, sem que o Congresso pudesse modificá-la, ela veio à luz como queria o governo, tanto que não sofreu nenhum veto presidencial<sup>195</sup>.

No que diz respeito, especificamente à questão da disponibilização de materiais para o ensino de primeiro grau, a Lei 5.692 de 1971, ao tratar do financiamento da educação, determina no art. 62 (§ 1º):

Os serviços de assistência educacional de que trata este artigo destinar-se-ão, de preferência, a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incluirão auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar<sup>196</sup>.

A política econômica empreendida durante os vinte e um anos do regime militar, sob a égide do capital monopolista, embora tivesse promovido o desenvolvimento das forças

---

<sup>194</sup> Membros da Comissão: padre José de Vasconcellos (presidente), Valnir Chagas (relator), Clélia Capanema, Eurídes Brito, Geraldo Bastos da Silva, Nise Pires, Magda Soares, Gildásio Amado e Aderbal Jurema. GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 177.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>196</sup> BRASIL. Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. In: SCHUCH, Vitor Francisco (Org.). **Legislação mínima da educação no Brasil: ensino de 1º, 2º e 3º graus**. Porto Alegre, RS: Sagra, 1984, p. 39.

produtivas que provocou mudanças na estrutura social do Brasil, teve desdobramentos no aprofundamento da crise, principalmente ao longo da década de 1980.

Conforme Neves, as estratégias de “modernização conservadora” implementadas pelos governos militares, sob o patrocínio do capital internacional gerou um processo de crescimento da dívida externa<sup>197</sup> junto aos organismos internacionais financeiros como, o FMI e o Banco Mundial, que, aos poucos, foi limitando a capacidade do país de investir em seu desenvolvimento econômico e social. Além disso, as altas taxas de inflação que já vinham se constituindo numa preocupação há muito tempo, bem como o aumento significativo do número de trabalhadores desempregados contribuíram para o agravamento da situação do país nos anos de 1980, considerados por muitos como os “anos perdidos” para a economia<sup>198</sup>.

Para tentar resolver a situação de crise que o país enfrentava, o governo militar e depois o governo de transição procuraram colocar em prática as chamadas políticas de ajuste econômico: privatização, redução dos gastos públicos, liberalização comercial e financeira, combate à inflação, renegociação da dívida externa com os Organismos Internacionais, reorganização das relações de trabalho, entre outras. Cabe lembrar que, nesse período, o Estado buscou colocar em execução uma sucessão de Planos relacionados diretamente ao setor econômico, um deles o Plano Cruzado (1986), com o mesmo propósito de tentar a estabilização da economia nacional, mas todos fadados ao fracasso. Márcio Pochmann esclarece que:

O Plano Cruzado, em 1986 – o mais bem elaborado plano de estabilização da década -, ruiu diante do esvaziamento das reservas internacionais e do forte poder dos exportadores brasileiros. Os planos de estabilização que o seguiram terminaram canalizando esforços orientados pelo atendimento dos interesses de banqueiros internacionais e, por consequência, dos exportadores e especuladores nacionais, o que contribuiu ainda mais para levar água ao moinho da hiperinflação<sup>199</sup>.

É preciso ressaltar que, durante a década de 1980, quando se processava a distensão, a transição “pelo alto” e a abertura democrática que culminou com a Nova República, o Brasil passou por um momento de mobilização social em prol dos direitos políticos, da educação para os filhos dos trabalhadores e por melhores salários. É dessa época o processo da

<sup>197</sup> “A dívida externa brasileira expandiu-se aceleradamente, saltando de 10% do PIB, em 1967, para 50%, em 1984”. NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1999, p. 31.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>199</sup> POCHMANN, Márcio. Economia brasileira hoje: seus principais problemas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006, p. 115.

Constituinte, que deu origem à Constituição Federal de 1988, em vigor até os dias de hoje. Também, nesse período, teve início a tramitação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei apresentado pelo deputado Octávio Elísio do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Minas Gerais, que resultou na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996.

A década de 1990, no Brasil, é caracterizada pela maioria dos autores como o momento em que o ideário do neoliberalismo<sup>200</sup> foi adotado como uma referência na formulação dos projetos para a política econômica e social como um todo. As razões apontadas para aplicação dos princípios neoliberais são: a crise fiscal do Estado, o déficit público, o aumento dos gastos públicos, o crescimento da dívida externa, as elevadas taxas de inflação, queda da taxa do crescimento econômico. Diante desse quadro, houve necessidade urgente, segundo o governo brasileiro desse período, de efetuar uma ampla reforma do Estado, tendo em conta que a crise daquele momento era tida como uma crise do Estado.

Não se deve esquecer, no entanto, que as razões elencadas como justificativas para a aplicação dos preceitos neoliberais precisam ser vistas tendo como base o contexto mais geral da sociedade capitalista em seu estágio monopólico, quando o capital financeiro se tornou hegemônico. Em outros termos, é necessário entender os fatores que levaram os princípios do neoliberalismo tornarem-se a base dos governos do Brasil da década de 1990 e de outros no mundo, justamente na fase de exacerbação da valorização do capital financeiro em escala global<sup>201</sup>. Chesnais, ao explicitar os traços característicos do processo de mundialização do capital nos anos finais do século XX, coloca que se trata de um fenômeno que ocorre mais na esfera das empresas financeiras do que no âmbito do comércio internacional<sup>202</sup>.

A implementação das medidas de cunho neoliberal no Brasil teve início durante o curto período em que Fernando Collor de Mello<sup>203</sup> esteve à frente da Presidência da República (janeiro de 1990 a setembro de 1992), o qual por meio do processo de *impeachment* foi substituído pelo Vice-Presidente Itamar Franco. No transcorrer das duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002) é que, realmente, o projeto neoliberal ganhou

---

<sup>200</sup> É importante lembrar que, dentre as principais de medidas adotadas pelo movimento neoliberal podem ser destacadas as seguintes: redução das funções do Estado ao mínimo, abertura da economia, liberdade para funcionamento do mercado, inexistência de proteção ao trabalho.

<sup>201</sup> PAULANI, Leda Maria. Projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006, p. 78-79.

<sup>202</sup> CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996, p. 26.

<sup>203</sup> Collor de Mello foi o primeiro Presidente da República eleito de forma direta após o período de Ditadura Militar.

vigor no país, com a efetivação de um conjunto de ações que visavam imprimir mudanças modernizantes na configuração do Estado<sup>204</sup>.

O documento denominado Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado elaborado em 1995, sob a coordenação do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que ocupava a pasta do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), apresenta, em linhas gerais, os pressupostos, o diagnóstico, os objetivos e as diretrizes que orientaram a reforma da administração pública brasileira proposta pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A razão para a realização da reforma, conforme o documento, era buscar uma resposta consistente para a superação da crise do Estado que, embora tenha iniciado nos anos de 1970, aprofundou-se a partir da década de 1980, no Brasil e nas demais regiões do mundo. Esta crise teria sido gerada por fatores como descontrole fiscal, declínio das taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e os altos índices de inflação<sup>205</sup>.

Em que consistiria a reforma do Estado pretendida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso? De acordo com o Plano do MARE, a reforma deveria ser compreendida como uma maneira de redefinir o papel do Estado, que deixaria de ser o “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na sua função de promotor e regulador desse desenvolvimento”<sup>206</sup>. A reforma do Estado que, segundo o documento, envolvia medidas relacionadas ao reajuste fiscal, programas para privatizar empresas estatais, também tinha em vista a implementação de um programa de “publicização”. A publicização consiste na transferência da execução de serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica para o setor público não estatal, mas com subsídios disponibilizados pelo Estado. Esses serviços não eram considerados da abrangência exclusiva de setores do Estado<sup>207</sup>.

Assim, nessa perspectiva, fica implícita a ideia de que o Estado ao assumir prioritariamente a função reguladora e provedora se desobrigaria paulatinamente da tarefa de

---

<sup>204</sup> Neves realiza um estudo interessante sobre o período em que Itamar Franco ocupou a Presidência da República (1992/1994) do Brasil. A autora expõe, com o apoio de dados, a situação da economia e das relações de trabalho, bem como procura estabelecer as relações entre esse contexto e as propostas para a área de educação. O estudo ajuda a compreender como foi sendo preparado o terreno, desde as primeiras iniciativas de Collor de Mello relativas às privatizações de empresas estatais, para que Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda na administração de Itamar Franco, colocasse em prática as políticas de caráter neoliberal. NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p. 5-58.

<sup>205</sup> BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995, p. 10. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documentos>. Acesso em 10/11/2010.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>207</sup> O documento explicita as áreas nas quais o Estado atuaria prioritariamente, e aquelas nas quais sua atuação seria complementar ou subsidiária. *Ibid.*, p. 12-13; 46; 60.

execução direta de serviços sociais tidos como essenciais para o desenvolvimento do país como a educação e a saúde. A execução de tais serviços seria transferida para o setor privado e para o setor público não estatal<sup>208</sup>. O documento sintetiza a reforma do Estado pretendida a partir de quatro objetivos gerais:

1) aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; 2) limitar a ação do Estado àquelas funções que são próprias, reservando em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada; c) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União; e, 4) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.<sup>209</sup>

A reforma do Estado incluía mudanças na área da administração pública brasileira, acusada de ser ineficiente, obsoleta e responsável pela baixa qualidade dos serviços sociais oferecidos pelo Estado. Partindo de uma análise crítica da trajetória histórica de três modelos básicos da administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial, assim como de um diagnóstico bem detalhado da situação da administração no Brasil na década de 1980 e início dos anos de 1990, o Plano do MARE recomendou a administração gerencial.

Por meio de uma série de argumentos, o documento procura demonstrar as razões da administração gerencial se constituir no modelo mais adequado para romper com os entraves impostos pela administração burocrática, que geraram a falta de agilidade e eficiência do Estado<sup>210</sup>. A estratégia da administração gerencial, conforme o documento, volta-se:

1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; 2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e, 3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.<sup>211</sup>

<sup>208</sup> *Ibid.*, p. 12-13.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>210</sup> A dimensão da gestão é colocada no Plano do MARE como um aspecto fundante. É por meio da gestão que a administração pública se torna mais efetiva e eficiente. O modelo gerencial foi considerado o mais adequado para se imprimir qualidade, eficiência e modernização na forma de conduzir a máquina administrativa do Estado. Fazia parte também das estratégias para a realização da reforma do Estado, além da introdução na administração pública da “cultura e das técnicas gerenciais modernas”, o aperfeiçoamento do “sistema jurídico-legal”, o que incluía mudanças no texto da própria Constituição Federal de 1988 (vista como um retrocesso burocrático). *Ibid.*, p. 48-57.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 16.

Observa-se que a administração pública gerencial orienta-se pelo princípio basilar de que o gestor deve traçar metas precisas de forma a alcançar resultados eficientes. Embora seja apregoado que o administrador deva gerir, com autonomia, os recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, ele precisa ter em mente o cumprimento dos objetivos. Nesse tipo de administração, conforme o Plano, o cidadão é considerado um cliente que contribui com impostos e consome os serviços oferecidos pelo Estado. Assim, é preciso que as necessidades do “cidadão-cliente” sejam atendidas com a oferta de serviços de qualidade e a um custo menor. Essa é a lógica que orienta a forma de administração proposta pelo Plano da Reforma do Estado<sup>212</sup>.

É relevante lembrar que a proposta de reforma do Estado idealizada por Fernando Henrique Cardoso e seus Ministros, como não poderia ser diferente, passou ao largo da discussão sobre as contradições da organização da sociedade capitalista contemporânea, em seu estágio atual de aprofundamento do processo de financeirização do capital. As lutas de classes que permearam o momento histórico em que o Plano de Reforma foi proposto pelo governo, também, não são levadas em conta nas proposições feitas no documento.

No campo específico da educação, o governo de Fernando Henrique Cardoso, principalmente os quatro primeiros anos da sua administração, foi marcado pela realização de reformas que visavam imprimir mudanças em todo o sistema educacional. Tais reformas, de certa forma, estavam em consonância com a proposta de redefinição das funções do Estado brasileiro. Peroni desenvolveu um estudo, a partir de um farto material empírico e teórico, com a finalidade de verificar em que medida a redefinição do papel do Estado proposta pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso se materializou no espaço das políticas educacionais implementadas durante a década de 1990. A autora toma como referência as experiências desenvolvidas por duas capitais brasileiras: Campo Grande (Mato Grosso do Sul) e Porto Alegre (Rio Grande do Sul) para, então, situá-las no movimento mais geral da sociedade capitalista<sup>213</sup>.

No que se refere, em especial, às reformas do ensino médio executadas nos anos de 1990, pelo governo brasileiro, pode-se ressaltar os aspectos relacionados com: a) reformulação do currículo, que deu origem aos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio (PCNEM), normatizado pelo Parecer CEB/CNE nº 15, de 01 de junho de 1998 e pela Resolução CEB/CNE nº 03, de 26 de junho de 1998; b) busca do aumento de matrículas entre

---

<sup>212</sup> *Ibid.*, p. 17; 47; 59.

<sup>213</sup> PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

adolescentes de 15 a 18 anos nos cursos de ensino médio; c) canalização de recursos financeiros para a efetivação das reformas previstas para o ensino médio<sup>214</sup>; d) criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), instituído pela Portaria Ministerial n.º 438, de 28 de Maio de 1998, com a finalidade de “avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, para aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania”<sup>215</sup>. Em vigor no país já há mais de dez anos, o ENEM, atualmente, vem passando por mudanças e adaptações, de forma que a sua função inicial tem sido ampliada<sup>216</sup>.

### 2.2.1 A política do livro didático: a legislação, os documentos e a produção acadêmica

A tentativa de delinear, ainda que de maneira simplificada, o contexto da sociedade brasileira durante os anos de 1960, 1970, 1980 e 1990 foi por entender que, em linhas gerais, as políticas de educação, dentre elas o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, empreendidas pelo Estado têm a sua gênese nas determinações da organização da sociedade em certo momento histórico. Daí considerar necessário compreender o movimento da sociedade capitalista em seu estágio contemporâneo (monopolista), em âmbito universal e nacional, bem como as funções do Estado enquanto uma instituição que administra as demandas dessa formação histórica, tendo em vista os interesses dos detentores dos meios de produção e o processo de expansão/acumulação do capital. De acordo com as análises feitas por Mészáros

(...) o Estado moderno altamente burocratizado, com toda a complexidade do seu maquinário legal e político, surge da absoluta necessidade material da ordem sociometabólica do capital e depois, por sua vez – na forma de uma reciprocidade dialética – torna-se uma pré-condição essencial para a subsequente articulação de todo o conjunto. Isso significa que o Estado se afirma como pré-requisito essencial para o funcionamento permanente do sistema de capital, em seu microcosmo e nas interações das unidades particulares de produção entre si, afetando intensamente tudo, desde os

<sup>214</sup> Braz realiza uma investigação criteriosa sobre a questão do financiamento das políticas educacionais no Brasil, tendo como foco central a política de financiamento do ensino médio em Mato Grosso do Sul (1996-2006). BRAZ, Terezinha Pereira. **O financiamento do ensino médio da rede estadual de Mato Grosso do Sul (1996-2006)**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2008.

<sup>215</sup> Informações disponíveis no sítio do INEP ([www.enem.inep.gov.br](http://www.enem.inep.gov.br)).

<sup>216</sup> A Portaria n.º 807, de 2010 define as atuais funções dos resultados obtidos nas provas do Exame Nacional do Ensino Médio. BRASIL. Ministério de Educação. Portaria n.º 807, de 18 de junho de 2010. Diário Oficial da União, Seção 1, n.º 116, 21 de junho de 2010.

intercâmbios locais mais imediatos até os de nível mais mediato e abrangente<sup>217</sup>.

Tendo em vista essa função do Estado, no transcorrer das décadas de 1960 a 1990 a política do livro didático no Brasil passou por um conjunto de modificações com a intenção de contribuir com o processo de oferta de educação para um contingente cada vez maior da população, diminuir o custo do livro e melhorar o ensino ofertado. A legislação produzida nesse período expressa com clareza os propósitos do Estado em dar continuidade e procurar ampliar o processo de aquisição e distribuição de obras didáticas para alunos das escolas públicas do país. Por isso, a seguir, são analisadas as principais normas, documentos e estudos acadêmicos que foram determinando as diretrizes do livro didático nesta fase e, ao mesmo tempo, será feito um esforço para relacionar essa ação do Estado com o contexto da sociedade brasileira.

A política do livro didático no Brasil, como a educação em geral, na década de 1960 e princípio dos anos de 1970, foi marcada por acordos e convênios financeiros firmados principalmente com o governo dos Estados Unidos. Romanelli realiza um estudo detalhado dos acordos desenvolvidos entre a *Agency for International Development* (AID) e o Ministério de Educação (MEC), conhecidos como Acordos MEC-USAID (1964-1968), que se disseminaram em todos os níveis do sistema educacional (ensino primário, ensino médio, ensino superior)<sup>218</sup>.

José Oliveira Arapiraca, no livro *A USAID e a educação brasileira*, é outro autor que também desenvolve uma pesquisa acerca dos programas de ajuda bilateral ocorrido entre a USAID e o MEC nessa época. Este pesquisador, com base nos estudos de Marx, procura desvelar a natureza política e ideológica da cooperação técnico-financeira ofertada pelos Estados Unidos ao Brasil na área da educação<sup>219</sup>.

Esses acordos, que supostamente poderiam significar estratégias empreendidas pelo governo para resolver as demandas concretas por educação, eram de fato, conforme Romanelli, uma maneira de “situar o problema educacional na estrutura geral de dominação,

<sup>217</sup> MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2009, p. 108-109.

<sup>218</sup> Cunha e Góes afirmam que “Os Acordos MEC-USAID cobriram todo o espectro da educação nacional, isto é, o ensino primário, médio e superior, a articulação entre os diversos níveis, o treinamento de professores e a produção e veiculação de livros didáticos. A proposta da USAID não deixava brecha”. CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985, p. 33.

<sup>219</sup> ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1982.

reorientada desde 1964, e de dar um sentido objetivo e prático a essa estrutura”<sup>220</sup>. Os acordos MEC-USAID, bem como os demais acordos financeiros estabelecidos com o governo dos EUA, como já foi visto antes, tinham a sua base de sustentação no contexto mais geral da denominada Guerra Fria<sup>221</sup>.

Entre os vários acordos MEC-USAID estabelecidos no período de 1964 a 1968, encontra-se um que se refere especificamente à questão da política do livro didático<sup>222</sup>. Em 6 de janeiro de 1967 foi firmado o convênio entre o Ministério de Educação e Cultura (MEC), o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) com o objetivo de “fornecer, gratuitamente cerca de 51 milhões de livros didáticos aos estudantes brasileiros através das escolas, num período de três anos”<sup>223</sup>.

Pode-se dizer que o convênio MEC-SNEL-USAID teve a sua origem na XXII Conferência Internacional de Instrução Pública, realizada em Genebra, no ano de 1959, onde foram feitas recomendações concernentes à elaboração, escolha e utilização de livros didáticos. Os 57 países presentes na Conferência foram unânimes em reconhecer que a oferta de livros didáticos e outros materiais de ensino para alunos e professores era uma condição importante para atender o “princípio da obrigatoriedade escolar”. Diante das recomendações dessa Conferência, o governo brasileiro entendeu que o Estado deveria prover recursos para distribuir livros e outros materiais didáticos para as escolas mesmo reconhecendo que essa tarefa era “gigantesca” devido às dificuldades de ordem administrativa, técnica e financeira, enfrentadas pelos países em desenvolvimento<sup>224</sup>.

Assim, o governo militar, apoiado na crença de que o livro técnico e o livro didático se constituíam em instrumentos básicos para o aperfeiçoamento do ensino (principalmente o nível primário), bem como baseado em dados que expressavam a situação precária da escola

---

<sup>220</sup> ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p. 197.

<sup>221</sup> Nogueira realiza um estudo que demonstra a vinculação estreita entre as ajudas externas para educação e os acordos econômicos voltados para o desenvolvimento do país, desde os anos 1950 até a década de 1970. Com esse propósito a autora discute o panorama social e político, nessa época, em âmbito mundial e no Brasil. NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **A ajuda externa para educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

<sup>222</sup> Laurence Hallewell faz referência ao impacto da ajuda financeira dada pelo governo dos Estados Unidos, via o programa USAID, na indústria editorial brasileira nos anos de 1960 e 1970. HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil: sua história**. São Paulo: T. A. Queiroz: Ed. da Universidade de São Paulo, 1985, p. 431-436.

<sup>223</sup> Brasil. Ministério da Educação e Cultura. COLTED. **O livro didático: sua utilização em classe (Material básico dos cursos de treinamento para professores primários)**, 1970, p. 18.

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 17-18.

primária brasileira <sup>225</sup> do “ponto de vista da sua produtividade”<sup>226</sup>, coloca em prática o acordo MEC-SNEL-USAID.

O referido acordo foi uma estratégia que o governo brasileiro, na época, encontrou para viabilizar um projeto a ser empreendido pelo Ministério de Educação e Cultura que pretendia suprir a população de estudantes com livros adequados, principalmente aquela que cursava o nível primário. Para tanto foi instituída a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED), por meio do Decreto nº 59.355, de 4 de outubro de 1966, assinado pelo Presidente Humberto Castelo Branco e pelo Ministro da Educação e Cultura Raymundo Moniz de Aragão.

Com a leitura da exposição de motivos referente ao Decreto nº 59.355 é possível entender os propósitos do Estado ao constituir essa Comissão para coordenar a política do livro didático no espaço nacional: a) o interesse do Estado na produção e distribuição do livro técnico e do livro didático por reconhecer a sua influência na política de educação e desenvolvimento econômico e social do país; b) o Estado deve manter uma postura “atuante” e “vigilante” quanto ao processo de produção e distribuição de livros para as escolas; c) a intervenção do Estado não deve asfixiar a iniciativa privada, mas incentivar a livre concorrência, com o objetivo de intensificar a produção, melhoria da qualidade e o barateamento dos custos do livro; d) manter um órgão diretamente vinculado à administração pública federal com a função de planejar e executar os programas relacionados à expansão, ao aprimoramento e à difusão de livros técnicos e livros didáticos para as escolas do país<sup>227</sup>.

A COLTED exerceu as suas finalidades através de um colegiado composto por membros pertencentes a diversos setores do Ministério de Educação (Diretorias de Ensino, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - INEP, Instituto Nacional do Livro - INL), ao Ministério da Agricultura (Superintendente do Ensino Agrícola), ao Sindicato Nacional dos

---

<sup>225</sup> A precariedade do ensino de nível primário na década de 1960 é explicada a partir dos dados estatísticos que revelam: as altas taxas de evasão e repetência; os baixos índices de escolarização e o grande número de crianças de 7 a 14 anos que não frequentavam a escola. *Ibid.*, p. 24-27.

<sup>226</sup> A teoria do capital humano disseminada por Theodore W. Schultz fundamenta os objetivos pretendidos pelo acordo MEC-SNEL-USAID para a educação primária brasileira na década de 1960 “Considerando a relação existente entre os padrões educacionais alcançados por uma nação e o seu desenvolvimento econômico e social, chegou-se à conclusão de que os recursos aplicados na educação de um povo podem ser, cedo, recuperados, pois a capacidade produtiva do homem educado é muito superior à do deseducado. Um ano a mais de permanência numa boa escola primária, cria melhores condições de eficiência no trabalho, do que o mesmo período gasto em treinamento profissional”. *Ibid.*, p. 23.

<sup>227</sup> BRASIL. Decreto nº 59.355, de 04 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969>. Acesso em 02/outubro/2011.

Editores de Livros (SNEL). A Comissão era presidida por um membro designado pelo Ministro da Educação<sup>228</sup>.

O Decreto nº 59.355 de 1966 esclarece, ainda, que a COLTED, para realizar os seus objetivos contará com recursos provenientes do Orçamento da União, os suprimentos advindos dos demais poderes públicos ou de instituições nacionais e recursos transferidos por entidades ou agências nacionais e internacionais<sup>229</sup>.

O programa desenvolvido pela COLTED junto ao Ministério da Educação, no período de 1966 a 1971, pode ser sintetizado em três ações principais<sup>230</sup>. A primeira trata da distribuição de livros para as bibliotecas escolares do ensino primário, médio e superior, com os objetivos de implantar novos núcleos de bibliotecas escolares ou aprimorar as já existentes e submeter à avaliação dos professores do país os livros selecionados pelas equipes de especialistas.

A segunda ação refere-se ao processo de aquisição e distribuição de livros didáticos para os alunos das escolas primárias localizadas nos municípios das capitais e, posteriormente, estendido para os municípios do interior do Brasil.

Finalmente, a COLTED se propôs a promover cursos de treinamento para os professores das escolas primárias, com a finalidade de orientar sobre a “boa” utilização do livro didático em sala de aula e debater a respeito dos critérios a serem adotados na escolha das obras didáticas. Com esses cursos de treinamentos, que procurou abranger contingentes significativos de professores, o Ministério da Educação pretendia realmente criar uma “nova mentalidade” a respeito do livro didático. Ou seja, baseado no princípio de que o livro didático é um importante instrumento do trabalho docente, o governo brasileiro pressupunha que bastava uma boa escolha e um bom uso desse material em sala de aula para conseguir elevar o padrão de rendimento do ensino da nação brasileira, que nessa época apresentava resultados pífios.

---

<sup>228</sup> BRASIL. Decreto nº 59.355, de 04 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969>. Acesso em 02/outubro/2011.

<sup>229</sup> É oportuno observar que o Decreto nº 58.653, de 16 de junho de 1966 (revogado pelo Decreto nº 59.355, de 04 de outubro de 1966) que instituiu no Ministério da Educação e Cultura o Conselho do Livro Técnico e Didático deixa claro no seu Art. 22º (alínea b) a inclusão de recursos na receita COLTED provenientes de “doações ou empréstimos da Aliança para o Progresso, postos a sua disposição pela AID e outras agências internacionais de cooperação técnica”.

<sup>230</sup> BRASIL. Ministério da Educação e Cultura – COLTED. **O livro didático**: sua utilização em classe (Material básico dos cursos de treinamento para professores primários), 1970, p. 18-19.

Para que a COLTED pudesse desenvolver suas ações, foi preciso investir no desenvolvimento do “tímido mercado editorial brasileiro”<sup>231</sup>. Os autores<sup>232</sup> que estudaram a questão do livro didático, nesse período, colocam que é do final dos anos de 1960 e início da década de 1970 (“boom editorial da década de 1970”) um crescimento expressivo do mercado de livros, como reflexo do processo de expansão do ensino no país<sup>233</sup> e do propósito do governo de comprar volumes cada vez maiores de livros didáticos, com a participação de recursos advindos dos acordos com os organismos internacionais. Este foi o caso do Acordo MEC/SNEL/USAID, firmado em 1967, que injetou no mercado editorial uma quantidade considerável de recursos para realizar a compra de 51 milhões de livros didáticos e de livros técnicos.

É significativo observar que o Presidente do Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL), à época, além de assinar o convênio estabelecido entre Brasil e Estados Unidos (MEC-USAID), era também um dos nove membros do colegiado, por meio do qual a COLTED deliberava sobre a política do livro didático<sup>234</sup>. A intenção do governo brasileiro de incentivar a expansão da indústria editorial de livros técnicos e didáticos, por meio do programa a ser executado pela COLTED, fica evidente no texto introdutório do Convênio MEC/SNEL/USAID de 1967:

Com o propósito de atender às necessidades educacionais da crescente população escolar do Brasil, aumentando-se substancialmente a distribuição gratuita de livros didáticos às escolas de níveis primário e médio, e tornando disponíveis aos estudantes de nível superior livros didáticos, em número cada vez maior e a baixo custo, o Presidente da República criou, pelo Decreto nº 59.355 de 4 de outubro de 1966, a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) no Ministério da Educação e Cultura, com a responsabilidade de coordenar e executar um programa de livros técnicos e de livros didáticos, que torne disponíveis cerca de 51 milhões de livros nos próximos três anos, pela rede editorial e de distribuição existente, e estimule *o fortalecimento e a expansão de uma indústria editorial de livros técnicos e*

<sup>231</sup> A pesquisa de Krafzik ajuda a compreender melhor essa temática. KRAFZIK, Maria Luiza de Alcântara. **Acordo MEC/USAID – a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático – COLTED (1966/1971)**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

<sup>232</sup> Autores como Gatti Júnior, Cassiano, Krafzik, Assunção.

<sup>233</sup> Romanelli apresenta dados estatísticos que expressam o crescimento da matrícula do ensino primário e do ensino médio no Brasil, nas décadas de 1960 e 1970. O que indica, segundo a autora, uma crescente demanda efetiva de educação no país nesse período. ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, p. 77-79.

<sup>234</sup> Brasil. Decreto nº 59.355, de 04 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969>. Acesso em 02/outubro/2011.

*didáticos, auto-suficiente e economicamente sólida no Brasil, que pela expansão do mercado reduzirá o custo do livro*<sup>235</sup>.

Gatti Júnior realiza uma análise sobre a trajetória e a expansão da indústria editorial brasileira dos livros didáticos, em especial os da disciplina de História, no período de 1970 a 1990, tendo como referência um número expressivo de depoimentos coletados junto aos profissionais envolvidos na produção desse material pedagógico (autores, editores). A leitura dos depoimentos permite a compreensão de aspectos como: a) o itinerário profissional e a formação acadêmica dos autores e dos editores; b) as relações estabelecidas entre autores, editores e a indústria editorial; c) os meandros da produção e da comercialização dos livros didáticos; d) o mercado consumidor dos livros didáticos; e) o relacionamento entre as editoras e o governo (FAE, MEC); f) a preocupação dos empresários do campo editorial com os lucros nos negócios com os livros didáticos<sup>236</sup>.

As atividades desenvolvidas pela Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) foram encerradas em 1971, quando o governo, por meio do Decreto nº 68, de 9 de junho desse ano, determinou a transferência da coordenação de política do livro didático para o Instituto Nacional do Livro (INL), órgão ligado ao Ministério da Educação. Nesse período estava à frente do Ministério da Educação Jarbas Gonçalves Passarinho. O INL, desde a sua criação em 1937, vinha desenvolvendo ações relacionadas à política do livro no âmbito do governo federal. Segundo Oliveira *et al.*, dentre as atividades mais relevantes executadas pelo INL, no período de 1971 a 1976, destaca-se um programa especial de coedição de livros didáticos realizado em colaboração com as editoras<sup>237</sup>. Esse programa denominado de Programa do Livro Didático (PLID) abrangia os diferentes níveis de ensino: Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF), Programa do Livro Didático para o Ensino Médio (PLIDEM), Programa do Livro Didático para o Ensino Superior (PLIDES) e Programa do Livro Didático para o Ensino Supletivo (PLIDESU).

<sup>235</sup> Convênio MEC/SNEL/USAID, de 6 de janeiro de 1967. Anexo. KRAFZIK, Maria Luiza de Alcântara. **Acordo MEC/USAID – a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático – COLTED (1966/1971)**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UERJ, 2006. (Os grifos são nossos).

<sup>236</sup> GATTI JÚNIOR, Décio. **A escrita escolar da história: livro didático e ensino no Brasil (1970-1990)**. Bauru, SP: Edusc; Uberlândia, MG: EDUFU, 2004.

<sup>237</sup> “O sistema de coedição consiste basicamente em: 1) com o aumento da tiragem e do mercado, os custos de edição são sensivelmente reduzidos; 2) o Governo participa diretamente dos custos de produção da obra editada. O argumento fundamental para justificar essa forma de participação estatal é o barateamento do preço do livro, garantido pelas tiragens elevadas. Por outro lado, a coedição representa na prática da produção editorial a entrada de recursos (capital de giro) para o funcionamento das empresas. Costuma-se dizer no meio editorial, que o que se perde com o preço de capa reduzido, ganha-se em recursos que acabam por garantir a produção”. OLIVEIRA, João Batista Araujo *et al.* **A política do livro didático**. São Paulo: Summus; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1984, p. 57, 85.

A partir de 1976, a Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME), criada em 1967, com a finalidade de “produzir e distribuir material didático de modo a contribuir para a melhoria de sua qualidade, preço e utilização”<sup>238</sup>, incorporou em suas funções aquelas até então desenvolvidas pelo Instituto Nacional do Livro. A FENAME, por meio do PLIDEF, deu continuidade ao trabalho de coedição de livros didáticos<sup>239</sup>. O processo de coedição funcionava da seguinte maneira: a) o MEC junto com os Estados procedia à seleção das obras a serem coeditadas (pouca participação do professores); b) o MEC negociava com as editoras o preço de cada livro; c) as editoras produziam os livros indicados<sup>240</sup>.

Oliveira *et al.* esclarecem que, no período de 1971 a 1981, um total de 40 editoras participava de forma regular do programa de coedição desenvolvido pelo governo. No entanto, desse total, havia um pequeno grupo de apenas seis editoras que controlava 50,0% dos negócios de coedição com o governo, via o PLIDEF, durante uma década. São elas: Editora do Brasil (14,0%), FTD (10,0%), Abril (8,0%), IBEP (7,0%), Ao Livro Técnico (6,0%) e Tabajara (5,0%)<sup>241</sup>. Um número reduzido de editoras, dominando o mercado de vendas de livros didáticos para o Estado, indica uma tendência de continuidade nas décadas seguintes, no Brasil.

Na década de 1980, mais especificamente a partir de 1983, a política do livro didático passou a ser coordenada pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). De acordo com a Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983, sancionada pelo Presidente da República General João Baptista de Oliveira Figueiredo, a FAE, órgão vinculado ao MEC, foi instituída com os objetivos básicos de promover:

- I. a melhoria de qualidade, a diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção; II. A coordenação da política de assistência educacional, bem como o desenvolvimento de estudos visando subsidiar a sua formulação; III. o apoio à administração dos serviços de assistência educacional dos sistemas de ensino<sup>242</sup>.

<sup>238</sup> A FENAME, órgão público ligado ao Ministério de Educação e Cultura, foi instituída pelo Presidente da República Arthur de Costa e Silva. BRASIL. BRASIL. Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967. Disponível em <http://www.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969>. Acesso em 02/outubro2011.

<sup>239</sup> Höfling diz que “Com o sistema de coedição, de censor oficial dos livros didáticos usados nas escolas brasileiras, o Estado foi assumindo o papel de financiador desses livros”. HÖFLING, Eloisa de Mattos. Notas para discussões quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, SP, ano XXI nº 70, abril de 2000, p. 163.

<sup>240</sup> OLIVEIRA, João Batista Araujo *et al.* **A política do livro didático**. São Paulo: Summus; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1984, p. 85-86.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 93-94.

<sup>242</sup> BRASIL. Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Disponível em <http://www.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987>. Acesso em 02/outubro2011.

Höfling, na sua tese de doutorado, realiza uma análise detalhada das finalidades, estrutura organizacional, funcionamento e repercussões, bem como dos principais programas executados pela FAE durante o período de 1983 a 1988. Entendendo que as ações de um órgão público devem ser estudadas, tendo como base o contexto das políticas educacionais, que, por sua vez, fazem parte das políticas sociais mais gerais engendradas pelo Estado, num determinado momento histórico, a autora procura delinear a situação vivida pelo Brasil durante o final da ditadura militar e o início do período denominado “transição democrática”, e estabelecer as relações com as políticas educacionais de cunho assistencialistas (compensatórias) coordenadas pela FAE<sup>243</sup>.

Dentre os programas<sup>244</sup> empreendidos pela Fundação de Assistência ao Estudante, nessa época, Höfling refere-se ao Programa do Livro Didático (PLID), que até 1983 vinha sendo gerenciado pela FENAME. O PLID, como foi visto antes, visava, por meio da coedição com as editoras, distribuir livros didáticos diretamente para as escolas de primeiro grau. Em 1984 o sistema de coedição foi extinto. Daí em diante, o MEC passou a ser apenas comprador de livros produzidos pelas editoras que participam do programa do governo<sup>245</sup>.

Com o Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985, assinado pelo Presidente José Sarney, o PLID (PLIDEF) passou a ser denominado Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e a sua execução continuou sob a responsabilidade da Fundação de Assistência ao Estudante, em articulação com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Decreto nº 91.542 é considerado um marco da história recente da política do livro didático no Brasil, pois, de certa forma, ele estabeleceu e fixou algumas das diretrizes do PNLD que continuam em vigor até os dias atuais<sup>246</sup>. São elas: a) participação direta dos professores no processo de escolha do livro didático a ser adotado pela escola; b)

---

<sup>243</sup> A autora, ao longo dos capítulos II e IV da tese, realiza um estudo da natureza das políticas educacionais (e sociais) que o Estado brasileiro buscou colocar em prática no período de 1960 a 1980: compensação de carências geradas pelas desigualdades sociais, por meio de programas de distribuição de “merenda escolar” e de “livros didáticos”; promoção da equidade social; privatização do ensino, com a ampliação da rede particular; queda dos recursos destinados à educação; centralização/descentralização dos programas educacionais. HÖFLING, Eloisa de Mattos. **A FAE e a execução da política educacional: 1983-1988**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 1993, p. 54-71; 140- 174.

<sup>244</sup> Outros programas realizados pela FAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Bolsas de Estudo (PRO-BE), Programa de Bolsas de Trabalho (PRO-BT), Programa de Residências Estudantis (PRO-RE), Programa de Módulos Escolares, Programa de Material Escolar e Obras de Consultas. *Ibid.*, p. 44-47.

<sup>245</sup> HÖFLING, Eloisa de Mattos. Notas para discussões quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, SP, ano XXI nº 70, abril de 2000, p. 164.

<sup>246</sup> BATISTA, Antônio Augusto Gomes. **Recomendações para uma política pública de livros didáticos**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Fundamental, 2001, p. 11.

universalização da distribuição de livros didáticos aos estudantes do ensino de Primeiro Grau (hoje ensino fundamental) matriculados nas escolas públicas; c) utilização de recursos federais para a aquisição e distribuição dos livros, visando à regularização do fluxo de distribuição de livros didáticos; d) centralização do processo de formulação, supervisão e avaliação da política do livro didático nos setores do Ministério de Educação; e) priorização da compra e distribuição de livros didáticos reutilizáveis (livros não-descartáveis) por outros alunos em anos posteriores<sup>247</sup>.

Nesse momento o governo brasileiro, com o objetivo de promover a universalização e a melhoria do ensino por meio do Programa Educação para Todos<sup>248</sup>, resolveu introduzir mudanças na política do livro didático, de maneira a ampliar a abrangência do PNLD, estabelecendo como meta a distribuição de livros didáticos para todos os estudantes das oito séries do primeiro grau das escolas da rede pública<sup>249</sup>. Na Exposição de Motivos nº 180, de 16 de agosto de 1985, que faz parte do documento *Política do Livro Didático*, o Ministro de Educação, Marcos Maciel, esclarecia as intenções do governo ao promover mudanças na política do livro didático:

Insere-se a presente iniciativa no contexto dos compromissos governamentais expressos no Programa “Educação para Todos” visando a universalização do ensino de 1º grau, além de estimular a descentralização das atividades de ensino e a reintegração do mestre no processo de fortalecimento da ação pedagógica desenvolvida pela escola<sup>250</sup>.

A preocupação do Estado brasileiro ao implementar projetos e programas que visavam promover a universalização do ensino e aprimorar a qualidade da sua oferta, presente no Decreto nº 91.542/1985, ganhou força ao longo da década de 1990 com a realização das Conferências Mundiais de Educação para Todos, coordenadas pelos organismos internacionais, tendo como objetivo envolver um número significativo de países,

<sup>247</sup> BRASIL. Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987>. Acesso em 02/outubro/2011.

<sup>248</sup> O Programa Educação para Todos era uma meta consignada no *Compromisso com a Nação*, documento que continha os fundamentos e diretrizes da Nova República. Era um programa voltado para a “universalização da educação básica, atentando-se para a qualidade do ensino e para a mobilização e participação da sociedade”. Brasil. Ministério de Educação. **Educação para Todos: caminho para a mudança**. Brasília, 1985, v. 6, (Série MEC/85), p. 9.

<sup>249</sup> Höfling, com base nos Relatórios da FAE, ressalta que em 1987 “o total de livros distribuídos ultrapassou 55 milhões de volumes, beneficiando cerca de 25 milhões de alunos”. HÖFLING, Eloisa de Mattos. **A FAE e a execução da política educacional: 1983-1988**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 1993, p. 98.

<sup>250</sup> O documento *Política do Livro Didático* contém os textos dos discursos proferidos pelo Presidente da República José Sarney, pelo Ministro da Educação Marcos Maciel, por Cláudio de Moura e Castro, da Exposição de Motivos nº 180, de 16 de agosto de 1985 e do Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985. Esse documento ajuda compreender as finalidades do PNLD. Brasil. Ministério de Educação. **Política do Livro Didático**. Brasília, 1985, v. 12, (Série MEC/85), p. 1-15.

principalmente aqueles com um grande contingente de população (dentre eles o Brasil), em torno de discussões a respeito da educação entendida como elemento fundamental para impulsionar o desenvolvimento econômico e social.

Observa-se que, na discussão da universalização de acesso à educação, os problemas sociais são o pano de fundo. Reconhece-se que grande parte da população de muitos países vive em situação de extrema pobreza. A concentração de renda e a dívida externa dos países em desenvolvimento são consideradas causas dessa situação. Mudanças estruturais são exigidas dos governos, sob pretexto de que, com elas, os problemas do desemprego e da fome, por exemplo, serão minimizados.

A Conferência de Jomtien, Tailândia (1990), considerada a mais notável delas, representou um marco. Organizada por quatro importantes organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU) - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundação das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial. Essa Conferência procurou determinar uma espécie de consenso mundial a respeito de metas de políticas educacionais a serem conquistadas nos anos posteriores, principalmente pelos países em desenvolvimento. Entre essas metas, aquela que pretende garantir a expansão dos serviços escolares com “padrão de qualidade” a todas as crianças, jovens e adultos, é recorrente na Declaração firmada. O artigo 3º da Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien, de 1990, ressalta a necessidade de universalização da educação de qualidade para todos.

*Artigo 3º - Universalizar o acesso à educação e promover a equidade. 1. A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar a sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades. 2. Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem. 3. A prioridade mais urgente é melhorar a qualidade e garantir o acesso à educação para meninas e mulheres, e superar os obstáculos que impedem sua participação ativa no processo educativo. Os preconceitos e estereótipos de qualquer natureza devem ser eliminados da educação<sup>251</sup>.*

Para dar consequência aos compromissos assumidos na Conferência Internacional de Jomtien, o Ministério de Educação procurou envolver vários segmentos da sociedade civil

---

<sup>251</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. In: BRASIL. Ministério de Educação. **Plano decenal de educação para todos (1993-2003)**. Brasília: MEC, 1993, pp. 74-75.

nacional, como universidades, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Secretarias de Educação (SEDUC), escolas das redes estadual e municipal, bem como os organismos internacionais (UNESCO, UNICEF) no debate a respeito dos caminhos a serem trilhados pelas políticas educacionais do Brasil. Esse movimento culminou na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)<sup>252</sup>. Centralizado na ideia de universalizar a educação básica no Brasil, com padrões de qualidade assegurados, o Plano Decenal buscou definir em linhas gerais as grandes metas e as estratégias para desenvolver a educação básica (ensino fundamental), as esferas do poder público e da sociedade como um todo, responsáveis pela viabilização da empreitada e as formas para aumentar a eficiência e equalização dos recursos financeiros<sup>253</sup>.

Ao fazer uma análise do desempenho do sistema de educação brasileiro da época, o Plano Decenal de Educação para Todos destaca a questão da política do livro didático como algo que precisa ser pensado de maneira mais criteriosa pelo governo, tendo em vista os problemas apresentados em diversos aspectos: a escolha do livro didático é comprometida pela formação inadequada dos professores; os critérios de qualidade do livro didático não são devidamente observados; o processo de aquisição e distribuição do livro didático adotado não tem favorecido a chegada desse material à escola no início do ano letivo. Além disso, o Plano deixa explícito que o livro didático se constitui em um dos principais “insumos” a ser usado pelo professor em sala de aula. Por isso, a “política, economia, gerência e pedagogia” desse recurso didático devem estar vinculadas às demais questões que envolvem a educação brasileira<sup>254</sup>.

É necessário lembrar que a concepção de livro didático que permeou as políticas de educação, no Brasil, na década de 1990 e início dos anos 2000, apresentada em documentos oficiais como o Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003), foi influenciada pelos princípios orientadores dos acordos feitos com os organismos internacionais (Banco Mundial

---

<sup>252</sup> O Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado pelo Ministério de Educação como parte dos compromissos assumidos na Conferência de Jomteim, foi apresentado pelo Ministro da Educação do governo Itamar Franco, Murílio de Avellar Hingel, na Conferência de Cúpula de Nova Delhi, na Índia em 1993. Essa Conferência que reuniu os nove países em desenvolvimento mais populosos do planeta (Indonésia, China, Bangladesh, Egito, México, Nigéria, Paquistão, Índia e Brasil) referendou os compromissos firmados em Jomtiem (1990).

<sup>253</sup> BRASIL. Ministério de Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)**. Brasília: MEC, 1993, p. 37-57.

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 25.

e a UNESCO). Para essas instituições, a melhoria da qualidade do processo educativo e o aumento do rendimento escolar dos estudantes seriam resultados direto da presença de certos insumos, entre eles o livro didático. O livro didático, nesta perspectiva, é considerado um “insumo de baixo custo e de alta incidência sobre a qualidade da educação e rendimento escolar”<sup>255</sup> a ser proporcionado aos professores, pois, na visão dos organismos internacionais, muitos dos docentes são desprovidos da formação profissional adequada. No processo das reformas curriculares desenvolvidas na década de 1990, o livro didático foi colocado pelo Banco Mundial como um instrumento que veicula as efetivas manifestações das mudanças no campo do currículo escolar<sup>256</sup>.

As análises realizadas permitem inferir que a política do livro didático, na época, começava a ocupar uma posição de destaque no conjunto das diretrizes educacionais do país. Não é por acaso que o documento que contém o Plano Decenal, enviado para as escolas e órgãos públicos do país, tenha sido editado com o patrocínio da Associação Brasileira dos Editores de Livros (ABRELIVROS). Na apresentação do Plano aos professores e dirigentes escolares, o então Ministro de Educação Murílio Hingel disse:

Por último, expresso o meu reconhecimento público pelo gesto da Associação Brasileira dos Editores de Livros – ABRELIVROS – em viabilizar a edição do Plano Decenal para as escolas, fato inédito que se insere nas estratégias de alianças e parcerias da atual política nacional de educação<sup>257</sup>.

Assim, percebe-se que, a partir dos primeiros anos da década de 1990, houve uma concentração de esforços por parte do Ministério da Educação no sentido de intensificar as ações relacionadas ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A questão da qualidade do livro didático<sup>258</sup> passou a ocupar o centro das preocupações<sup>259</sup>. Em 1993, o MEC instituiu uma comissão formada por especialistas (professores das universidades brasileiras de

<sup>255</sup> TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O banco mundial e as políticas públicas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 156.

<sup>256</sup> *Ibid.*, p. 156-157.

<sup>257</sup> BRASIL. Ministério de Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)**. Brasília: MEC, 1993, s/p.

<sup>258</sup> A falta de “qualidade” do livro didático, na verdade, já vinha sendo denunciada desde muito tempo pelos pesquisadores da academia. São apontados vários aspectos que contribuem para a baixa qualidade desse instrumento de trabalho: caráter ideológico, desatualização e fragmentação do seu conteúdo, erros conceituais, abordagem teórico-metodológica inadequada, etc. O livro de Maria de Lourdes Chagas Deiró Nosella, *As belas mentiras*, publicado na década de 1970, é um exemplo de um estudo sobre as mazelas do livro didático.

<sup>259</sup> No próprio documento do Plano Decenal já se encontra registrado que o governo brasileiro estava reformulando a política do livro didático, com o intuito de verificar a questão da qualidade do livro didático. BRASIL. Ministério de Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)**. Brasília: MEC, 1993, p. 25.

diferentes áreas do conhecimento) que foi encarregada de duas tarefas principais: “avaliar a qualidade dos livros mais solicitados ao Ministério e estabelecer critérios gerais para a avaliação das novas aquisições”<sup>260</sup>. Os resultados das atividades tornados públicos em 1994, por meio da imprensa e documentos oficiais<sup>261</sup>, indicaram, entre outras coisas, as principais inadequações encontradas nos livros didáticos analisados, tais como: erros conceituais, impropriedades de ordem metodológica, presença de preconceitos étnico-raciais, inadequações referentes aos aspectos gráficos editoriais do livro, deficiências na organização do manual do professor.

Embora as conclusões da referida Comissão tenham sido divulgadas pelo Ministério da Educação, de acordo com Batista, o reflexo delas foi pequeno nos encaminhamentos do PNLD. Somente a partir de 1996 que, de fato, o processo de avaliação pedagógica do livro didático tornou-se fase considerada importante na execução desse programa<sup>262</sup>.

Com a reforma do Estado promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) foi extinta em 14 de fevereiro de 1997<sup>263</sup>, cabendo então ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), junto ao Ministério de Educação, executar o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

As mudanças previstas no Plano Decenal de Educação (1993-2003) sobre o livro didático começaram a ser colocadas em práticas a partir de 1996, como parte de um conjunto de outras ações que compunham as políticas educacionais propostas pela gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>264</sup>.

Paulo Renato de Souza, Ministro de Educação durante os oito anos do governo de FHC, ao traçar um panorama das principais ações que o MEC vinha desenvolvendo nos

<sup>260</sup> BATISTA, Antônio Augusto Gomes. A avaliação dos livros didáticos: para entender o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). In: ROJO, Roxane; BATISTA, Antônio Augusto Gomes (Orgs.). **Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura escolar**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2003, p. 29.

<sup>261</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. **Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos: 1ª a 4ª séries**. Brasília: MEC/FAE/UNESCO, 1994.

<sup>262</sup> “A partir de 1995, o Ministério da Educação passou a fazer uma ampla e criteriosa análise de conteúdo de todos os livros oferecidos para o Programa. O trabalho é realizado por uma equipe de especialistas nas áreas de Alfabetização, Língua Portuguesa, Matemática, Estudos Sociais, História, Geografia e Ciências, sob a coordenação da SEF”. BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades de 2002**. (2003, p. 56). Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 28/08/2011.

<sup>263</sup> BRASIL. Decreto nº 2.145, de 14 de fevereiro de 1997. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1997>. Acesso em 02/outubro/2011. A extinção da FAE ocorreu como parte das mudanças feitas pelo governo na organização da estrutura da Presidência da República e nos Ministérios. BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1998>. Acesso em 05/novembro/2011.

<sup>264</sup> Dentre essas ações podem ser citadas: a reforma curricular que deu origem aos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) na diferentes etapas e modalidades de ensino, a implementação dos sistemas de avaliação educacional (ENEM, SAEB) e a criação do FUNDEF.

primeiros anos da sua administração, ressalta os encaminhamentos dados em relação à execução do Plano Nacional do Livro Didático:

Na questão do livro didático, rapidamente, o que fizemos foi: primeiro, praticamente dobramos o número de livros didáticos de 1ª a 8ª série; segundo, nós passamos a avaliar o livro didático que comprávamos. Nessa avaliação, considerando os quase 400 títulos que estamos comprando este ano (1996), nós descartamos 80 títulos por conterem erros grosseiros, recomendamos 104 títulos e os demais foram incluídos na lista sem nenhuma recomendação. Pela primeira vez, o professor recebeu um guia para a compra do livro didático, independente, feito por professores universitários, que não são os donos de editoras. Antes, a escolha do livro didático ficava na mão do professor, que se orientava apenas pela propaganda da editora. Agora mudou bastante a escolha do livro didático. E nós vamos continuar esse processo<sup>265</sup>.

Com a finalidade de sanar os pontos de estrangulamentos<sup>266</sup> e dar maior eficiência à execução do Programa Nacional do Livro Didático, conforme os Relatórios de Atividades produzidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (1997-2002) durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério de Educação promoveu uma série de mudanças, as quais são consideradas avanços pela instituição. Dentre outras, pode-se elencar as seguintes: 1) utilização dos dados cadastrais das escolas, fornecidos pelo Censo Escolar realizado pelo INEP, com o propósito de aumentar a precisão na aquisição e distribuição de livros didáticos; 2) elaboração e publicação do Guia do Livro Didático contendo relação e resenha de obras didáticas (coleções e volumes únicos) avaliadas pelas comissões instituídas pelo MEC e incluídas no PNLD; 3) implantação pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) de um modelo logístico de distribuição dos livros didáticos, de modo a garantir a sua chegada em todas as escolas antes do início do ano letivo; 4) redução do valor médio do exemplar adquirido, como decorrência dos critérios e inovações introduzidas no processo de escolha dos livros; 5) disponibilização de uma “reserva técnica” de 3% do quantitativo de livros didáticos adquiridos pelo PNLD, composta por dois dos títulos mais solicitados em cada Estado da federação, para suprir, no ano subsequente, as necessidades geradas pelo crescimento de matrícula e pela criação de novas escolas; 6) utilização da

<sup>265</sup> BRASIL. Ministério de Educação. CONSED/SEDUC-SP. **Seminário Internacional**: políticas públicas do ensino médio, São Paulo, 29 a 30 de agosto de 1996. (Coletânea). São Paulo: CONSED, 1998, p. 15-16.

<sup>266</sup> Höfling aponta os problemas que, na década de 1980, o PNLD enfrentava na sua execução. Um deles era que a compra de livros didáticos para o programa estava concentrada em um número pequeno de editoras, indicando forte processo de oligopolização do setor editorial. O outro se tratava da ineficiência do processo de distribuição dos livros didáticos pelas editoras, o que gerava atraso na chegada das obras à escola. Um terceiro problema apontado pela autora referia-se aos pontos que pesavam contra a “qualidade” dos livros didáticos comprados e distribuídos pelo governo. HÖFLING, Eloisa de Mattos. **A FAE e a execução da política educacional**: 1983-1988. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 1993, p. 118-122.

tecnologia para realizar o controle de qualidade técnica/física dos livros didáticos por meio de instituições contratadas pelo MEC/FNDE; 7) triagem dos livros didáticos inscritos no PNLD, para verificar se eles atendem às especificações técnicas previstas no Edital de Convocação para inscrição no processo de seleção de obras; 8) acesso às informações sobre o PNLD e realização do processo de escolha de livros didáticos pelos professores, via internet, no sítio do FNDE; 9) inscrição pelas editoras somente de obras didáticas compreendidas como coleções e não mais exemplares isolados<sup>267</sup>.

A tabela 6 apresenta o atendimento do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Fundamental no período de 1996 a 2002.

Verifica-se, inicialmente, que a variação do número de alunos e de escolas sofreu pequenas alterações. Entretanto, a variação do número de livros adquiridos e dos recursos aplicados foi significativa em função da forma de atendimento do Programa Nacional do Livro Didático para o ensino fundamental.

Na coluna de destino dos livros e critérios de atendimento, observa-se que foram adquiridos livros didáticos para todos os alunos da 1ª série do ensino fundamental, a cada ano, de 1996 a 2002, pois são obras consumíveis que permanecem em posse dos estudantes, em caráter permanente, não sendo desta forma, necessário devolvê-las à escola no final do ano letivo. Para os alunos de 2ª a 4ª séries a aquisição total de livros ocorreu nos anos de 1997 e de 2000, enquanto que a complementação<sup>268</sup> se deu nos dois anos subsequentes aos anos da aquisição total de livros (1998 e 1999, 2001 e 2002)<sup>269</sup>. Já para os estudantes de 5ª a 8ª séries, a compra integral de livros ocorreu nos anos de 1998 e de 2001, enquanto que a complementação das obras para estas séries se deu nos anos de 1996, 1997, 1999, 2000 e 2002.

Os dados referentes aos recursos gastos com a compra de livros apresentam uma variação de valores de acordo com os critérios de atendimento do PNLD. Nos anos de 1996, de 1999 e de 2002, os gastos foram menores pelo fato de ter ocorrido compra total de livros apenas para os alunos da 1ª série, enquanto que para as demais séries do ensino fundamental houve somente a complementação. Os maiores gastos neste período de estudo estão concentrados nos anos de 1997, 1998, 2000 e de 2001, decorrentes do total de compras de

---

<sup>267</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Atividades (1997-2002). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 12/04/2010.

<sup>268</sup> A complementação de livros didáticos contempla a reposição desse material para suprir a perda de exemplares ou o acréscimo de matrículas ocorrido a cada ano.

<sup>269</sup> Os alunos de 2ª a 8ª série do ensino fundamental recebem livros didáticos “reutilizáveis”. Ou seja, livros que permanecem com o estudante durante um ano letivo devendo, após esse período, ser devolvido para a escola.

livros para todos os alunos de 2ª a 4ª séries ou para todos os alunos de 5ª a 8ª séries, além de todos os alunos da 1ª série.

Tabela 6 - Atendimento do PNLD para o Ensino Fundamental - 1996 a 2002

Em milhões

Ano		Nº de Alunos	Nº de Escolas (em milhares)	Nº de Livros	Recursos	Destino dos Livros e Critério de Atendimento
Ano de Aquisição	Ano do PNLD					
1996	1997	29,8	-	44,2	257,3	Atendimento para todos os alunos de 1ª série; Reposição para os de 2ª a 4ª série; Reposição para os de 5ª a 8ª série.
1997	1998	28,5	-	102,5	536,3	Atendimento para todos os alunos de 1ª série; Atendimento para todos os alunos de 2ª a 4ª série; Reposição para os de 5ª a 8ª série.
1998	1999	32,9	169	109,1	373	Atendimento para todos os alunos de 1ª série; Reposição para os de 2ª a 4ª série; Atendimento para todos os alunos de 5ª a 8ª série.
1999	2000	33,4	165	72,6	249	Atendimento para todos os alunos de 1ª série; Reposição para os de 2ª a 4ª séries Reposição para os de 5ª a 8ª série.
2000	2001	32,5	163	130,3	474,3	Atendimento para todos os alunos de 1ª série; Atendimento para todos os alunos de 2ª a 4ª série; Reposição para os de 5ª a 8ª série.
2001	2002	31,9	162	120,7	539	Atendimento para todos os alunos de 1ª série; Reposição para os de 2ª a 4ª série; Atendimento para todos os alunos de 5ª a 8ª série.
2002	2003	31,9	159	57,1	266,1	Atendimento para todos os alunos de 1ª série; Reposição para os de 2ª a 4ª série; Reposição para os de 5ª a 8ª série.

Fonte: Sítio do FNDE. Relatórios de Atividades do FNDE (1998, 1999, 2002)

As oscilações periódicas que se verificam nos dados da tabela 6, relativas à quantidade de livros didáticos adquiridos e de recursos aplicados podem ser explicadas pela

forma cíclica de atendimento do PNLD<sup>270</sup> para o ensino fundamental. Os livros adquiridos e distribuídos a cada exercício pelo programa permanecem em uso pelos alunos, por um período de três anos consecutivos. Em outros termos, os livros não-consumíveis ou reutilizáveis ficam de posse do aluno durante um ano letivo, sendo então, repassados para outro estudante até concluir um ciclo trienal. Exceção ocorre com os alunos da 1ª série do ensino fundamental, que recebem livros consumíveis e, portanto, são utilizados durante apenas um ano<sup>271</sup>.

Em decorrência dessa forma de atendimento do Programa Nacional do Livro Didático, conforme retratam os dados da tabela 6, o processo de aquisição e de distribuição segue uma sistemática programação de alternância, onde em um ano são renovados todos os livros, enquanto nos dois anos que se seguem são feitas apenas complementação (reposição), devido às novas matrículas efetuadas nas escolas e as perdas de exemplares<sup>272</sup>.

Na década de 1990 e início dos anos 2000, o PNLD passou por reestruturação com a finalidade de elevar o nível de eficácia e efetividade das suas estratégias de operacionalização, pois era propósito do governo de Fernando Henrique Cardoso universalizar a distribuição gratuita de livros didáticos para todos os alunos do ensino fundamental das escolas públicas do país. Além disso, o Programa Nacional do Livro Didático que, inicialmente, priorizou a distribuição de livros didáticos, apenas de Língua Portuguesa e Matemática, no decorrer das duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, promoveu, gradativamente, ampliação da oferta de livros para as demais disciplinas obrigatórias do currículo (Estudos Sociais, Ciências, Geografia, História) dessa etapa da educação básica<sup>273</sup>.

A política do livro didático desenvolvida pelo Estado, no Brasil, desde a década de 1930, como foi visto, passou por alterações que se expressam na legislação, nos documentos oficiais e nos debates promovidos no âmbito das pesquisas acadêmicas. Para compreender a configuração atual do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), foi necessário analisar a trajetória dessa ação estatal, tomando como base a organização da sociedade em geral e da

---

<sup>270</sup> A eficiência do PNLD está relacionada a essa forma de atendimento do programa e, também, pela aquisição de livros didáticos em larga escala. BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades de 2004** (2005, p. 82). Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 12/04/2010.

<sup>271</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades de 2004** (2005, p. 82). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 12/04/2010.

<sup>272</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades de 2004** (2005, p. 82-83). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 12/04/2010.

<sup>273</sup> É necessário ressaltar que o Ministério da Educação tem procurado ampliar os materiais didáticos a serem distribuídos por meio do PNLD. Além dos livros didáticos referentes aos componentes curriculares tradicionais do ensino fundamental, o programa tem enviado, também, para as escolas da rede pública Dicionários de Língua Portuguesa, livros didáticos em Braille, revistas científicas, obras complementares para os anos iniciais do ensino fundamental.

brasileira em especial, tendo em vista que as políticas educacionais são constituídas a partir de demandas sociais próprias de cada momento histórico.

Dessa forma, no capítulo III será analisado o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM), instituído em 2003, durante a gestão do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na interface de expansão da oferta desta etapa da educação básica e da ampliação do programa de distribuição de obras didáticas para todos os segmentos da educação brasileira.

### **CAPÍTULO III - O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO PARA O ENSINO MÉDIO (PNLD/EM): UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO IMPLEMENTADA PELO ESTADO**

Este capítulo desenvolve um estudo do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM)<sup>274</sup>, instituído pelo Ministério de Educação, junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE) por meio da Resolução nº 38, de 25 de outubro de 2003, como parte da política educacional de ampliação das ações voltadas para a distribuição de materiais didáticos aos alunos da educação básica das escolas públicas pelo Estado brasileiro.

Inicialmente, mostra-se o contexto em que o PNLD/EM foi colocado como um dos programas a ser implementado no conjunto de outras ações a serem empreendidas pelo governo que iniciava a sua administração. O referido programa foi inserido no bojo do debate nacional a respeito do ensino médio desenvolvido pelo Ministério de Educação, com a participação de professores das universidades brasileiras. Em seguida, com o apoio de dados estatísticos e de informações contidas em Relatórios produzidos anualmente pelo FNDE (1997-2011), busca-se demonstrar o papel importante que o Programa Nacional do Livro Didático ocupa dentre os demais projetos e programas executados pelo governo, tendo em vista o volume de recursos destinados à sua efetivação. Por fim, foi realizada uma análise do PNLD/EM com vistas a salientar aspectos relevantes da sua organização e funcionamento, o que envolve um número considerável de trabalhadores e de instituições com o objetivo de aumentar cada vez mais a sua eficiência e racionalidade de recursos a serem alocados.

#### **3.1 O Programa Nacional do Livro Didático segue o seu curso de expansão**

Como foi afirmado no capítulo anterior, durante o período da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram tomadas medidas no sentido de ampliar a abrangência do PNLD, com o propósito de universalizar a oferta de livros para alunos de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental, bem como estender o atendimento a todas as disciplinas que compõem a base nacional do currículo. Foram incluídos, também, livros específicos para a

---

<sup>274</sup> Na edição do PNLD 2012 para o Ensino Médio, o antigo PNLEM criado em 2003 foi incorporado ao Programa Nacional do Livro Didático sendo, a partir de então, denominado de PNLD para o Ensino Médio (PNLD/EM). BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos: PNLD 2012: Apresentação - Ensino Médio**. Brasília: MEC; SEB, 2011, p. 6. A partir daqui será usada a sigla PNLD/EM para indicar o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio.

alfabetização/letramento em Língua Portuguesa e alfabetização em Matemática, para os alunos da 1ª série.

Ao realizar um balanço da educação no Brasil, no período de 1995 a 2002, Paulo Renato Souza (ministro da Educação, na época) ressalta três providências tomadas pelo Ministério de Educação que, segundo ele, mudaram radicalmente a história do Programa Nacional do Livro Didático: a ampliação do programa para cobrir as oito séries do ensino fundamental, a criação do processo de avaliação do livro didático e divulgação dos resultados às escolas, antes da escolha dos livros por parte dos professores, e a garantia da chegada dos livros a todas as escolas antes do início do ano letivo.

Quanto aos altos investimentos e cobertura do programa de compra de livros didáticos pelo governo, no período, o Ministro esclareceu que “foram de 2,3 bilhões de reais, com a compra de 800 milhões de livros didáticos. Em média, 27 milhões de alunos e 170 mil escolas públicas do ensino fundamental receberam os livros anualmente. Só em 2001, o Ministério da Educação distribuiu 110 milhões de livros didáticos”<sup>275</sup>.

Na primeira década do século XXI, o PNLD, até então voltado para o atendimento aos alunos do ensino fundamental, recebe novo impulso significativo. Ao assumir a Presidência da República, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva incluiu, entre as políticas de educação a serem operacionalizadas, os programas de distribuição de livros para uso de alunos e professores. Seguindo os caminhos trilhados pelo governo Fernando Henrique Cardoso, foi proposto pela gestão que se iniciava não apenas a continuidade das ações já desencadeadas em relação ao PNLD, como também a sua ampliação e extensão para outras etapas e modalidades de ensino da educação básica. Isso implicou, naturalmente, um crescimento considerável do montante de recursos destinados à compra e distribuição de livros didáticos.

Dessa forma, foram criados, durante os oito anos da gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006 e 2007/2010), outros programas tais como o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) e o Programa Nacional de Livros Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD/EJA), voltados para prover as escolas da rede pública com livros didáticos.

Na exposição de motivos da legislação pertinente, a operacionalização desses programas se justifica por meio dos seguintes argumentos: a) atender os preceitos legais

---

<sup>275</sup> SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada**: educação no Brasil, 1995-2002. São Paulo: Prentice Hall, 2005, p. 134.

previstos na Constituição Federal de 1988<sup>276</sup> e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394 de 1996<sup>277</sup>, quanto ao fornecimento de materiais didáticos; b) contribuir com o processo de universalização do acesso e da melhoria da qualidade da educação básica; c) oportunizar a participação dos professores na escolha das obras didáticas, tendo em vista o conhecimento que os docentes têm do processo educativo.

O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio é resultado de um debate desencadeado a partir de 2003, com a instalação do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse momento, os gestores do Ministério da Educação traçaram novos caminhos para o ensino médio brasileiro que, até aquela época tinha ficado relegado a uma posição secundária no conjunto das políticas educacionais empreendidas pelo Estado. Durante a administração de Fernando Henrique Cardoso, como foi ressaltado anteriormente, as atenções estavam focadas, prioritariamente, no ensino fundamental. Para participar dos debates (oficinas temáticas preparatórias), o Ministério da Educação convocou, das universidades brasileiras, pesquisadores de renome que estudavam a questão do ensino médio e, também, educadores, estudantes e representantes de governos e de entidades ligadas à educação<sup>278</sup>.

A culminância dos trabalhos dessa tentativa de mobilização da sociedade, com vistas à elaboração de uma política pública para o ensino médio, desenvolvidos sob a coordenação do MEC, ocorreu em maio de 2003, por meio do Seminário Nacional intitulado “Ensino Médio: construção Política”, e da publicação de uma coletânea de textos<sup>279</sup> organizada por Gaudêncio Frigotto e Maria Ciavatta. Os textos foram dispostos em quatro blocos temáticos, o que, de certa forma, sintetizou os pontos considerados relevantes para a formulação das diretrizes e metas que seriam implementadas nos anos seguintes pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva, na última etapa da educação básica (o ensino médio). Os blocos temáticos que balizaram os debates e a produção dos textos são: 1) concepções do ensino médio e eixos de

---

<sup>276</sup> A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 208 (Inciso VII) determina que a obrigação do Estado com educação seja efetivada mediante a garantia de “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. A partir da publicação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que modificou a Inciso VII do artigo 208, o referido atendimento foi estendido para os estudantes que cursam todas as etapas da educação básica.

<sup>277</sup> A LDB de 1996, no artigo 4º (Inciso VIII), seguindo a orientação da Constituição Federal de 1988 também determina o atendimento aos alunos da educação básica, por meio de “programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

<sup>278</sup> Gaudêncio Frigotto, Maria Ciavatta, Marília Pontes Spósito, Dalila Andrade de Oliveira, Marise Nogueira Ramos foram, dentre outros, os autores que produziram os textos da coletânea. FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. (Org). **Ensino médio: ciência, cultura e trabalho**. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004.

<sup>279</sup> Observa-se que os autores dos textos realizaram uma análise crítica dos pressupostos teóricos e metodológicos que orientavam as políticas do ensino médio desencadeadas nos anos 1990, fundadas nos princípios do “neoliberalismo”. São colocados em cheque alguns aspectos considerados centrais no debate acadêmico acerca do ensino médio: dualidade entre preparação para o trabalho e formação propedêutica; concepção de trabalho; conceito de politecnia; organização do currículo e o material didático; ensino noturno; caracterização dos estudantes que cursam o ensino médio, entre outros.

análise e de prática político-pedagógica; 2) sujeitos jovens e o ensino médio (concepção de juventude); 3) a questão do currículo e o livro didático; e 4) a escola e a gestão democrática<sup>280</sup>.

A questão do livro didático para o ensino médio também esteve presente nos debates promovidos pelo MEC no início do governo Lula. Ao tratar da organização do currículo, os pesquisadores ressaltavam a atenção que devia ser dada aos materiais pedagógicos em geral (livros para a biblioteca escolar, computadores para salas de informática) e, nesse contexto, colocavam as implicações do uso do livro didático pelos professores. Na leitura dos textos da coletânea organizada por Frigotto e Ciavata, que abordavam especificamente o tema livro didático no ensino médio, percebe-se, por parte dos autores, uma postura crítica quanto à qualidade desse instrumento: fragmentação e empobrecimento do conhecimento, veículo de ideologias, inadequação da linguagem à clientela a que se destina.

No entanto, a utilização do livro didático, como um recurso de veiculação de conhecimento para os alunos do ensino médio, não é descartada em nenhum momento. O livro didático parece ser um mal necessário. É o que se pode deduzir das palavras de Antonio Ibañez Ruiz, Secretário de Educação Média e Tecnológica/MEC na época. Ao apontar os problemas enfrentados pelo ensino médio brasileiro, o Secretário ressalta as virtudes do livro didático e, contraditoriamente, afirma a ínfima possibilidade desse instrumento de trabalho gerar “iniciativas, interpretação e criação” na relação professor e aluno:

O livro didático, [é] visto como instrumento de sistematização e veiculação de saberes, virtuoso em seu potencial de facilitar e ampliar o acesso ao conhecimento, porém restrito quanto à riqueza de iniciativas, interpretação e criação que pode caracterizar a relação professor-aluno no confronto com o conhecimento<sup>281</sup>.

Os relatórios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação, produzidos no período de 2004 a 2010, registram a intenção do governo em definir e implementar metas e ações voltadas especificamente para o ensino médio. Com esse propósito foi criado o Programa “Brasil Escolarizado”, desenvolvido pelo MEC/FNDE em parceria com estados, Distrito Federal, municípios e instituições governamentais e não-governamentais, dentre outros. Além de

<sup>280</sup> FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. (Org). **Ensino médio**: ciência, cultura e trabalho. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004.

<sup>281</sup> RUIZ, Antonio Ibañez. Apresentação. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Ensino médio**: ciência, cultura e trabalho. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004, p. 5.

envolver a ação conjunta das três esferas da administração pública, o Programa Brasil Escolarizado prevê ações que envolvem entidades privadas e do Terceiro Setor<sup>282</sup>.

O Brasil Escolarizado, um programa finalístico<sup>283</sup> que congrega os programas, projetos e ações educacionais considerados principais na esfera da educação básica, abarca o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), assim como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), objetivando “contribuir para a universalização da Educação Básica, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência dos alunos à educação infantil, ao ensino fundamental e médio e à educação de jovens e adultos”<sup>284</sup>. Dessa forma, o Programa Nacional do Livro Didático que estava voltado somente para o ensino fundamental passa, pela primeira vez (2004), a atender também o ensino médio.

Tabela 7 - Orçamento dos principais programas da área educacional coordenados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - 2003 a 2011

ANO	Valor (R\$)					Em R\$ milhões
	PNLD <sup>285</sup>	PNBE	PNAE	PDDE	PNATE	
2003	600,07	45,38	954,19	304,52	61,39	
2004	666,51	n/d*	1.014,31	346,15	241,00	
2005	496,62	47,27	1.225,71	302,76	246,93	
2006	687,99	46,51	1.480,31	324,82	276,00	
2007	882,95	65,28	1.520,67	496,43	292,00	
2008	910,23	74,45	1.488,68	694,02	391,94	
2009	728,96	55,67	2.022,13	1.178,19	557,89	
2010	1.077,80	30,65	3.035,32	1.426,63	679,30	
2011	1.164,09	81,75	3.058,04	1.501,29	953,81	
<b>Total</b>	<b>7.215,22</b>	<b>446,96</b>	<b>15.799,36</b>	<b>6.574,81</b>	<b>3.700,26</b>	

Fonte: FNDE/Livro Didático/Dados Estatísticos e Relatórios do FNDE (2003 a 2011). Elaboração da autora deste texto.

\* Em 2004 não houve execução do PNBE.

<sup>282</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades de 2004** (2005, p. 81-82). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 12/04/2010.

<sup>283</sup> Programa finalísticos: “pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores”. Plano Plurianual 2008-2011. Objetivos de Governo. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007, p. 50.

<sup>284</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão de 2009** (2010, p. 9). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 22/11/2010.

<sup>285</sup> A coluna PNLD da tabela 2 inclui recursos financeiros relativos ao PNLD/EF (2003) e ao PNLD/EF e PNLD/EM (2004 a 2011).

Há que se salientar que, dentre os programas do Brasil Escolarizado e outros programas gerenciados pelo FNDE, o PNLD está entre os que mais receberam recursos financeiros, no período de análise (2003 a 2011), conforme os dados da tabela 7.

Embora, o PNLD esteja entre aqueles que mais receberam recursos financeiros, partindo da leitura dos dados totais expostos na tabela 7, o PNAE tinha prioridade absoluta dentre todos os programas, sendo contemplado com um pouco mais que o dobro do total de recursos que se aplicou em livros (PNLD e o Programa Nacional Biblioteca da Escola - PNBE), computando um montante de R\$ 15,80 bilhões no interregno de 2003 a 2011. No entanto, no mesmo período, o Programa Nacional de Livros Didáticos para o ensino fundamental e ensino médio totalizou um investimento de R\$ 7,21 bilhões, ocupando assim o segundo lugar entre os cinco principais programas voltados para a educação desenvolvidos pelo Estado brasileiro.

Em 2004, o Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), José Henrique Paim Fernandes, afirmou, na apresentação do Relatório de Atividades da instituição, que:

O FNDE negociou com as editoras a compra de 110 milhões de livros para mais de 30 milhões de alunos do ensino fundamental, por meio do Programa Nacional de Livro Didático de 2005, num investimento total de R\$ 463 milhões. Pela primeira vez na história, estão sendo atendidos também os estudantes da 1ª série do ensino médio, com um investimento de 25 milhões para a compra de 2,7 milhões de livros, beneficiando aproximadamente 1,3 milhão de alunos das regiões Norte e Nordeste<sup>286</sup>.

O Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio aparece descrito em todos os relatórios do FNDE referentes ao exercício de 2004 a 2011, como uma ação que, na estrutura orçamentária do FNDE, corresponde à “Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Médio” (código 6322), cuja finalidade é:

Prover de livros e materiais didáticos e de referência de qualidade, prioritariamente as escolas públicas do ensino médio das redes federal, estadual, distrital e municipal, visando garantir a equidade nas condições de acesso e a qualidade do ensino público brasileiro e, quando possível, distribuí-los aos alunos matriculados e professores de escolas na modalidade plurilíngue, no exterior, que curse ou lecionem a língua portuguesa como língua estrangeira, prioritariamente, nos países do Mercosul<sup>287</sup>.

---

<sup>286</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades de 2004** (2005, p. 9). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 12/04/2010.

<sup>287</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão de 2006** (2007, p. 240). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 12/04/2010.

Essa ação, atualmente, está incluída no citado Programa Brasil Escolarizado<sup>288</sup>, previsto no Plano Plurianual de 2008 a 2011, como parte do Objetivo de Governo “propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade”<sup>289</sup>.

Além do PNLD/EM, conforme anunciado anteriormente, dois outros programas de aquisição e distribuição de livros didáticos foram criados pelo Ministério da Educação na primeira década de 2000: o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA)<sup>290</sup>, em 2007, e o Programa Nacional do Livro Didático para Jovens e Adultos (PNLD/EJA)<sup>291</sup>, em 2009. Esses dois programas visam ofertar livros didáticos para uma população de alunos que não tiveram acesso à escolarização na idade adequada. A erradicação do analfabetismo no país é utilizada como um dos argumentos pelo Ministério de Educação para justificar a ampliação do PNLD à modalidade de educação de jovens e adultos do ensino fundamental<sup>292</sup>.

É preciso acrescentar que o processo de expansão de abrangência do PNLD seguiu o seu curso após o final da administração do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2011, no governo de Dilma Rousseff, foi criado o Programa Nacional de Livro Didático do Campo (PNLD Campo), voltado para os alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental. Conforme a Resolução MEC/FNDE nº 40, de 26 de julho de 2011<sup>293</sup>, o PNLD Campo visa adquirir obras que atendam as necessidades educacionais específicas das escolas que funcionam nas comunidades situadas em áreas rurais, sejam as organizadas em turmas de classes multisseriadas, sejam as em turmas de classes seriadas.

Como é possível constatar, os governos brasileiros, nas últimas décadas, não têm medido esforços na direção de incrementar a ampliação da cobertura do Programa Nacional do Livro Didático, de forma a incluir as várias etapas e modalidades de ensino da educação

---

<sup>288</sup> A ação “Distribuição de livros didáticos para o ensino médio”, segundo informa os Relatórios de Atividades/Gestão do FNDE foi incluída em outro Programa denominado “Desenvolvimento do Ensino Médio”. Em 2008 e 2009 a ação torna a ser incluída no Programa Brasil Escolarizado.

<sup>289</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Objetivos de Governo. Brasília: MP, 2007, p. 74-81.

<sup>290</sup> O PNLA foi criado através da Resolução MEC/FNDE nº 18, de 24 de abril de 2007. A partir de 2010, o PNLA foi incorporado ao PNLD/EJA, que visa “distribuir obras didáticas para todas as escolas públicas e entidades parceiras do programa Brasil Alfabetizado com turmas de 1º ao 9º ano do ensino fundamental”. BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD EJA 2011. Brasília: MEC; SECAD, 2010, p. 14.

<sup>291</sup> O PNLD/EJA foi instituído por meio da Resolução MEC/FNDE nº 51, de 16 de setembro de 2009.

<sup>292</sup> O PNLD/EJA de 2014 prevê a ampliação da oferta de livros didáticos aos alunos do ensino médio nessa modalidade da educação básica. BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de Convocação do Programa do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA 2014), de 18 de julho de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 21/01/2013.

<sup>293</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 40, de 26 de julho de 2011. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 10/08/2011.

básica. Poucos são os segmentos do sistema educacional que ainda não foram contemplados com livros didáticos ou outros materiais complementares, como dicionários, livros em Braille, livros com atividades lúdicas, periódicos. Parece ser ilimitada a criatividade dos gestores públicos em propor novos programas que visam à compra de materiais pedagógicos, com o propósito de universalizar a educação para todos, crianças, jovens e adultos. A cada novo programa de distribuição de livros didáticos instituído pelo Ministério de Educação é gerado, com certeza, um aquecimento substancial no mercado editorial brasileiro, assunto que será analisado de maneira mais detida no quarto capítulo.

Os estudos de Souza, a respeito dos manuais didáticos, ajudam a compreender o que se está discutindo. Conforme a autora:

O exame do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM/MEC) aponta para dados quantitativos que evidenciam um movimento significativo das políticas de aquisição de manuais didáticos pelo MEC para distribuição às escolas. Essas políticas, necessariamente, revertem em expressivos lucros das editoras envolvidas. Outra inferência dada pelo quantitativo de manuais distribuídos anualmente às escolas do país é que essa indústria livreira detém o controle monopólico do que entra na escola, em termos desse material, o que, certamente, gera megaoperações financeiras, anualmente, entre o MEC e as editoras<sup>294</sup>.

Arruda *et al.*, concordando com a análise de Souza, em suas pesquisas acerca das políticas públicas de educação implementadas pelo Estado nos últimos anos, em especial, programas de cunho educacional como os de Material Didático, Transporte Escolar, Merenda Escolar, Construção de Prédios Escolares, Alfabetização Solidária, reiteram a ideia de que tais programas contribuem para promover um incremento significativo no faturamento do mercado de bens e serviços<sup>295</sup>.

O levantamento de dados realizado a respeito dos investimentos efetuados pelo governo brasileiro, no período de 2003 a 2011, corroboram as reflexões teóricas desenvolvidas por Souza e Arruda *et al.* em suas investigações, fundamentadas numa

---

<sup>294</sup> SOUZA, Ana Aparecida Arguelho. Manuais didáticos: formas históricas e alternativas de superação. In: BRITO, Silvia Helena Andrade; CENTENO, Carla Villamaina; LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). **A organização do trabalho didático na história da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010, p. 128.

<sup>295</sup> ARRUDA, Elcia Esnarriaga; KINJO, Carolina Nunes. O programa de Construção Escolar implementado em MS, no período de 1994 a 2004: um estudo da relação educação e mercado. In: ALVES, Gilberto Luiz (Org.). **Pensamento e prática educacionais: entre clássicos, instituições escolares, educadores e mercado**. Campo Grande, MS: Ed. UNIDERP, 2007, p. 165-202.

perspectiva que procura explicar as ações do Estado no leito da história. Ou seja, a partir de necessidades próprias da organização da sociedade em uma determinada época.

De fato, o orçamento do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), envolvendo as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, exposto na tabela 8, indica que o volume de recursos gastos é bem expressivo.

Tabela 8 – Investimento<sup>296</sup> no PNLD/EF, PNLA, PNLD/EJA e PNLD/EM - 2003 a 2011<sup>297</sup>

Ano	Em R\$ milhões			
	PNLD/EF	PNLA	PNLD/EJA	PNLD/EM
2003	600,07	-	-	-
2004	619,24	-	-	47,27
2005	352,79	-	-	143,83
2006	563,72	-	-	124,27
2007	661,41	-	-	221,54
2008	405,56	11,90	-	504,67
2009	591,40	21,50	-	137,56
2010	893,00	20,00	-	184,80
2011	443,47	-	140,60	720,62
<b>Total</b>	<b>5.130,66</b>	<b>53,40</b>	<b>140,60</b>	<b>2.084,56</b>

Fonte: Sítio do FNDE/Livro Didático/Dados Estatísticos e Relatórios do FNDE (2003 a 2011).

Ao analisar a referida tabela, é possível verificar que na caminhada de oito anos de operacionalização do PNLD para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, o montante, até 2011, foi de R\$ 7,21 bilhões. É importante ressaltar que os dois programas - PNLA e PNLD/EJA - criados recentemente, já somam um investimento de R\$ 194 milhões.

Sobre os dados da tabela 8, vários autores<sup>298</sup> são incisivos em afirmar o “gigantismo” do investimento estatal nos programas de compra e distribuição de livros didáticos. O governo é colocado como o maior comprador de livros do país, por meio do Programa Nacional de Livros Didáticos. Parece não haver dúvida de que o Estado, ao desenvolver o PNLD desde 1985 (seu formato atual), bem como ao promover continuamente a sua expansão para outros segmentos da educação básica, tem contribuído para ampliar a circulação da

<sup>296</sup> O investimento no PNLD corresponde ao valor gasto com compra, distribuição, aquisição do Guia do Livro Didático, controle de qualidade e outras despesas com o programa.

<sup>297</sup> Para melhor entendimento da tabela 8 observe que o PNLD/EM foi criado em 2003, mas concretizado somente a partir de 2004. O PNLA foi instituído em 2007 e operacionalizado a partir de 2008 (PNLA 2008). O PNLD/EJA foi criado em 2009 e concretizado a partir de 2010 (PNLD/EJA 2011). Em 2010 o PNLA foi incorporado ao PNLD/EJA.

<sup>298</sup> Autores como: Cassiano; Fracalanza; Megid Neto; Gatti Júnior; Batista ; Freitag *et al.*; Höfling.

mercadoria livro didático, consumida por um número crescente de alunos das escolas públicas e particulares no Brasil, na contemporaneidade.

Como pode ser observado na tabela 9, no ano de 2010, o número de matrículas, na educação básica da rede pública, ultrapassou o total de 42 milhões. O número de matriculados nas etapas e modalidades contempladas com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é de 90,6% do total de alunos da educação básica da rede pública. Isso demonstra a grande quantidade de exemplares de livros didáticos adquiridos pelo governo e distribuídos nas escolas públicas do Brasil.

Tabela 9 - Matrículas na Educação Básica da Rede Pública no Brasil – 2010

Nível de Ensino	Rede Pública		Em milhões
Educação Infantil	3,57		
Ensino Fundamental	27,06		
Ensino Fundamental/EJA	2,80	90,6%	9,4%
Ensino Médio	7,00		
Ensino Médio/EJA	1,30		
Educação Profissional	0,40		
<b>Total</b>	<b>42,13</b>		<b>100%</b>

Fonte: INEP - Sinopse Estatística – 2010

Na tabela 9, a Educação Infantil e a Educação Profissional correspondem apenas a 9,4% do total de matrículas da Educação Básica e não estão contempladas no PNLD desenvolvido pelo Ministério de Educação.

A instituição desde o ano de 2003, a operacionalização e o funcionamento do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) serão abordados na próxima seção do presente texto.

### 3.2 O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio

A seção anterior revela o PNLD em seu curso de expansão. Esta seção, contempla um estudo mais detalhado a respeito do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM). Por se tratar de uma ação voltada para essa etapa de ensino, implementada pelo Estado brasileiro recentemente, carece ainda de pesquisas mais consistentes. Poucos trabalhos acadêmicos que tratam especificamente do programa para o

ensino médio foram encontrados<sup>299</sup>. A grande maioria das pesquisas focaliza o PNLD para o ensino fundamental, ficando o processo de distribuição de livro didático para o ensino médio por ser analisado.

O estudo desenvolvido nessa seção foi realizado tendo como referência principal a legislação e os documentos produzidos na esfera do Estado no período de 2003 a 2011.

### 3.2.1 O processo de implantação gradativa do PNLD/EM

O Ministério da Educação, por intermédio da Resolução/MEC/FNDE nº 38, de 25 de outubro de 2003, como já afirmado, criou o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) com o propósito de universalizar a distribuição gratuita de livros didáticos para os alunos dessa etapa da educação básica das escolas públicas de todas as regiões do país. Cabe observar que o PNLD/EM, na estrutura orçamentária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, corresponde à ação “Distribuição do livro didático para o ensino médio”. Hoje, a operacionalização desse programa está normatizada pelo Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010 e pela Resolução MEC/FNDE nº 42, de 28 de agosto de 2012, que definem a execução do PNLD para a educação básica. A execução do referido programa teve início como um Projeto Piloto, que previa a distribuição gradativa de livros didáticos aos alunos do ensino médio das escolas incluídas no programa “Escola Básica Ideal” e também nas escolas localizadas nas Regiões Norte e Nordeste do país. Para a viabilização desse Projeto foram alocados recursos provenientes de dotações da Lei Orçamentária da União e de contratos de empréstimos internacionais<sup>300</sup>.

Desta forma, o PNLD/EM passou a ser operacionalizado, de maneira gradativa, desde o ano de 2004<sup>301</sup>, quando o MEC/FNDE distribuiu, inicialmente, livros didáticos das disciplinas Língua Portuguesa e de Matemática, para alunos do 1º ano do ensino médio regular, das regiões Norte e Nordeste do Brasil. Conforme informa o Relatório de Atividades

---

<sup>299</sup> A tese de doutorado de Cassiano é uma das poucas produções acadêmicas que trata do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM). A autora faz referência a esse programa no capítulo IV da sua tese. CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)**. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2007, p. 84-92.

<sup>300</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 38, de 15 de outubro de 2003. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 12/09/2008.

<sup>301</sup> O Edital referente ao PNLEM 2005, publicado em 2003, convoca os titulares de direito autoral para a inscrição no processo de avaliação e seleção de livros didáticos (coleção e volume único) de Língua Portuguesa e Matemática, adequados aos alunos de 1ª a 3ª séries, que serão incluídos no Catálogo de Escolha do PNLEM. BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de Convocação do PNLEM 2005. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 19/04/2012.

do FNDE, o PNLD/EM atendeu, em 2004, de forma experimental, 1,3 milhões de alunos da primeira série do ensino médio de 5.392 escolas das regiões Norte e Nordeste, sendo que, até o início de 2005 receberam 2,7 milhões de livros das disciplinas Língua Portuguesa e Matemática, totalizando um gasto de R\$ 47,2 milhões<sup>302</sup>.

A partir de 2005, o governo federal se propôs a ampliar a aquisição e distribuição de livros didáticos para o ensino médio, incluindo gradativamente a cobertura de todos os alunos dos demais estados da federação, como também as demais séries e disciplinas que compõem o currículo do ensino médio. Assim, em 2005, o Programa comprou e distribuiu obras didáticas de Língua Portuguesa e Matemática (utilização em 2006) para os alunos de 1ª a 3ª séries das escolas de ensino médio público de todas as regiões do Brasil. Com o propósito de cumprir a meta de progressivo atendimento, o PNLEM de 2006 totalizou um orçamento de R\$ 143,8 milhões para a compra de 12,5 milhões de livros, distribuídos para 7,1 milhões de alunos<sup>303</sup>.

Nos anos de 2007, 2008 e 2009, o processo de ampliação do Programa Nacional de Livros para o Ensino Médio teve continuidade, com a inclusão de obras referentes às disciplinas: Biologia, História, Química, Geografia e Física<sup>304</sup>. É preciso ressaltar que, durante esse período e nos anos seguintes, o programa, além dos livros, comprou e distribuiu outros materiais pedagógicos para serem utilizados pelas escolas. Para os professores foram enviados periódicos como “Isto é na Escola”, “Época na Escola”, “Gestão em Rede”, “Sala de Aula”, entre outros. Já para os alunos com necessidades especiais foram produzidas e disponibilizadas versões de livros didáticos em Braille. Outros materiais foram, ainda, adquiridos no âmbito do PNLEM para uso coletivo em sala, tais como os dicionários de Língua Portuguesa, atlas, mapas e CDs do IBGE<sup>305</sup>.

Na edição do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio de 2012, o Ministério da Educação, finalmente, concluiu a pretendida universalização do atendimento aos alunos do ensino médio das escolas públicas brasileiras, com a aquisição e distribuição de obras didáticas para mais quatro disciplinas que compõem a base nacional comum do

---

<sup>302</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades de 2007** (2008, p. 244). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 12/04/2010.

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 244.

<sup>304</sup> O Edital de Convocação referente ao PNLEM 2007, publicado em 2005, convoca os titulares de direito autoral para a inscrição no processo de avaliação e seleção de livros didáticos de Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física, Química, História e Geografia destinados aos alunos do ensino médio, que serão incluídos no Catálogo do PNLEM de 2007. BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de Convocação do PNLEM de 2007. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 19/04/2012.

<sup>305</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades de 2006** (2007, p. 241). Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 12/04/2010.

currículo do ensino médio: Filosofia, Sociologia, Língua Estrangeira Moderna (Inglês) e Língua Estrangeira (Espanhol), ficando para a expansão seguinte a cobertura com livros didáticos dos componentes curriculares Arte<sup>306</sup> e Educação Física.

Quadro 3 – Processo de implantação e formas de atendimento do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM) – 2003 a 2012

Ano de Aquisição	Ano do PNLD/EM (Ano letivo)	Processo de implantação e formas de atendimento
–	PNLEM/2003	Criação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) por intermédio da Resolução MEC/FNDE nº 38, de 15 de outubro de 2003.
2004	PNLEM 2005	Primeiro ano de execução do PNLEM. Distribuição de livros didáticos de Língua Portuguesa e Matemática para os alunos do 1º ano do ensino médio das Regiões Norte e Nordeste.
2005	PNLEM 2006	Distribuição de livros didáticos de Língua Portuguesa e Matemática para todos os alunos do 1º, 2º e 3º anos do ensino médio de todas as Regiões do país. Reposição e complementação de livros didáticos de Língua Portuguesa e Matemática distribuídos em 2005.
2006	PNLEM 2007	Distribuição de livros de Biologia para todos os alunos dos três anos. Reposição e complementação de livros didáticos de Língua Portuguesa e Matemática nos três anos.
2007	PNLEM 2008	Distribuição de livros de História e Química para todos os alunos dos três anos. Reposição e complementação de livros didáticos de Língua Portuguesa, Matemática e Biologia nos três anos.
2008	PNLEM 2009	Distribuição de livros de Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física e Geografia para todos os alunos nos três anos. Reposição e complementação de livros de História e Química nos três anos.
2009	PNLD/EM 2010	Reposição e complementação de livros de Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física, Química, Geografia e História nos três anos.
2010	PNLD/EM 2011	Reposição e complementação de livros de Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física, Química, Geografia e História nos três anos.
2011	PNLD/EM 2012	Distribuição de livros de Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física, Química, Geografia, História, Sociologia, Filosofia, Língua Estrangeira Moderna (Língua Inglesa e Língua Espanhola) nos três anos.

Fonte: Sítio do FNDE/Livro Didático/Histórico e Relatórios do FNDE (2003-2011)

<sup>306</sup> O PNLD/EM de 2015 incluirá a aquisição de obras didáticas para o componente curricular Arte. BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de Convocação do PNLD/EM 2015, de 16 de janeiro de 2013. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 21/01/2013.

O quadro 3 apresenta a trajetória histórica de implantação e as formas de atendimento do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio desde a sua criação em 2003 até o ano de 2011, considerando o ano de aquisição das obras didáticas e o ano de uso desses materiais (ano do PNLD/EM).

As informações apresentadas no referido quadro ajudam a compreender a expansão progressiva do atendimento do PNLD/EM de maneira que, atualmente (2013), todos os alunos do ensino médio de todas as escolas públicas brasileiras recebem livros didáticos de onze componentes curriculares (Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física, Química, Geografia, História, Sociologia, Filosofia, Língua Estrangeira Moderna). Além disso, as informações revelam a constituição do PNLD/EM por ciclo trienal, com programação de alternância nas aquisições das obras didáticas, ora por meio de compra integral e ora por meio de compra parcial apenas para reposição e complementação.

Tabela 10 - Evolução do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD/EM) – 2004 a 2012

Ano de aquisição	Ano	Nº de Alunos	Nº de Escolas	Nº de Livros	Investimento*
	Ano do PNLD				
2004	PNLEM 2005	1.304.477	5.392	2.705.048	47.273.737,00
2005	PNLEM 2006	7.012.619	13.253	12.581.620	143.834.244,00
2006	PNLEM 2007	6.896.659	15.570	9.175.439	124.275.397,18
2007	PNLEM 2008	7.141.943	15.273	18.248.846	221.540.849,41
2008	PNLEM 2009	7.249.774	17.276	43.108.350	504.675.101,27
2009	PNLD/EM 2010	7.630.803	17.830	11.189.592	137.563.421,71
2010	PNLD/EM 2011	7.669.604	17.658	17.025.196	184.801.877,52
2011	PNLD/EM 2012	7.981.590	18.862	79.565.006	720.629.200,00
<b>Total</b>		<b>52.887.469</b>	<b>121.114</b>	<b>193.599.097</b>	<b>2.084.593.828,09</b>

Fonte: Sítio do FNDE/Livro Didático/Dados Estatísticos

\* Valor gasto com compra, distribuição, aquisição do Guia do Livro Didático, controle de qualidade e outras despesas com o PNLD/EM.

A tabela 10 apresenta os dados referentes à evolução do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio no interregno 2004 a 2011. Inicialmente pode-se constatar o

crescimento do número de alunos e escolas atendidos, bem como o número de livros distribuídos e o volume de recursos gastos com o PNLEM 2006 em relação ao PNLEM 2005, devido à expansão do programa que passou a atender todas as regiões do país e os três anos do ensino médio com livros de Língua Portuguesa e de Matemática.

Observa-se, ainda, que o quantitativo referente aos alunos atendidos por intermédio do programa se manteve relativamente estável, com algumas variações, ao longo do período de 2005 a 2011. O número de alunos contemplados com livros didáticos, nesse período, ficou em torno de 7 milhões, ou um pouco mais. Já o número de escolas que receberam livros permaneceu num patamar entre 13 e 18 mil.

No que se refere ao valor gasto com a aquisição dos livros didáticos, verifica-se grandes variações, tendo em vista a forma de atendimento do programa, caracterizado por períodos cíclicos de 3 anos composto pela distribuição integral para todos os alunos em um ano e pela reposição/complementação nos dois anos seguintes. Além disso, deve-se considerar que a implantação do programa se deu por meio de um processo progressivo de expansão, com a inclusão paulatina de livros para determinados componentes curriculares do ensino médio. Desta forma, por exemplo, constata-se que, conforme a tabela 10, no PNLEM 2009 foi gasto um montante significativo de R\$ 504,68 milhões.

A justificativa para esse crescimento dos gastos com o programa reside no fato de que no ano de 2009 foram comprados livros didáticos para serem distribuídos a todos os alunos do ensino médio de todas as escolas públicas do país, como também foram contemplados cinco componentes curriculares (Língua Portuguesa, Matemática, Biologia, Física e Geografia) com aquisição integral, além de reposição e complementação de livros de História e de Química nos três anos dessa etapa da educação básica.

Nos dois anos seguintes, os dados indicam uma queda acentuada no quantitativo gasto com o programa, visto que houve apenas reposição e complementação de obras didáticas para repor as perdas e o acréscimo de matrículas de novos alunos.

Para o PNLD/EM 2012, o investimento na aquisição de livros para essa etapa de ensino foi ainda mais significativa, atingindo um total de R\$ 720,63 milhões, como pode ser constatado na tabela 10. No ano de 2011, para uso em 2012, foram adquiridos para todos os alunos livros didáticos de onze componentes curriculares, devido à inclusão de Sociologia, de Filosofia e de Língua Estrangeira Moderna (Inglês e Espanhol).

Finalmente, segundo os dados apresentados na referida tabela, é significativo registrar que, no período em estudo (2004 a 2011), o Estado brasileiro investiu um montante espetacular de R\$ 2,08 bilhões na aquisição e distribuição de 193.599.097 milhões de livros

didáticos para atender 52.887.469 milhões de alunos do ensino médio, beneficiando 121.114 mil escolas da rede pública.

Assim, constata-se que, com a instituição do PNLD/EM, a partir de 2003, o governo abriu um novo nicho no mercado editorial. A compra e distribuição de livros didáticos para todos os alunos do ensino médio das escolas públicas, a cada três anos, e mais a reposição/complementação feita anualmente representa um incremento altamente significativo no faturamento das editoras incluídas no programa, o que pode ser verificado na análise das informações apresentadas na tabela 10.

Ainda que o argumento utilizado pelo Estado para justificar a ampliação do PNLD para as outras etapas e modalidades da educação básica sejam a dos imperativos legais, como a Constituição Federal de 1988, que determina o fornecimento de materiais didáticos para os alunos das escolas públicas, e a LDB de 1996, que propõe a universalização do acesso e da melhoria da qualidade da educação básica<sup>307</sup>, sabe-se que a compra de materiais escolares para serem distribuídos aos alunos, em quantidade volumosa, significa, na verdade, uma oportunidade de expansão da circulação de mercadorias na sociedade capitalista.

A análise anteriormente realizada permite inferir que, dentre as funções exercidas pelo Estado, na sociedade capitalista contemporânea, coloca-se aquela de dar sustentação ao curso da acumulação do capital, neste caso do ramo da indústria editorial, apoiando-se no discurso da qualidade do ensino e da universalização da educação, os pilares que estruturam a existência do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio, conforme está posto em documentos oficiais e nas normatizações que regulamentam a política de fornecimento de materiais didáticos às escolas da rede pública brasileira.

Na seção a seguir, será abordada a sistemática de operacionalização do PNLD/EM na esfera nacional, de maneira a explicitar a sua estrutura, as instituições envolvidas na sua gestão, a logística requerida e as etapas de sua execução, desde o lançamento do Edital pelo FNDE convocando as editoras para inscreverem suas obras, passando pelo processo de avaliação pedagógica realizada pelas comissões de professores das universidades e pela escolha dos professores até a chegada dos livros didáticos a todas as escolas públicas que oferecem o ensino médio, nas diversas regiões do país. Faz-se necessário compreender melhor os seus meandros para, então, entender a abrangência e a importância desse programa dentre as ações voltadas para a educação brasileira nos tempos atuais.

---

<sup>307</sup> Ver as exposições de motivos (os “considerandos”) da Resolução MEC/FNDE/CD nº 42, de 28 de agosto de 2012, que atualmente regulamenta o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a educação básica.

### 3.2.2 Competências dos órgãos executores e etapas de operacionalização do PNLD/EM

A gestão do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio está centralizada no Ministério da Educação que, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) o executa por etapas, com a participação da Secretaria de Educação Básica do MEC, das Secretarias Estaduais ou Municipais de Educação e das escolas. Cada órgão participante tem, legalmente, determinadas competências definidas de acordo com sua esfera de atuação.

Na operacionalização do PNLD/EM, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação<sup>308</sup> tem por competência, entre outras, elaborar em conjunto com a Secretaria de Educação Básica do MEC os Editais de Convocação para avaliação e seleção das obras e disponibilizar o Guia de Livros Didáticos para uso nas unidades escolares.

O FNDE também viabiliza, por meio de sistema informatizado, a inscrição, a triagem, a escolha e o envio dos livros para as escolas. Cabe ressaltar que o FNDE é responsável, ainda, por habilitar os aspectos jurídicos, econômicos, financeiros e decidir sobre a efetivação do contrato com as editoras que fornecerão as obras didáticas.

Cabe à Secretaria de Educação Básica, órgão do Ministério de Educação, coordenar o processo de avaliação pedagógica dos livros a serem comprados e monitorar as ações de escolha das obras didáticas, bem como verificar a eficiência da operacionalização do programa em âmbito nacional.

Às Secretarias de Educação das unidades federadas compete providenciar infraestrutura e equipes técnicas e pedagógicas para acompanhar a execução do programa no Estado. Quanto à escolha e à distribuição dos livros, a Secretaria de Educação realiza orientação e acompanhamento sistemáticos, de modo a garantir a participação dos professores, o número de livros necessários, o remanejamento das obras excedentes e o cuidado na sua utilização.

A escola participante do programa, enquanto consumidora direta do livro didático, tem por competência primeira promover a escolha desse instrumento pedagógico por intermédio dos professores. A instituição escolar deve, anualmente, cadastrar os dados referentes à matrícula dos alunos no Sistema do Censo Escolar, os quais indicarão a quantidade de livros que a escola receberá. Compete à escola, ainda, realizar campanhas para

---

<sup>308</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 42, de 28 de agosto de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 19/09/2012.

garantir a conservação e a devolução dos livros didáticos a serem usados durante o ciclo trienal.

Conforme já se evidenciou, a execução do Programa Nacional para o Ensino Médio ocorre por meio de diversas etapas<sup>309</sup>, que serão abordadas a seguir. São elas:

a) *Adesão formal das escolas da rede pública*. As escolas federais e redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal que demonstrarem interesse em receber os livros didáticos fornecidos pelo PNLD/EM devem firmar um termo de adesão específico disponibilizado pelo FNDE, observando os prazos, normas, obrigações e procedimentos determinados pelo Ministério de Educação. Caso a escola não queira mais receber os referidos materiais deve solicitar, por meio de ofício, o seu desligamento do programa.

b) *Publicação do Edital de Convocação no Diário Oficial da União*. O Edital produzido pelo MEC/FNDE tem a finalidade de tornar público aos editores a abertura, no âmbito do PNLD/EM, do processo de inscrição, avaliação e seleção de obras didáticas a serem adquiridas e distribuídas para os alunos do ensino médio. Esse instrumento legal é considerado uma peça fundamental para o entendimento da operacionalização do PNLD/EM, pois ele descreve, de forma detalhada, os vários procedimentos, os critérios de avaliação dos livros, as normas e as obrigações a serem cumpridas pelos diferentes setores envolvidos na execução do programa, bem como pelos editores que desejam vender seus livros para o Ministério de Educação.

c) *Inscrição das editoras que pretendem ter suas obras didáticas incluídas no PNLD/EM*. As empresas detentoras dos direitos autorais, para terem seus livros aceitos e cadastrados pelo programa, deverão seguir rigorosamente os prazos, as regulamentações, a caracterização definida para os livros didáticos de uma determinada etapa de ensino da educação básica, a apresentação da documentação necessária e da obra pré-inscrita, segundo as normas do Edital de Convocação disponibilizado no portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

d) *Avaliação das obras didáticas*. O processo de avaliação dos livros dos alunos e do manual do professor para verificar se eles estão adequados às exigências determinadas pelos gestores do PNLD/EM e previstas nos critérios definidos no Edital é composto por três etapas: triagem, pré-análise e avaliação pedagógica. A triagem consiste na análise dos

---

<sup>309</sup> A descrição das etapas de operacionalização do PNLD/EM foi feita, tendo como base as informações encontradas no Edital de Convocação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD 2012) publicado pelo MEC/FNDE, em 04 de dezembro de 2009, no Portal do FNDE, nos Relatórios de Atividades e de Gestão (1997 a 2011) elaborados pelo FNDE e disponibilizados no sítio desse órgão e na legislação que normatiza o referido programa: Resolução MEC/FNDE nº 42, de 28 de agosto de 2012 e Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010.

aspectos físicos e técnicos (atributos editoriais) dos livros tais como: formato da capa, lombada, miolo, característica da obra destinada a um determinado componente curricular (volume único ou coleção). A pré-análise das obras didáticas inscritas pelas editoras consiste em examinar se essas mercadorias e a documentação apresentada estão em concordância com as prescrições do Edital. A avaliação pedagógica realizada pelas comissões de professores das universidades brasileiras e sob a coordenação da Secretaria de Educação Básica (SEB)/MEC tem o objetivo de verificar se as obras didáticas não apresentam inadequações relacionadas aos conteúdos, à abordagem teórico-metodológica, à coerência entre o projeto gráfico-editorial e o objetivo didático-pedagógico.

e) *Elaboração e divulgação do Guia de Livros Didáticos*. O Guia do PNLD/EM, documento basilar do processo de escolha dos livros pelos professores, elaborado pela Secretaria de Educação Básica/MEC, contém a apresentação, os princípios e critérios que orientaram a avaliação pedagógica feita, modelos de fichas de análise e as resenhas das obras e das coleções didáticas destinadas aos alunos, como também do manual do professor, que foram selecionados pelo Ministério de Educação para integrar o PNLD/EM.

f) *Escolha dos livros didáticos pelos professores*. O processo de seleção dos livros a serem utilizados pelos alunos é feita pelos docentes do ensino médio, tendo como referência a leitura e a discussão do Guia de Livros Didáticos encaminhado às escolas. A formalização dos livros escolhidos em consenso pelos professores deverá ser efetivada pela escola por meio do registro em aplicativo específico disponível no sítio do FNDE, para posterior negociação com as editoras.

g) *Habilitação dos detentores dos direitos autorais*. O processo de habilitação dos editores, com base na escolha das obras didáticas pelos professores e informadas pela escola, realiza-se por intermédio de uma Comissão Especial instituída pelo FNDE que fará a análise detalhada da pertinência da documentação entregue, tendo em vista as determinações do Edital de Convocação. Apenas as editoras habilitadas poderão fornecer livros para o PNLD/EM. As empresas habilitadas serão convocadas, em seguida, para participar das reuniões de negociações coordenadas pelo FNDE.

h) *Negociações entre o FNDE e as editoras*<sup>310</sup> para a aquisição das obras. As negociações entre o governo e as empresas privadas se realizam com o propósito de definir as condições financeiras (preços) para então proceder a aquisição dos livros didáticos, mediante

---

<sup>310</sup> É interessante observar que o processo de aquisição de livros didáticos é realizado por “inexigibilidade de licitação, prevista na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tendo em vista que as escolhas dos livros são efetivadas pelas escolas e que são editoras específicas que detêm o direito de publicação de cada livro”. Sítio do FNDE/Livro Didático/Funcionamento (2012).

contrato administrativo firmado entre ambas as partes interessadas. A aquisição das obras é feita levando em consideração a escolha em primeira e segunda opção pelos professores e a projeção de matrículas do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

i) *Produção e distribuição das obras didáticas.* Após a assinatura dos contratos, as editoras ficam autorizadas a iniciar a produção das obras. O processo de produção dos livros é supervisionado pelo FNDE, que, inclusive, contrata uma empresa (Instituto de Pesquisa Tecnológica/IPT) para realizar uma análise da qualidade física desses materiais antes do seu encaminhamento para as unidades escolares. A distribuição dos livros para os alunos do ensino médio da rede pública do país é feita por meio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

j) *Recebimento dos livros didáticos pelas escolas.* As obras didáticas devem chegar a todas as escolas antes do início do ano letivo, para que possam finalmente ser entregues aos alunos e professores do ensino médio, para consumo dentro e fora da sala de aula.

l) *Acompanhamento, monitoramento e avaliação do PNL D/EM.* O processo de avaliação continuada do programa é realizado pelos Órgãos ligados ao Ministério de Educação, com o objetivo de propor ações que visem ao aperfeiçoamento de sua execução e a introdução de novas estratégias para aumentar a sua eficácia.

Os elos do Fluxograma do Programa Nacional do Livro Didático expressam, em síntese, o processo de produção, distribuição e consumo da mercadoria livro didático dentro da lógica de organização da indústria contemporânea em geral. Essa lógica se evidencia no fato de o livro didático e outros materiais de consumo da escola, tais como lápis, borracha, cadernos, papel sulfite, computadores, mobiliários, mochilas entre outros, constituir-se no que se chama de “indústria escolar”. De acordo com as reflexões de Arruda *et al.*:

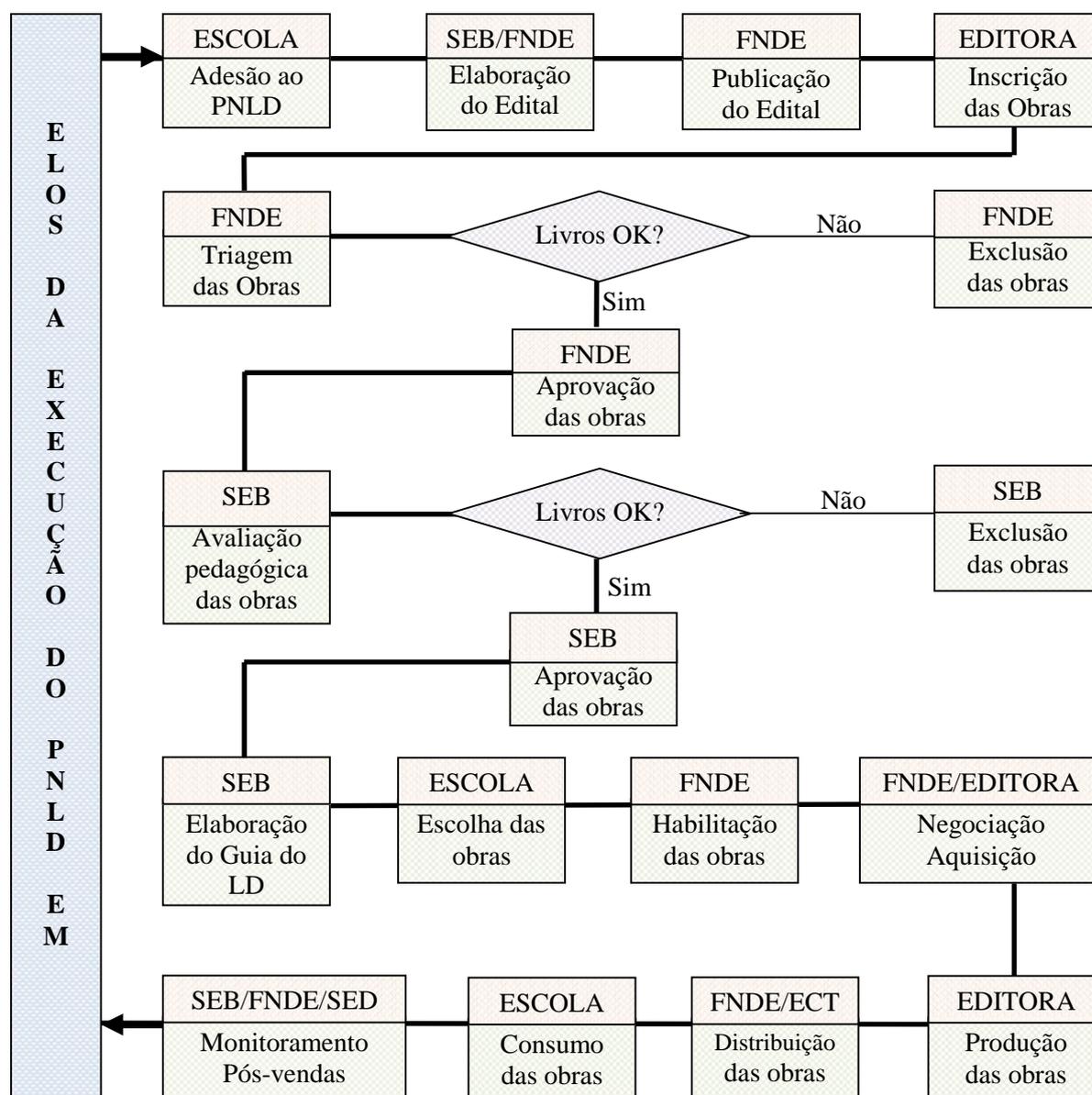
A indústria escolar assume o formato de cadeia produtiva tal qual qualquer *commoditie* da cadeia agroindustrial, qualquer mercadoria da indústria automobilística (Fiat, Peugeot etc), qualquer serviço da cadeia de serviços alimentares (Mac Donalds...). O que se verifica na indústria escolar é a quebra da “unidade fabril”. Estamos diante de um processo de reestruturação produtiva da indústria escolar, de forma a dotar o capital de mecanismos para, também no segmento dos serviços escolares, ampliar a sua capacidade de reprodução<sup>311</sup>.

---

<sup>311</sup> ARRUDA, Elcia Esnarriaga; KINJO, Carolina Nunes; BARBOZA, Mariana Monfort. O Processo de mercantilização do ensino no nível fundamental e médio, em uma capital brasileira de porte médio. **Anais da VIII Jornada do HISTEDBR**. São Carlos/SP (UFSCar), 2008, p.18.

Assim, a “indústria escolar” (por exemplo, a produção de livros didáticos) como qualquer outro setor da economia assume a configuração própria da organização sóciometabólica do capitalismo monopolista. O segmento dos bens e serviços escolares também foi ajustado de maneira a ampliar e estender a capacidade do capital de se reproduzir.

Fluxograma 1 – Elos da execução do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM)



Fonte: Elaboração da autora a partir do Fluxograma do PNLEM (Anexo II da Resolução MEC/FNDE nº 38, de 15 de outubro de 2003).

A análise do processo de operacionalização do PNLD/EM, que segue as mesmas etapas do PNLD em geral, permite dizer que, ao longo dos anos, houve uma preocupação por

parte do Ministério de Educação em aperfeiçoar essa ação do Estado, com o propósito de aumentar a sua eficácia e racionalidade. Partindo de um monitoramento sistemático do programa, o governo tem procurado investir pesado na eficiência da logística e na qualificação dos profissionais envolvidos por meio de cursos e congressos e, também, da intensificação da utilização das tecnologias de informação<sup>312</sup>.

É possível afirmar que, atualmente, essas etapas são percorridas com competência técnica de forma que os livros são entregues nas escolas em tempo hábil para a utilização pelos alunos e pelos professores, isto é, antes do início do ano letivo. Essa logística envolve uma quantidade expressiva de pessoas devidamente treinadas para desempenhar, com eficiência, todas as etapas do processo, cumprindo, assim, os prazos determinados pelos gestores do programa.

A incorporação de tecnologias nas diferentes etapas de gestão do PNLD/EM, segundo os Relatórios elaborados pelo FNDE<sup>313</sup>, tem contribuído sobremaneira para a agilidade, segurança e economia no desenvolvimento das ações visando à aquisição e distribuição de livros didáticos. Além disso, o Ministério de Educação e o FNDE têm se preocupado em contratar serviços de instituições consideradas de ponta em âmbito nacional, como universidades, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Instituto de Pesquisa Tecnológica (IPT), vinculado à Universidade de São Paulo (USP), para executar algumas das etapas do programa.

É necessário destacar dentre as etapas descritas, a negociação desenvolvida entre as editoras e o FNDE no momento da compra do livro didático para o ensino médio, com o propósito de realizar uma maior aproximação do objeto deste estudo que foca o PNLD/EM como uma estratégia para alimentar o faturamento do mercado editorial na contemporaneidade.

As negociações se realizam por meio de um processo cuidadoso por parte do Governo Federal, que nomeia uma Comissão Especial para conduzir as discussões sobre a tiragem total de obras didáticas e os valores a serem pagos por exemplar, assim como o montante que caberá a uma determinada editora. A negociação e os acordos são feitos, individualmente, com cada uma das editoras e, em seguida, registrados em Ata para posterior assinatura de contratos.

---

<sup>312</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatórios de Atividades e de Gestão (1997 a 2011). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 28/03/2011.

<sup>313</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatórios de Atividades e de Gestão (1997 a 2011). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 28/03/2011.

A tabela 11, com dados referentes ao ano de 2010, esclarece os itens discutidos entre as editoras e o FNDE, durante as negociações na compra de livros didáticos.

Tabela 11 - Valores negociados entre as Editoras e o FNDE - 2010

Editora	Tiragem Total	Títulos Adquiridos	Tiragem Média	*Cadernos Tipográficos	*Em milhões		*Valor Total
					R\$ Caderno	R\$ Exemplares	
Moderna	2.976.334	48	62.006	72,75	0,3344	8,16	24,31
Saraiva	2.743.882	38	72.207	83,48	0,3544	10,77	29,58
Ática	1.886.207	36	52.394	58,15	0,3377	10,40	19,63
FTD	1.465.299	24	61.054	39,80	0,3299	8,95	13,12
Scipione	1.315.781	42	31.328	38,64	0,3577	10,49	13,81
Nova Geração	321.278	6	53.546	15,38	0,6211	29,73	9,55
Escala	158.543	4	39.635	6,22	0,4488	17,60	2,79
IBEP	131.378	20	6.568	3,17	0,6211	14,97	1,97
Positivo	92.286	12	7.690	1,41	0,3899	5,93	0,55
Cia da Escola	56.538	2	28.269	2,11	0,6311	23,51	1,33
Base	25.229	8	3.153	0,63	0,6699	16,78	0,42
Do Brasil	16.837	10	1.683	0,48	0,5122	14,53	0,24
<b>TOTAL</b>	<b>11.189.592</b>	<b>250</b>	<b>44.758</b>	<b>322,22</b>	<b>0,3640</b>	<b>10,48</b>	<b>117,31</b>

Fonte: FNDE/Livro Didático/ Dados Estatísticos

Esse processo de negociação está detalhado nas Atas do PNLD e do PNLEM, elaboradas pela Comissão Especial do FNDE<sup>314</sup>. A Editora, inicialmente, apresenta a sua proposta, que pode ser aceita ou rejeitada. No caso de rejeição a Comissão do FNDE apresenta uma contraproposta, até que ambas as partes cheguem a um consenso, definindo preço por exemplar e montante a ser pago a cada Editora.

É pertinente observar que os exemplares de livros são negociados tendo como referência o valor do “caderno tipográfico”<sup>315</sup>. Este caderno, usado como unidade de compra

<sup>314</sup> Embora o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tenha disponibilizado, em seu portal, somente as Atas referentes ao ano de 2006, elas são suficientes para esclarecerem como se efetivam os acordos de compra e venda dos livros didáticos.

<sup>315</sup> Segundo o Relatório de Gestão de 2007 do FNDE: “Para uniformizar as negociações dos livros didáticos convencionou-se que o FNDE negocia com as editoras o valor de um caderno tipográfico composto de 16 páginas. O valor do caderno tipográfico varia inversamente com a quantidade de exemplares adquirida e diretamente com o valor do dólar e da inflação”. BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

de um livro didático, contém um conjunto de dezesseis páginas que compõe o miolo da obra. No ano de 2010, segundo informa a tabela 6, o valor médio do caderno tipográfico relativo ao ensino médio foi de 0,3640.

Verifica-se, ainda, que, naquele ano, três editoras ocuparam lugar de destaque no *ranking* do mercado editorial brasileiro de livros didáticos adquiridos pelo PNLD/EM. São elas: Saraiva, com um faturamento de R\$ 29,58 milhões, seguida pela Moderna e Ática, com R\$ 24,31 e R\$ 19,63 milhões, respectivamente.

Durante as negociações entre o FNDE e as Editoras é estabelecido o preço médio dos livros a serem adquiridos pelo PNLD/EM. O preço médio dos livros comprados, fixado em função da escala na produção, corresponde em média de 10 a 15% do preço de capa desses livros no mercado, segundo informa o Relatório de Atividades do FNDE de 2001<sup>316</sup>.

As vendas de livros didáticos para o governo federal são feitas, conforme os estudos de Earp e Kornis, “em valores médios entre 1/4 e 1/5 daqueles praticados no mercado”<sup>317</sup>. Diante disso, o faturamento significativo das editoras advém da grande quantidade de livros didáticos adquiridos dessas empresas a cada ano de execução do Programa Nacional do Livro Didático. Conforme a tabela 11, a tiragem total negociada, em 2010, totalizou 11.189.592 milhões de obras didáticas para os estudantes do ensino médio.

### **3.2.3 O processo de avaliação dos livros didáticos que compõem o Programa Nacional do Livro Didático do Ensino Médio: as Comissões de avaliação e o Guia do PNLD/EM**

A avaliação pedagógica dos livros didáticos distribuídos aos alunos das escolas públicas de ensino médio é etapa considerada importante pelo governo, no processo de execução do PNLD/EM<sup>318</sup>. O propósito dessa avaliação é zelar pela qualidade dos livros que

---

**Relatório de Gestão de 2007** (2008, p. 244). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 28/03/2011.

<sup>316</sup> BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades de 2001** (2002, p. 108). Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/inst-relatorio>. Acesso em 12/04/2010.

<sup>317</sup> EARP, Fábio Sá; KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005, p. 33.

<sup>318</sup> A análise do processo avaliação das obras didáticas do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, realizada a seguir, pauta-se na leitura dos documentos Edital de Convocação do PNLD/EM 2012 e Guia de Livros Didáticos para o Ensino Médio (PNLD 2012) e as normas Resolução MEC/FNDE nº 14, de 20 de maio de 2003, Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010 e a Resolução MEC/FNDE nº 42, de 28 de agosto de 2012. É oportuno esclarecer que, embora a série histórica do objeto deste estudo é 2003 a 2011, foram incluídos na análise os documentos referentes ao PNLD/EM de 2012 (publicados em 2009, 2010 e 2011) porque estes documentos incorporaram todos os procedimentos do processo avaliativo dos livros didáticos contido nos documentos anteriores, bem como foram ampliadas as informações que contribuíram para uma compreensão mais precisa dos fatos.

serão inscritos no programa<sup>319</sup> e que, posteriormente, poderão ser objeto de escolha pelos professores. O Estado mobiliza equipes do Ministério de Educação (Secretaria de Educação Básica) e do FNDE para conduzir os trabalhos de análise dos volumes únicos e das coleções didáticas aprovadas no processo de triagem e de pré-análise.

A cada edição do Programa Nacional de Livro Didático, dependendo da especificidade da etapa de ensino a que se destina, são acrescentadas inovações às experiências acumuladas na tarefa de avaliação das obras desde 1997, na tentativa de estabelecer critérios de análise compatíveis com as discussões e as pesquisas acadêmicas atuais. Além disso, tem se aperfeiçoado as estratégias de composição e de atuação das equipes de avaliação, envolvendo uma quantidade cada vez maior de especialistas de diferentes áreas de conhecimento, que têm serviços prestados no campo do ensino superior e da educação básica no Brasil, de maneira a propiciar “múltiplos olhares” às obras didáticas que serão inscritas no programa.

A Secretaria de Educação Básica (SEB) elege as instituições de ensino responsáveis pela avaliação dos livros, tendo como referência as orientações e diretrizes estabelecidas por ela própria e divulgadas por meio de legislação pertinente. Para participar do processo de avaliação das obras, as instituições deverão apresentar um projeto que deverá ser analisado e aprovado pela SEB<sup>320</sup>. É interessante registrar que o Ministério de Educação tem priorizado a participação de instituições públicas (federais)<sup>321</sup> nessa etapa de avaliação dos livros, com a finalidade de dar maior credibilidade ao programa.

As equipes responsáveis pela avaliação das obras didáticas são constituídas por professores de Universidades, Faculdades, Colégios Técnicos, Colégios de Aplicação (CAp), Colégios Universitários (COLUNI), Colégio Pedro II do Rio de Janeiro, Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), Institutos Federais de Educação, Ciências e Tecnologia (IFET), Escolas da Rede Estadual de Ensino (Ensino Médio), Secretarias de Estado de Educação (SEDUC/SEE) e Secretarias Municipais de Educação (SME) de várias regiões do Brasil.

---

<sup>319</sup> A Resolução MEC/FNDE nº 14, de 20 de maio de 2003 estabelece que os objetivos específicos da avaliação pedagógica dos livros didáticos são: “a) zelar para que os livros não expressem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação e, ainda, não contenham erros graves nem induzam a erros relativos ao conteúdo da área; b) fornecer subsídios que orientem a escolha, pelos professores, de livros de qualidade, que atendam à proposta pedagógica e às peculiaridades de cada escola”.

<sup>320</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 42 (Artigo 8º, Inciso II, Alínea c), de 28 de agosto de 2012. Disponível em <http://www.fnnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 19/09/2012.

<sup>321</sup> BRASIL. Decreto nº 7.084 (Artigo 14º), de 27 de janeiro de 2010. Disponível em <http://www.fnnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 29/03/2011.

As equipes envolvidas na tarefa de avaliar os aspectos pedagógicos dos livros didáticos referentes aos respectivos componentes curriculares do ensino médio são organizadas da seguinte forma: uma Comissão Técnica da instituição de ensino superior, uma Coordenação Institucional (instituição responsável pela avaliação de cada componente curricular), uma Coordenação de Área, uma Coordenação Adjunta, Comissões de leitura crítica, Comissão de revisão dos textos, Comissão de Apoio Técnico das instituições de ensino superior, Comissões Técnicas e Pedagógicas do MEC/SEB, Comissão Técnica do FNDE e Comissão de avaliadores (pareceristas) das obras. Cada uma dessas equipes é constituída por um grupo de profissionais, tendo em vistas as diferentes funções a serem desempenhadas no processo de avaliação e na elaboração do Guia de Livro Didático.

É oportuno acrescentar que o Ministério de Educação, com o propósito de tornar públicos os nomes dos responsáveis pela realização da avaliação pedagógica, faz estampar no caderno de cada componente curricular que constitui o Guia, uma lista com o nome do profissional e da instituição à qual ele está vinculado, como também a sua distribuição nas diferentes equipes de trabalho<sup>322</sup>. As equipes são formadas a partir da seleção de profissionais com formação na área específica e observados os seguintes critérios: pertencer a regiões distintas, ser de instituições de ensino superior e de educação básica, ter experiência na docência e formação de professores, bem como experiência em avaliação de obras didáticas e, principalmente, não ter vínculo com as editoras comerciais produtoras de livros didáticos<sup>323</sup>.

Entre as equipes de avaliação encontra-se aquela que tem a responsabilidade específica de analisar as coleções e obras didáticas que serão aprovadas ou excluídas do programa. Assim que são compostos os grupos de avaliadores (pareceristas), as atividades são desenvolvidas por meio de: a) reuniões de treinamento da equipe; b) leitura e análise individual das obras, tendo como base uma ficha-padrão previamente elaborada; c) reuniões para consolidação das decisões acerca da aprovação ou exclusão das coleções e volumes únicos; d) elaboração de pareceres de exclusão e resenhas das obras aprovadas; e) realização de diversas reuniões específicas da Coordenação; e, f) submissão à leitura crítica pela equipe designada para esse fim, das resenhas elaboradas sobre as obras aprovadas<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> A lista com os nomes dos profissionais vinculadas à SEB/MEC e ao FNDE, que compõem as equipes de coordenação do processo de avaliação pedagógica dos livros, também consta dos cadernos do Guia.

<sup>323</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Sociologia (p. 9), Geografia (p. 9), História (p.16-17), Filosofia (p. 11), Biologia (p. 8), Química (p. 10-11) – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011.

<sup>324</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Geografia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 9.

O Guia do PNLD/EM observa que cada coleção ou obra didática e o Manual do Professor são avaliados por dois pareceristas. Inicialmente, a obra é analisada individualmente pelos dois componentes, tendo em vista os princípios e critérios definidos pelo MEC e publicados no Edital de Convocação. A análise individual com o “retrato detalhado das características, das qualidades e dos problemas”<sup>325</sup> de cada obra didática é confrontada em debate coletivo com os pareceristas. Então, é elaborado um laudo conclusivo da coleção, definindo sobre a aprovação ou a exclusão da obra. Caso ocorra divergência a respeito da aprovação ou não de uma determinada coleção didática entre os membros que compõem a dupla, um terceiro avaliador será convocado para expor sua opinião e, assim, colaborar com a decisão final da Coordenação do processo avaliativo<sup>326</sup>.

Há que se salientar que, no processo de análise das obras didáticas, os pareceristas observam, principalmente, os aspectos relacionados à adequação da seleção e distribuição dos conteúdos; à correção, atualização e contextualização dos conceitos; à pertinência da abordagem teórico-metodológica em relação aos objetivos da obra; à seleção e organização dos textos (clareza, extensão, diferentes gêneros textuais, relação com as ilustrações e outros). Também se avalia a proposta do(s) autor(es) acerca das atividades e dos exercícios de aprendizagens, o respeito às diversidades étnico-culturais e de gênero, a coerência entre a estrutura editorial e o projeto gráfico em relação aos objetivos didático-pedagógicos da obra, o incentivo dado pelo livro didático ao uso de tecnologias (calculadora, computador, internet, multimídia), entre outros aspectos.

O manual do professor que acompanha, obrigatoriamente, os livros dos alunos, também é objeto de avaliação das Comissões. Dentre os critérios utilizados para aprovar ou excluir esse instrumento do trabalho do professor, destacam-se os seguintes: a) contém os pressupostos teórico-metodológicos que explicam a organização dos conteúdos e das atividades; b) apresenta sugestões de trabalho, deixando ao professor a liberdade de escolher conteúdos e atividades que atendam as peculiaridades de cada turma; c) traz um conjunto de textos significativos referente às discussões atuais da educação e dos pressupostos do componente curricular que propicia a formação dos professores; d) constitui-se em instrumento de apoio ao trabalho didático cotidiano; e) traz proposta pedagógica que compreenda o “papel mediador” do professor; f) apresenta referência bibliográfica

---

<sup>325</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Química – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 11.

<sup>326</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Geografia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 9.

diversificada; g) contempla os princípios da interdisciplinaridade e da contextualização; h) apresenta textos para leitura complementar.

Na análise do Guia do PNLD/EM de 2012, observa-se que o Manual do Professor é considerado um instrumento importante, sobre o qual pesa a responsabilidade de orientar os docentes para uso adequado das obras didáticas. Ele se constitui, também, como recurso de complementação do trabalho pedagógico, de atualização dos docentes e de auxílio para que o processo de ensino-aprendizagem siga as novas tendências, tanto no campo de conhecimento do componente curricular da obra quanto no da didática em geral<sup>327</sup>.

É correto afirmar que o Manual do Professor tem sido, de fato, um instrumento que busca regular e moldar o trabalho didático. Ainda que os autores do Guia destaquem algumas virtudes do referido Manual, eles, também, não deixam de apontar de maneira explícita alguns aspectos negativos que comprometem a função que se pretende desse instrumento, que se torna, muitas vezes, mais um receituário e um depositário de exercícios com suas respostas do que um apoio ao trabalho do docente.

Os princípios e os critérios apresentados pelo Edital de Convocação do PNLD/EM de 2012, que servem de base para o processo de avaliação das obras didáticas e dos manuais dos professores, são amplamente discutidos e explicitados. Todos os cadernos do Guia elencam e explicam a existência da distinção entre os critérios comuns a todas as áreas, os critérios próprios de cada área e os critérios específicos para cada componente curricular. Além disso, todos esses documentos trazem, em anexo, a “ficha de avaliação” elaborada a partir dos critérios explicitados no Edital de Convocação. A ficha de avaliação é um instrumento que norteia o trabalho de análise das obras didáticas pelos pareceristas e, ainda, poderá ser utilizada, com possíveis adaptações pelos professores, no momento da escolha dos livros no âmbito da escola<sup>328</sup>.

Os autores dos cadernos que compõem o Guia do PNLD/EM de 2012<sup>329</sup>, além de explicitarem amplamente os critérios utilizados no processo da avaliação pedagógica, fazem reflexões e dão orientações com o propósito de esclarecer os fundamentos teóricos e metodológicos relacionados aos componentes curriculares e que, em tese, deveriam estar presentes nas obras aprovadas. As tendências contemporâneas de organização e abordagem dos campos de conhecimentos pertinentes ao currículo do ensino médio são colocadas em

---

<sup>327</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: História – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 12.

<sup>328</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>329</sup> Deve-se esclarecer que o Guia de Livros Didáticos do PNLD 2012 do Ensino Médio é composto de onze cadernos, sendo um dedicado a Apresentação e, os outros dez cadernos contêm textos com orientações teórico-pedagógicas e as resenhas das obras referentes aos componentes curriculares contemplados com livros didáticos.

pauta no decorrer da caracterização das coleções didáticas, sempre com o objetivo de fazer contraposição ao modelo de ensino entendido como tradicional (enciclopédico, fragmentado, descontextualizado), o que não é aconselhado.

É interessante registrar que, dentre os dez cadernos que compõem o Guia do PNLD 2012 do Ensino Médio, referentes aos componentes curriculares, apenas os de História<sup>330</sup> e de Geografia<sup>331</sup> trazem uma lista das referências bibliográficas (legislações, documentos e obras teóricas) que fundamentam a elaboração do texto preliminar que antecede as resenhas. O que, muitas vezes, dificulta a delimitação do campo teórico-metodológico que permeia os textos de orientação para escolha das obras didáticas e as resenhas do Guia.

Quando o processo de avaliação pedagógica das obras didáticas é concluído, compete à equipe de Coordenação a elaboração do Guia de Livros Didáticos, tendo em vista as orientações e especificações determinadas pelo Ministério de Educação para todas as áreas que compõem o currículo do ensino médio<sup>332</sup>, com a finalidade de apresentar informações teórico-metodológicas e operacionais.

O Guia contém em sua estrutura, além do texto de fundamentação pedagógica e de esclarecimentos do processo de avaliação das obras didáticas, as resenhas dos livros aprovados. Finalmente, de posse desse instrumento produzido sob a coordenação do Ministério de Educação, os professores poderão fazer a escolha dos livros didáticos que serão adotados pela instituição escolar durante um triênio.

Para ilustrar será exposto, de acordo com a tabela 12, o resultado do trabalho de avaliação pedagógica das obras didáticas do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio - PNLD/EM de 2012.

Constata-se pelos dados dessa tabela que, dos onze componentes curriculares contemplados com obras didáticas, dois deles (Matemática e Física) não apresentam os quantitativos das obras inscritas e excluídas, pois não foram explicitados no Guia. Dos nove componentes curriculares apresentados, 5 deles tiveram percentual de obras excluídas maior, variando de 65% a 86%. Já o percentual das obras aprovadas, varia entre 61% a 79%. Quanto ao componente curricular Biologia verifica-se que, do total de 16 coleções didáticas inscritas para análise da Comissão, houve um percentual igual de aprovação e de exclusão, ou seja, de 50%. História foi a disciplina do ensino médio que, nessa edição do PNLD/EM, teve o maior

---

<sup>330</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: História – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 27.

<sup>331</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Geografia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 114-119.

<sup>332</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: História – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 17.

número de obras incluídas para avaliação pedagógica, um total de 24, sendo 19 aprovadas (79%) e 5 excluídas (21%).

Tabela 12 - Quantitativo de obras didáticas inscritas, aprovadas e excluídas do PNLD de 2012 do Ensino Médio

Componente Curricular	Coleções e Volumes Únicos inscritos	Coleções e Volumes Únicos aprovados	% Aprovação	Coleções e Volumes Únicos excluídos	% Exclusão
Língua Portuguesa	18	11	61%	07	39%
Matemática	n/d	07	n/d	n/d	n/d
História	24	19	79%	05	21%
Geografia	18	14	78%	04	22%
Biologia	16	08	50%	08	50%
Química	19	05	26%	14	74%
Física	n/d	10	n/d	n/d	n/d
Sociologia	14	02	14%	12	86%
Filosofia	15	03	20%	12	80%
Língua Estrangeira Moderna (Espanhol)	12	03	25%	09	75%
Língua Estrangeira Moderna (Inglês)	20	07	35%	13	65%

Fonte: Guia de Livros Didáticos do PNLD 2012 do Ensino Médio. Elaboração da autora.

Desta maneira, como se mencionou anteriormente, o PNLD/EM foi implantado gradativamente e as obras com maior número de aprovação, como Língua Portuguesa, História e Geografia foram contempladas no início do programa, passando, portanto, por várias avaliações. Pode-se inferir, com isso, que elas passaram por um processo de ajustamento, visto que as editoras, para garantir as vendas, procuram adequar o formato da obra conforme os princípios e critérios estabelecidos pelo Ministério de Educação.

Mediante a demonstração do processo coletivo de análise das obras didáticas, os autores do Guia recomendam que os professores de cada escola pública de ensino médio promovam estudos e debates sistemáticos do texto e das resenhas durante as reuniões de planejamento, de forma que se realize “uma escolha cuidadosa da obra didática que esteja

mais adequada à consecução das definições, propostas e prioridades presentes no Projeto Político-Pedagógico da escola”<sup>333</sup>.

Contudo, pesquisas acadêmicas indicam que o processo de escolha dos livros didáticos pelos docentes, muitas vezes, tem sido realizado de maneira pouco criteriosa devido à falta de espaço na organização da instituição escolar, dificultando a promoção de estudos e análises mais aprofundadas das obras a serem adotadas. Assim, a seleção do livro a ser utilizado durante um triênio é feita, geralmente, com poucas informações e num tempo exíguo. Além disso, o Guia disponibilizado pelo MEC/FNDE não é objeto de leitura criteriosa e debate sistemático por parte de muitos professores<sup>334</sup>.

É significativo acrescentar que os autores do Guia realizam um esforço para demonstrar aos professores, personagens a quem são endereçados este documento, que a avaliação de livros didáticos é um “processo encadeado com diferentes dimensões, instituições e profissionais participantes, e não uma ação isolada”<sup>335</sup>. Com isso, o Ministério de Educação pretende demonstrar que o processo de avaliação oficial é um empreendimento democrático, participativo, transparente e eficiente, cujas decisões são tomadas a partir de discussões coletivas com diferentes setores da sociedade brasileira.

A importância atribuída à participação da escola, por intermédio dos professores, na escolha das obras aprovadas pelas Comissões de avaliação pedagógica é reiterada enfaticamente em todos os cadernos do Guia do PNL 2012, levando os autores do Guia de Física a frisarem que “tão ou mais importante do que o processo de avaliação da qualidade de obras didáticas de Física, realizado no âmbito deste programa, é o processo de escolha de uma obra aprovada, para ser utilizada em uma determinada unidade escolar”<sup>336</sup>.

Parece, com isso, que se as obras didáticas aprovadas pelas Comissões forem escolhidas de maneira adequada pelos professores está assegurada a questão da qualidade desse instrumento basilar do trabalho didático empreendido no âmbito das escolas públicas brasileiras na contemporaneidade. Para o governo, a concepção de “qualidade” do livro didático está amparada em uma “boa escolha” feita pelo coletivo de professores da escola, a

<sup>333</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNL 2012: Física – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 9.

<sup>334</sup> Santos realiza um estudo, a partir de entrevistas com professores, que esclarece os percalços do processo de escolha dos livros didáticos nas escolas, como também o uso pouco frequente, pelos docentes, do Guia de Livros Didáticos fornecido pelo Ministério de Educação. SANTOS, Cibele Mendes Curto. **O livro didático do ensino fundamental**: as escolhas do professor. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2007, p. 92-110.

<sup>335</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNL 2012: Geografia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 9.

<sup>336</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNL 2012: Física – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 8.

partir da “pré-seleção” desse material, feita pelas equipes de especialistas contratadas pelo MEC, tendo como referência os princípios e os critérios previamente apresentados no Edital de Convocação disponibilizado pelo MEC/FNDE.

Ainda que os cadernos do Guia de Livros Didáticos do PNLD 2012 para o Ensino Médio procurem explicitar os pontos frágeis e as limitações, assim como assinalar que a eficiência das obras depende da maneira como os docentes as utilizam em sala de aula, este instrumento é colocado pelos pareceristas como algo que pode contribuir para melhoria do processo educacional.

Não se observa nas análises feitas pelos autores do Guia uma reflexão mais aprofundada e contundente a respeito da natureza histórica dos livros didáticos modernos. A questão da organização do trabalho didático na sociedade contemporânea não é abordada em seu aspecto histórico. Não se discute que o livro didático é uma mercadoria produzida pelas editoras e, portanto, está sujeito aos determinantes da organização da sociedade capitalista. Sabe-se que o governo, como o maior comprador de livros didáticos do país, realiza negociações com um pequeno grupo de editoras, para definir as obras que serão adquiridas por intermédio do PNLD. A disputa por uma fatia do mercado lucrativo dos livros didáticos ultrapassa os limites dos debates pedagógicos feitos pelos professores no momento da escolha desse material, tendo em vista as resenhas do Guia. O processo de produção e comercialização das obras didáticas pelas editoras, como uma mercadoria qualquer, é determinado pelas leis que regem o mercado; questão frequentemente esquecida quando se analisa esse instrumento do trabalho didático. De acordo com as pesquisas de Alves:

São raríssimas as discussões e pesquisas que apreendem o instrumento de trabalho sob o seu duplice aspecto de valor de uso e de valor de troca. Desconsiderando o seu valor de troca, as análises contribuem para naturalizar o instrumento de trabalho. Visto como coisa, ele vê-se despojado de sua historicidade, de sua peculiaridade no interior da sociedade capitalista, uma mercadoria, como tantas outras, que só pode ser compreendida se vista em sua condição de relação social. Como valor de uso, os estudos dos instrumentos do trabalho didático isolam-nos do movimento geral e das transformações da produção capitalista. Assim, perde-se a riqueza imanente a uma perspectiva de estudo potencialmente mais rica<sup>337</sup>.

---

<sup>337</sup> ALVES, Gilberto Luiz. História da educação: a produção teórica sobre o trabalho didático. In: BRITO, Silvia Helena Andrade; CENTENO, Carla Villamaina; LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). **A organização do trabalho didático na história da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010, p. 54-55.

Dessa forma, como os textos do Guia não contemplam a reflexão histórica, o tom do discurso é sempre de otimismo ao se referir à eficiência do PNLD e à contribuição do livro didático no trabalho do docente e na aprendizagem dos alunos do ensino médio. As virtudes do programa e a iniciativa do Governo Federal ao distribuir gratuitamente esse material às escolas são exaltadas de maneira incisiva. O Guia, ainda, procura ressaltar a seriedade e eficiência do trabalho das comissões de avaliação pedagógica, com vistas a indicar, por meio do processo de aprovação e exclusão, o que de melhor existe no conjunto das obras produzidas pelo mercado editorial brasileiro nos tempos atuais.

Na caracterização “do melhor livro didático”, se apreende no processo de avaliação exposto no Guia, por parte das comissões de pareceristas, dificuldades em traçar o perfil das coleções e dos volumes únicos. Isso é visto, claramente, nos textos em que eles procuram justificar a aprovação das obras. Constata-se que o esforço das comissões em explicitar as singularidades configuradas nos livros didáticos analisados, ressaltando as virtudes do material, não convence. O conjunto de obras analisadas acaba por apresentar características muito semelhantes e justificar a aprovação tendo em vista os critérios tomados como referência torna a tarefa de escolha do melhor livro algo complexo. Essa dificuldade para definir a obra didática mais adequada a ser incluída no Guia está posta na fala dos autores do Guia de Biologia:

Apresentar os elementos singulares de cada obra didática num texto como a resenha, com uma limitação de tamanho, não é tarefa fácil. A tradição dos modos como se produzem material didático para o ensino da Biologia reforça a produção de obras cada vez mais com singularidades raras. Desse modo, o esforço deste Guia é o de apresentar as singularidades das obras a fim de que você tenha possibilidades de conhecer e balizar a escolha da obra que vai adotar para a sua escola, para a realização do seu trabalho em sala<sup>338</sup>.

Essa dificuldade para estabelecer o perfil que diferencia uma obra didática com “qualidade suficiente” de uma obra “sem qualidade” parece estar no fato de que os livros didáticos modernos são todos iguais. Ou seja, eles têm a mesma qualidade: aquela que é própria desse instrumento que o professor usa para desenvolver o seu trabalho na escola nos dias atuais.

O Guia de Língua Portuguesa, após encerrar o texto preliminar, que antecede as resenhas, traça o perfil das coleções didáticas aprovadas e registra um “Lembrete Final” para

---

<sup>338</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos: PNLD 2012: Biologia – Ensino Médio**. Brasília: MEC/SEB, 2011, p.15.

os professores, referente à questão de um “padrão comum mínimo de qualidade” dos livros didáticos desse componente curricular.

Fechando esta apresentação das coleções do PNLD do EM 2012, é preciso dizer que as resenhas, considerando tanto os fatores que dão a todas as obras um patamar comum mínimo de qualidade quanto os fatores que determinam as principais diferenças que se estabelecem entre elas, oferecem ao (à) professor (a) dados suficientes para uma escolha o mais possível adequada ao projeto pedagógico de sua escola, às características principais do corpo docente e do alunado e, finalmente, ao momento de transição que todos atravessamos<sup>339</sup>.

Ao tentar delinear o perfil das obras didáticas recomendadas para uso pelos professores, os autores do Guia utilizam algumas expressões para significar a qualidade delas, tais como: “qualidade suficiente”, “patamar comum mínimo de qualidade”, “requisitos indispensáveis de qualidade”, “padrões avaliativos”, “padrão consensual mínimo de qualidade”. Mas, é certo que os autores estão afirmando que está à disposição das escolas o livro didático com uma indefinida qualidade.

Em muitos momentos, o Guia não deixa de indicar alguns pontos frágeis e negativos das obras aprovadas. Na definição do perfil dos livros são apontados aspectos relevantes (pontos forte) e aspectos negativos (pontos fracos)<sup>340</sup>, ao mesmo tempo em que são dadas orientações e feitas ponderações sobre o que deve ser realizado para superar os problemas encontrados, a partir de referenciais teóricos adotados pelos avaliadores. As características das coleções excluídas também é objeto de comentários nos textos do Guia.

Observa-se, em síntese, nas afirmações dos autores do Guia dos diferentes componentes curriculares, certo malabarismo para explicitar, nas poucas páginas do documento, os aspectos relevantes das obras didáticas, para justificar a aprovação delas, tendo como referência os critérios estabelecidos no Edital de Convocação<sup>341</sup>. A leitura criteriosa do texto do Guia torna possível verificar que os comentários (análises) feitos são permeados de ponderações, argumentações e reflexões sobre a necessidade de superar as possíveis limitações que os livros didáticos possam apresentar. Isso revela, de certa forma, os aspectos

<sup>339</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos: PNLD 2012: Língua Portuguesa – Ensino Médio**. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 23.

<sup>340</sup> Dentre os pontos fracos das coleções didáticas apontados pelas resenhas do Guia do PNLD/EM de 2012 pode-se citar, a título de ilustração: “preocupação excessiva em preparar o aluno para o vestibular, sobretudo na seção ‘Teste seus conhecimentos’”; “ausência de tratamento da modalidade oral da língua”; “abordagem conservadora da gramática”; “excesso de conteúdos desenvolvidos de maneira enciclopédica e excesso de exercícios (atividades)”; “imprecisões de linguagem ou em ilustrações conflitam com os conceitos matemáticos”; “pouco estímulo ao uso da calculadora ou de outros recursos tecnológicos atuais”.

<sup>341</sup> O Guia de Livros Didáticos reforça, por diversas vezes, que a avaliação das obras é feita a partir dos critérios estabelecidos pelo MEC e explicitados no Edital de Convocação.

negativos que pesam contra a pretendida “qualidade” das coleções e volumes únicos indicados no documento para a avaliação dos professores das escolas públicas brasileiras. Observa-se, nas análises das comissões avaliativas, cautela em afirmar que as obras aprovadas são as mais indicadas para os professores desenvolverem o processo educativo nas escolas de ensino médio.

Cabe ressaltar, ainda, a função das resenhas que acompanham o texto preliminar do Guia de Livro Didático, em razão de que elas têm o propósito de “expor a análise de cada uma das obras aprovadas e apontar suas características, seus aspectos positivos e limitações”<sup>342</sup>, a fim de oferecer subsídios para que os professores possam avaliar a adequação, ou não, da proposta didático-pedagógica desses livros, para as peculiaridades próprias das escolas localizadas nas mais diferentes regiões do país.

Todas as resenhas que compõem o Guia de Livros Didáticos dos diferentes componentes curriculares são elaboradas a partir de uma estrutura comum, constituída por cinco tópicos<sup>343</sup>. São eles:

a) *Identificação da coleção ou obra didática* - informações sobre o título do livro, o código de identificação do livro, o (s) nome (s) do (s) autores, o nome da editora e uma imagem da capa do livro;

b) *Visão geral* - um panorama amplo da obra, com o objetivo de apresentar as características que identificam e singularizam o material avaliado. São apontados os aspectos relevantes e os pontos frágeis do conjunto da obra. Trata-se de uma síntese do parecer avaliativo relativo ao livro do aluno e ao manual do professor;

c) *Descrição* - contém a exposição da estrutura das obras destinadas ao aluno, bem como da organização do Manual do Professor. É neste item que se encontram descritos, de forma sintética, elementos da obra, tais como número de páginas, de capítulos e de unidades, sequência dos conteúdos, presença de temas e de textos teóricos, sugestões de leitura e de atividades complementares, indicação de questões voltadas para a prova do ENEM e para o vestibular. A organização do Manual do Professor também é relatada, destacando a distribuição e as explicações das partes que compõem a estruturação do livro do aluno, a presença de informações sobre os pressupostos teórico-metodológicos da obra, sugestões e orientações para o desenvolvimento das atividades e exercícios propostos nas coleções;

---

<sup>342</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: História – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 07.

<sup>343</sup> Ver os Cadernos que compõem o Guia de Livros Didáticos do PNLD 2012 para o Ensino Médio.

d) *Análise* - encontra-se uma avaliação das obras, a partir de comentários sobre as abordagens dadas aos conteúdos e conceitos, aos aspectos didático-metodológicos, aos textos e às ilustrações, às atividades de aprendizagem que fazem parte do livro do aluno. Neste item são, ainda, destacadas a composição, as indicações e as propostas que constam do Manual do Professor;

e) *Em sala de aula* - registra os cuidados e as recomendações a serem observados pelos professores na utilização das coleções ou obras com os alunos. A finalidade deste tópico é alertar a respeito de certos aspectos da obra que podem significar limitações ao seu uso em determinadas situações próprias de cada localidade.

Considerando as limitações da estrutura<sup>344</sup> e do conteúdo das orientações das resenhas, no sentido de esclarecer as características gerais dos textos das obras didáticas, de forma a assegurar aos professores condições de escolha consciente, é preciso ponderar sobre qual seria a utilidade concreta desse material no processo de escolha das obras didáticas.

Assim, mediante a insuficiência de informações, qual seria o uso feito das resenhas pelo coletivo de professores das instituições escolares? Qual é a influência dessas resenhas no processo de escolha dos livros didáticos? As resenhas contêm os elementos e informações necessários para orientar o professor na escolha da obra mais adequada para o trabalho pedagógico a ser desenvolvido no âmbito da escola? Em que medida as informações oferecidas pelas resenhas revelam as características teórico-metodológicas das coleções e das obras avaliadas pelas Comissões?

O estudo e análise das resenhas permitem inferir que elas são de pouca valia para os professores, considerando duas razões: a primeira, é que as resenhas, conforme já mencionado, são vazias de informações que revelem os atributos da obra que melhor contribuição poderia dar à formação dos alunos do ensino médio. A segunda razão é o tempo destinado à escolha do livro na escola que, sendo reduzido, não permite que haja um estudo pormenorizado das resenhas, por isso, logo de início são desprezadas pelos professores. Estes consideram as obras aprovados no PNLD/EM, seguindo o critério de praticidade na abordagem dos conteúdos e, ainda, se os mesmos trazem atividades e exercícios, principalmente aqueles cobrados nas avaliações externas (ENEM) e vestibulares.

É preciso esclarecer que, conforme o referencial teórico adotado, o instrumento basilar do trabalho didático nos dias atuais – o livro didático – deve ser visto a partir de seu caráter histórico. Ou seja, analisá-lo como um material que nasceu com a função de atender as

---

<sup>344</sup> O texto das Resenhas é composto de cinco a sete páginas.

necessidades de universalização da escola pública nos primórdios da sociedade moderna. Dessa forma, de acordo com os estudos de Alves, abordar o manual didático numa perspectiva histórica requer que a sua “concepção seja desnaturalizada”. Isso implica superar o entendimento do manual didático como algo abstrato, destituído da materialidade social que o gerou. Nesse caso, não cabe a discussão sobre as formas de melhorar a qualidade do manual didático. Esse recurso didático tão caro aos professores tem, portanto, a qualidade possível para atender as exigências de educação de uma determinada época.

Alves considera um equívoco metodológico “procurar discernir meios para melhorar a qualidade” do manual didático, atribuir-lhe mais ou menos qualidade. Fazendo uma analogia, o autor acrescenta que, causaria a mesma estranheza, caso alguém se propusesse construir arado de melhor qualidade para a agricultura na atualidade<sup>345</sup>.

Na seção, a seguir, será realizada uma discussão sobre as funções do livro didático, tendo em vista a perspectiva expressada nos textos que compõem o Guia de Livros Didáticos dos diferentes componentes curriculares. É possível perceber que os autores do Guia, de alguma maneira, se preocupam em explicitar uma concepção de livro didático no interior das ponderações teórico-metodológicas sobre esse instrumento de trabalho do professor.

### **3.2.4 Concepção e função do livro didático segundo o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio**

A leitura da “Apresentação” do Guia de Livros Didáticos do PNLD 2012 para o Ensino Médio permite verificar a preocupação do Ministério de Educação em explicitar uma concepção e as funções do livro didático, com a intenção de estabelecer um diálogo com as pesquisas desenvolvidas pelos especialistas que estudam a questão, como também contribuir com os professores no momento da escolha das obras a serem usadas em sala de aula.

Mediante isto, o documento apresenta informações a respeito das funções do livro didático, tendo como referência as ideias dos pensadores belgas François-Marie Gérard e Xavier Roegiers<sup>346</sup>. Esses autores afirmam que um manual escolar de qualquer área de conhecimento deve contemplar várias funções simultâneas, tanto do ponto de vista do aluno quanto do ponto de vista do professor. O caderno de Apresentação do Guia elenca, seguindo a obra de Gérard e Roegiers, *Conceber e avaliar manuais escolares*, algumas funções de um

---

<sup>345</sup> ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS; Campinas, SP: Autores Associados, 2001, p. 270-271.

<sup>346</sup> GÉRARD, François-Marie; ROEGIERS, Xavier. **Conceber e avaliar manuais escolares**. Porto: Porto Editora, 1998, p. 74-93.

“bom” livro didático<sup>347</sup>, as quais devem ser tomadas como referência na leitura dos textos do Guia. Assim, o MEC acredita que os docentes poderão escolher o livro didático mais compatível com as necessidades do trabalho escolar e com o processo de aprendizagem do estudante.

Ao realizarem uma análise geral do processo de avaliação e das características das coleções didáticas e dos volumes únicos aprovados, os autores dos cadernos do Guia de cada componente curricular também desenvolvem algumas reflexões sobre concepções e funções do livro didático no âmbito do debate acerca dos fundamentos teórico-metodológicos que embasam a sua área de conhecimento. Isso pode ser considerado o entendimento das equipes de avaliação pedagógica instituídas pelo MEC a respeito desse instrumento do trabalho didático. Em outros termos, trata-se da concepção e da função do livro didático que permeia o Programa Nacional de Livro Didático de 2012 para o ensino médio.

Os autores do Guia de Língua Portuguesa destacam a existência de dois modelos de organização geral de obras que são encontradas nas resenhas, os quais teriam sido originados em consequência das políticas sobre currículo para o ensino médio emanadas do Ministério de Educação, em especial, as contidas no documento denominado *Orientações curriculares para o ensino médio – Linguagem, códigos e suas tecnologias* publicado em 2006 (SEB/MEC)<sup>348</sup>. Um modelo de coleção didática de Língua Portuguesa é denominado de “compêndio” e, conforme o Guia, trata-se de uma obra que tem como finalidades principais:

- a) Expor e discutir, de forma sistemática, todos os objetos de ensino mais relevantes da disciplina, num determinado segmento de ensino; b) recomendar e orientar – de forma mais ou menos detalhada – as práticas didáticas mais compatíveis com os pressupostos teóricos e metodológicos assumidos pela obra; e, c) oferecer, em maior ou menor quantidade, subsídios para o trabalho de sala de aula, como atividades e exercícios de referência, modelos, sugestões de trabalho, textos complementares etc.<sup>349</sup>

O Guia acrescenta que, nos compêndios, a seleção, a ordenação e a abordagem didática a ser dada aos objetos de ensino ficam sob a responsabilidade de quem planeja e dos procedimentos adotados pelos professores. As atividades e os exercícios se constituem em

---

<sup>347</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos: PNLD 2012: Apresentação - Ensino Médio**. Brasília: MEC; SEB, 2011, p. 15-17.

<sup>348</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos: PNLD 2012: Língua Portuguesa – Ensino Médio**. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 14.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 14.

modelos a serem adaptados ou replicados<sup>350</sup>. Outra marca da organização das coleções consideradas compêndios são as longas exposições teóricas<sup>351</sup>.

O modelo intitulado “manual” é uma forma de livro didático que se caracteriza por apresentar basicamente uma “sequência de passos e de atividades” a ser seguida dentro de prazos estipulados, por exemplo: uma aula. Um manual, de acordo com o exposto no documento, contém uma organização própria, que permite pouco espaço para a ação pedagógica do docente. Ao localizar o manual em termos históricos, os autores do Guia esclarecem que ele é um modelo de livro didático relativamente recente na etapa de ensino médio. No entanto, completam os autores, o manual já está se transformando numa tendência nos livros didáticos produzidos para o PNLD do ensino médio, seguindo o modelo que já é hegemônico no ensino fundamental<sup>352</sup>. Essa tendência, conforme o documento, mostra-se presente no Guia PNLD de 2012 para o ensino médio, quando das onze coleções de Língua Portuguesa aprovadas e constantes das resenhas, oito (quase 73% do total) contêm características de um manual, duas (cerca de 18%) estão organizadas conforme o modelo de compêndio e, uma coleção (em torno de 9% ), traz marcas de manual e de compêndio.

O documento esclarece, também, que é possível uma coleção didática de Língua Portuguesa combinar as características dos dois modelos: manual e compêndio, ficando assim, a meio caminho entre a tradição e a inovação. Isso, devido ao “momento de transição e de tensões como o que vivemos no novo ensino médio”<sup>353</sup>.

Quando se referem ao papel da escola na formação dos estudantes do ensino médio, tendo em vista as finalidades definidas pela LDB de 1996 (art. 35), os autores do Guia PNLD de 2012 do componente curricular de Matemática realizam uma reflexão sobre a função do livro didático no processo educativo. No diálogo que se estabelece entre o autor, o aluno e o professor, o livro didático é “portador de escolhas sobre: o saber estudado; os métodos adotados para que o aluno consiga aprendê-lo mais eficazmente; e a organização dos conteúdos ao longo dos anos de escolaridade”<sup>354</sup>. Em seguida, o Guia pondera dizendo que valorizar a função do livro didático não significa entender que esse instrumento deva ocupar uma posição preponderante em detrimento da ação educativa do professor<sup>355</sup>.

---

<sup>350</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>351</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>352</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>353</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Língua Portuguesa – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 14.

<sup>354</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Matemática– Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 13.

<sup>355</sup> *Ibid.*, p. 13.

O livro didático, no Guia de Sociologia, é entendido como um “artefato cultural que expressa escolhas sobre a seleção, a organização e o sentido do conhecimento sociológico na escola”<sup>356</sup>. O documento ainda coloca que o livro didático não deve se constituir no único recurso de ensino usado em sala de aula, mas o professor deve torná-lo um “aliado de sua prática pedagógica” ou uma “referência capaz de estimular a curiosidade e o interesse para a discussão, a análise e a crítica dos conhecimentos sociológicos”<sup>357</sup>.

No Guia de Filosofia, também se encontram reflexões sobre concepção e função do livro didático. Segundo o documento, o livro didático ocupa um lugar de destaque na discussão sobre a identidade deste componente curricular. Ele, mais do que um suporte, é um “roteiro de trabalho, material de apoio, interlocutor do docente na sua concepção das práticas de ensino de filosofia”<sup>358</sup>. O documento, que afirma não existir um “livro didático perfeito”, coloca que as obras aprovadas e que compõem as resenhas do Guia são aquelas que melhor se adequam aos critérios de avaliação definidos pelo PNLD/EM de 2012 e não são os melhores livros didáticos de filosofia<sup>359</sup>.

O Guia de Biologia analisa como deveria ser o livro para atender as abordagens da ciência na sociedade em que vivemos hoje. Como poderia ser feita a conexão entre os avanços tecnológicos (computador, celular, televisão) e as coleções didáticas de Biologia. O livro didático, conforme o Guia, deveria expressar com nitidez as relações da Biologia com o mundo atual, com fatos que exigem tomadas de posição e com as necessidades da juventude<sup>360</sup>. O documento registra ainda, quando discute o lugar ocupado pelas obras didáticas no trabalho pedagógico, que não se pode negar o “poder do livro didático no jogo de relações do que significa aprender e ensinar na escola”<sup>361</sup>.

Finalmente, os autores do Guia de Química, se posicionam sobre o livro didático argumentando que esse instrumento não deve ser tomado como um roteiro a ser seguido em sua totalidade, mas como um recurso que deve ser adaptado ao projeto pedagógico da escola e complementado com outras atividades, para ser um material a mais para uso dos alunos<sup>362</sup>. É interessante observar que os autores desse documento afirmam de forma categórica que “o

---

<sup>356</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Sociologia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 11.

<sup>357</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>358</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Filosofia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p.8-9.

<sup>359</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>360</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Biologia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 17.

<sup>361</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>362</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Química – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011, p. 11.

livro didático *perfeito* de Química ainda não existe no mercado editorial brasileiro”<sup>363</sup>. Apesar disso, esses pareceristas das Comissões de avaliação acreditam que os professores podem escolher um bom livro para subsidiar o trabalho entre as coleções didáticas aprovadas.

Constata-se nas afirmações dos autores do Guia que o livro didático é um recurso com contribuições para o trabalho docente e para a aprendizagem do aluno, mas alertam que não são perfeitos, tem limitações e equívocos. Afirmam, ainda, que os professores não podem fazer uso dele como único material, mas devem tê-lo, como um recurso a mais para o aprendizado. Esta é a retórica dos componentes das Comissões que avaliam os livros didáticos a serem incluídos no PNLD/EM. No entanto, a realidade que se observa é outra, o livro didático é, até o presente momento, um instrumento que reina soberano no interior das escolas brasileiras.

Antonio Augusto Gomes Batista no artigo *A avaliação dos livros didáticos: para entender o programa nacional do livro didático (PNLD)* discute uma concepção de livro didático que vem servindo de apoio ao PNLD para o ensino fundamental. Segundo Batista, tendo em vista um modelo de manual escolar que se constituiu entre os anos 1960 e 1970 no Brasil, o livro didático tem por “principal função estruturar o trabalho didático em sala de aula”<sup>364</sup>. Essa concepção de livro didático como estruturador das atividades do professor, que se cristalizou no PNLD, conforme o autor segue uma organização em torno da:

- 1) apresentação não apenas dos conteúdos curriculares mas também de um conjunto de atividades para o ensino-aprendizado desses conteúdos; 2) 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<sup>365</sup>.

Batista analisa essa concepção de livro didático da qual o PNLD é tributário. Em seu entendimento, ao pressupor a concepção cristalizada de livro didático como estruturador das ações pedagógicas do docente, o PNLD não contribui para o surgimento de outros modelos de manuais escolares. De acordo com o autor, considerando as demandas flexíveis e variadas do contexto educacional atual, é necessário “dispor de um livro didático também diversificado e flexível, sensível à variação das formas de organização escolar e dos projetos

---

<sup>363</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>364</sup> BATISTA, Antonio Augusto Gomes. A avaliação dos livros didáticos: para entender o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). In: ROJO, Roxane; BATISTA, Antonio Augusto Gomes (Orgs.). **Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura da escrita**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2003, p.46.

<sup>365</sup> *Ibid.*, p. 46-47.

pedagógicos, assim como à diversificação das expectativas e interesses sociais e regionais”<sup>366</sup>. Batista assevera que o PNLD precisa ajudar no sentido de promover o desenvolvimento de novas concepções de livros didáticos.

Embora Batista identifique a função obsoleta do livro didático enquanto estruturador das ações pedagógicas do docente, ele reivindica “novos modelos de manuais escolares”. O fato de o autor acreditar na possibilidade de modernizar esse instrumento criado por Comênio, no século XVII, deve-se, certamente, à questão de não analisar a função do livro didático de forma histórica, assim como não considerar a função dele no âmbito do trabalho didático atual, que está a reivindicar novos instrumentos compassados com as condições tecnológicas já postas na sociedade neste momento.

Alves, em suas pesquisas, explica que o livro didático só pode ser compreendido se a sua função for estudada no âmbito do trabalho didático. Segundo o autor:

Não é o seu conteúdo nem o seu aspecto físico imediato que expressam toda a magnitude de sua proeminência como instrumento do trabalho didático; nem o caráter científico ou caráter ideológico dos conhecimentos que veicula, mas a sua autossuficiência na relação educativa. Ao apresentar-se como síntese acabada do conhecimento a ser transmitido, exclui todas as demais fontes de saber. Esse aspecto excludente decorre da função original que foi atribuído pelos mentores da escola moderna ao instrumento do trabalho didático: depositaram nele – e somente nele – a função de garantir a transmissão do conhecimento, cuja profundidade e abrangência lhes são imanentes<sup>367</sup>.

Nesse aspecto, os autores que participam da avaliação do livro didático, analisados anteriormente, depositam um peso nesse instrumento e reconhecem que, no conjunto das obras produzidas pelas editoras, há algumas, que podem ser utilizadas pelos professores para mediar as atividades escolares. Além disso, eles se valem do argumento de que o livro didático não é o único material a ser utilizado, quando se sabe que ele ocupa um lugar central no desenvolvimento do trabalho didático.

A permanência do manual didático nas escolas, até o presente momento, segundo Alves, é explicado por meio de uma análise histórica, conforme já foi mencionado anteriormente. O uso praticamente exclusivo desse material deve-se à sua “função original” estar ligada ao surgimento da escola moderna, em que ele foi criado para viabilizar a

---

<sup>366</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>367</sup> ALVES, Gilberto Luiz. História da educação: a produção teórica sobre o trabalho didático. In: BRITO, Sílvia Helena Andrade; CENTENO, Carla Villamaína; LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). A organização do trabalho didático na história da educação. Campinas, SP: Autores Associados, 2010, p. 56-57.

educação para todos, por meio de um instrumento único e barato, que garantisse a transmissão do conhecimento. O manual didático cumpre, hoje, essa função.

Ampliando o debate sobre a permanência do livro didático na escola, Souza<sup>368</sup> explica que a sociedade contemporânea já reúne as condições para superar esse instrumento. Sendo ela, porém, a “sociedade da mercadoria”, esse material didático vem se mantendo e tem que ser pensado “na ótica mercadológica”, na confluência do lucro, endossado pelo Estado, que se coloca na função de proteger o mercado, neste caso o editorial, garantindo-lhe um lugar no fluxo da acumulação do capital.

Essa será a análise a ser realizada com mais profundidade no próximo capítulo.

---

<sup>368</sup> SOUZA, Ana Aparecida Arguelho. Manuais didáticos: formas históricas e alternativas de superação. In: BRITO, Silvia Helena Andrade; CENTENO, Carla Villamaina; LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). **A organização do trabalho didático na história da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010, p.127-128.

## **CAPÍTULO IV - O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO: RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E O MERCADO EDITORIAL**

Este capítulo tem a finalidade de analisar o processo de conformação do mercado editorial no Brasil e em âmbito mundial nos últimos anos do século XX e na primeira década do século XXI, bem como sua relação com o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) desenvolvido pelo Estado brasileiro.

Foi realizada, primeiramente, uma incursão teórica para verificar o movimento de constituição e universalização da escola pública contemporânea. Em seguida, com base em dados sobre número de matrículas na educação básica em geral e no ensino médio em particular, procurou-se demonstrar a expansão desta etapa de ensino (1998 a 2011) e sua conexão com a implementação do PNLD/EM pelo governo. Procedeu-se, ainda, um estudo mais detido sobre dois grupos editoriais do Brasil, com a finalidade de explicitar o processo de constituição de monopólios nesse setor da indústria. Essas duas empresas ocupam posição de destaque no mercado que fornece livros didáticos para o PNLD.

### **4.1 A expansão da matrícula escolar: sustentação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio**

O processo de universalização da escola pública, em escala mundial, ocorre no movimento do capitalismo, em seu estágio monopolista. Alves<sup>369</sup>, em seus estudos, fundamentado em uma perspectiva histórica, afirma que a tendência de expansão do ensino amadureceu no interior do último terço do século XIX. As condições materiais para a produção de uma escola pública para acolher os filhos dos trabalhadores foram sendo construídas a partir de necessidades geradas pela própria organização da sociedade capitalista.

O referido autor, ao realizar uma análise da situação social e econômica da Inglaterra após o período da Revolução Industrial, país mais desenvolvido no século XIX, esclarece as condições materiais que geraram a necessidade de expansão da oferta dos serviços escolares. Para acolher as crianças expulsas das fábricas foi preciso a criação de escolas, mesmo que a qualidade da educação oferecida por ela, à época, tenha sido severamente criticada por Marx e Engels em seus escritos.

---

<sup>369</sup> ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS; Campina, SP: Autores Associados, 2001, p. 146-151.

Engels, na obra *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, realiza um estudo fundamentado na análise de um conjunto significativo de leis, relatórios, dados estatísticos e depoimentos recolhidos em diversos distritos industriais da Inglaterra, durante sua estada naquele país, em meados do século XIX. O autor revela, com riqueza de detalhes, as condições de vida degradantes da classe proletária inglesa quanto à moradia, alimentação, saúde, moralidade. Nesse quadro, o autor expõe o tipo de escola e de instrução geradas para atender os filhos dos trabalhadores. Apenas para ilustrar segue um fragmento onde Engels registra, de maneira perspicaz, o grau de cultura que a burguesia e o Estado ofereciam às crianças e aos jovens provenientes da classe operária:

Em Sheffield, o comissário Symons mandou que os alunos das escolas dominicais lessem; eram incapazes de contar o que tinham lido, ou de dizer quem eram os apóstolos de que falava o texto que tinham acabado de ler. Depois de ter interrogado a todos, um após o outro, sobre os apóstolos, sem obter uma resposta correta, ouviu um garoto com ar malicioso exclamar com segurança: - Eu sei, Senhor, eram os leprosos. (...). O nível de instrução em Sheffield é muito baixo; um padre que se dedicou às estatísticas sobre a instrução, era de opinião que em 16.500 crianças da classe operária aptas a frequentar a escola, apenas 6.500 sabiam ler. Isto deve-se ao fato de as crianças serem retiradas da escola com sete anos de idade, o mais tardar aos onze anos, e de os professores não valerem nada (um deles era um homem condenado por roubo que, após sair da prisão, só tinha encontrado o ensino como modo de vida!)<sup>370</sup>.

A instituição escolar, descrita por Engels, nessa época, se colocou como um espaço alternativo para ocupar o tempo livre de crianças e jovens, filhos dos trabalhadores das fábricas. Essa instituição social, com o propósito de atender, de acordo com os estudos de Alves, não apenas os filhos dos capitalistas, mas, também, os filhos dos trabalhadores transformou-se, atingindo amadurecimento no último terço do século XIX. Foi nesse momento histórico, ainda segundo o autor, que a escola pública, universal, laica, obrigatória e gratuita, proposta pela burguesia no século XVIII, no período do movimento Iluminista<sup>371</sup>, ganhou novo vigor, mas agora conforme o ideário disseminado pelos representantes do movimento denominado escola nova<sup>372</sup>.

O escolanovismo singularizou-se pela reivindicação de uma escola única, no sentido de oportunizar o acesso de todos (filhos dos trabalhadores e os filhos da burguesia), como

---

<sup>370</sup> ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1985, p. 133, 231-232.

<sup>371</sup> Ver a obra CONDORCET. **Escritos sobre a instrução pública**. Apresentação Gilberto Luiz Alves. Campinas, SP: Autores Associados, 2010. (Coleção clássicos da educação).

<sup>372</sup> ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande: Ed. UFMS; Campina, SP: Autores Associados, 2001, p. 146-151.

também reivindicou o rompimento do dualismo – formação profissionalizante para os filhos dos trabalhadores e formação humanístico-científica para filhos da burguesia. A instituição educacional produzida no final do século XVIII e início do século XIX foi marcada pelas ideias de pedagogos como Pestalozzi, Filangieri, Basedow e Herbart<sup>373</sup>. Alves esclarece, ainda, que a escola dualista, que pretendia oferecer formação de caráter profissionalizante para os filhos dos trabalhadores e formação de caráter humanístico-científica para os filhos da burguesia, mostrava-se superada pelo tempo.

O desenvolvimento do capitalismo ao longo do século XIX e primórdios do século XX, com a intensificação da divisão do trabalho e a utilização da maquinaria, impôs mudanças significativas no processo de produção das mercadorias. O trabalhador, diante da exigência de realizar apenas tarefas simples, torna-se cada vez mais especializado, perdendo assim a noção da totalidade do processo de trabalho. A simplificação do trabalho e sua consequente objetivação passam a requerer dos operários pouca ou nenhuma destreza (habilidade).

Diante dessas condições materiais, Alves coloca a questão da perda de significado histórico da função da escola dualista ao oferecer formação profissionalizante para os filhos dos trabalhadores. As mudanças que se processavam no interior da produção capitalista trouxeram como consequência a necessidade de alterações quanto à educação a ser ofertada pela escola naquele momento, visto que se ampliava a demanda por força de trabalho sem exigência de formação profissional prévia. Assim, como as novas relações sociais tornaram dispensável a transmissão de conteúdos de natureza profissionalizante, a nova escola burguesa, agora escola única, “lastreou a unidade de seu plano de estudos nos conteúdos humanísticos do *trivium* e do *quadrivium* e nas *ciências modernas*”<sup>374</sup>.

É interessante assinalar que, no final do século XIX, e, principalmente, no início do século XX, a escola pública moderna, de um lado fortaleceu a sua expansão e por outro, perdeu qualidade no que se refere ao conhecimento veiculado. Em seus estudos, Alves afirma, de forma categórica, que um processo progressivo de aviltamento atingiu o conhecimento sistemático transmitido por meio do currículo<sup>375</sup>, quando a nova escola burguesa finalmente se difundiu para todos os quadrantes do mundo. No momento em que o escolanovismo ganhou espaço, começou a se aprofundar a divisão do trabalho no âmbito da organização escolar pública, seguindo a tendência que já se revelava evidente em outras atividades da sociedade

---

<sup>373</sup> *Ibid.*, p.152.

<sup>374</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>375</sup> *Ibid.*, p. 169.

capitalista. Essa tendência se configurava como um fator determinante para o processo de simplificação e objetivação do trabalho didático.

Nesse contexto, segundo Alves, o legado de João Amós Comênio surgiu revigorado, após quase dois séculos de esquecimento. Os manuais didáticos que tinham sido criados por esse pensador, universalizaram-se como o principal instrumento de trabalho do professor junto com a difusão do escolanovismo.

Com isso os textos clássicos desapareceram do ambiente escolar e os conhecimentos veiculados passaram a ser extraídos predominantemente dos manuais didáticos, já refuncionalizados. Isto concorreu para a perda da qualidade do ensino ministrado, conforme se mencionou anteriormente. Alves faz críticas severas ao manual didático. Ele afirma que esse instrumento, com seu conteúdo fragmentado e destituído do conhecimento culturalmente significativo, contribuiu para a crescente precarização do trabalho didático desenvolvido no interior da escola<sup>376</sup>.

A leitura de alguns autores como o já citado Alves<sup>377</sup>, Arruda<sup>378</sup>, Braverman<sup>379</sup> e Mészáros<sup>380</sup> ajudam a entender melhor o processo de universalização da escola pública moderna. Nessa direção, Alves mostra que, para compreender esse movimento de universalização da instituição escolar, é necessário considerar as transformações que, no contexto da fase monopólica, se operam sobre o “Estado do capital”, modificando e ampliando suas funções, conforme as necessidades demandadas pela organização da sociedade capitalista. De acordo com Alves é preciso que:

Reconheça-se, então, que na fase competitiva da sociedade capitalista o que se tinha era o *Estado da burguesia*, enquanto na fase monopolista se consolidou mais propriamente o *Estado do capital*. O compromisso do Estado contemporâneo foi firmado, sobretudo, com o capital, entendido este na sua forma mais pura, daí os seus tentáculos vigiarem permanentemente no

---

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 168-176.

<sup>377</sup> ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande: Ed. UFMS; Campina, SP: Autores Associados, 2001.

<sup>378</sup> Cf., entre outros trabalhos, ARRUDA, Elcia Esnarriaga; CARDOSO, Elizete. Expansão escolar amplia o mercado: o caso do Programa Alfabetização Solidária. **Anais da III Jornada do HISTEDBR – Região Sudeste**, Americana-SP (UNISAL), 2003; ARRUDA, Elcia Esnarriaga; ALMEIDA, Camila Moreira. A mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. **Intermeio: Revista do Mestrado em Educação**. Campo Grande, MS, v. 11, n. 22, 2005; ARRUDA, Elcia Esnarriaga; KINJO, Carolina Nunes. O Programa de Construção Escolar implementado em MS, no período de 1994 a 2004: um estudo da relação educação e mercado. In: ALVES, G. L. (org.). **Pensamento e prática educacionais: entre clássicos, instituições escolares, educadores e o mercado**. Campo Grande: UNIDERP, 2007; Elcia Esnarriaga; KINJO, Carolina Nunes; OLIVEIRA, Leidy Diana. O segmento escolar como o “maná” do mercado editorial. **Anais da VII Jornada do HISTEDBR**, Campo Grande-MS (UNIDERP), 2007.

<sup>379</sup> BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

<sup>380</sup> MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição**. São Paulo: Boitempo, 2009.

sentido de assegurar não só a reprodução direta do capital, mas também, das condições que a viabilizam, por mais paradoxais que possam parecer ao próprio capitalista. Se este, levado pelo seu imediatismo, se insurge ativa ou passivamente contra os mecanismos reguladores estabelecidos pelo Estado ou, ainda, se omite frente a eles, sujeita-se à firme ação corretiva exercida pelos órgãos de fiscalização e de repressão oficiais<sup>381</sup>.

Observa-se, por exemplo, que é o Estado que dá cobertura nos momentos de acirramento dos conflitos sociais, abrindo vagas públicas para os trabalhadores expulsos constantemente da produção, por força da intensa absorção de tecnologia induzida e potencializada pelo monopólio. Ao desempenhar essa função, o Estado propicia, por um lado, as condições para a expansão da escola pública. Por outro, ao expandir a escola pública, fortalece o processo de circulação de mercadorias específicas para a efetivação do trabalho escolar como livros didáticos, dicionários, cadernos, lápis, *pendrives*, *tablets*, mochilas, equipamentos, dentre outras. Além disso, o Estado induz a ampliação de vagas no mercado de trabalho<sup>382</sup>.

O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM), tema em estudo nesta pesquisa, é um exemplo da intenção cristalina do Estado em fortalecer o capital e, ao mesmo tempo, atender as necessidades efetivas de funcionamento da escola pública contemporânea e as demandas da classe trabalhadora nessa direção.

#### **4.1.1 A expansão da matrícula na Educação Básica e na etapa do Ensino Médio nas últimas décadas: uma análise dos dados**

Diante da sucinta explanação do movimento histórico de expansão da escola em âmbito mundial, anteriormente realizada, esta seção apresenta a análise dos dados estatísticos<sup>383</sup> com a finalidade de demonstrar o processo de ampliação da matrícula nas escolas brasileiras – públicas e privadas - nos dias atuais.

A tabela 13 apresenta o movimento total do número de matrículas de cada etapa e modalidade de ensino da Educação Básica no Brasil, bem como o total geral correspondente ao período de 1998 a 2011<sup>384</sup>.

<sup>381</sup> ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande: Ed. UFMS; Campina, SP: Autores Associados, 2001, p. 195.

<sup>382</sup> *Ibid.*, p. 168. Entre outros já mencionados neste trabalho como Arruda, Braverman e Mészáros.

<sup>383</sup> Os dados utilizados neste trabalho foram coletados nas sinopses estatísticas disponíveis nas bases on-line do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão vinculado ao Ministério da Educação.

<sup>384</sup> Foi necessário retroceder a série histórica da pesquisa até o ano de 1998 devido ao fato que, nos anos finais da década de 1990, a tendência de expansão no número de matrículas na Educação Básica foi mais significativa.

Tabela 13 - Número de Matrículas na Educação Básica das Redes Pública e Privada no Brasil, por Etapas e Modalidade de Ensino - 1998 a 2011

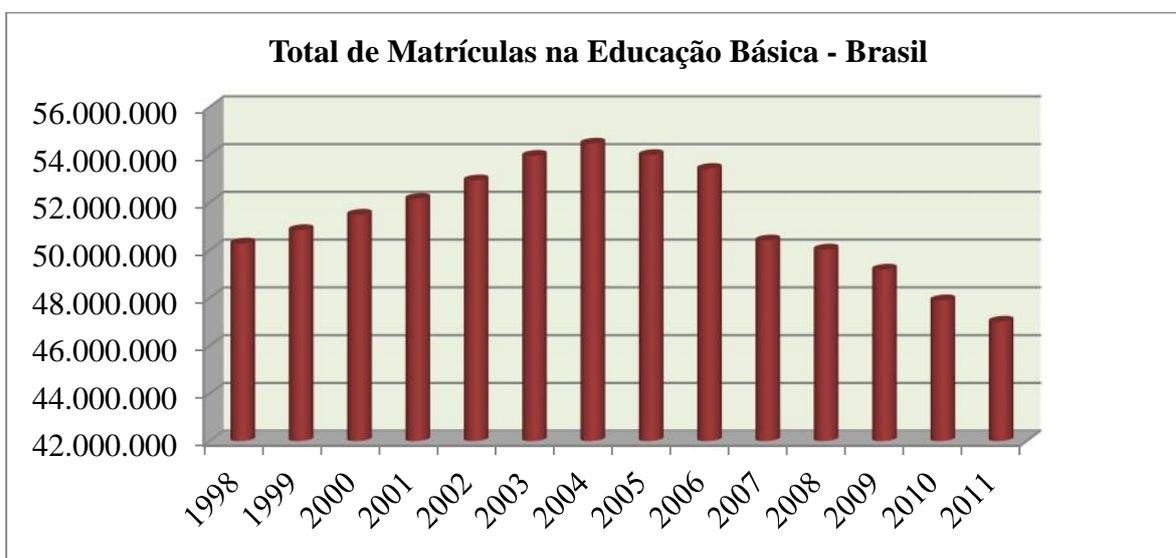
						Em Milhões
Ano/ Nível	Educação Infantil	Ensino Fundamental Regular	EJA Ensino Fundamental	Ensino Médio Regular	EJA Ensino Médio	Total Geral
1998	4,11	35,79	2,88	6,97	0,52	50,27
1999	4,24	36,06	2,11	7,77	0,66	50,83
2000	4,42	35,72	2,27	8,19	0,87	51,48
2001	4,82	35,30	2,64	8,40	0,99	52,14
2002	4,98	35,15	2,79	8,71	1,29	52,91
2003	5,16	34,44	3,82	9,07	1,45	53,94
2004	5,56	34,01	4,01	9,17	1,71	54,46
2005	5,79	33,53	3,90	9,03	1,72	53,97
2006	5,59	33,28	3,87	8,91	1,75	53,39
2007	4,93	32,12	3,37	8,37	1,61	50,40
2008	4,97	32,09	3,29	8,04	1,64	50,02
2009	4,87	31,71	3,09	7,97	1,55	49,18
2010	4,69	31,01	2,85	7,96	1,39	47,90
2011	4,68	30,36	2,66	7,98	1,32	47,00

Fonte: INEP - Sinopse Estatística – 1998 a 2011

Constata-se, nesse movimento da matrícula, a ampliação no total geral do número de matrículas na Educação Básica nos primeiros anos da série histórica estudada, atingindo o máximo de crescimento no ano de 2004. O aumento do total geral do número de matrículas foi de 8%, entre os anos de 1998 a 2004. No entanto, a partir de 2005 a 2011, nota-se uma queda de 13,7% no total geral de matrículas. A tendência de expansão do número de matrículas na Educação Básica das Redes Pública e Privada foi mais significativa no final da década de 1990 e início dos anos 2000.

Na análise das etapas e da modalidade EJA/Ensino Médio da Educação Básica, observa-se que o número de matrículas segue um movimento regular, apresentando crescimento até o ano de 2004, com exceção do Ensino Médio/EJA, cuja expansão vai se prolongar até 2006. A seguir, verifica-se declínio da matrícula, a partir de 2007, em todas as etapas da Educação Básica.

Gráfico 1 - Total de Matrículas na Educação Básica das Redes Pública e Privada no Brasil - 1998 a 2011



Fonte: INEP - Sinopse Estatística – 1998 a 2011

Após a visualização, no gráfico 1, do movimento do total de matrículas da Educação Básica nas Redes Pública e Privada no Brasil, passa-se à análise mais minuciosa dos dados relativos ao Ensino Médio Regular e à modalidade Educação de Jovens e Adultos nesta etapa de ensino.

Os dados da tabela 14 apresentam o número de matrículas do Ensino Médio Regular das Redes Pública e Privada no Brasil e regiões, no período de 1998 a 2011, necessários à compreensão da expansão da matrícula nesta etapa da Educação Básica no país, que tem relação direta com o tema da presente pesquisa.

A leitura dos dados totais de matrícula do Ensino Médio Regular no Brasil, expressos na segunda coluna da referida tabela, permite afirmar que houve uma gradativa ampliação das matrículas no período de 1998 a 2004, atingindo o percentual de 31,6%. Após esse período, verifica-se o processo de declínio, seguido de uma queda constante no número de alunos matriculados.

Quanto aos dados referentes às regiões brasileiras, observa-se a ampliação gradativa das matrículas do Ensino Médio nas regiões Sul e Sudeste nos anos de 1998 a 2003. Já nas regiões Norte e Nordeste esse crescimento se estendeu até 2006. A região Centro-Oeste tem crescimento nas matrículas até 2004, queda em 2005 e novo crescimento em 2006. Após o ano de 2006 verifica-se a queda de matrículas em todas as regiões do país.

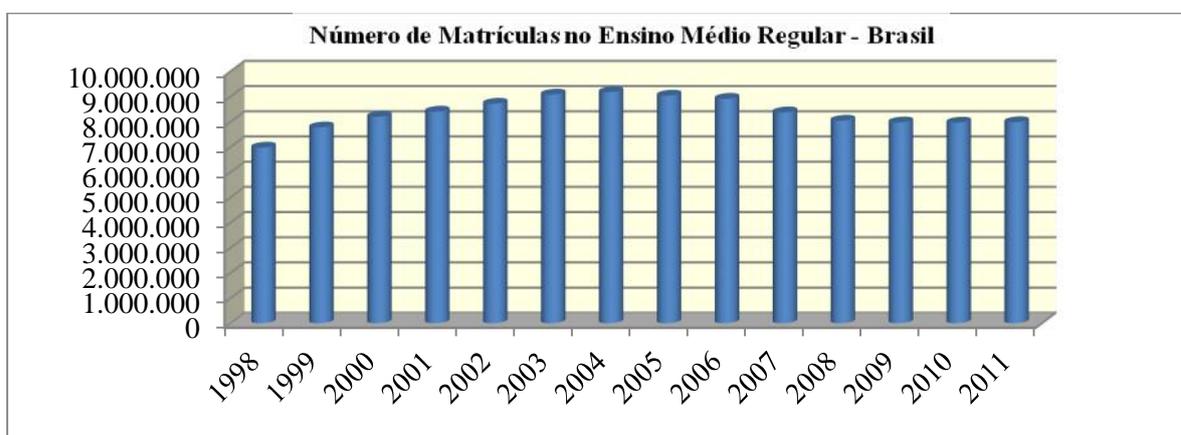
Tabela 14 - Número de Matrículas no Ensino Médio Regular das Redes Pública e Privada no Brasil, segundo as Regiões Geográficas - 1998 a 2011

Ano	Em Milhões					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1998	6,969	0,451	1,515	3,386	1,116	0,501
1999	7,769	0,528	1,733	3,756	1,206	0,548
2000	8,193	0,572	1,924	3,915	1,207	0,576
2001	8,398	0,621	2,114	3,874	1,201	0,587
2002	8,711	0,664	2,313	3,890	1,220	0,624
2003	9,073	0,707	2,516	3,971	1,250	0,629
2004	9,169	0,727	2,607	3,940	1,248	0,647
2005	9,031	0,740	2,669	3,767	1,221	0,634
2006	8,907	0,756	2,693	3,598	1,214	0,647
2007	8,369	0,730	2,526	3,353	1,147	0,612
2008	8,037	0,706	2,381	3,290	1,069	0,591
2009	7,967	0,712	2,346	3,253	1,055	0,601
2010	7,959	0,724	2,254	3,321	1,051	0,610
2011	7,978	0,736	2,229	3,357	1,047	0,609

Fonte: INEP - Sinopse Estatística - 1998 a 2011

Para uma visualização mais específica do movimento de matrículas no Ensino Médio Regular no Brasil, observe-se o gráfico 2.

Gráfico 2 – Número de Matrículas do Ensino Médio Regular nas Redes Pública e Privada no Brasil – 1998 a 2011



Fonte: INEP - Sinopse Estatística - 1998 a 2011

A próxima análise se pauta nos dados relativos à modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Médio<sup>385</sup>, porque o quantitativo de matrículas dessa modalidade de ensino da Educação Básica também faz parte do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, tema da presente investigação.

As informações da tabela 15 expressam o movimento de matrículas no Ensino Médio/EJA no Brasil e regiões, no período que compreende os anos 1998 a 2011.

Observa-se nos dados dessa tabela que, no Brasil, o crescimento total de matrículas dessa modalidade de ensino ocorreu até o ano de 2006, mas a partir de 2007, houve decréscimo. Ressalta-se, no entanto, a presença de um crescimento muito significativo de 239%, do final da década de 1990 (1998, mais precisamente) até os anos iniciais da década seguinte (2006).

Tabela 15 - Número de Matrículas na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Médio das Redes Pública e Privada no Brasil, segundo as Regiões Geográficas - 1998 a 2011

Ano	Em Milhões					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1998	0,517	0,025	0,044	0,261	0,132	0,054
1999	0,657	0,034	0,057	0,369	0,124	0,073
2000	0,873	0,041	0,103	0,445	0,182	0,102
2001	0,987	0,050	0,163	0,455	0,210	0,109
2002	1,288	0,070	0,239	0,634	0,217	0,127
2003	1,452	0,084	0,251	0,742	0,238	0,137
2004	1,709	0,106	0,342	0,836	0,273	0,151
2005	1,718	0,110	0,356	0,853	0,244	0,154
2006	1,751	0,121	0,354	0,858	0,267	0,150
2007	1,609	0,122	0,335	0,792	0,224	0,135
2008	1,635	0,124	0,336	0,824	0,210	0,141
2009	1,547	0,136	0,320	0,774	0,185	0,131
2010	1,389	0,137	0,303	0,644	0,183	0,122
2011	1,322	0,134	0,335	0,566	0,165	0,122

Fonte: INEP - Sinopse Estatística - 1998 a 2011

<sup>385</sup> Os dados da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Médio usados nesta pesquisa não incluem os quantitativos referentes à EJA/Ensino Médio integrada à Educação Profissional (presencial e semipresencial).

Nos dados referentes às matrículas das regiões, expostos na tabela 15, nota-se que o crescimento de matrículas se manteve até os anos de 2005 e 2006, com exceção da região Norte, onde o crescimento permaneceu progressivo em toda a série histórica estudada (com exceção do ano de 2011, em que se verifica um decréscimo).

Cabe chamar a atenção que, ao se comparar os percentuais de crescimento de matrículas do Ensino Médio Regular e da Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Médio, no Brasil, apurados nas tabelas 14 e 15, observa-se uma discrepância. Isto é, enquanto o Ensino Médio Regular teve um crescimento de 31,6% (1998 a 2004), a EJA do Ensino Médio atingiu 239%, (1998 a 2006).

A análise, a seguir, procura esclarecer a situação de crescimento e declínio, a partir da soma do número de matrícula do Ensino Médio Regular e da EJA do Ensino Médio, no Brasil, no período de 1998 a 2011, com a finalidade de verificar os percentuais desse movimento em conjunto.

Tabela 16 - Número de Matrículas no Ensino Médio Regular e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Médio das Redes Pública e Privada no Brasil - 1998 a 2011

Em Milhões			
Ano	Ensino Médio Regular	Ensino Médio EJA	Total
1998	6,97	0,52	7,49
1999	7,77	0,66	8,43
2000	8,19	0,87	9,07
2001	8,40	0,99	9,39
2002	8,71	1,29	10,00
2003	9,07	1,45	10,53
2004	9,17	1,71	10,88
2005	9,03	1,72	10,75
2006	8,91	1,75	10,66
2007	8,37	1,61	9,98
2008	8,04	1,64	9,67
2009	7,97	1,55	9,51
2010	7,96	1,39	9,35
2011	7,98	1,32	9,30

Fonte: INEP - Sinopse Estatística - 1998 a 2011

No total de matrículas, exposto na última coluna da tabela 16, fica evidente o movimento ascendente nos anos de 1998 a 2004, correspondendo ao percentual de 45,3%. Após 2004, tem-se uma redução contínua das matrículas que chegou a 15% em 2011.

Pode-se afirmar na análise da série histórica estudada que a tendência de expansão de matrículas do Ensino Médio Regular foi mais significativa no final da década de 1990 e início dos anos 2000, seguindo a mesma tendência da Educação Básica como um todo.

Tabela 17 - Número de Matrículas do Ensino Médio Regular das Redes Pública e Privada do Brasil, por Dependência Administrativa – 1998 a 2011

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Em Milhões
					Particular
1998	6,97	0,12	5,30	0,32	1,23
1999	7,77	0,12	6,14	0,28	1,22
2000	8,19	0,11	6,66	0,26	1,15
2001	8,40	0,09	6,96	0,23	1,11
2002	8,71	0,08	7,30	0,21	1,12
2003	9,07	0,07	7,67	0,20	1,13
2004	9,17	0,07	7,80	0,19	1,11
2005	9,03	0,07	7,68	0,18	1,10
2006	8,91	0,07	7,58	0,19	1,07
2007	8,37	0,07	7,24	0,16	0,90
2008	8,04	0,03	6,95	0,11	0,94
2009	7,97	0,03	6,91	0,08	0,94
2010	7,96	0,03	6,91	0,06	0,96
2011	7,98	0,02	6,90	0,06	0,99
Total	116,53	0,98	98,02	2,54	14,98
%	100%	1%	84%	2%	13%

Fonte: INEP - Sinopse Estatística - 1998 a 2011

A tabela 17 evidencia o movimento de matrículas do Ensino Médio Regular nas quatro esferas administrativas no Brasil.

Uma primeira constatação é a queda acentuada de matrículas nas esferas federal, municipal e particular desde o ano de 1998 até 2011. Essa queda no número de matrículas pode ser explicada pela divisão de responsabilidades de oferta de educação estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 1996. Esta lei

determina que a esfera federal seja responsável, prioritariamente, pelo Ensino Superior; ao Município compete atender a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e ao executivo estadual cabe o atendimento prioritário do Ensino Médio. A esfera particular poderá atender as três etapas da Educação Básica, sob o controle das normas federais, estaduais e municipais.

Outra constatação é que o crescimento contínuo e considerável de matrículas do Ensino Médio Regular, na esfera estadual, foi de 47%, no ano de 2004 em relação a 1998. Porém, após o ano de 2004, evidencia queda de matrículas, como já foi frisado na análise das tabelas anteriores.

Chama atenção a grande concentração do número de matrículas na esfera estadual, com 84% do total, na série histórica estudada. Os 16% restantes de matrículas dividem-se nas outras três esferas administrativas. Esse dado torna-se extremamente relevante, visto que o quantitativo de matrículas na esfera estadual, nesta etapa de ensino, fortalece o Programa Nacional de Livro Didático, objeto estudado nesta pesquisa.

Tabela 18 - Número de Matrícula na modalidade de Educação de Jovens e Adultos no Ensino Médio das Redes Pública e Privada do Brasil, por Dependência Administrativa – 1998 a 2011

Ano	Em Unidades				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1998	516.965	225	354.023	20.390	142.327
1999	656.572	538	479.422	26.304	150.308
2000	873.224	1.617	646.064	30.004	195.539
2001	987.376	566	734.864	29.248	222.698
2002	1.287.555	548	993.545	43.029	250.433
2003	1.452.430	354	1.178.935	48.049	225.092
2004	1.709.053	316	1.447.842	55.887	205.008
2005	1.717.592	429	1.485.504	60.531	171.128
2006	1.750.662	814	1.544.268	61.312	144.268
2007	1.608.559	922	1.458.389	57.857	91.391
2008	1.635.245	984	1.472.903	57.825	103.533
2009	1.547.275	807	1.396.839	53.640	95.989
2010	1.388.852	441	1.253.752	45.738	88.921
2011	1.322.422	405	1.183.704	43.638	94.675

Fonte: INEP - Sinopse Estatística - 1998 a 2011

Ampliando a discussão, os dados da tabela 18 especifica o número de matrículas referentes à modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Médio, nas quatro dependências administrativas no Brasil, no período de 1998 a 2011.

Observa-se que na esfera estadual o crescimento do número de matrículas no ano de 2006, em relação a 1998 foi altíssimo, chegando a um percentual de 336%. Nos anos seguintes, o número de matrículas se reduz lentamente, em torno de 19% no ano de 2011 em relação a 2006.

No entanto, esse número de matrículas, constatado no ano de 2011, é significativo, pois ultrapassa a casa de um milhão, quando se trata de aquisição de livros didáticos, uma vez que os alunos que cursam a modalidade de Educação de Jovens e Adultos do Ensino Médio também receberam esse material por meio do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM).

Considera-se pertinente ressaltar que o estudo do movimento de expansão de matrícula se justifica, tendo em vista a perspectiva de análise adotada nesta pesquisa, pelo fato de que ele impacta o mercado em geral, implicando um aumento considerável na demanda por serviços e compra de materiais didáticos. Isto induz o Estado a criar programas de atendimento às instituições educacionais. No caso específico do PNLD para o ensino médio, também se observa essa relação entre o Estado e o atendimento à escola por meio da distribuição de livros didáticos.

Embora no estudo acima, a respeito da expansão escolar no Brasil, tenha sido demonstrado que o movimento de matrícula do Ensino Médio Regular e da modalidade de Educação de Jovens e Adultos do Ensino Médio, na série histórica de 1998 a 2011, experimentou um período de crescimento e, em seguida declínio, isso não enfraqueceu o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio. O Estado, no seu papel de guardião do mercado, procura criar alternativas para solucionar as possíveis quedas nos lucros dos empresários do ramo editorial. Deste modo, pode-se pressupor que, para equilibrar a redução do número de alunos a ser contemplado com livros, o governo encontra uma alternativa quando amplia o programa, por meio do atendimento gradativo com obras didáticas para outras disciplinas que compõem o currículo do ensino médio, além de Língua Portuguesa e Matemática, os dois componentes curriculares atendidos inicialmente pelo PNLD/EM.

Outra estratégia, recentemente encontrada, foi a publicação do Edital de Convocação para o PNLD EJA 2014, de 18 de julho de 2012, pelo Ministério de Educação, para a compra

e distribuição de livros didáticos produzidos especificamente para uso de professores e alunos da modalidade Educação de Jovens e Adultos do Ensino Médio<sup>386</sup>.

Essas estratégias do Estado e sua conformação com a dinâmica do mercado editorial no Brasil, nesse momento histórico, são questões tratadas na continuidade deste capítulo.

#### **4.2 A conformação do mercado editorial brasileiro a partir das últimas décadas do século XX e anos iniciais do século XXI: o oligopólio dos grandes grupos midiáticos**

O mercado editorial, na atualidade, precisa ser analisado levando em conta o movimento da sociedade capitalista, em seu estágio monopolista. O avanço do sistema capitalista em escala mundial, que gerou uma massa significativa de riqueza que circula no mundo sob o gerenciamento dos bancos, não ocorreu por acaso. Foi certamente resultado do processo histórico de lutas entre as classes que compõem o tecido social. Marx e Engels afirmam com propriedade que:

A história de toda sociedade até hoje é a história de lutas de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestres e companheiros, numa palavra, opressores e oprimidos, sempre estiveram em constante oposição uns com os outros, envolvidos numa luta ininterrupta, ora disfarçada, ora aberta, que terminou sempre ou com uma transformação revolucionária de toda a sociedade, ou com o declínio comum das classes em luta<sup>387</sup>.

A moderna sociedade burguesa, originada dos escombros da sociedade feudal, conforme Marx e Engels, não eliminou os conflitos existentes entre as classes, mas, pelo contrário, criou “novas condições de opressão, novas formas de luta em lugar das antigas”<sup>388</sup>. Paulatinamente a sociedade como um todo vai se dividindo em duas grandes classes com interesses opostos: a burguesia e o proletariado. São basicamente estas duas classes que travam uma luta renhida em tempos de capitalismo dito globalizado.

A globalização das relações capitalistas, tão ressaltada por muitos estudiosos da academia contemporânea, coloca-se como um fato que não pode ser negado, não apenas na atualidade como querem alguns, mas desde as origens do capitalismo. Assim, apesar da

---

<sup>386</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Edital de Convocação do Programa do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD/EJA de 2014). Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 21/01/2013.

<sup>387</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990, p. 66.

<sup>388</sup> *Ibid.*, p. 67.

singularidade de cada região ou país, um traço comum une todos os povos: as leis do capitalismo são inexoráveis, elas envolvem tudo e todos. Ianni explica de forma clara a atual etapa do processo de globalização com as seguintes palavras:

Na base da globalização está o desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no mundo. Em todos os lugares expandem-se as forças produtivas, compreendendo o capital, a tecnologia, a força de trabalho, a divisão do trabalho social, o mercado, o planejamento e outras. Dinamizam-se as atividades produtivas, os mercados, as associações de empresas, a formação de conglomerados, as teias inter e intracorporações. A concentração e a centralização do capital tanto envolvem a reinversão contínua dos ganhos como a absorção continuada de capitais alheios, próximos e distantes. A atividade industrial deixa de estar concentrada em alguns países dominantes ou metropolitanos, e estende-se a outros países e continentes, independentemente dos imperialismos, blocos geopolíticos; ou recriando uns e outros em diferentes modalidades. As transnacionais planejam, tecem, realizam e desenvolvem as suas atividades por sobre fronteiras e regimes políticos, além das diversidades culturais e civilizatórias. Generalizam-se e intensificam-se as articulações e as tensões entre as mais diversas formas de organização social e técnica da produção material e espiritual<sup>389</sup>.

O Brasil, não poderia ser diferente, configura-se no século XXI como um país mergulhado no movimento do capitalismo em sua fase monopolista e global, que determina todas as relações sociais, econômicas, políticas e educacionais. Seria ingenuidade acreditar, por exemplo, que o país estaria “blindado”, como dizem os arautos da economia política liberal, quanto aos efeitos devastadores da crise econômica atual, exaustivamente noticiada nos meios de comunicação de massa<sup>390</sup>. As instituições bancárias da Europa, dos Estados Unidos, da América Latina a cada dia entram em colapso, sendo necessário que o Estado faça altos investimentos para tentar socorrê-las, com a intenção de retardar a falência do sistema de produção em vigor. A desaceleração da economia e as altas taxas de desempregos em escala mundial são apontadas também como indícios de novo ciclo de crise.

---

<sup>389</sup> IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 37.

<sup>390</sup> Nesse sentido, a Revista Exame traz uma longa matéria de capa intitulada “Nós e a crise: vamos escapar dessa?”, que busca retratar as turbulências enfrentadas pela economia dos Estados Unidos e de países da Europa (Grécia, Espanha, Itália). Diante do contexto mundial de “crise” (2008-2011), o autor do texto chama a atenção sobre as possíveis consequências dos prenúncios de colapso do capitalismo, em solo brasileiro, nos diversos setores da economia. STEFANO, Fabiane. Vamos escapar dessa?. **Revista Exame**. Ano 45, Nº 18. São Paulo: Abril Cultural, 2011, p. 42-58.

Como se percebe pelas discussões, evidências concretas indicam que o momento atual é de acirramento dos conflitos que permeiam as relações sociais determinadas pelo modo de produção capitalista. É nesse cenário histórico que se analisa o processo de conformação do mercado editorial em âmbito mundial e no Brasil, como um dos segmentos da indústria gráfica, nas últimas décadas.

#### 4.2.1 O mercado editorial no mundo e no Brasil: um panorama geral

Embora não se pretenda esgotar o assunto, nesta seção, procura-se desenvolver um estudo sobre a conformação do mercado editorial mundial e brasileiro, nas últimas décadas. A análise é feita com o apoio de documentos e pesquisas produzidas por economistas e outros profissionais, vinculados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>391</sup>, documentos dos Institutos de Economia da UFRJ e da UNICAMP (Projeto PIB)<sup>392</sup>, a obra de Earp e Kornis<sup>393</sup>, publicada pelo BNDES, o livro de Hallewell<sup>394</sup>, a obra de Borges<sup>395</sup>, entre outros. Os dados sobre o mercado editorial brasileiro, fornecidos pela Associação Brasileira da Indústria Gráfica (ABIGRAF) e pela Câmara Brasileira do Livro (CBL) foram, também, utilizados na efetivação do estudo. Outra fonte de informação são os sites oficiais das empresas na internet. Esses sites disponibilizam informações, dados e relatórios administrativos e financeiros que auxiliam na compreensão do alto grau de complexidade que alcançou a organização, o funcionamento e a administração dos grupos de mídias nos tempos atuais.

O mercado editorial mundial e do Brasil, já há algum tempo, vem passando por mudanças substanciais que tendem a acompanhar o movimento de configuração da sociedade capitalista na contemporaneidade. Todos os autores estudados são incisivos em afirmar que, dentre as principais mudanças que vem ocorrendo neste setor da indústria gráfica, está o processo acelerado de concentração de editoras e redes de livrarias, resultante de fusões e

<sup>391</sup> SAAB, William George Lopes; GIMENEZ, Luiz Carlos Perez. **Cadeia de comercialização de livros: situação atual e propostas para desenvolvimento** (1999). Disponível: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 01/junho/2011; GORINI, Ana Paula Fontenelle; BRANCO, Carlos Eduardo Castello. **Panorama do setor editorial brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n.11, março de 2000. Disponível: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 01/junho/2011.

<sup>392</sup> PADILHA, Maria Fernanda Freire Gatto; LIMA, João Policarpo Rodrigues. **Sistema produtivo: perspectivas do investimento em cultura**. Documento Setorial (2009). Projeto PIB/UFRJ/UNICAMP. Disponível: <http://www.projetopib.org/?p=documentos>. Acesso em 18/janeiro/2012.

<sup>393</sup> EARP, Fábio Sá; KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.

<sup>394</sup> HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil: sua história**. São Paulo: T. A. Queiroz: Ed. da Universidade de São Paulo, 1985.

<sup>395</sup> BORGES, Bárbara. **Um novo cenário para o negócio do livro**. São Paulo: COM-ARTE, 2009.

aquisições efetivadas a todo o momento e em todos os quadrantes do universo. Como decorrência, o que se verifica é a presença de um número cada vez menor de empresas monopolizando o mercado, e a forte presença do capital internacional no segmento gráfico-editorial.

As pequenas empresas, criadas e administradas por grupos familiares, em outros tempos tão comuns, mas que ainda sobrevivem apesar dos percalços, representam um quantitativo cada vez mais reduzido ou, mesmo, tendem a desaparecer do cenário social. No entanto, a tendência que predomina, hoje, em todos os países é, sem dúvida, a formação de grandes conglomerados midiáticos constituídos de canais de televisão, emissoras de rádio, empresas na internet, como também de seus “braços editoriais” (livros, revistas, jornais). Essas corporações funcionam, de fato, como grandes impérios multinacionais do ramo da indústria da comunicação.

Muniz Jr., faz uma reflexão sobre a dinâmica do setor editorial e assinala em seu texto, *O grito dos pequenos*, que:

Hoje, é impossível pensar na dinâmica do setor editorial, em todo o mundo, sem levar em conta os movimentos que aproximam capital financeiro e capital produtivo, e a produção de conteúdos em diversas mídias, de modo integrado ou ao menos interconectado. Embora alguns autores destaquem a baixa rentabilidade das editoras em comparação com as empresas audiovisuais, por exemplo, o fato é que os grandes conglomerados midiáticos do mundo (Bertelsmann, Disney, Mondadori, Time Warner, Planeta, Viacom, entre outras) possuem seus “braços editoriais”<sup>396</sup>.

Assim, como se afirmou anteriormente, o processo de constituição do mercado editorial acompanha o movimento geral de organização da sociedade em uma determinada época histórica. É necessário entender que a formação dos grandes conglomerados midiáticos, como ocorre também em outros setores da produção, é uma das estratégias do capital para continuar se reproduzindo e gerando lucros para os donos das empresas.

Os pesquisadores, quando analisam o mercado editorial em esfera mundial, são unânimes em ressaltar a posição de destaque ocupada pelos Estados Unidos no campo da indústria gráfica, em geral, e no segmento editorial em particular. Países da Europa como Inglaterra (Reino Unido), Alemanha, França, Espanha, são, igualmente, colocados como possuidores de um mercado de livros de peso e influentes no acelerado processo de

---

<sup>396</sup> MUNIZ JR., José de Souza. **O grito dos pequenos**: independência editorial e bibliodiversidade no Brasil e na Argentina. São Paulo: Balão Editorial, 2010, p. 9. (Texto originalmente apresentado no III Simpósio Internacional de Comunicação e Cultura na América Latina, realizado de 29 a 31 de março de 2010, em São Paulo). Disponível: [http://www.balaoeditorial.com.br/download/sample\\_id/6/](http://www.balaoeditorial.com.br/download/sample_id/6/). Acesso em 11/maio/2012.

internacionalização das empresas do ramo da mídia. É necessário registrar que, mais recentemente, o mercado asiático (Japão, China e Coreia) vem ganhando espaço, incluindo suas empresas no cenário mundial da indústria editorial, em consequência do crescente poder de suas economias e do aumento no número de leitores.

A expansão em escala mundial dos poderosos grupos de mídia constituídos por meio do processo da concentração acentuada do capital e a busca incansável pela diversificação de atividades<sup>397</sup> com a intenção de aumentar os ganhos, fez com que o “mercado editorial se tornasse uma pequena fatia da indústria de comunicação de massa”<sup>398</sup>. Os processos cada vez mais constantes de aquisições e fusões, a princípio difíceis de serem compreendidos, dadas as múltiplas facetas e abrangência do mercado financeiro capitalista em seu estágio atual de desenvolvimento, acabaram por dar origem aos grandes e poderosos conglomerados de mídia em âmbito global.

Quadro 4 – Ranking Global do Mercado Editorial – 2011

Em US\$ Milhões			
Ranking 2011	Grupo ou Divisão (Publishing Company)	País sede	Receita (2011)
1°	Pearson	Reino Unido	8.411
2°	Reed Elsevier	Reino Unido/Holanda/EUA	5.686
3°	Thomson Reuters	EUA/Canadá	5.435
4°	Wolters Kluwer	Holanda	4.360
5°	Hachette Livre	França	2.649
6°	Planeta	Espanha	2.304
7°	McGraw-Hill Education	EUA	2.292
8°	Bertelsmann	Alemanha	2.274
9°	Holtzbrinck	Alemanha	1.952
10°	Scholastic (corp.)	EUA	1.906
24°	Grupo Santillana	Espanha	936
<b>40°</b>	<b>Abril Educação</b>	<b>Brasil</b>	<b>411</b>
<b>50°</b>	<b>Saraiva</b>	<b>Brasil</b>	<b>267</b>
<b>52°</b>	<b>Editora FTD</b>	<b>Brasil</b>	<b>226</b>

Fonte: Publishers Weekly/EUA. Adaptação da autora.

<sup>397</sup> Diversificação de atividades tais como: redes de televisão, emissoras de rádio, indústria fonográfica, indústria cinematográfica, sistemas de ensino, mercado gráfico, portais de venda na internet, entre outros.

<sup>398</sup> BORGES, Bárbara. **Um novo cenário para o negócio do livro**. São Paulo: COM-ARTE, 2009, p. 23.

Os dados expostos no quadro 4 demonstram a situação do mercado editorial em esfera mundial e no Brasil, tendo em vista a posição ocupada pelos grandes grupos midiáticos a partir do faturamento obtido no ano de 2011.

Nota-se, inicialmente, que as dez maiores corporações do ramo editorial estão concentradas em países da Europa e nos Estados Unidos. A liderança no mercado global, em 2011, ficou com a empresa Pearson do Reino Unido, que obteve um faturamento de aproximadamente oito bilhões e meio de dólares. A Pearson, fundada em 1844 durante a Revolução Industrial, é considerada, hoje, o maior grupo do mercado editorial mundial voltado para o ramo dos didáticos, estando presente em mais de cinquenta países<sup>399</sup>.

No mesmo ano (2011), os Estados Unidos<sup>400</sup> também teve importante participação neste *ranking*, pois quatro das dez editoras que mais faturaram estão naquele país, alcançando uma receita de mais de quinze bilhões de dólares. Das empresas localizadas na Europa, duas dentre as dez editoras que mais faturam no mundo têm sede na Alemanha, ultrapassando a soma de quatro bilhões de dólares no ano em estudo. O Grupo alemão Bertelsmann, nas últimas décadas do século XX, tem se mantido no topo do *ranking* das empresas que mais faturam neste setor do mercado, na Alemanha<sup>401</sup>.

Na Espanha, conforme o quadro 4, um grupo editorial chama atenção pela posição ocupada nesse *ranking* – a Planeta<sup>402</sup> - sexto lugar e uma receita de mais de dois bilhões de dólares. Aumentando o destaque da Espanha no concorrido mercado do livro, tem-se o Grupo Santillana que, neste trabalho, merece especial atenção, por ter se estabelecido na América Latina e no Brasil, no decorrer do século XX e início do século XXI, com grande força na produção de livros didáticos. Não se pode deixar de colocar, principalmente, que o Grupo Santillana, braço editorial do poderoso conglomerado de mídias espanhol Prisa, passou a administrar a Editora Moderna<sup>403</sup>, comprada por R\$ 150 milhões pelos donos desse

---

<sup>399</sup> *Ibid.*, p. 24-25.

<sup>400</sup> Epstein e Schiffrin relatam, a partir de experiências, como editores, a constituição de grandes conglomerados no mercado editorial norte-americano (1930 a 1990). EPSTEIN, Jason. **O negócio do livro: passado, presente e futuro no mercado editorial**. São Paulo: Record, 2002; SCHIFFRIN, André. **O negócio dos livros: como as grandes corporações decidem o que você lê**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2006.

<sup>401</sup> O grupo Bertelsmann, criado em 1835 por Carl Bertelmann, inclui entre as suas áreas de atuação o “mercado editorial, com publicações de livros, revistas e jornais; o mercado gráfico; o mercado fonográfico e a indústria de entretenimento, com emissoras de televisão e de rádio”. Em 1998, a Bertelsmann comprou a Random House, um poderoso conglomerado de mídia, dos Estados Unidos. BORGES, Bárbara. **Um novo cenário para o negócio do livro**. São Paulo: Com-Arte, 2009, p. 32-33.

<sup>402</sup> *Ibid.*, p. 49-50.

<sup>403</sup> A Editora Moderna, fundada em 1968, por três professores do cursinho Anglo, iniciou o empreendimento com a venda de livros didáticos para o segundo grau. Durante a sua trajetória instalou filiais em várias regiões do país e diversificou seu catálogo com obras de literatura infanto-juvenil e livros paradidáticos. Com a sua incorporação ao Grupo Santillana, passou a investir fortemente em Sistemas de Ensino: Uno de Ensino e Unopúblico (para atender as escolas municipais). *Ibid.*, 91-92.

conglomerado. A Moderna, é importante que se diga, sempre foi uma das empresas brasileiras campeã em vendas de obras e coleções didáticas para o Governo Federal (PNLD).

Cassiano desenvolveu um estudo longo e detalhado, com o objetivo de esclarecer, entre outras questões relacionadas ao mercado editorial e ao PNLD, no período de 1985 a 2007, os fatores que geraram interesse de grupos espanhóis, em particular do Santillana, na expansão dos negócios em terras brasileiras e em outros países da América Latina, como México, Argentina, Chile, Equador, Bolívia, Costa Rica e El Salvador. Cassiano afirma, ainda, que o mercado latino-americano de livros didáticos, incrementado pelo desenvolvimento de programas nacionais na esfera estatal e financiados com recursos dos organismos multilaterais, na década de 1990, representou um grande filão para os grupos editoriais internacionais, em especial os editores espanhóis, os quais exerceram (e ainda exercem), segundo ela, o papel de protagonistas<sup>404</sup>.

Voltando ao estudo do quadro 4, é preciso esclarecer que foi necessário prolongar a tabela do *ranking* mundial das dez maiores companhias midiáticas em escala mundial até o 52º lugar, para visualizar a situação das empresas editoriais com sede no Brasil, melhores posicionadas nesse mercado global. Em 40º lugar, encontra-se a Abril Educação, a melhor colocada no ramo da indústria gráfica, com um faturamento, no ano de 2011, em torno de US\$ 411 milhões. Seguem-se a ela o grupo Saraiva (50º lugar), com uma receita de 267 milhões de dólares, e a Editora FTD (52º lugar), com um saldo anual de 226 milhões de dólares.

Como se pode constatar claramente, observando os números do quadro 4, o desempenho financeiro das maiores editoras brasileiras situa-se em um patamar bem inferior, quando se considera o panorama da produção editorial mundial. Em outros termos, enquanto as corporações estadunidenses e europeias arrecadam anualmente para seus cofres bilhões de dólares, as brasileiras ficam na casa dos milhões de dólares<sup>405</sup>.

É significativo lembrar que a Abril Educação, a Saraiva e a FTD, as empresas brasileiras melhor posicionadas no *ranking* dos maiores grupos editoriais do mundo, exposto no quadro 4, têm se destacado fortemente, ao longo das últimas décadas, no segmento dos livros didáticos. Ao concentrar uma grande parcela desse mercado, elas têm conseguido

---

<sup>404</sup> CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol.** Tese de Doutorado. São Paulo: PUC, 2007, p. 95-110.

<sup>405</sup> Korth, analisando os dados referentes ao mercado editorial no final do século XX, ressalta que o desempenho das editoras brasileiras em termos de faturamento anual era inexpressiva em comparação com os grandes grupos do mundo. KORTH, Leonardo Cláudio. **As transformações na indústria editorial de livros no Brasil e os desafios para as empresas brasileiras.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: EBAPE/CFAP/FGV, 2005, p.39.

aumentar os seus lucros, já há muitos anos seguidos, com a inclusão, no Programa Nacional do Livro Didático, de um número volumoso de obras dedicadas aos alunos da educação básica das escolas públicas.

Em seguida, será realizada uma análise mais pormenorizada sobre a constituição e organização do Grupo Abril e do Grupo Saraiva, considerando que se trata das duas empresas de maior influência no mercado editorial brasileiro na atualidade, no que concerne à venda de livros didáticos para o Governo Federal, por meio do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM).

Para desenvolver este estudo, foi priorizada a leitura de relatórios da administração e demonstrações financeiras dos últimos anos, disponibilizados nos sítios oficiais do Grupo Abril e do Grupo Saraiva, pois eles ajudam a conhecer um pouco da organização e das ações estratégicas adotadas pelas citadas companhias, para conseguir êxito em seus empreendimentos, como também para aumentar o faturamento dessas empresas. Esses relatórios são, de fato, uma prestação de contas das operações e dos investimentos realizados durante o exercício de um ano pela corporação para os seus acionistas, com vistas a demonstrar os crescentes lucros obtidos junto ao mercado de capital. Além desses documentos, recorreu-se, ainda, a algumas obras produzidas por autores<sup>406</sup> que desenvolvem pesquisas direcionadas à indústria gráfica e ao mercado editorial.

#### **4.2.1.1 O Grupo Abril: o domínio do mercado dos livros didáticos**

No Brasil, como vem ocorrendo em outras partes do mundo, de forma intensa nas últimas décadas, também foram se constituindo grandes conglomerados de mídia na esteira do desenvolvimento da sociedade capitalista. É o caso do Grupo Abril, considerado como um dos maiores da América Latina. Esse grupo atua no mercado por meio de uma gama de atividades tão variadas que, às vezes, torna-se uma tarefa difícil mapear o seu campo de abrangência. Ao visitar o sítio da empresa se vê estampado um universo grande de áreas que envolvem serviços e produtos em geral. O Grupo Abril incorporou ao seu complexo industrial um conjunto de empresas (marcas) voltadas para os mais diversos ramos do entretenimento, da comunicação, da cultura e da educação: revistas, livros, televisão, internet (Abril.com),

---

<sup>406</sup> BORGES, Bárbara. **Um novo cenário para o negócio do livro**. São Paulo: COM-ARTE, 2009; HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil: sua história**. São Paulo: T. A. Queiroz: Ed. da Universidade de São Paulo, 1985; EARP, Fábio Sá; KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.

telefonias, marketing, mídia em geral, eventos e premiações (Prêmio Victor Civita: Professor Nota 10), viagens, sustentabilidade (Planeta Sustentável).

O Grupo Abril deu início às suas atividades no Brasil, no ano de 1950, com a fundação da Editora Abril Ltda. e da Sociedade Anônima Impressora Brasileira (SAIB), instaladas em São Paulo. O nome Abril, escolhido pela família Civita – originária da Itália - de acordo com o próprio sítio da empresa, deveu-se ao fato de que neste mês, na Europa, começava a primavera. Já a árvore verde, símbolo emblemático do grupo, representa a “fertilidade, prosperidade e otimismo”. Com esse espírito os membros da família Civita e seus sócios deram a arrancada em seus empreendimentos investindo, a princípio, no setor de revistas. A primeira publicação foi, justamente, uma revistinha de história em quadrinhos - O Pato Donald - produzida em parceria com o conglomerado Walt Disney, dos EUA. A esta publicação seguiram-se, dentre tantas outras revistas, as voltadas ao público feminino (Capricho/1952 e Cláudia/1961); ao mundo da moda (Manequim/1959); aos motoristas (Quatro Rodas/1960); ao público em geral (Veja/1968); aos admiradores do esporte (Placar/1970); aos professores da educação básica (Nova Escola/1986); aos apreciadores do mundo das celebridades (Caras/1995).

Cabral, em sua tese de doutorado, realiza uma análise detalhada sobre a formação e desenvolvimento do Grupo Abril, desde as suas origens na década de 1950 até os anos iniciais de 2000. Nesse estudo, a autora esclarece o processo de internacionalização da corporação, ressaltando a presença dos parceiros de outros países e a abertura para o capital estrangeiro<sup>407</sup>. A parceria com o conglomerado Walt Disney foi (e continua até hoje) a primeira feita entre a Editora Abril e um grupo internacional. Outras parcerias serão efetivadas, como será visto nesta seção do trabalho, durante a caminhada da empresa em busca de espaço no concorrido mercado editorial.

Os empreendimentos da Editora Abril, relacionados ao mercado de livros, segundo Hallewell, teve início com uma edição ilustrada da Bíblia Sagrada, intitulada de *A Bíblia mais bela do mundo*, em 1965, quando o Brasil vivia tempos de plena ditadura militar. Essa obra foi publicada em forma de fascículos quinzenais e comercializada numa rede de bancas de jornal que se colocou à disposição da empresa, totalizando 150.000 exemplares vendidos, por fascículo<sup>408</sup>.

---

<sup>407</sup> CABRAL, Eula Dantas Taveira. **Internacionalização da mídia brasileira**: estudo de caso do Grupo Abril. Tese de doutorado. São Bernardo do Campo, SP: UMESP, 2005.

<sup>408</sup> HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil**: sua história. São Paulo: T. A. Queiroz; Ed. da USP, 1985, p. 568.

Hallewell esclarece ainda que, dando continuidade a esse projeto editorial, a Abril diversificou bastante os temas incluídos na publicação em forma de fascículos (coleções), como por exemplo: filosofia (*Os pensadores*), em 1974, com uma venda de 100.000 exemplares por semana; economia (*Os economistas*), em 1982; música (*Grandes compositores da música universal*, em 48 fascículos, *Grandes óperas*, em 24 fascículos e *Música popular brasileira*, em 60 fascículos), em 1972; ciência (*Os cientistas*), também em 1972. Para cuidar da publicação dessas coleções, a Editora criou uma divisão: a Abril Cultural, mais tarde substituída pela Nova Cultural<sup>409</sup>.

É relevante destacar que as coleções como *Os economistas* e *Os pensadores*, lançadas naquela época e relançadas em anos posteriores, publicaram textos considerados clássicos da literatura universal, como os de Adam Smith, Marx, Friedman, Platão, Bacon, Maquiavel, apenas para citar alguns nomes que compunham as referidas coleções. A introdução e tradução das obras são assinadas por autores renomados, como José Artur Giannotti, Leandro Konder, Paul Singer, Jacob Gorender, entre outros. Essa iniciativa, com certeza, prestou um importante serviço à difusão do conhecimento científico. Os textos clássicos chegaram às mãos dos leitores brasileiros por meio de coleções da Editora Abril vendidas em bancas de jornal e a preços acessíveis.

Ainda hoje fazem parte da produção do Grupo Abril as coleções vendidas nas bancas e por intermédio do sítio da empresa (Abril coleções). Para atender aos estudantes do ensino médio das escolas do país, a empresa, desde 2010, vem disponibilizando a coleção *Curso Preparatório ENEM: guia do estudante*, em 20 volumes. Além dessas, outras podem ser adquiridas, como *Cozinha do Mundo*, *Grandes Mestres* (da pintura), *Copa do Mundo FIFA*, *Clássicos Disney para Ler e Ouvir*, *Clique a Clique* (curso de informática). As coleções da Editora Abril seguem um formato que, na maioria das vezes, incluem material impresso e material de mídia, o que se torna um atrativo a mais para conquistar o público consumidor.

Em sua trajetória inicial, em busca de espaço mais sólido no mercado editorial nacional e internacional do livro, a Abril desenvolveu outras iniciativas. Uma delas, bem conhecida do público leitor, foi a criação, em 1973, do Círculo do Livro, com o objetivo de constituir uma rede de sócios interessados em comprar, com regularidade, pelo menos uma vez ao mês, a partir de um leque variado de títulos, obras oferecidas por meio de uma revista promocional e distribuída de forma gratuita. Os livros eram entregues em domicílio, por meio dos Correios.

---

<sup>409</sup> *Ibid.*, p. 568-569.

As atividades do Círculo do Livro foram realizadas em conjunto com o grupo alemão Bertelsmann, que já possuía larga experiência com essa forma de comercializar livros. Embora, no início, o negócio não tenha sido bem sucedido, depois de algum tempo gerou um faturamento expressivo em razão do crescimento do número de sócios espalhados por todo o país. As vendas de livro, em 1982, “foram de 5.000.000 de exemplares, totalizando 17.000.000 na primeira década do Clube”<sup>410</sup>.

Segundo Hallewell, paralelamente a esses primeiros empreendimentos desenvolvidos a Abril ingressou, também, na parte “tradicional do comércio livreiro”. Na década de 1980 foi criada uma divisão específica com a finalidade de promover a comercialização de seus produtos em livrarias e supermercados de todas as regiões do país. E, então, pouco depois, a empresa fundou a sua própria rede de livrarias (a Tchau!), com o propósito de procurar resolver a “crônica falta de livrarias no Brasil”<sup>411</sup>.

Os canais de venda do Grupo Abril cresceram consideravelmente nos últimos tempos, com destaque para a sua cadeia de lojas *online*. Hoje, tudo que é produzido por ela e pelas empresas parceiras pode ser comprado por meio do comércio eletrônico (Lojas Abril.com). A facilidade de busca e acesso às mercadorias oferecidas da maneira mais atraente possível conquistam os clientes. Os inúmeros sítios, que compõem a rede de lojas virtuais, propiciam um crescimento expressivo na receita total da corporação, bem como contribui para a satisfação das necessidades de consumo dos homens criadas pelo próprio mercado capitalista.

Para intensificar o processo de publicação e venda de seus produtos, o Grupo Abril desenvolveu e aprimorou o seu próprio sistema de impressão gráfica, logística e distribuição. Com um parque gráfico próprio extremamente moderno e um sistema ágil de distribuição, a empresa consegue, com pontualidade, entregar, em domicílio, milhões de exemplares de revistas aos assinantes de todas as regiões do país<sup>412</sup>.

Na década de 1980, já com um império editorial montado<sup>413</sup>, a Abril passa por transformações significativas em sua organização interna, por conta de um impasse ocorrido entre os herdeiros da família Civita, que culminou com a cisão do conglomerado. Roberto

---

<sup>410</sup> *Ibid.*, p. 574.

<sup>411</sup> *Ibid.*, p. 574.

<sup>412</sup> Consultar o sítio do Grupo Abril.

<sup>413</sup> De acordo com Hallewell, em 1971, “a Abril já era a terceira maior empresa editorial brasileira (depois das Listas Telefônicas Brasileiras e da Companhia Melhoramentos de São Paulo), com um lucro de 28% sobre seu capital de 42,5 milhões de cruzeiros. Em 1980 – ano particularmente desfavorável para a indústria editorial – ela obteve 17,5% sobre um capital de 1.534 milhões, sem contar as companhias subsidiárias, como a Abril Cultural”. HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil: sua história**. São Paulo: T. A. Queiroz; Ed. da USP, 1985, p. 574.

Civita, o filho mais velho, ficou com as revistas e o nome editora Abril<sup>414</sup>. O Grupo Abril, como se conhece atualmente, é constituído pelas empresas de Roberto Civita (Presidente do Conselho de Administração e do Conselho Editorial)<sup>415</sup>, que diversificou e ampliou bastante as atividades do grupo, transformando-o em uma companhia de mídia, com a participação de acionistas internacionais e de capital proveniente de outros países.

Em relação aos parceiros de negócios, o Grupo Abril, ao longo de sua trajetória, tem se associado a empresas situadas em outros países, como também, daquelas de origem nacional. Os objetivos das associações são: a) consolidar a sua posição de liderança no mercado de livros e outros produtos midiáticos; b) enfrentar momentos de crise financeira e queda no faturamento; c) aumentar e racionalizar os lucros; e, d) dominar segmentos do mercado considerados promissores. O processo de parceria tem se desenvolvido por meio de incorporações, controle de parte do capital da empresa parceira, criação de subsidiárias, venda de parte das ações da própria corporação, dentre outras.

No final da década de 1990 e início do século XXI, o Grupo Abril passou por grave turbulência financeira<sup>416</sup> – endividamento e queda no faturamento - que atingiu não apenas ele próprio, como, também, o mercado editorial brasileiro como um todo, em decorrência do cenário de continuadas crises que vem deteriorando a economia capitalista em todas as regiões do planeta, como já se afirmou nesse trabalho outras vezes. Para enfrentar essa situação, o Grupo Abril intensificou a abertura para o capital internacional, com duas transações financeiras que, de maneira relevante, alterou a composição acionária da companhia.

A primeira efetivou-se em 2004, quando o Fundo de Investimento Capital Group, de origem norte-americana, passou a deter 13,8% da empresa Civita, em troca de R\$ 150 milhões, que seriam usados para pagar as dívidas e financiar novos investimentos. A outra transação foi concluída dois anos mais tarde (2006) com a Naspers, uma empresa de mídia sul-africana fundada em 1915, que adquiriu 30% das ações do Grupo Abril no valor de R\$

---

<sup>414</sup> O outro herdeiro, Richard Civita, ficou com “os livros e fascículos da Abril Cultural (renomeada como Nova Cultural), os outros ramos do grupo (frigoríficos e hotéis) e com a Comunicação, Lazer e Cultura (CLC)”. BORGES, Bárbara. **Um novo cenário para o negócio do livro**. São Paulo: COM-ARTE, 2009, p. 127.

<sup>415</sup> A estrutura de administração (“governança corporativa”) do Grupo Abril é composta pelo Conselho de Administração, pelo Presidente Executivo, pelo Conselho de Auditoria e pelas Diretorias. GRUPO ABRIL. **Relatório Anual do Grupo Abril 2004**. 2005, s/p. Disponível em: [http://www.abril.com.br/arquivo/relatorioanul\\_2004](http://www.abril.com.br/arquivo/relatorioanul_2004). Acesso: 22/06/2010.

<sup>416</sup> Roberto Civita, na *Mensagem da Presidência*, reporta-se ao período de dificuldades pelo qual passou a corporação em consequência da “desvalorização cambial de 1999” e esclarece a respeito das medidas tomadas com o propósito de “virar o jogo”. GRUPO ABRIL. **Relatório Anual do Grupo Abril 2004**. 2005, s/p. Disponível em: [http://www.abril.com.br/arquivo/relatorioanul\\_2004](http://www.abril.com.br/arquivo/relatorioanul_2004). Acesso: 22/06/2010.

868 milhões<sup>417</sup>. A Naspers, de acordo com o Relatório de Demonstrações Financeiras de 2006 e 2007 da Editora Abril é

(...) uma multinacional que atua em dois segmentos principais: mídia eletrônica e impressa. Na área eletrônica, as operações envolvem televisão paga, internet e atividades tecnológicas relacionadas, que constituem a MIH Holdings. O grupo possui operações de TV Paga e internet na Grécia, Chipre, Tailândia, Rússia, Índia e China, além da África do Sul, onde concentra a maior parte de suas operações. A área impressa envolve a impressão e distribuição de jornais e revista, além de operações com internet da Media24 Digital. O grupo é composto ainda pela Via Afrika e pela Educator, voltadas ao desenvolvimento de vários produtos e sistemas ligados à educação<sup>418</sup>.

Percebe-se, pela descrição do perfil da multinacional, que a Naspers desenvolve um conjunto de operações no campo da mídia em geral (eletrônica e impressa) em diferentes continentes e plataformas, como também contém um setor específico voltado para a educação que se assemelha às desenvolvidas pelo Grupo Abril. Isso significa, de certa forma, uma “bagagem de técnicas, modelos e estratégias que pode ser transferida, mesmo que parcialmente, aos veículos do Grupo Abril”<sup>419</sup>. Fora isso, a Naspers é uma companhia que tem como tática básica expandir os seus negócios para os mais variados quadrantes do mundo (China, Índia, Rússia, Tailândia, Brasil e muitos outros) por meio de aquisições de empresas bem posicionadas no mercado de mídias e com possibilidades de crescimento do seu capital.

A organização corporativa do Grupo Abril, após os anos que se sucederam à sua fundação, em 1950, se mostra complexa e diferenciada, visto que ele foi se desenvolvendo em conformidade com as transformações sofridas pelo mercado editorial internacional e brasileiro em cada momento histórico.

A estrutura do Grupo Abril, atualmente, pelo que se pode depreender das informações disponibilizadas no sítio e nos Relatórios de Administração e Balanço Financeiro da empresa, é constituída por três segmentos, os quais, embora exerçam suas operações de

<sup>417</sup> Segundo Perez: “Para controlar 30% das ações da Abril, limite estabelecido constitucionalmente ao capital estrangeiro, a Naspers comprou a totalidade das ações pertencentes ao *Capital Group*, também estrangeiro. Os 13,8% das ações da Abril que estavam em nome da *Capital Group* foram vendidas pelo fundo por R\$ 363 milhões – mais que o dobro do valor pago na aquisição das mesmas, dois anos antes”. PEREZ, Bruno Manuel Mandelli. **A Abril e a Naspers: um estudo de caso do capital estrangeiro na mídia brasileira**. Monografia (Trabalho de Conclusão do Curso de Comunicação Social - habilitação em Jornalismo). São Paulo: USP, 2008, p. 51.

<sup>418</sup> GRUPO ABRIL. Editora Abril S.A. **Relatório de Demonstrações Financeiras referentes aos exercícios findos em 31 de dezembro de 2007 e de 2006 e Parecer dos Auditores Independentes**. 2008, p. 5. Disponível em: [http://www.grupoabril.com.br/arquivo/balanco\\_edabril-2007.pdf](http://www.grupoabril.com.br/arquivo/balanco_edabril-2007.pdf). Acesso: 4/08/2012.

<sup>419</sup> PEREZ, Bruno Manuel Mandelli. **A Abril e a Naspers: um estudo de caso do capital estrangeiro na mídia brasileira**. Monografia (Trabalho de Conclusão do Curso de Comunicação Social - habilitação em Jornalismo). São Paulo: USP, 2008, p. 7.

forma independente (com parceiros e organização diferenciada), fazem parte de um núcleo central denominado “Abrilpar”<sup>420</sup>: *holding* da família Civita, gerido por um Conselho de Administração que define as políticas estratégicas (administrativas e financeiras) a serem colocadas em prática pela corporação. Os três segmentos do Grupo Abril são: a Abril Educação S.A., a Abril S.A. e a Fundação Victor Civita.

A educação constitui uma das áreas que o Grupo Abril tem investido fortemente nos últimos anos. Para dar consequência aos seus propósitos, em 2007 foi criada a Abril Educação S.A., que passou a constituir um dos braços importante da corporação. Desde 2010, a Abril Educação S.A. atua de forma separada da Abril S.A. devido às modificações feitas na organização societária da companhia e, em 2011, ela abriu o capital na BMF&BOVESPA, com a finalidade de concretizar “ambições de crescimento”. Esse empreendimento na Bolsa de Valores, segundo informações do Relatório da Abril Educação, apesar do momento “desafiador do mercado de capitais”, gerou para os cofres da empresa o valor de R\$ 371,1 milhões, do qual 67% foi reservado para “aquisições estratégicas”<sup>421</sup>.

Dessa maneira, fica patente que, na área da indústria editorial, a formação de monopólios e as transações na esfera do mercado financeiro são tendências do capital que, desde os anos de 1980 se aprofundam na sociedade contemporânea em geral. A perspectiva desse processo segue no sentido de buscar novas metamorfoses, na tentativa de ganhar novo fôlego e continuar o curso da sua reprodução sociometabólica, como diz Mészáros<sup>422</sup> em seus escritos.

Conforme o sítio da empresa, a marca Abril Educação nasceu com o objetivo de “ser influente e atuante na melhoria da qualidade da educação oferecida no país”<sup>423</sup> e, tem como meta a educação básica e pré-universitária no Brasil. A sua estratégia para competir no

---

<sup>420</sup> “A Abrilpar, *holding* da família Civita, controla a Abril S.A. e detém o controle do capital da Abril Educação S.A., além de uma série de empreendimentos. A Abril S.A. tem um Conselho Administrativo formado pelos membros da família Civita e do grupo de mídia sul-africano Naspers. O Presidente Executivo da Abril S.A. se reporta a esse conselho e dirige os negócios de mídia, gráfica, distribuição e serviços do Grupo. A Abril Educação, no início de 2010, passou a atuar separadamente da Abril S.A., por meio de uma reorganização societária. É uma empresa de capital aberto dirigida por um Conselho de Administração, um presidente executivo e quatro diretorias que o apóiam na gestão das Editoras, Sistemas de Ensino, Colégios, Cursos Preparatórios e Ensino de Idiomas. A Fundação Vítor Civita tem um Conselho Curador formado por sócios da família Civita e outros membros independentes, além de uma diretoria executiva que coordena todas as suas atividades. Além dessas divisões, a revista Caras, a Casa Cor e a Elemídia são empresas parceiras em negócios estratégicos com Grupo Abril”. Sítio do Grupo Abril (<http://www.grupoabril.com.br/estrutura/estrutura-10.html>), 2012.

<sup>421</sup> GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Demonstrações Financeiras em 31 de dezembro de 2011 e Relatório dos Auditores Independentes**. 2012, p. 1 e 2. Disponível em: [http://www.abrileducacao.com.br/pdf/abril\\_educacao\\_4\\_TRI\\_11\\_FINAL\\_\(PUBLICACAO\).pdf](http://www.abrileducacao.com.br/pdf/abril_educacao_4_TRI_11_FINAL_(PUBLICACAO).pdf). Acesso: 24/agosto/2012.

<sup>422</sup> MÉSZÁROS, Istiván. **Para além do capital**: rumo a uma teoria de transição. São Paulo: Boitempo, 2009.

<sup>423</sup> Sítio do Grupo Abril, 2012.

mercado se baseia em “atender escolas públicas e privadas com uma plataforma completa de produtos, conteúdo, serviços e tecnologias de qualidade integrados, capazes de gerar alta fidelização de clientes e baixas taxas de inadimplências”<sup>424</sup>. A companhia desenvolve as suas operações com o foco centrado em três linhas de negócios consideradas essenciais, por meio de marcas com tradição no mercado editorial brasileiro: (i) editoras (Ática e Scipione), (ii) sistemas de ensino (Anglo, pH, SER e Maxi) e (iii) escolas e cursos preparatórios (Anglo, pH, ETB, Livemocha e Satélite).

Quanto ao segmento das editoras, em 2004, o Grupo Abril, mesmo antes da criação da Companhia Abril Educação, já havia dado um passo fundamental na direção de estabelecer-se de maneira efetiva no campo da produção e venda de livros infantis, juvenis e didáticos, obras de referência (dicionários e atlas), quando concretizou a compra integral das editoras Ática e Scipione<sup>425</sup>. Essas duas editoras, que sempre ocuparam um lugar de destaque no mercado editorial brasileiro, já tinham acumulado uma larga experiência, principalmente, no setor de produção de livros didáticos e paradidáticos. Por meio dessa estratégia, a companhia conseguiu, com sucesso, penetrar na área mercadológica altamente lucrativa dos livros didáticos. Como se sabe, as editoras Ática<sup>426</sup> e Scipione, desde longa data, têm sido responsáveis pela venda de um volume significativo de coleções didáticas para o Programa Nacional de Livros Didáticos.

Dessa forma, a Abril Educação, após a incorporação das editoras Ática e Scipione, ao deixar pouca margem à concorrência das outras empresas do ramo, vem monopolizando o mercado editorial brasileiro ao estabelecer recordes de vendas de livros didáticos para o Governo Federal. O Relatório de 2011 informa que:

---

<sup>424</sup> GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Demonstrações Financeiras e Relatório dos Auditores Independentes em 31 de dezembro de 2011**. 2012, p. 4. Disponível em: [http://www.abrileducacao.com.br/pdf/abril\\_educacao\\_4\\_TRI\\_11\\_FINAL\\_\(PUBLICACAO\).pdf](http://www.abrileducacao.com.br/pdf/abril_educacao_4_TRI_11_FINAL_(PUBLICACAO).pdf). Acesso: 24/agosto/2012.

<sup>425</sup> O Grupo Abril adquiriu parcialmente a Ática e a Scipione em 1999 por US\$ 100 milhões, numa parceria com o Grupo francês Vivendi. Em 2004, porém, com a compra da parte que cabia à Vivendi, o Grupo Abril tornou-se o único dono da Ática e da Scipione. Hoje, essas duas empresas lideram a venda de livros didáticos no Brasil, com cerca de 30% a 35% do mercado. BORGES, Bárbara. **Um novo cenário para o negócio do livro**. São Paulo: COM-ARTE, 2009, p. 127.

<sup>426</sup> A Editora Ática, fundada em São Paulo no ano de 1964 por Anderson Fernandes Dias e dois colegas professores, com a finalidade de comercializar cópias mimeografadas de apostilas para o curso de jovens e adultos, logo passou a ocupar lugar proeminente na área dos livros didáticos. Borges explica que a Ática durante a sua trajetória acumulou em seu currículo de empresa, uma lista de vendas e aquisições: “em 1983, a incorporação de outra editora de livros didáticos, a Scipione, e do Clube do Livro; em 1998, a venda da sua rede de megalivrarias para o grupo francês Pinault-Printemps-Redoute, dono da FNAC; e, especialmente, a aquisição da própria editora Ática, junto com a Scipione, pela editora Abril em associação com a subsidiária espanhola do grupo francês Avias (depois Vivendi Universal Publishing), Anaya”. *Ibid.*, p. 128-129.

Em relação ao foco no desenvolvimento dos negócios existentes, cumpre ressaltar o recorde das editoras Ática e Scipione, na entrega de 50,4 milhões de livros didáticos no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) do governo federal, que compra e distribui livros para todas as escolas públicas de nível básico do país. O resultado das editoras Ática e Scipione foi significativamente superior ao de seus principais concorrentes. Nossos livros didáticos chegaram a cerca de 126 mil escolas onde estão matriculados aproximadamente 30 milhões de alunos<sup>427</sup>.

O trecho do Relatório citado acima ressalta o número significativo de obras didáticas vendidas pela Ática e pela Scipione (50,4 milhões), editoras de propriedade da Abril Educação S.A., para o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), com vistas a atender os estudantes da educação básica. A quantidade expressiva de escolas (126 mil) existentes atualmente e de alunos matriculados (30 milhões), como coloca o excerto, representa, obviamente, uma razão concreta para o Grupo Abril continuar investindo fortemente no ramo dos didáticos.

Sob o “guarda-chuva” da Abril Educação S.A. encontram-se, além das operações realizadas pelas editoras, outras linhas de negócios ligadas ao campo educacional, tais como os sistemas de ensino, as escolas e os cursos preparatórios, que visam oferecer um conjunto variado de atividades, materiais e serviços às escolas particulares e públicas de todo o país.

O quadro 5 apresenta as linhas de negócios que eram desenvolvidas pela Abril Educação S.A. no ano de 2012, além do ramo das editoras, destacando as empresas (marcas) que compõem cada um desses campos de atuação, as formas da sua participação (inclusão) na companhia, como ainda especifica as atividades e serviços oferecidos e os materiais didáticos produzidos.

Percebe-se, na coluna que explicita as linhas de negócios, a presença de três grupos distintos de empresas, quais sejam: cinco Sistemas de Ensino, quatro Cursos e cinco Escolas. Os Sistemas de Ensino, segundo o sítio da instituição, desenvolvem o mesmo conjunto de operações como pode ser observado no quadro 5, ainda que eles tenham propósitos metodológicos e materiais didáticos diferenciados<sup>428</sup>. Os Cursos oferecem preparação para o vestibular, para concursos públicos e, também, direcionam-se para o ensino de idiomas.

---

<sup>427</sup> GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Demonstrações Financeiras em 31 de dezembro de 2011 e Relatório dos Auditores Independentes**. 2012, p. 2. Disponível em: <http://www.abrileducacao.com.br> Acesso: 24/agosto/2012.

<sup>428</sup> A rede pH, sediada no Estado do Rio de Janeiro, é conhecida por oferecer um “conteúdo de ensino tradicional”, em comparação aos outros Sistemas de Ensino (Anglo e SER) que seguem uma “linha construtivista”. GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Administração da Abril Educação: segundo semestre de 2011**. 2011, p. 2. Disponível em: [http://www.abrileducacao.com.br/doc/doc/release\\_de\\_resultados\\_2t](http://www.abrileducacao.com.br/doc/doc/release_de_resultados_2t). Acesso: 24/agosto/2012.

Quadro 5 – Linhas de Negócios da Abril Educação S.A. - 2007 a 2012

Linhas de negócios	Empresas	Composição societária	Atividades, materiais e serviços
Sistema de Ensino	SER	Criado pelo Grupo Abril em 2007	Material didático, conteúdo multimídia, proposta pedagógica, capacitação de professores, assessoria pedagógica, planejamento de campanha de matrículas, orientações para os pais.*
	Anglo	Aquisição em 2010	Material didático, conteúdo multimídia, proposta pedagógica (...).
	pH	Aquisição em 2011	Material didático, conteúdo multimídia, proposta pedagógica (...).
	Máxi	Aquisição em 2011	Material didático, conteúdo multimídia, proposta pedagógica (...).
	GEO	Aquisição em 2012	Material didático, conteúdo multimídia, proposta pedagógica (...).
Curso	Anglo	Aquisição em 2010	Educação infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Pré-Vestibular
	Anglo (SIGA)	Aquisição em 2010	Preparação para concursos públicos
	pH	Aquisição em 2011	Preparação para o vestibular (Pré-Vestibular)
	Livemocha	Aquisição em 2011 (5,9% da Livemocha)	Ensino de idiomas online
Escola	Anglo	Aquisição em 2010	Ensino Médio
	pH	Aquisição em 2011	Ensino Fundamental e Ensino Médio
	ETB	Aquisição em 2011	Ensino Técnico
	Satélite	Aquisição em 2012 (51% da Satélite)	Elaboração, produção e coordenação de cursos telepresenciais, serviços de ensino a distância
	Red Balloon	Aquisição em 2012	Ensino de inglês para crianças e adolescentes

Fonte: Relatórios e sítio da Abril Educação (2011).

\* Conforme sítio da Abril Educação S.A. (2013).

Quanto às escolas compradas ou controladas pela Abril Educação, nota-se que uma delas – a pH – dedica-se à oferta da educação básica, enquanto a escola (Escola Técnica do Brasil/ETB) está voltada para o oferecimento de ensino técnico e a Escola Anglo dedica-se a

ofertar o ensino médio. Cabe ressaltar que as Escolas Red Balloon e Satélite, como é possível constatar no quadro 5, são as duas empresas mais recentemente agregadas (2012) ao “portfólio de negócios” da Abril Educação. A Escola Red Balloon oferece ensino de inglês para crianças e jovens. A Satélite trata-se de uma escola que disponibiliza serviços na modalidade a distância. Com esse novo empreendimento, a companhia passa a atuar em um setor da educação bastante promissor, pois tem a oportunidade de atingir milhares de estudantes em todo o Brasil.

Considera-se relevante salientar que, segundo as informações do quadro 5, a Abril Educação S.A. não mediu esforços para diversificar os negócios nos dois últimos anos, de maneira a abocanhar fatias do mercado voltadas para o campo da educação brasileira. Verifica-se, claramente, que no período de 2010 a 2012, por meio de aquisições (total ou parcial), a companhia incorporou empresas de reconhecida tradição e eficiência na área de ensino, como é o caso do Grupo Anglo que, desde a sua criação, há mais de 60 anos, tem vendido os seus produtos e serviços para milhares de instituições escolares localizadas nas diversas regiões do país.

É de se questionar o que motiva as empresas editoriais a lançar mão da estratégia mercadológica de diversificação das suas atividades, em especial, no campo educacional<sup>429</sup>. Conforme os Relatórios da Abril Educação, de 2011 e 2012, a busca pela ampliação continuada do raio de atuação da empresa nas mais diversas áreas e formas de oferta de educação é uma estratégia para aumentar seu crescimento e potencializar a diversificação de suas receitas. Além disso, a ampliação do leque de operações educacionais pela corporação, demonstrada pelas informações do quadro 5, é explicada pela necessidade de reduzir os efeitos da forte sazonalidade que caracteriza o processo de comercialização entre as editoras (Ática e Scipione) e o Governo Federal. Isto é, as vendas de livros didáticos para atender o PNLD concentram-se prioritariamente no primeiro e no quarto trimestre do ano<sup>430</sup>. Sendo assim, é necessário complementar o faturamento anual com outros negócios.

---

<sup>429</sup> Na Mensagem da Administração da Abril Educação aos seus acionistas pode-se ler: “Estamos confiantes que a estratégia de foco na oferta de soluções para escolas de ensino básico através de uma plataforma completa e de qualidade de produtos, conteúdos, serviços e tecnologias é acertada, e que a executaremos com eficácia e eficiência, visando à construção de valor para nossos acionistas”. GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Administração da Abril Educação**: segundo trimestre de 2011(2T11). 2011, p. 4. Disponível em: [http://www.abrileducacao.com.br/doc/release\\_de\\_resultados\\_2t](http://www.abrileducacao.com.br/doc/release_de_resultados_2t). Acesso: 24/agosto/2012.

<sup>430</sup> GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Demonstrações Financeiras em 31 de dezembro de 2011 e Relatório dos Auditores Independentes**. 2012, p. 4. Disponível em [http://www.abrileducacao.com.br/pdf/abril\\_educacao\\_4\\_TRI\\_11\\_FINAL\\_\(PUBLICACAO\)](http://www.abrileducacao.com.br/pdf/abril_educacao_4_TRI_11_FINAL_(PUBLICACAO)). Acesso: 24/agosto/2012; GRUPO ABRIL. Abril Educação. **Relatório de Administração da Abril Educação**: segundo trimestre de 2011 (2T11). 2011, p. 10. Disponível em: [http://www.abrileducacao.com.br/doc/Release\\_de\\_resultados\\_2t](http://www.abrileducacao.com.br/doc/Release_de_resultados_2t). Acesso: 24/agosto/2012

No que se refere ao faturamento da Abril Educação no ano de 2011, os Relatórios de Demonstrações Financeiras e de Administração estudados indicam que a companhia acumulou melhoria de receitas e rentabilidade em todos os setores de atuação, fruto do “foco no crescimento orgânico, na integração dos negócios adquiridos e na implementação de sinergias”<sup>431</sup>. A receita líquida consolidada da empresa, naquele ano, atingiu um total de R\$ 772,1 milhões, enquanto em 2010 foi de R\$ 512,12 de milhões, o que significou um crescimento de mais de 50%<sup>432</sup>. Esse faturamento total da Abril Educação é resultado das receitas líquidas geradas por suas principais linhas de negócios, discutidas anteriormente.

Tabela 19 – Receita Líquida da Abril Educação S.A. por Linha de Negócio – 2011\*

Linhas de Negócios	Em R\$ Milhão			
	Ática e Scipione (Editoras)	Anglo (Curso e Sistema de Ensino)	pH (Escola e Sistema de Ensino)	SER (Sistema de Ensino)
Receita líquida	506,3	163,9	60,1	37,5
%	66%	21%	8%	5%

Fonte: Relatório da Abril Educação (2011). Elaboração da autora.

\* A análise dos dados deve ser feita levando em conta a data de aquisição das empresas ocorridas em diferentes meses dos anos de 2010 e de 2011.

A tabela 19 permite visualizar o detalhamento dos dados financeiros relativos à participação de cada linha de negócio na composição da receita líquida total da Abril Educação, no exercício de 2011.

Constata-se que as editoras Ática e Scipione apresentaram um desempenho financeiro bem expressivo em relação ao das outras atividades desenvolvidas pela empresa. Elas contribuíram com R\$ 506,3 milhões, correspondendo a 66% do faturamento total. Isso comprova o peso que representa as vendas de livros didáticos e paradidáticos para o mercado privado e, principalmente, para o Governo Federal, via o PNLD.

<sup>431</sup> GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Administração da Abril Educação**: segundo trimestre de 2011 (2T11). 2011, p. 1. Disponível em: [http://www.abrileducacao.com.br/doc/release\\_de\\_resultados\\_2t](http://www.abrileducacao.com.br/doc/release_de_resultados_2t). Acesso: 24/agosto/2012

<sup>432</sup> GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Demonstrações Financeiras em 31 de dezembro de 2011 e Relatório dos Auditores Independentes**. 2012, p. 1 e 6. Disponível em [http://www.abrileducacao.com.br/pdf/abril\\_educacao\\_4\\_TRI\\_11\\_FINAL\\_\(PUBLICACAO\).pdf](http://www.abrileducacao.com.br/pdf/abril_educacao_4_TRI_11_FINAL_(PUBLICACAO).pdf). Acesso: 24/agosto/2012.

Em seguida, tem-se o Anglo (Curso Preparatório e Sistema de Ensino), com uma participação significativa de 21%, no rendimento de 2011, ou seja, uma receita de R\$ 163,9 milhões. De acordo com os Relatórios da Abril Educação, o Anglo com sua marca reconhecida no mercado editorial brasileiro, além de ter agregado experiência e novas práticas às suas operações, passou a contribuir de maneira efetiva no seu faturamento anual.

Em relação à participação das outras duas linhas de negócios na composição do faturamento da Abril Educação, pH (Curso e Sistema de Ensino) e SER (Sistema de Ensino), verifica-se um percentual bem menor, de 8% (R\$ 60,1 milhões) e 5% (R\$ 37,5 milhões) respectivamente. É preciso esclarecer, porém, que a rede de escolas pH, passou a contribuir com as receitas da companhia a partir de abril de 2011, quando foi comprada por ela<sup>433</sup>.

Quanto à companhia Abril S.A.<sup>434</sup>, outro segmento do Grupo Abril, desenvolve negócios voltados para o campo da comunicação em geral. O foco da empresa concentra-se nas seguintes atividades:

- a) editorial e gráfica (edição, impressão, distribuição e vendas de revistas, anuários, guias e publicações técnicas);
- b) internet (provedor de conteúdo, acesso, venda de publicidade e produtos);
- c) redes de televisão (TVA e a MTV); d) distribuição e logística (operação de entrega dos produtos);
- f) serviços (organização e promoção de eventos, comercialização de propaganda e publicidade)<sup>435</sup>.

Merece destaque dentre as atividades desenvolvidas pela Abril S.A. a divisão responsável pela edição de revistas (Editora Abril) dirigidas para os mais variados campos de interesse (economia, política, lazer, esporte, cultura em geral, moda, mundo das celebridades) e, também aos estágios de vida do leitor (infantil, jovem e adulto). São bastante conhecidas e lidas, dada a grande circulação em todo o território brasileiro, muitas revistas publicadas pela Editora Abril, como, por exemplo, a revista Veja, que chegam semanalmente à residência de milhares de assinantes, além de serem vendidas, de forma avulsa, diretamente nas bancas de

---

<sup>433</sup> GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Administração da Abril Educação**: segundo trimestre de 2011. 2011, p. 5. Disponível em: [http://www.abrileducacao.com.br/doc/release\\_de\\_resultados\\_2t](http://www.abrileducacao.com.br/doc/release_de_resultados_2t). Acesso: 24/agosto/2012.

<sup>434</sup> A Abril S.A., (“Companhia”) “é uma sociedade anônima com sede em São Paulo, Estado de São Paulo. Sua controladora é a Ativic S.A. e, em conjunto com as sociedades controladas, compartilha as estruturas e os custos corporativos, gerenciais e operacionais” para empreender os seus diversos negócios. GRUPO ABRIL. Abril S.A. e Empresas Controladas. **Relatório de Demonstrações financeiras consolidadas referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2010 e Relatório dos Auditores Independentes**. 2011, p. 9. Disponível em [http://www.grupoabril.com.br/\\_arquivo/EDA\\_2010.pdf](http://www.grupoabril.com.br/_arquivo/EDA_2010.pdf). Acesso: 24/agosto/2012.

<sup>435</sup> *Ibid.*, p. 9.

jornal. Com larga experiência na área de produção de revistas, a Editora Abril há mais de sessenta anos vem consolidando a sua posição de liderança nesse setor do mercado editorial brasileiro.

A Editora Abril S.A., segundo os relatórios da empresa, conta com um diferencial em relação aos seus concorrentes, visto que possui um sistema próprio de produção, impressão, logística e distribuição de suas revistas<sup>436</sup>. Diante disso, a companhia vem acumulando, ao longo dos tempos, um crescimento significativo em seu faturamento, tendo em conta o número significativo de revistas vendidas e os novos títulos lançados a cada ano. Em 2010, a Editora Abril obteve, com suas operações mercadológicas, uma renda líquida de 2,1 bilhões de reais, representando um crescimento de 7,2% em comparação a 2009. Nesse ano, o número de exemplares vendidos alcançou um total considerável de 177,3 milhões, a partir de 54 títulos comercializados<sup>437</sup>.

A Fundação Victor Civita, criada em 1985 por aquele que lhe deu nome, constitui o terceiro segmento ou divisão do Grupo Abril. A missão da Fundação é “contribuir para a melhoria da qualidade da Educação Básica no Brasil, produzindo conteúdo que auxilie na capacitação e valorização de professores e gestores e influencie políticas públicas”<sup>438</sup>. Para cumprir sua missão de cunho educacional, a Fundação Civita utiliza como veículo basilar as revistas *Nova Escola* e *Gestão Escolar* e o livro *Estudos e Pesquisas Educacionais*, especialmente produzidos para serem lidos pelos educadores e gestores. A Fundação promove, ainda, uma atividade de premiação ao professor da Educação Básica (Prêmio Professor Nota 10), com a intenção de incentivar o trabalho do docente e divulgar práticas pedagógicas exitosas desenvolvidas nas escolas brasileiras.

O Fluxograma, em seguida, apresenta os segmentos que compõem a organização corporativa do Grupo Abril e as operações empreendidas, tendo em vista a exposição feita anteriormente, com base nos documentos produzidos pela companhia e nos estudos feitos pelos autores usados como referência.

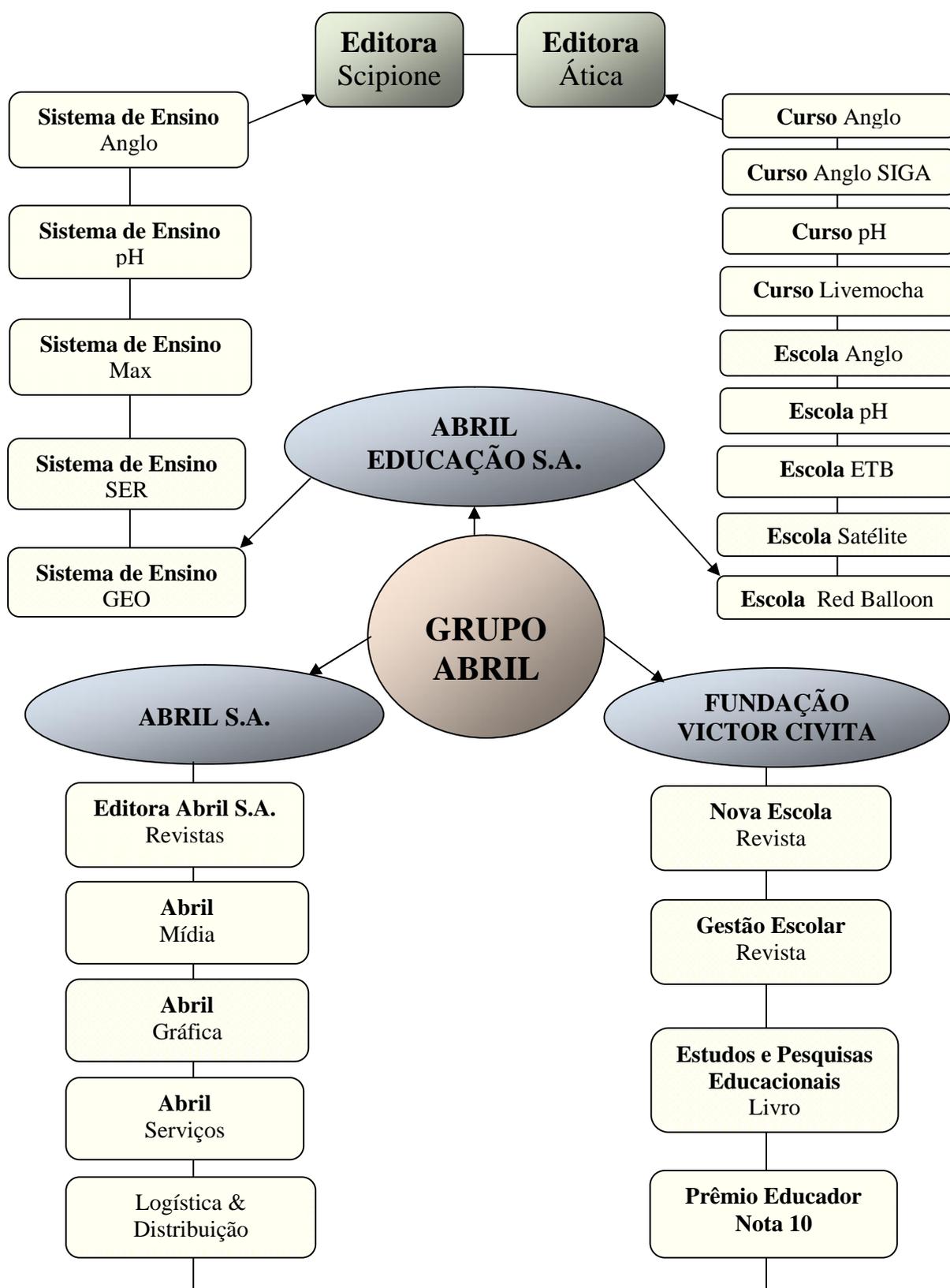
---

<sup>436</sup> O sistema de distribuição e logística é gerenciado pela DGD (Distribuição Geográfica do Brasil), um holding da família Civita, por meio da Dinap (Distribuição Nacional de Publicações) e da Treelog Logística. Sítio do Grupo Abril, 2012.

<sup>437</sup> GRUPO ABRIL. Editora Abril S.A. e Empresas Controladas. **Relatório de demonstrações financeiras referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2010 e Relatório dos Auditores Independentes**. Abril S.A. 2011, p. 3, 4 e 7. Disponível em: [http://www.grupoabril.com.br/\\_arquivo/EDA\\_2010.pdf](http://www.grupoabril.com.br/_arquivo/EDA_2010.pdf). Acesso: 24/agosto/2012.

<sup>438</sup> Sítio da Fundação Victor Civita, 2012.

Fluxograma 2 – Segmentos do Grupo Abril



Fonte: Relatórios de Administração e Balanço Financeiro (2009 a 2012) e sítio do Grupo Abril (2013).

#### 4.2.1.2 Grupo Saraiva

A Saraiva e Cia. foi fundada em 1914 com o nome de Livraria Acadêmica, na cidade de São Paulo, pelo português Joaquim Inácio da Fonseca Saraiva, que à época vendia livros usados, principalmente jurídicos, para os estudantes dos Cursos de Direito. Essa área de publicação jurídica continua sendo, até os dias atuais, o ponto forte da empresa, juntamente com os livros didáticos e paradidáticos para o ensino fundamental e ensino médio. Durante a sua caminhada, a Saraiva ampliou seus domínios com a incorporação estratégica de outras fatias do mercado, o que lhe permitiu diversificar os produtos e serviços disponibilizados para o consumidor em geral. O catálogo da Saraiva inclui produtos dos mais variados tipos, o que acontece também no Grupo Abril, tais como: livros (importados, digitais), brinquedos, agendas, mochilas, cadernos, filmes, softwares, televisores, DVDs, tablets, notebooks, celulares e muitos outros<sup>439</sup>. O atendimento aos clientes é feito por intermédio de suas lojas presenciais e sítio de comércio eletrônico (Saraiva.com).

Atualmente, o Grupo Saraiva<sup>440</sup> desenvolve as suas atividades na indústria editorial por meio de dois segmentos distintos: livrarias (operações de varejo) e editora (negócios editoriais).

A Saraiva & Siciliano S.A.<sup>441</sup> (rede de livraria), assim denominada hoje, nas últimas décadas tem intensificado de maneira agressiva a sua participação no mercado editorial. Com esse firme propósito, no ano de 2008, ela uniu-se à rede de livrarias Siciliano<sup>442</sup>, um dos mais destacados canais de distribuição de livros do país. Diante desse meganegócio, a Livraria Saraiva passou a se constituir na maior rede de livrarias em solo brasileiro, aumentando ainda mais o processo de monopolização do mercado livreiro no campo varejista, marca do capitalismo contemporâneo.

Os relatórios da empresa afirmam, de forma recorrente, os esforços e os investimentos que têm sido feitos no sentido de expandir o número de lojas, com o propósito de ganhar novos mercados. Algumas lojas de formato tradicional têm sido substituídas pelas

---

<sup>439</sup> Sítio do Grupo Saraiva (<http://www.livrariasaraiva.com.br>), 2012.

<sup>440</sup> “A Saraiva tem as suas ações negociadas no Nível 2 de Governança Corporativa da Bovespa e suas operações consolidadas refletem os resultados da controladora Saraiva S.A. Livreiros Editores (“Editora”) e sua controlada Saraiva e Siciliano S.A. (“Saraiva e Siciliano”)”. As duas empresas têm atividades e razões sociais distintas. **GRUPO SARAIVA. Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis 2008**. 2009, p. 6. Disponível em: [http://www.saraiva.com.br/port/download/annual/Anual\\_2008.pdf](http://www.saraiva.com.br/port/download/annual/Anual_2008.pdf). Acesso: 24/agosto/2012.

<sup>441</sup> Até 2007 a rede de livrarias do Grupo Saraiva era denominada de Livraria e Papelaria Saraiva S.A.

<sup>442</sup> A Livraria Siciliano foi criada em 1942 pelo carioca Pedro Siciliano. Em 2008, com a venda de 100% de suas ações para a Saraiva por R\$ 60 milhões, deixou de ser uma empresa administrada pela família que lhe deu nome. BORGES, Bárbara. **Um novo cenário para o negócio do livro**. São Paulo: COM-ARTE, 2009, p. 139-140

megastores. Recentemente (2010), o esforço se voltou para a criação de lojas denominadas iTown, especializadas na comercialização de produtos da marca Apple. Em 2009 e 2010, o Grupo Saraiva investiu muitos recursos – um total de R\$ 37,8 milhões - com a finalidade de ampliar o número de lojas de venda a varejo. De acordo com relatório da empresa<sup>443</sup>, somente em 2010 foram abertas nove novas lojas, sendo três do tipo iTown. No final do mesmo ano, a Livraria Saraiva contava com um conjunto de 97 lojas em diferentes pontos do país.

Como parte do projeto de expansão e aumento da eficiência da sua cadeia de lojas físicas, a Saraiva tem procurado reformar, gradativamente, as lojas do Grupo Siciliano, adquiridas em 2008, de maneira a adaptá-las ao formato “Saraiva” de atendimento<sup>444</sup>. Desta maneira, as lojas da antiga Siciliano, além de estarem sofrendo mudanças na sua conformação, estão sendo paulatinamente rebatizadas de “Saraiva”.

Como é frequente ocorrer nessa situação, um grupo corporativo ao fazer uma aquisição, com o passar do tempo, introduz as mudanças consideradas necessárias, com o objetivo de ganhar novos nichos do mercado e aumentar os rendimentos da corporação.

André Schiffrin, editor de livros nos Estados Unidos, ao relatar a sua experiência no mercado editorial daquele país esclarece o movimento de constituição dos grandes conglomerados de mídias, no mundo, desde os anos 1950 até o final do século XX. O autor explica que, embora os donos das companhias do ramo editorial façam promessas de preservar a tradição das empresas envolvidas nas negociações, as fusões e as aquisições seguem inevitavelmente os mesmos procedimentos, tais como: economia por meio da junção de funções administrativas secundárias para aumentar a eficiência e os lucros; a contabilidade, distribuição e estoque são reorganizados de forma a ocupar o mesmo teto; nova divisão de tarefas; demissão de parte dos editores e seus colaboradores com a justificativa de racionalizar os gastos; modificações significativas na linha editorial; criação de novos selos; inclusão de novos produtos no catálogo da empresa, entre outros<sup>445</sup>.

Diante desse quadro do mercado editorial internacional, Schiffrin acrescenta que nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, os grupos editoriais buscam desesperadamente aumentar cada vez os seus lucros:

À medida que uma editora após outra foi sendo comprada por conglomerados, os proprietários insistiram que seu novo ramo editorial

---

<sup>443</sup> GRUPO SARAIVA. **Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis 2010**. 2011, p. 16. Disponível: [http://www.saraiva.com.br/port/download/anual\\_2010.pdf](http://www.saraiva.com.br/port/download/anual_2010.pdf). Acesso em 22/junho/2012.

<sup>444</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>445</sup> SCHIFFRIN, André. **O negócio dos livros: como as grandes corporações decidem o que você lê**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2006, p. 126.

gerasse o mesmo retorno que seus jornais, redes de televisão a cabo e filmes – negócios que sempre tiveram margens de lucros mais altas. As novas metas, portanto, foram estabelecidas na faixa de 12% a 15%, três a quatro vezes mais que as editoras tinham no passado [em torno de 3% a 4% ao ano durante boa parte dos séculos XIX e XX nos Estados Unidos e na Europa]<sup>446</sup>.

O Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis do Grupo Saraiva de 2010, seguindo essa tendência mundial de fusão entre as empresas do ramo editorial registra o percentual de crescimento nas vendas em consequência da “maturação” das transformações operadas nas lojas da cadeia de livrarias Siciliano:

O desempenho de vendas das lojas comparáveis da Livraria deve-se à maturação das lojas transformadas da rede Siciliano, que apresentaram crescimento de 52,5% ao longo do ano. No período entre a data da aquisição da Siciliano (6/03/2008) até dezembro de 2010, 97% da área de vendas de suas lojas já havia sido adaptada ao padrão de atendimento Saraiva<sup>447</sup>.

Além das estratégias adotadas na direção de incrementar as livrarias de natureza física, a Saraiva & Siciliano S.A. têm empenhado esforços com a finalidade de potencializar o canal de comercialização por meio eletrônico. Desta forma, apostando no sucesso das vendas virtuais, a empresa ampliou o universo de suas estratégias voltadas para a exploração de novos negócios, como: a) mídias digitais (plataforma de comercialização de livros digitais/e-books - o Saraiva Digital Reader lançado em junho de 2010); b) nova versão do sítio de varejo eletrônico (plataforma capaz de suportar volumes de acesso e vendas crescentes); c) relacionamento com o cliente (sistema de gerenciamento do relacionamento); e, d) suporte (desenvolvimento de uma nova versão do sistema operacional de gestão)<sup>448</sup>.

A busca pela informatização dos serviços e atividades a serem ofertados aparece como um ponto fundamental para tentar vencer a acirrada competição por uma fatia do mercado editorial. Os Relatórios de Administração da Saraiva destacam com muito otimismo e entusiasmo os ganhos crescentes obtidos, nos últimos anos, tendo em vista os investimentos feitos na área do *e-commerce*, o canal de varejo eletrônico da Livraria: “Na Saraiva.com os resultados de vendas confirmam o sucesso das estratégias de diversificação do *mix* de

<sup>446</sup> *Ibid.*, p. 127. Ver também a outra obra do mesmo autor. SCHIFFRIN, André. **O dinheiro e as palavras**. São Paulo: BEI Comunicação, 2011.

<sup>447</sup> **GRUPO SRAIVA. Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis 2010**. 2011, p. 14. Disponível: [http://www.saraiva.com.br/port/download/anual\\_2010.pdf](http://www.saraiva.com.br/port/download/anual_2010.pdf). Acesso em 22/junho/2012.

<sup>448</sup> *Ibid.*, p. 16.

produtos. A receita líquida do sítio de comércio eletrônico aumentou 34,1% em relação àquela de 2009<sup>449</sup>. Sobre esse assunto, Earp e Kornis ponderam que:

Não foi uma simples coincidência o livro ter sido uma das primeiras mercadorias a fazer sucesso *online* (assim como os CDs e passagens aéreas). De fato, foi o bem-sucedido modelo desenvolvido por uma livraria virtual (Amazon.com) que alavancou o *e-commerce* e se disseminou por todas as demais cadeias de vendas, com maior ou menor sucesso na medida em que as emuladoras fossem capazes de repeti-lo, o que de início parecia relativamente simples<sup>450</sup>.

Percebe-se, nas entrelinhas dos documentos analisados, uma grande preocupação com o aumento crescente da utilização de tecnologias de ponta para aumentar o volume de vendas dos diferentes produtos que compõem o *mix* da empresa (principalmente nas categorias eletrônicos e informática), como também aumentar a eficiência da logística e aperfeiçoar/racionalizar os recursos financeiros e humanos disponíveis<sup>451</sup>. Essa postura da administração da Livraria Saraiva pode ser constatada nesse trecho do Relatório da empresa:

Em função da dinâmica das operações e da necessidade de obter contínuos ganhos de eficiência operacional, as ações de racionalização e otimização de recursos continuarão a fazer parte das prioridades da Administração em 2006. Como exemplo dessa estratégia, a Livraria contratou, no final de 2005, uma consultoria especializada para estudar a otimização das operações de abastecimento das lojas (cross-docking) e avaliar uma possível fusão das atividades de logística entre as lojas físicas e o varejo eletrônico<sup>452</sup>.

No que diz respeito à Saraiva S.A. Livreiros Editores (Editora), o outro segmento do Grupo Saraiva que atua no mercado privado e no âmbito institucional (Governo), o objetivo é a oferta de livros via catálogo diversificado e, também, por meio de serviços e materiais provenientes dos Sistemas de Ensino. Nos últimos anos, o setor editorial da Saraiva, seguindo a tendência atual, tem ampliado seus domínios com a incorporação de outras empresas. São

---

<sup>449</sup> GRUPO SARAIVA. **Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis 2010**. 2011, p. 6. Disponível: [http://www.saraiva.com.br/port/download/anual/Anual/Anual\\_2010.pdf](http://www.saraiva.com.br/port/download/anual/Anual/Anual_2010.pdf). Acesso em 22/junho/2012.

<sup>450</sup> EARP, Fábio Sá; KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005, p. 134.

<sup>451</sup> A preocupação com a formação dos recursos humanos, também aparece nos relatórios. É assinalado que a empresa tem realizado programas de treinamentos e capacitações com o objetivo de “motivar, capacitar e desenvolver uma equipe diferenciada e qualificada para a constante superação das expectativas, mesmo em cenários mais competitivos”. É necessário colocar que o Relatório de 2006 não deixa de assinalar sobre a necessidade de redução da sua equipe de colaboradores (4% em relação ao ano de 2004), como uma das medidas de “racionalização e da menor necessidade de funcionários temporários para atender ao programa governamental de reposição de livros (PNLD/06)”, quando diminui o número de obras didáticas adquiridas pelo governo. GRUPO SARAIVA. **Relatório de Demonstrações Financeiras em 31 de dezembro de 2005 e 2004**. 2006, p. 15. Disponível: [http://www.saraiva.com.br/port/download/anual/Anual/Anual\\_2005.pdf](http://www.saraiva.com.br/port/download/anual/Anual/Anual_2005.pdf). Acesso em 22/junho/2012.

<sup>452</sup> *Ibid.*, p. 11.

elas: Editora Atual (1998), Editora Renascer (2000), Editora Solução (2001), Formato Editorial (2003), Pigmento Editorial (2007), Editora Caramelo (2008) e Editora Benvirá (2010)<sup>453</sup>.

Com essas operações financeiras, a Editora Saraiva torna-se mais fortalecida, incluindo outros selos<sup>454</sup> na sua linha editorial e abre possibilidades para atuar em vários setores do mercado livreiro. Em outros termos, passa a produzir um conjunto diversificado de obras voltadas para o ramo dos didáticos e paradidáticos referentes às várias etapas e modalidades da Educação Básica, segmento da literatura infantil e juvenil, área jurídica, linha universitária e de negócios, campo da ficção e não ficção, setor religioso (evangélico) e área de concursos públicos (apostilas)<sup>455</sup>.

Deve-se acrescentar que, além dessa ampliação continuada das obras disponibilizadas em seu catálogo, a Saraiva S.A. Livreiros Editores, a partir de 2005, tem ingressado também na “modalidade de negócios de ensino à distância e nas parcerias com instituições de ensino para a venda de edições customizadas”, um terreno fértil no tocante à educação na modernidade. Desta forma, percebe-se claramente que os empresários do setor editorial estão atentos e prontos para explorar os novos nichos do mercado, principalmente aqueles mais promissores como é o caso da educação a distância que, no momento, mobiliza a grande maioria das instituições educacionais no Brasil e no mundo, e atinge milhares de clientes.

Outra vertente de atuação do segmento editorial do Grupo Saraiva são os Sistemas de Ensino, criados para produzir materiais pedagógicos (impresso e digitalizado) e serviços (consultoria pedagógica, apoio ao gestor, portal com informações sobre educação), que poderão ser consumidos por estudantes e professores das escolas, tanto particular como pública. Isso é uma tendência atual no mercado editorial brasileiro. Os grandes e renomados grupos editoriais, como a Moderna, a Abril e a Saraiva, que antes se dedicavam apenas a oferecer livros didáticos ao mercado privado e ao governo, nos últimos anos passaram a

---

<sup>453</sup> Essas informações são encontradas no site oficial da Editora Saraiva. 2012. (<http://www.editorasaraiva.com.br/quemsomos.aspx>).

<sup>454</sup> O termo selo, no processo de concentração de empresas é utilizado para indicar as “marcas independentes” que são incorporadas aos conglomerados editoriais. Outro sentido atribuído a esse termo é uma marca editorial criada pela corporação, com o propósito de publicar livros, que não seguem a linha editorial principal da empresa. BORGES, Bárbara. **Um novo cenário para o negócio do livro**. São Paulo: COM-ARTE, 2009, p. 16-17.

<sup>455</sup> Site oficial da Editora Saraiva. 2012. (<http://www.editorasaraiva.com.br/quemsomos.aspx>); PADILHA, Maria Fernanda Freire Gatto; LIMA, João Policarpo Rodrigues. **Sistema produtivo**: perspectivas do investimento em cultura. Documento Setorial. Projeto PIB/UFRJ/UNICAMP, janeiro de 2009, p. 12. Disponível: <http://www.projetopib.org/?p=documentos>. Acesso em 18/janeiro/2012.

competir com empresas tradicionais como o COC, o Positivo e o Anglo<sup>456</sup>, que já executavam o seu sistema de ensino. Assim, a editora Saraiva, na tentativa de abarcar mais esta parcela do mercado, lançou, há pouco tempo, dois sistemas de ensino: o Ético Sistema de Ensino (ÉTICO) e o Agora Sistema de Ensino (AGORA). O Sistema AGORA foi criado para atender diretamente o ensino público dos municípios brasileiros, os quais vão, gradativamente, sendo seduzidos pela suposta eficiência e qualidade do pacote pedagógico vendido com a promessa de contribuir para a melhoria dos resultados da educação. Conforme informações disponíveis no sítio oficial da Saraiva S.A. Livreiros Editores:

Além de uma linha completa de materiais, o Agora oferece um pacote de soluções educacionais que inclui: portal na internet para alunos e educadores, cursos de formação continuada para professores e gestores dos municípios parceiros, sistema de avaliação de desempenho escolar e completa assessoria pedagógica<sup>457</sup>.

Quanto às vendas para o Governo Federal, a Editora Saraiva, desde longa data, tem ocupado uma posição importante considerando o volume de obras e coleções didáticas destinadas aos alunos do ensino fundamental e do ensino médio das escolas públicas, que ela tem conseguido incluir no Programa Nacional do Livro Didático desenvolvido pelo MEC/FNDE. Nota-se que a Saraiva, como outras editoras brasileiras, não deixam de ressaltar em seu sítio e documentos publicados, a importância das vendas feitas para o Estado no montante de sua receita anual<sup>458</sup>. Assim, por exemplo, a instituição do Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio a partir de 2003, abordada no capítulo III deste trabalho, foi saudada pela editora Saraiva como mais uma fonte significativa para o seu caixa, já que ela participou de maneira efetiva no faturamento geral do programa em 2005 (PNLEM de 2006)<sup>459</sup>.

O Relatório produzido pelo Grupo Saraiva, em 2006, destaca que, dentre as “perspectivas favoráveis” de crescimento da empresa, encontra-se a ampliação dos programas

---

<sup>456</sup> CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)**. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2007, p.190-203.

<sup>457</sup> Sítio oficial da Editora Saraiva. 2012. (<http://www.editorasaraiva.com.br/quemsomos.aspx>).

<sup>458</sup> A editora Saraiva obteve, em 2010, um montante de R\$ 140,4 milhões, por meio do contrato assinado com o Ministério de Educação para o fornecimento de livros didáticos às escolas brasileiras (PNLD de 2011). GRUPO SARAIVA. **Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis de 2010**. 2011, p. 11. Disponível: [http://www.saraiva.com.br/port/download/anual/Anual/Anual\\_2010.pdf](http://www.saraiva.com.br/port/download/anual/Anual/Anual_2010.pdf). Acesso em 22/junho/2012.

<sup>459</sup> GRUPO SARAIVA. **Relatório de Demonstrações Financeiras em 31 de dezembro de 2005 e 2004**. 2006, p. 6-7. Disponível: [http://www.saraiva.com.br/port/anual/Anual/Anual\\_2005.pdf](http://www.saraiva.com.br/port/anual/Anual/Anual_2005.pdf). Acesso em 22/junho/2012.

governamentais, como o recém-criado PNLD/EM. O impacto positivo do PNLD para o ensino médio, nas operações editoriais da Saraiva, é explicado com essas palavras:

No Brasil, há mais de 9,2 milhões de estudantes matriculados no ensino médio, 8 milhões dos quais nas escolas públicas. Considerando que apenas uma pequena parcela desses alunos adquire livros no mercado privado, esse programa cria uma demanda adicional, com impacto importante nas operações editoriais da Saraiva, que conta com um catálogo bem posicionado nesse segmento<sup>460</sup>.

A administração da Saraiva, em outro Relatório, reafirma a efetiva contribuição no faturamento total alcançado durante o exercício de 2008, em consequência das vendas para o Governo Federal, com vistas a suprir as escolas públicas com livros didáticos a serem usados pelos alunos do ensino médio e do ensino fundamental.

No programa de compra de livros para as escolas públicas de ensino médio do Governo Federal, promovemos de forma eficiente o nosso catálogo e conquistamos 29% de participação de mercado com a adoção de novos conteúdos de Português, Matemática, Geografia, Física e Biologia. O contrato total de fornecimento de livros para as escolas públicas de nível fundamental e médio (PNLD 2009 e PNLEM 2009) atingiu R\$ 140,9 milhões, o maior de nossa história<sup>461</sup>.

Apesar dos ganhos significativos registrados nos documentos, os empresários do setor livreiro, muitas vezes, fazem algumas críticas incisivas em relação à política de operacionalização do Programa Nacional do Livro Didático. Uma das críticas refere-se à queda acentuada ocorrida em certos períodos, tendo em conta o caráter sazonal das compras realizadas pelo governo: a alternância entre o momento de aquisição total e o momento de apenas reposição/reposição de livros didáticos para os estudantes de uma determinada etapa ou modalidade de ensino. Nesse sentido, Earp e Kornis assinalam que:

As vendas ao governo oscilam fortemente de um ano para outro, pois a cada momento atendem às necessidades de determinados tipos de alunos, e são o principal fator responsável pela mudança na quantidade de livros vendidos no Brasil. Por isso o volume de compras do setor público – medido em número de exemplares – varia de menos 30% a mais de 100% em relação ao do setor privado<sup>462</sup>.

---

<sup>460</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>461</sup> GRUPO SARAIVA. **Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis 2008**. 2009, p. 6. Disponível em: [http://www.saraiva.com.br/port/download/annual/Anual\\_2008](http://www.saraiva.com.br/port/download/annual/Anual_2008). Acesso: 24/08/2012.

<sup>462</sup> EARP, Fábio Sá; KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005, p. 32.

Outra crítica feita pelos donos das editoras é o baixo preço unitário pago pelo Governo aos livros incluídos no Programa Nacional de Livros Didáticos, quando comparado ao que é pago pelo mercado privado. No entanto, sabe-se que há compensação nos lucros, dado o grande volume de obras didáticas adquiridas, por intermédio desse programa. O Governo, segundo Earp e Kornis, utiliza “todo o seu poder de maior comprador para impor aos editores uma redução contínua de preços, seguindo uma política que os empresários não cansam de criticar”<sup>463</sup>.

Mesmo pontuando algumas críticas ao formato do Programa Nacional do Livro Didático, fonte de peso no orçamento das casas editoriais no Brasil, os administradores do Grupo Saraiva, por meio da diversificação de suas atividades e expansão da sua atuação aos mais diversos setores do mercado editorial, têm destacado enfaticamente em seus relatórios de demonstração contábil o sucesso do empreendimento, refletido na elevação cada vez mais acentuada de seus rendimentos anuais.

Tabela 20 - Faturamento do Grupo Saraiva – 2003 a 2011.

Em Milhões					
Anos	Saraiva S.A. Livreiros Editores*	Livraria Saraiva e Siciliano S.A.**	Total	Crescimento Ano a Ano %	Crescimento de 2011 em relação a 2003 %
2003	206,0	211,4	417,4	-	
2004	222,7	223,1	445,8	7%	
2005	233,3	253,1	486,4	9%	
2006	247,5	316,1	563,6	16%	
2007	291,8	441,7	733,5	30%	275%
2008	326,3	767,2	1.093,5	49%	
2009	298,2	950,2	1.248,4	14%	
2010	367,9	1.197,0	1.564,9	25%	
2011	447,1	1.441,8	1.889,0	21%	

Fonte: Relatórios da Administração e Demonstrações Contábeis do Grupo Saraiva (2003 a 2011)

\*Valores referentes à Receita Líquida Consolidada.

\*\* Em 2008 a Saraiva uniu-se a Siciliano, passando a denominar-se Saraiva e Siciliano S.A.

Os dados apresentados pela tabela 20 mostram o faturamento total do Grupo Saraiva no período de 2003 a 2011, resultante das receitas líquidas provenientes dos dois segmentos

<sup>463</sup> *Ibid.*, p. 34.

que compõem a corporação: a Saraiva S.A. Livreiros Editores (Editora) e a Livraria e Papelaria Saraiva S.A. (Livraria).

Verifica-se claramente que durante esse período houve crescimento contínuo e acentuado no faturamento total da empresa. Quando se analisa o crescimento do faturamento alcançado no ano de 2011 (R\$ 1.889,0) em relação a 2003 (R\$ 417,4), constata-se um percentual significativo de 275%.

O crescimento significativo no faturamento total do Grupo Saraiva justifica o seu firme propósito de diversificar e expandir os negócios em busca de novas parcelas do mercado, conforme pode ser constatado na leitura dos Relatórios de Administração e Demonstração Contábil do Grupo Saraiva no período de 2003 a 2011.

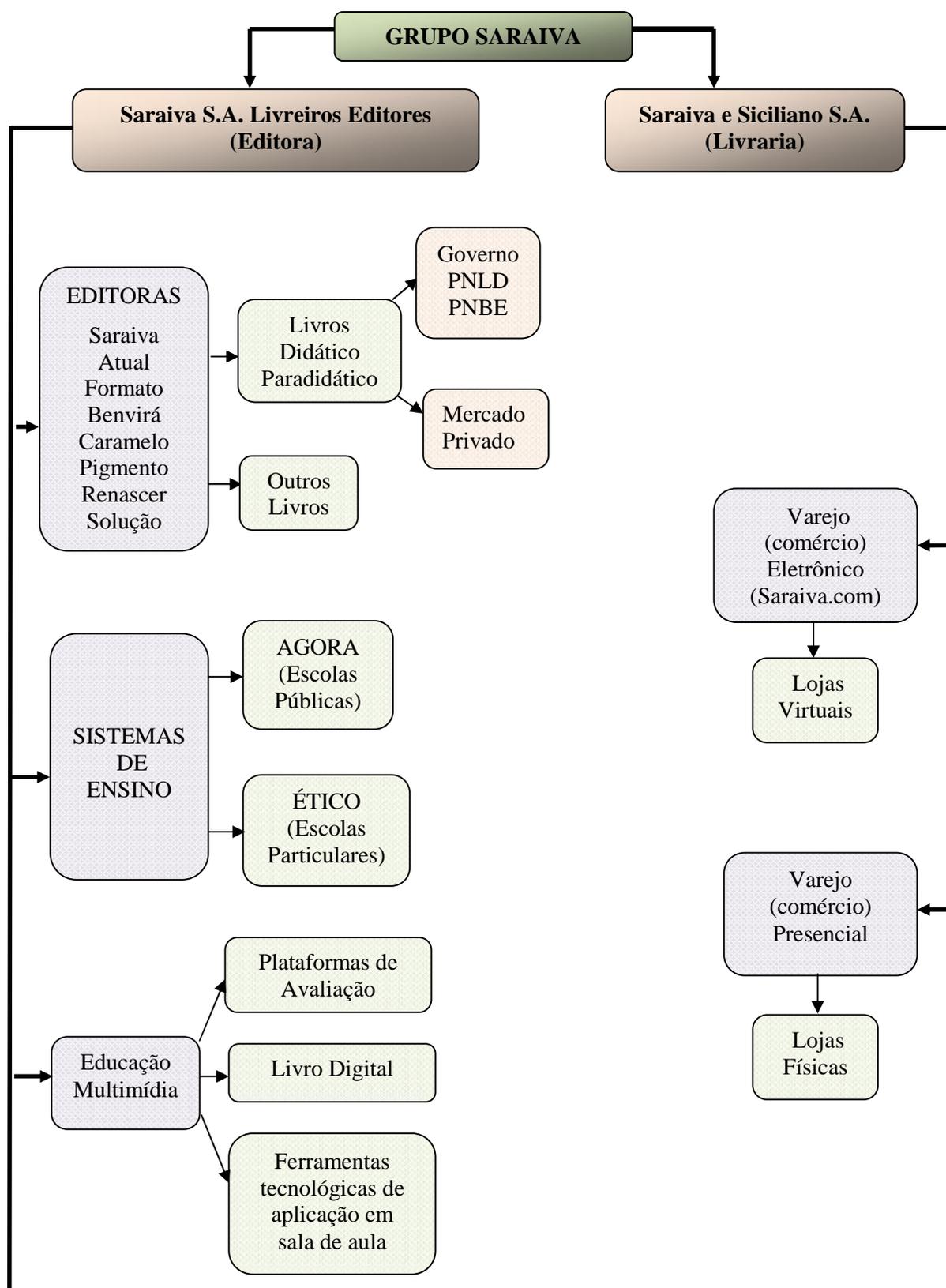
É interessante registrar que, em 2008, o faturamento total do Grupo Saraiva alcançou um crescimento que chama a atenção, quando se observa o percentual relativo aos demais anos que compõem a série histórica: 49%. Uma explicação plausível é que em março de 2008, a Livraria Saraiva adquiriu a Siciliano, uma rede de livrarias bem posicionada no mercado.

Ao analisar as colunas da tabela 20, referentes a cada um dos segmentos que constituem a corporação nos anos de 2003 a 2011, constata-se que o faturamento correspondente à Livraria e Papelaria Saraiva S.A. se manteve sempre maior ao obtido pela Saraiva S.A. Livreiros Editores. Em 2011, por exemplo, enquanto o setor de Editora alcançou um faturamento de R\$ 447,1 milhões (23,7%), o de Livraria obteve rendimento superior a um bilhão de reais (R\$1.441,8), ou seja, 76,3% da receita líquida da corporação.

O Grupo Saraiva, como foi explicitado, desenvolve as suas atividades por meio de dois segmentos importantes: Saraiva S.A. Livreiros Editores (Editora) e a Saraiva e Siciliano S.A. (Livraria). No campo editorial, a Saraiva disponibiliza ao mercado privado e ao governo um catálogo diversificado com títulos dirigidos ao ensino (didáticos) e ao setor cultural em geral (literatura). Outra área de atuação desse segmento trata-se dos Sistemas de Ensino (AGORA e ÉTICO) que oferecem materiais pedagógicos e serviços. Além disso, a Editora Saraiva disponibiliza um sítio de multimídia especialmente voltado para a educação, com o propósito de oferecer serviços e materiais tecnológicos. No campo do comércio varejista, a Livraria Saraiva procura atender aos clientes por intermédio de sistema de redes de lojas no formato virtual e físico.

O fluxograma 3 ilustra, de maneira sintética, a organização estrutural do Grupo Saraiva, uma empresa editorial que ocupa lugar destacado na indústria gráfica do Brasil, na época atual.

Fluxograma 3 – Segmentos do Grupo Saraiva



Fonte: Relatórios da Administração e Demonstrações Contábeis do Grupo Saraiva (2006-2011).

### 4.2.1.3 Canais de comercialização do livro

Os livros, como qualquer mercadoria, precisam circular e chegar até o consumidor final. Então, é fundamental que os empresários agilizem e potencializem esse processo, recorrendo aos diversos canais existentes nessa etapa da cadeia produtiva do livro<sup>464</sup>, ou seja, os meios de comercialização dessa mercadoria.

A colocação do livro nas mãos dos agentes, após a sua produção, que vão entregá-lo diretamente ao consumidor, requer uma operação logística, que pode ser realizada de diferentes formas: diretamente pelo departamento comercial das editoras, por uma distribuidora, por intermédio de representante comercial ou de um vendedor independente, por livrarias (independentes ou redes), supermercados, clubes do livro, vendas porta-a-porta, *marketing* direto, bancas de revistas e jornais e via internet (lojas online)<sup>465</sup>.

Os canais de comercialização de livros podem ser constituídos desde pequenos espaços, como em banca de revistas, até enormes e sofisticadas lojas (“megalojas” ou “megastores”) que oferecem ambiente amplo e confortável, permeado pela oferta de diversos serviços e grande variedade de produtos (livros, jornais, revistas, DVDs, CDs, artigos de papelaria, presentes, informática, eletroeletrônicos, entre outros), atividades culturais, pontos de pesquisas na internet, entre outras coisas, para atrair os compradores de livros e de outras mercadorias colocadas à disposição. As megastores são “importantes para as editoras, pois dão maior visibilidade aos livros e expandem o interesse pelos mesmos. Além disso, atraem, para a região, um grande número de consumidores, o que pode beneficiar, dessa forma, lojas altamente especializadas, com localização próxima”<sup>466</sup>, nas palavras de Saab e Gimenez .

O varejo de livros nos Estados Unidos, por exemplo, conforme Gorini e Branco, “evoluiu de grandes cadeias de livrarias na década de 1980 para ser crescentemente dominado por grandes lojas (*book superstores*, como a Barnes & Noble, com faturamento anual de US\$

---

<sup>464</sup> A produção do livro é dos segmentos da indústria gráfica. Conforme dados da ABIGRAF (2009), a participação do setor editorial tinha um peso de apenas 28,7% na totalidade de produção dessa indústria, ficando atrás do setor de embalagens que contribuiu com 41,6%. Os demais segmentos são: promocional e comercial (11,7%); etiquetas (5,3%); cadernos (4,5%); pré-impressão, acabamento e impressão em materiais diversos (3,8%) e outros (4,4%). Documento: Indústria Gráfica Nacional (ABIGRAF). Disponível em: <http://www.abigraf.org.br>. Acesso em: 26/julho/2012.

<sup>465</sup> EARP, Fábio Sá; KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005, p. 42-43, 69.

<sup>466</sup> SAAB, William George Lopes; GIMENEZ, Luiz Carlos Perez. **Cadeia de comercialização de livros: situação atual e propostas para desenvolvimento**. Documento publicado em dezembro de 1999, p. 40-41. Disponível: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 01/junho/2011.

3 bilhões e 50 a 100 mil títulos ofertados em grandes espaços físicos)”<sup>467</sup>. Além disso, não se deve esquecer o incremento acentuado do processo de comercialização que vem se realizando, já há algum tempo, por meio das poderosas livrarias virtuais, como é o caso da também estadunidense “Amazon.com”, uma das pioneiras no ramo do comércio eletrônico no mundo.

Para auxiliar a compreensão desse processo de comercialização de livro nos países, como é o caso dos Estados Unidos e da Inglaterra, onde o capitalismo alcançou um grau avançado de desenvolvimento, é pertinente observar o que dizem Earp e Kornis sobre as megalojas e os sítios de internet, canais importantes de vendas de livros na atualidade:

As mais importantes redes nos Estados Unidos são a Barnes and Nobel, a Borders e a Books-a-Million, todas operando megalojas com suas marcas e lojas menores situadas em *shopping centers* sob outras denominações (respectivamente, B. Dalton, Waldenbooks e Bookland). Em todos esses casos existe uma tendência para substituir lojas de *shopping* por megalojas. Por outro lado, enquanto a Barnes investiu pesadamente nas vendas por internet, a Borders e a Waterstone inglesa desistiram de manter seus próprios *sites* e preferiram uma aliança estratégica com a Amazon.com<sup>468</sup>.

A distribuição de livros no Brasil, um país de grande extensão geográfica, enfrenta ainda muitas dificuldades, geradas pela estrutura, muitas vezes ineficiente, e pelo custo elevado da logística. A distribuição de livros no país, conforme Earp e Kornis é realizada, principalmente, por intermédio de, “vendas diretas das editoras ao governo e, em seguida, por vendas diretas a livrarias e pela ação de empresas distribuidoras, além de diversas formas de menor expressão”<sup>469</sup>.

A tabela 21 apresenta os dados referentes aos principais canais de comercialização do livro no Brasil, nos anos 2008 e 2009, no setor privado.

Como se observa em 2009, embora as livrarias tenham a sua participação diminuída em relação a 2008, esse canal de comercialização continua ocupando o lugar mais destacado, tendo sido responsável por 42,44% dos exemplares vendidos. As livrarias exclusivamente virtuais apresentam um percentual de 2,25%. O segundo canal em termos de importância continua constituído pelos distribuidores que, apesar de uma pequena queda, atingiu em 2009 um nível de participação de 23,78%. O canal porta-a-porta (“varejo oculto” ou venda

---

<sup>467</sup> GORINI, Ana Paula Fontenelle; BRANCO, Carlos Eduardo Castello. **Panorama do setor editorial brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n.11, março de 2000, p. 10. Disponível: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 01/junho/2011.

<sup>468</sup> EARP, Fábio Sá; KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005, p. 71.

<sup>469</sup> *Ibid.*, p. 43.

direta)<sup>470</sup>, por sua vez, aumentou a sua participação em 2009, alcançando um percentual de 16,64%, quando comparado com 2008 (13,66%), ocupando a terceira posição neste segmento da cadeia produtiva do livro. Outros canais de comercialização (supermercados, feiras de livros, banca de jornal, etc.), como expressam os dados da tabela 16, participam de maneira mais modesta, com 17,05% do processo de venda de exemplares de livros.

Tabela 21- Canais de Comercialização (Vendas ao mercado/setor privado) – 2008 e 2009

Canais	Número de exemplares			
	2008	Participação %	2009	Participação %
Livrarias exclusivamente virtual (vendas diretas)	0	0,00	5,15	2,25
Bibliotecas Privadas	0,02	0,01	0,10	0,04
Venda conjunta com jornais - vendas promocionais	0,27	0,13	0,24	0,01
Marketing Direto (mala direta, clube do livro, correio)	0,69	0,33	0,57	0,25
Bancas de Jornal	1,16	0,55	1,17	0,51
Feiras do Livro	1,26	0,6	1,71	0,75
Internet	1,84	0,87	3,23	1,41
Igrejas e Templos	3,03	1,43	5,30	2,32
Supermercado	3,84	1,82	6,65	2,91
Escolas e Colégios	4,24	2	3,84	1,68
Empresas	5,73	2,71	1,93	0,85
Outros	10,44	4,93	14,46	6,32
Porta-a-porta	28,90	13,66	38,06	16,64
Distribuidores	53,57	25,32	54,39	23,78
Livrarias	96,55	45,64	97,05	42,44
Livrarias (vendas diretas)	96,55	45,64	91,90	40,18
<b>Total – Mercado</b>	<b>211,54</b>	<b>100</b>	<b>228,70</b>	<b>100</b>

Fonte: Relatórios da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Câmara Brasileira de Livros (CBL) e Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL) – julho de 2010.

<sup>470</sup> Conforme Earp e Kornis: “Esse segmento da cadeia produtiva do livro, também chamado de venda direta, é quase inteiramente desconhecido, mas se constitui no mais importante gerador de empregos. (...). O desconhecimento resulta em boa parte do fato de que essa atividade é francamente informal e seus empresários são avessos tanto a qualquer forma de publicidade quanto a revelar detalhes operacionais, inclusive por viverem continuamente o risco de processos trabalhistas”. EARP, Fábio Sá; KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005, p. 50.

Quando se trata, em especial, do papel da internet, de acordo com a tabela 21, contribuía em 2009, como apenas 1,41%, em se tratando somente de vendas feitas diretamente pelas editoras. Gorini e Branco afirmam, em pesquisa publicada em 2000, encomendada pelo BNDES que “as vendas pela internet ainda estão começando nos Estados Unidos e são ainda embrionárias no Brasil” e acrescentam que este canal deve “modificar significativamente o processo de comercialização no setor em todo o mundo”<sup>471</sup>.

É oportuno considerar, tendo em vista o papel de destaque ocupado pelas livrarias, que esse canal de comercialização tem passado por mudanças nos últimos tempos, no Brasil, como em outros países. As livrarias, conforme os autores estudados, acompanham a dinâmica de concentração de empresas, que se observa no mercado editorial como um todo. A tendência nos últimos tempos é a formação de grandes redes de livrarias (físicas ou virtuais), ainda que se encontrem empresas de médio e pequeno porte, pertencentes a um número cada vez mais reduzido de varejistas<sup>472</sup>, questão observada anteriormente no que concerne aos Estados Unidos. Saab e Gimenez afirmam com relação à constituição das livrarias, no final da década de 1990, que:

Há no Brasil, dois grandes grupos, com atuação nacional, as livrarias Siciliano e Saraiva. Ambas são empresas com mais de 70 anos no mercado. Existem dois grupos médios, com atuação regional, as livrarias Sodiler e Nobel, bem como alguns grupos regionais, com atuação local, e empreendedores isolados, com um ou dois pontos de vendas<sup>473</sup>.

Como o processo de concentração do mercado editorial segue seu curso, hoje, o quadro nacional das grandes livrarias nacionais já se mostra diferenciado daquele traçado por Saab e Gimenez em seus estudos. Em 2008, como já foi explicitado, a Saraiva S.A. Livreiros Editores adquiriu a rede de livrarias Siciliano, passando, assim, a monopolizar esse segmento da indústria gráfica brasileira.

---

<sup>471</sup> GORINI, Ana Paula Fontenelle; BRANCO, Carlos Eduardo Castello. **Panorama do setor editorial brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n.11, março de 2000, p. 16. Disponível: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 01/junho/2011.

<sup>472</sup> Nesse sentido afirmam Earp e Korn: “O mercado varejista do livro funciona em termos de concorrência monopolística – todos fornecem um determinado número de títulos em comum em uma certa região -, de forma que o preço é um elemento relevante para a escolha do consumidor, estabelecendo-se, assim, uma vantagem competitiva para as grandes lojas, apoiadas em economias de escala e de escopo, o que liquida com as livrarias independentes”. EARP, Fábio Sá; KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005, p. 72.

<sup>473</sup> SAAB, William George Lopes; GIMENEZ, Luiz Carlos Perez. **Cadeia de comercialização de livros: situação atual e propostas para desenvolvimento**. Documento publicado em dezembro de 1999, p. 43. Disponível: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 01/junho/2011.

Existem, ainda, outras cadeias de livrarias, no Brasil, que procuram conquistar uma parcela do mercado editorial, preponderantemente dominado pela Saraiva. Dentre elas, estão a livraria Nobel, a livraria Cultura (que foi uma das pioneiras nas vendas via internet no país) e a livraria Martins Fontes. Pode-se dizer que as grandes redes de lojas voltadas para a comercialização de livros estão situadas nos estados das regiões Sudeste e Sul, ficando a maioria das cidades brasileiras descobertas. Dessa forma, o leitor necessita recorrer ao mercado eletrônico para ter acesso às obras.

Feitas essas considerações a respeito do cenário da indústria editorial em âmbito mundial e no Brasil e tomando como principal ponto de referência a conformação do Grupo Abril e do Grupo Saraiva, será abordada com mais aprofundamento, na seção seguinte, a relação entre as empresas do ramo editorial e o governo, por intermédio do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, procurando ressaltar a importância desse segmento para a “saúde” financeira do mercado editorial no Brasil.

### **4.3 O mercado editorial brasileiro: a relação de dependência para com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)**

Os autores<sup>474</sup> que têm se empenhado em estudar o Programa Nacional do Livro Didático, como uma política educacional desenvolvida pelo Estado brasileiro, nas últimas décadas, são categóricos ao afirmar a importância vital desse programa para o movimento do mercado editorial. Batista, por exemplo, chega a dizer que há 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”<sup>475</sup>. Assim, conforme o referido autor, a indústria editorial no país estaria voltada de forma majoritária, na atualidade, para a produção de livros destinados ao mercado escolar.

Para aprofundar o estudo a respeito da dinâmica do mercado editorial do livro didático no Brasil nos últimos anos, bem como a sua relação com o PNLD para o Ensino Médio, procedeu-se, inicialmente, à análise dos relatórios referentes à pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE)<sup>476</sup> mediante o acordo de cooperação técnica,

---

<sup>474</sup> Autores como: Batista, Gatti Júnior, Höfling, Cassiano, Santos, Munakata.

<sup>475</sup> BATISTA, Antonio Augusto Gomes. A avaliação dos livros didáticos: para entender o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). In: ROJO, Roxane; BATISTA, Antonio Augusto Gomes (Orgs.). **Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura da escrita**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2003, p.53-54.

<sup>476</sup> CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO. Sindicato Nacional de Editores de Livros. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. **Relatório de Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro**. São Paulo: CBL; SNEL; FIPE, 2006-2012.

firmado junto a Câmara Brasileira do Livro (CBL) e ao Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL), no período de 2005 a 2011. Esses relatórios contêm uma série de informações e dados que auxiliam na compreensão do desempenho do setor editorial brasileiro, no que se refere aos exemplares vendidos e ao faturamento total (mercado e governo) por subsetores, aos canais de comercialização, aos títulos editados e exemplares produzidos, à produção por área temática.

Tabela 22 - Exemplares Vendidos por Subsetor Editorial Brasileiro (Mercado e Governo) - 2005 a 2011

		Em Milhões							
Ano	Total	Didáticos		Obras Gerais		Religiosos		CTP	
		Exemplares Vendidos	%	Exemplares Vendidos	%	Exemplares Vendidos	%	Exemplares Vendidos	%
2005	270,39	135,04	50	79,84	30	35,54	13	19,97	7
2006	310,37	163,66	53	88,30	28	36,90	12	21,51	7
2007	329,20	198,97	60	64,60	20	43,42	13	22,21	7
2008	333,26	181,09	54	77,37	23	50,53	15	24,27	7
2009	370,94	207,43	56	81,28	22	53,51	14	28,72	8
2010	437,94	202,66	46	135,23	31	74,08	17	25,97	6
2011	469,46	226,98	48	117,20	25	89,44	19	35,84	8

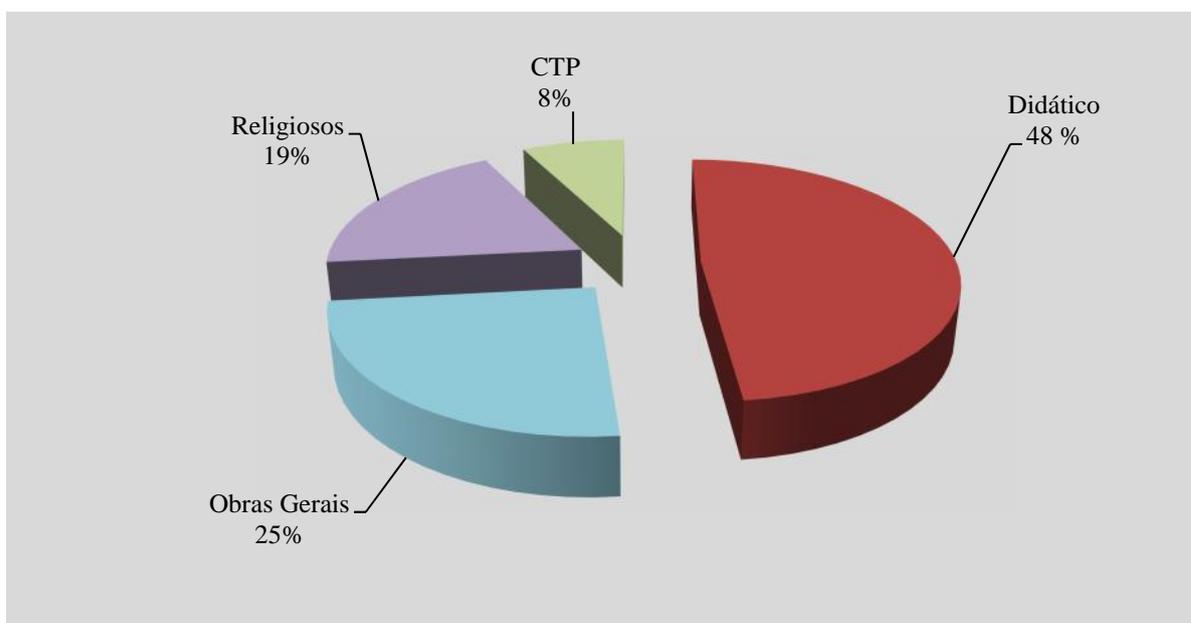
Fonte: Relatórios da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Câmara Brasileira de Livros (CBL) e Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL) – 2005 a 2011.

A tabela 22 apresenta o número de exemplares vendidos por subsetores: Didáticos, Obras Gerais, Religiosos e Científicos, Técnicos e Profissionais (CTP). Fica claro que os livros didáticos ocupam lugar de destaque dentre as categorias do mercado. A análise dos dados aponta para o fato de que os livros didáticos alcançaram, na série em estudo, um percentual em torno de 50% em relação ao total de obras vendidas para o governo e para o mercado juntos. Deve-se registrar que apenas nos anos de 2010 e 2011, o ramo dos didáticos obteve um percentual inferior a 50%, atingindo respectivamente 46% e 48% do total de vendas.

O ano de 2007 chama a atenção, pois o setor dos didáticos contribuiu com 60% do total de exemplares vendidos, o que torna patente a forte dependência da indústria editorial brasileira em relação ao livro didático, como afirma Batista em seus estudos sobre o PNLD<sup>477</sup>.

O gráfico 3 mostra o percentual de participação dos subsetores no mercado editorial, indicando que a parcela dos didáticos atingiu, em 2011, um percentual de 48%. Nesse mesmo ano a menor participação nas vendas de exemplares efetuadas para o Governo e o Mercado foi de livros Científicos, Técnicos e Profissionais (CTP), com apenas 8%. A participação dos religiosos foi de 19% e de obras gerais um pouco maior, chegando a 25%.

Gráfico 3– Participação dos Subsetores Editoriais no Brasil, por exemplares vendidos em 2011

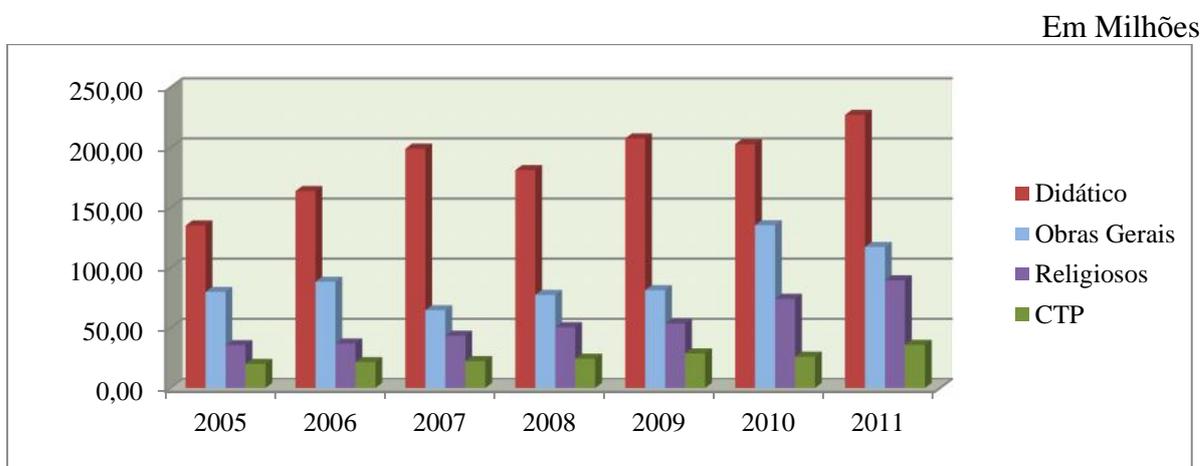


Fonte: Relatórios da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Câmara Brasileira de Livros (CBL) e Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL) – 2011.

Observa-se, no gráfico 4, um panorama mais detalhado das vendas por subsetor efetuadas para o governo e o mercado no período de 2005 a 2011. Fica evidente, mais uma vez, a forte expressividade dos didáticos em relação aos demais subsetores do mercado editorial brasileiro.

<sup>477</sup> BATISTA, Antonio Augusto Gomes. A avaliação dos livros didáticos: para entender o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). In: ROJO, Roxane; BATISTA, Antonio Augusto Gomes (Orgs.). **Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura da escrita**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2003, p.53-59.

Gráfico 4– Exemplares Vendidos por Subsetor Editorial Brasileiro - Governo e Mercado - 2005 a 2011



Fonte: Relatórios da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Câmara Brasileira de Livros (CBL) e Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL) – 2005 a 2011.

Os dados sobre o faturamento dos subsetores do mercado, por período de 2005 a 2011, estão expressos na tabela 23.

Tabela 23 – Faturamento por Subsetor Editorial Brasileiro (Governo e Mercado) - 2005 a 2011

Em Milhões

Ano	Total	Didáticos		Obras Gerais		Religiosos		CTP	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
2005	2.572,53	1.323,16	51	633,38	25	231,29	9	384,70	15
2006	2.880,45	1.488,28	52	731,41	25	242,14	8	418,63	15
2007	3.013,41	1.665,86	55	658,72	22	273,14	9	415,69	14
2008	3.305,96	1.765,77	53	744,30	23	323,46	10	472,43	14
2009	3.376,24	1.728,90	51	815,85	24	323,19	10	508,30	15
2010	4.505,91	2.102,17	47	1.167,93	26	496,52	11	739,29	16
2011	4.837,43	2.383,74	49	1.059,87	22	483,74	10	910,06	19

Fonte: Relatórios da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Câmara Brasileira de Livros (CBL) e Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL) – 2005 a 2011.

Constata-se, também, nos números relativos ao faturamento, a dependência da indústria editorial brasileira em relação ao livro didático, fato que foi verificado na venda de

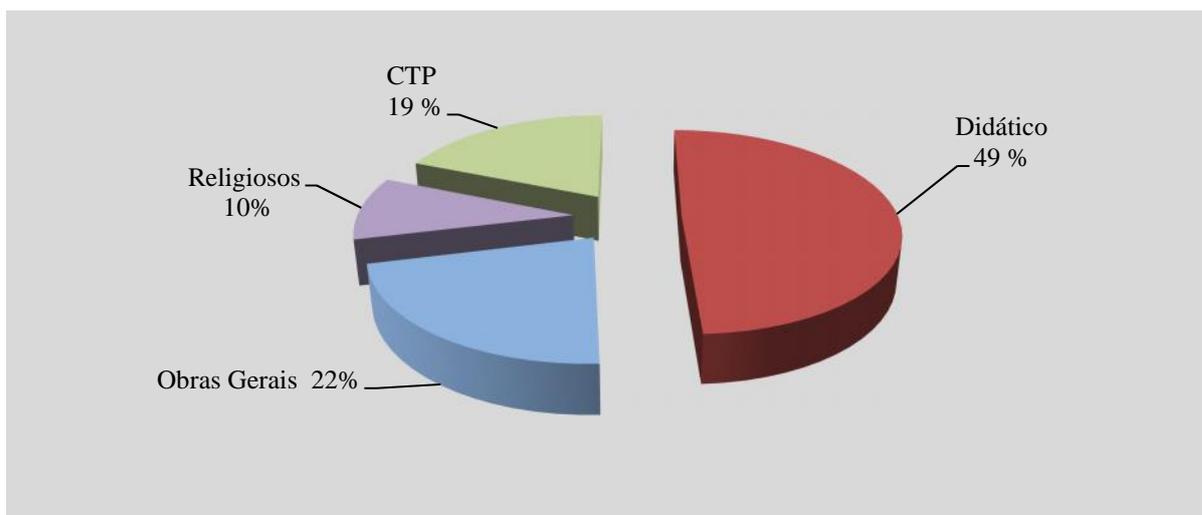
exemplares. Isto se confirma quando se observa que o faturamento na categoria dos didáticos sempre ultrapassa a casa dos bilhões, enquanto que as demais categorias se mantiveram na casa dos milhões, com exceção de 2010 (R\$ 1.167,93) e 2011 (R\$ 1.059,87), quando o subsetor das obras gerais ultrapassou o montante de um bilhão de reais. Mesmo assim, nesses dois anos, o subsetor dos didáticos obteve um faturamento ainda bem maior, ou seja, em torno de 100% a mais em relação ao das obras gerais.

No ano de 2007, por exemplo, fica evidente a supremacia dos didáticos no mercado editorial do Brasil, quando o faturamento deste subsetor alcançou a cifra de 1.665,86 bilhão de reais, correspondendo a 55% do total das vendas. Neste mesmo ano, o subsetor Obras Gerais obteve 658,72 milhões de reais (22%), o subsetor CTP 415,69 milhões de reais (14%) e o subsetor Religiosos apenas 273,14 milhões de reais (9%).

Observa-se ainda que, no período correspondente aos anos de 2005 a 2011, o faturamento total referente aos Subsetores Editorial Brasileiro (governo e mercado) se manteve ascendente, atingindo 88% de crescimento no ano de 2011 em relação ao ano de 2005.

O gráfico 5 apresenta um dos anos da série em estudo (2011), para exemplificar que o percentual do faturamento do subsetor didáticos é bem maior que o dos outros três subsetores do mercado editorial.

Gráfico 5 – Participação dos Subsetores Editoriais no Brasil, por Faturamento – 2011



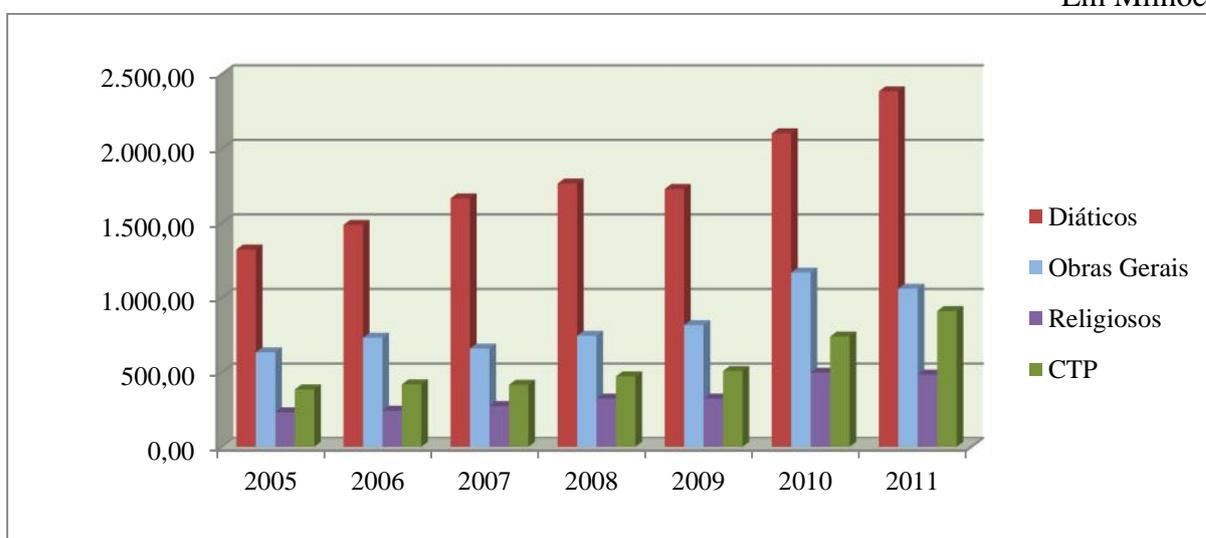
Fonte: Relatórios da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Câmara Brasileira de Livros (CBL) e Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL) – 2007 a 2011.

O movimento geral do faturamento do mercado editorial brasileiro, por subsetor, no período de 2005 a 2011, fica claramente retratado no gráfico 6.

Percebe-se, na leitura dos dados, que houve um crescimento contínuo do faturamento com venda de livros em cada um dos subsetores no período em estudo. Quanto aos didáticos, o crescimento se manteve constante durante o período em estudo, com ligeira queda em 2009 em relação ao ano anterior. Os demais setores também garantiram crescimento com algumas oscilações durante o período. Assim como no gráfico 4, analisado anteriormente, fica explícita a diferença significativa, para maior, no faturamento dos didáticos em relação às demais categorias.

Gráfico 6– Faturamento por Subsetor Editorial Brasileiro (Governo e Mercado) - 2005 a 2011

Em Milhões



Fonte: Fonte: Relatórios da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Câmara Brasileira de Livros (CBL) e Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL) – 2005 a 2011.

Desta forma, tendo como base os dados fornecidos pela Câmara Brasileira do Livro (CBL), é possível afirmar com segurança que o subsector dos livros didáticos representa uma parcela altamente significativa da indústria editorial no país, considerando a quantidade de exemplares vendidos e as cifras envolvidas no faturamento. O “gigantismo” do volume de vendas de livros didáticos, segundo alguns autores<sup>478</sup>, chama a atenção quando se analisa o processo de comercialização dos livros em geral. E, como já destacado antes, o MEC/FNDE, por meio Programa Nacional do Livro Didático, tem contribuído de maneira decisiva para que o subsector dos didáticos exerça um papel determinante no bom desempenho econômico da indústria gráfica como um todo.

Cassiano, confirmando a função relevante do Estado no incremento da circulação das obras didáticas e no aquecimento do mercado editorial brasileiro no seu conjunto, afirma:

<sup>478</sup> Autores como: Batista, Gatti Júnior, Höfling, Cassiano, Santos, Munakata.

O expressivo volume de livros didáticos que circula no Brasil, no início do século XXI – resultante sobretudo do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) – situa o governo brasileiro, comprovadamente, desde 1996, como o maior comprador de livros do país, porque os alunos dos dois níveis de ensino atendidos pelo Estado, ou seja o ensino fundamental e médio, de forma universal e gratuita, representam 90% de toda a educação básica do Brasil, que tem números expressivos<sup>479</sup>.

O segmento do livro didático, além de ocupar posição de destaque no mercado editorial quanto ao volume expressivo de vendas, pode ser caracterizado por dois outros aspectos: a grande concentração das editoras e o processo crescente de internacionalização das empresas diante da entrada cada vez maior de capital externo.

A tendência de concentração de editoras em um número paulatinamente mais reduzido, que vendem livros didáticos para o Governo, é facilmente comprovada quando se estuda os dados disponibilizados nos Relatórios de Atividades e de Gestão divulgados ao final de cada exercício pelo FNDE/MEC, bem como o material voltado para essa temática, produzido no âmbito da academia. Höfling ressalta, de forma reiterada em seus escritos, a presença de determinados grupos editoriais, com pequenas alterações em seu posicionamento, que “têm participado das decisões quanto à aquisição pelo Ministério de Educação de significativa parcela de sua produção editorial didática”<sup>480</sup>.

A parceria que vem se consolidando, ao longo do tempo, entre o Estado brasileiro e alguns poucos grupos editoriais privados, é um fato que salta aos olhos quando se analisa as informações relativas ao número de exemplares adquiridos e os valores gastos com a implementação do PNLD/EM nas escolas públicas nos últimos anos do século XXI.

Para compreender, de maneira mais detalhada, o que se passa com o mercado editorial brasileiro de obras didáticas, no que concerne à participação das editoras no Programa Nacional de Livros Didáticos para o Ensino Médio, é apresentado, na tabela 24, as editoras em três grupos, de acordo com a quantidade e valores de aquisição de livros didáticos pelo governo, no período de 2007 a 2010.

---

<sup>479</sup> CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil**: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007). Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2007, p. 95.

<sup>480</sup> HÖFLING, Eloísa de Mattos. A trajetória do Programa Nacional do Livro Didático do Ministério da Educação no Brasil. In: FRACALANZA, Hilário; MEGID NETO, Jorge. **O livro didático de Ciências no Brasil**. Campinas: Komedi, 2006, p. 28-29.

Tabela 24 - Quantidade e Valores de Aquisição de Livro Didático para o Ensino Médio por Grupo Editorial (Editora) - 2007 a 2010

Grupo Editorial		Em Milhões								
		2007		2008		2009		2010		Total Valor (R\$)
		Livros Adquiridos	Valor (R\$)							
<b>G1</b>	<b>Abril</b> (Ática e Scipione)	3,25	35,16	13,82	142,38	3,20	33,44	4,81	48,81	259,79
	<b>Saraiva</b>	2,56	31,08	11,69	113,19	2,74	29,58	4,10	43,57	217,42
	<b>Santillana</b> (Moderna)	7,62	50,40	9,09	71,58	2,98	24,31	4,57	37,94	184,23
	<b>FTD</b>	1,42	16,65	6,25	54,31	1,47	13,12	2,26	20,87	104,95
	<b>Subtotal</b>	<b>14,84</b>	<b>133,30</b>	<b>40,85</b>	<b>381,46</b>	<b>10,39</b>	<b>100,45</b>	<b>15,73</b>	<b>151,19</b>	<b>766,40</b>
	<b>%</b>	<b>82</b>	<b>72</b>	<b>95</b>	<b>92</b>	<b>94</b>	<b>87</b>	<b>92</b>	<b>84</b>	<b>94</b>
<b>G2</b>	<b>Nova Geração</b>	1,32	25,72	0,92	18,02	0,32	9,55	0,51	15,11	25,49
	<b>Escala</b>	0,78	12,39	0,34	5,25	0,16	2,79	0,29	6,06	9,30
	<b>IBEP</b>	0,31	3,63	0,56	6,09	0,13	1,97	0,20	3,22	5,52
	<b>Subtotal</b>	<b>2,41</b>	<b>41,74</b>	<b>1,83</b>	<b>29,36</b>	<b>0,61</b>	<b>14,31</b>	<b>1,00</b>	<b>24,39</b>	<b>40,31</b>
<b>%</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	
<b>G3</b>	<b>CDE</b>	0,29	5,50	0,12	2,51	-	-	0,09	2,33	2,42
	<b>Positivo</b>	0,44	2,48	0,16	1,06	0,09	0,55	0,13	0,97	1,73
	<b>Base</b>	0,14	1,77	0,07	1,46	0,03	0,42	0,05	0,74	1,23
	<b>Brasil</b>	0,14	1,93	0,08	1,05	0,02	0,24	0,02	0,37	0,66
	<b>Subtotal</b>	<b>1,00</b>	<b>11,69</b>	<b>0,44</b>	<b>6,09</b>	<b>0,13</b>	<b>1,22</b>	<b>0,29</b>	<b>4,41</b>	<b>6,05</b>
<b>%</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	
<b>Total</b>	<b>18,25</b>	<b>186,73</b>	<b>43,11</b>	<b>416,91</b>	<b>11,13</b>	<b>115,98</b>	<b>17,03</b>	<b>179,99</b>	<b>812,76</b>	

Fonte: Relatórios de Gestão do FNDE (2007 a 2010) e o Sítio do FNDE/Livro Didático/Dados estatísticos. Elaboração da autora.

Na análise dos dados referentes a cada um dos grupos, verifica-se a forte concentração da venda de livros didáticos do ensino médio para o Governo, por um pequeno número de editoras que compõe o G1: Abril (Ática e Scipione), Saraiva, Santillana (Moderna) e FTD, todas consideradas empresas de grande porte. Nota-se que as editoras deste grupo

mantêm posição de maiores fornecedoras de obras didáticas para o PNLD/EM, durante todo o período escolhido para estudo. Percebe-se que, neste grupo, o percentual de livros adquiridos pelo governo foi exorbitante, pois variou de 82% a 95%, gerando um percentual de faturamento de 72% a 92% em relação aos outros grupos.

À luz dos dados analisados, pode-se afirmar que, quando se observa o total do faturamento nas vendas de livros didáticos para o governo, não houve mudança na posição das editoras que compõem o G1, com exceção de 2007, ano em que a Santillana (Editora Moderna) recebeu a maior soma de recursos e foi contemplada com a maior quantidade de exemplares no PNLD/EM. Assim, no grupo, encontra-se, nos anos de 2008, 2009 e 2010, uma regularidade no *ranking* das empresas editoriais: a Abril (Ática e Scipione), ocupando o topo, seguida pela Saraiva, Santillana (Moderna) e FTD. Somente essas quatro editoras absorveram, nesse período, um total bastante alto de recursos públicos, qual seja mais de R\$ 700 milhões de reais, o que corresponde a 94% do total de R\$ 812,76 reais, que foi faturado pelas onze editoras contempladas no PNLD/EM (2007 a 2010).

Quanto ao G2, que inclui editoras como a Nova Geração, Escala e IBEP, o estudo mostra uma posição intermediária de participação na aquisição de exemplares e faturamento, quando se compara com o G1 e G3. Neste grupo (G2), o percentual de livros adquiridos pelo Governo foi muito menor, variando de 4% a 13%, o que resultou em um percentual de faturamento de 7% a 22% em relação aos demais grupos. Essas três editoras, obtiveram um faturamento total, no período em questão, de cerca de 40 milhões de reais.

Com uma participação quase insignificante, as editoras que compõem o G3 (CDE, Positivo, Base e Brasil), também foram incluídas no PNLD/EM no período de 2007 a 2010. Neste último grupo, o percentual de livros adquiridos pelo Governo foi irrisório, pois variou apenas de 1% a 5%, com um percentual de faturamento de 1% a 6% comparado aos demais grupos. O faturamento das editoras desse grupo totalizou 6 milhões de reais.

É importante dizer mais uma vez, que os dados expostos na tabela 24 comprovam de maneira cabal a existência de uma parceria continuada entre o MEC/FNDE e um mesmo grupo de editoras durante quatro anos consecutivos (2007 a 2010). Höfling, em suas pesquisas sobre a política do livro didático no Brasil, comprovou a grande concentração de obras vendidas por poucas editoras desde o início do PNLD em 1985. Segundo a autora, no período de 1985 a 1991 (Relatório da FAE), apenas sete editoras tinham participação no processo de aquisição de livros pelo MEC para o PNLD: Ática, Brasil, IBEP, FTD, Nacional, Saraiva,

Scipione<sup>481</sup>. Essa concentração de recursos alocados pelo governo nas mãos de um número cada vez mais reduzido de editoras seguiu o seu curso na década de 1990 e aprofundou-se nos anos iniciais do século XXI, como foi demonstrado pelos dados apresentados na tabela 24.

Tabela 25 – Quantidade de exemplares de livros didáticos adquiridos por grupo editorial – PNLD/Ensino Fundamental e PNLD/Ensino Médio – 2005 a 2011

Em Milhões								
Grupo Editorial	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
<b>Grupo Abril*</b>	29,54	14,43	18,64	26,7	23,42	30,36	45,28	188,37
<b>Grupo Santillana**</b>	11,2	6,9	30,27	43,72	27,31	23,8	27,46	170,66
<b>FTD</b>	15,51	9,57	25,8	23	22,04	25,7	26,01	147,63
<b>Saraiva</b>	14,44	8,76	11,1	15,16	17,5	14,85	21,08	102,89
<b>Total</b>								<b>609,55</b>
<b>Positivo</b>	8,5	2,37	8	5,62	3,61	7,8	3,73	39,63
<b>Brasil</b>	5,96	2,3	4,53	3,67	2,2	2,25	1,9	22,81
<b>IBEP/Nacional</b>	5,75	4,02	3,7	2,6	2,13	2,61	1,2	22,01
<b>Grupo Escala</b>	0	0	4,64	4,35	2,84	4,27	2,83	18,93
<b>Nova Geração</b>	4,26	1,21	2,06	1,57	1,11	0,32	1,73	12,26
<b>Base</b>	0,47	0,56	1,52	0,74	0,63	0,76	0,5	5,18
<b>Edições SM</b>	0	0	0	0	0	1,47	3,61	5,08
<b>Dimensão</b>	0,32	0,26	0,6	0,42	0,34	0,27	0,06	2,27
<b>Total</b>								<b>128,17</b>

Fonte: Sítio do FNDE/Livro Didático/Dados Estatísticos

\* Grupo Abril – Editora Ática e Editora Scipione

\*\* Grupo Santillana – Editora Moderna e Editora Quinteto

A tabela 25 expõe o número de exemplares de livros didáticos adquiridos pelo governo por grupo editorial para o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio e para o Ensino Fundamental. Quando se realiza a análise das duas etapas da Educação Básica em conjunto, constata-se que os mesmos quatro grupos editoriais brasileiros continuam a monopolizar o processo de compra de livros didáticos pelo Estado para atender ao PNLD.

<sup>481</sup> HÖFLING, Eloísa de Mattos. Notas para discussões quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, SP, ano XXI nº 70, abril de 2000, p. 165.

São eles: Grupo Abril, Grupo Santillana, FTD e Saraiva. A esses seletos grupos editoriais foram destinados, no período de 2005 a 2011, uma soma significativa de R\$ 609,55 milhões, o que corresponde a um percentual de 82,6% do total de recursos gastos na aquisição dessas mercadorias. Os outros oito Grupos (Positivo, Brasil, IBEP/Nacional, Escala, Nova Geração, Base, Edições SM e Dimensão) foram contemplados com R\$ 128,17 milhões do total, ou seja, um percentual de 17,4%.

Outro aspecto que caracteriza o segmento dos livros didáticos é a tendência de internacionalização dos grupos editoriais, com a entrada de capital externo. Como já foi discutido neste capítulo, o mercado editorial em âmbito mundial e no território brasileiro vem passando por significativas transformações, principalmente pela formação de grandes conglomerados de mídias, dos quais fazem parte as editoras e as cadeias de livrarias. O movimento de globalização, que acompanha o desenvolvimento do capitalismo desde os seus primórdios até a contemporaneidade<sup>482</sup> é refletido, também, na conformação dos grupos editoriais, que procuram expandir seus negócios para várias regiões do planeta, em busca de novos mercados e de novas fontes de lucros.

Dessa maneira, no caso específico do Brasil, o setor de livros tem sido objeto de interesse de empresas de outras regiões do mundo já há algum tempo. A Santillana, com sede na Espanha, pode ser citada como exemplo elucidativo de um grupo editorial que percebeu o potencial representado pelo mercado brasileiro de livros, em especial, o ramo dos didáticos. Não foi por acaso que essa companhia multinacional comprou, em 2001, a Moderna, editora que ao longo dos anos vem ocupando lugar destacado dentre aquelas que mais vendem obras didáticas para o governo. O número expressivo de estudantes que frequenta a escola pública de educação básica e é contemplado com obras didáticas, adquiridas e distribuídas gratuitamente pelo governo, por meio do Programa Nacional do Livro Didático, representa de fato um incentivo considerável à aplicação de capital por parte de corporações internacionais.

De acordo com Cassiano, o segmento de livros didáticos, um mercado altamente promissor não apenas no Brasil, mas também em outros países da América Latina, é considerado um forte atrativo para que muitos grupos editoriais da Europa e dos Estados

---

<sup>482</sup> Sérgio Castanho, em suas pesquisas, considera que a globalização é uma tendência que acompanha todo o capitalismo, desde o seu nascedouro, tendência essa que faz parte da lógica interna desse modo de produção. O autor ressalta seis “marés de globalização” no movimento do capitalismo, quais sejam: a) “maré anti-feudal de totalização nacional; b) maré da globalização mercantil (movimento “contido no primeiro e dele se desdobrando”, segundo Castanho); c) maré globalizante da indústria; d) maré globalizante do imperialismo; e) maré globalizante da fase associacionista do capitalismo monopolista; e, f) maré globalizante contemporânea”. CASTANHO, Sérgio. *Globalização, redefinição do estado nacional e seus impactos*. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação**. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2003, p. 16-22.

Unidos estabeleçam suas subsidiárias ou adquiram empresas bem posicionadas no mercado deste continente<sup>483</sup>.

As informações apresentadas no quadro 6 revelam a tendência de investimento de capital externo no mercado editorial brasileiro, a partir de 1970 e estendendo-se até a primeira década do século XXI<sup>484</sup>.

Quadro 6 - Investimento de capital externo no Brasil – Grupos Editoriais

Grupo Editorial	Origem	Ano	Forma de associação	Tipo de Publicação
McGraw-Hill Education	Estados Unidos	1971	Filial	Livros técnico e científico Livros universitários
Reed Elsevier	Holanda	1976	Parceria (Editora Campus)	Livros técnicos de direito, negócios, medicina, veterinária e odontologia
Bertelsmann	Alemanha	1987	Filial	Livros em geral Revistas Jornais
Reader's Digest	Estados Unidos	1995	Filial	Revista Livros
Pearson	Reino Unido	1996	Filial	Livros didáticos Periódicos de economia e administração
Vivendi Universal Publishing	França	1999	Aquisição das Editoras Ática e Scipione em parceria com o Grupo Abril	Livros didáticos
Santillana (Prisa)	Espanha	2001/2005	Aquisição da Editora Moderna (2001) e aquisição de 75% da Editora Objetiva (2005)	Literatura em geral Livros didáticos Livros infantis Dicionários Materiais apostilados

<sup>483</sup> CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil:** da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007). Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2007, p. 95-100.

<sup>484</sup> Hallewell esclarece que a procura pelo mercado editorial do Brasil por parte de empresas de outras regiões do mundo já ocorre desde longo tempo. O autor ressalta que editoras francesas (como é o caso da Hachette) no início do século XIX enviavam “seus representantes comerciais à procura de encomendas da parte dos livreiros das províncias”, apesar das dificuldades de transporte e do baixo consumo de livros no solo brasileiro. HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil:** sua história. São Paulo: T. A. Queiroz; Ed. da USP, 1985, p. 126.

Planeta	Espanha	2003/2006	Filial (2003) Aquisição de 70% da Editora Academia da Inteligência (2006)	Literatura adulta Literatura juvenil Livros de autoajuda
Larousse (Hachette)	França	2003	Filial	Obras de referência
Edições SM	Espanha	2004	Filial	Livros infanto-juvenis Livros Didáticos
Oceano	Espanha	2004	Filial	Livros paradidáticos Dicionários e Atlas
Thomson Learning	Canadá	2006	Aquisição da Editora Pioneira	Livros técnicos e científicos
Naspers	África do Sul	2006	Aquisição de 30% das ações do Grupo Abril	Revistas Jornais
Anaya (Hachette Livre)	Espanha/França	2007	Aquisição de 51% da editora Escala Educacional	Livros em geral Livros didáticos Revistas
Penguin Books (Pearson)	Reino Unido	2009/2011	Parceria com a Companhia das Letras (2009) Aquisição de 45% da Companhia das Letras (2011)	Clássicos da literatura mundial Obras da literatura infanto-juvenil Livros da área de ciências

Fonte: Textos do BNDES, Mello (2012), Korth (2005), Borges (2009), sítio institucional dos Grupos Editoriais.

Observa-se, inicialmente, que os grupos editoriais que direcionaram e continuam direcionando investimentos no Brasil têm origem, predominantemente, nos países da Europa e nos Estados Unidos<sup>485</sup>. O processo de instalação dos grupos editoriais de outras regiões do mundo em território brasileiro ocorreu de diversas maneiras, como abertura de filial, estabelecimento de parceria e realização de aquisições.

Entre os primeiros grupos editoriais com investimentos no Brasil, conforme o quadro 6, encontram-se o McGraw-Hill Education (Estados Unidos) e o Reed Elsevier (Reino Unido) que aqui se instalaram na década de 1970, com a intenção de vender seus livros voltados principalmente para a área técnico-científica de nível universitário. Na década de 1980, o

<sup>485</sup> Chesnais explica o papel e as características dos fluxos de investimentos externos diretos (IED) no sistema mundial de intercâmbio que marca a constituição das empresas multinacionais nos países industrializados e nos países em desenvolvimento nos anos de 1970 a 1990. O autor ressalta que o processo de exportação de capitais já havia sido retratado em obras teóricas críticas produzidas por Lenin, Rosa de Luxemburgo, Trotsky, dentre outros. CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996, p. 47-67.

poderoso grupo Bertelsmann com base na Alemanha abriu uma filial no país para negociar seus produtos (jornais, revistas e livros em geral). Na década seguinte (1990), outras empresas multinacionais passaram a aplicar seus recursos no Brasil. Uma delas foi a Pearson, um dos maiores conglomerados britânicos do mundo, “dona de bens que iam do *Financial Times* à companhia de águas em Buenos Aires”<sup>486</sup>. Em 1996, o grupo abriu uma filial focada principalmente na comercialização de livros didáticos. Atualmente, esse grupo encabeça o *ranking* mundial do setor de mídias, com um faturamento anual superior a 8 bilhões de dólares. A outra é a Reader’s Digest (Estados Unidos), muito conhecida pela edição de revistas que abrange um número considerável de leitores em muitos países do mundo. Na mesma década, merece destaque o Grupo francês Vivendi Universal Publishing, que em parceria com o Grupo Abril, adquiriu as editoras Ática e Scipione, duas líderes na venda de obras didáticas para o Programa Nacional de Livros Didáticos nos tempos atuais. Em 2004, o Grupo Vivendi vendeu a sua participação para o Grupo Abril, o qual passou a controlar, sozinho, as referidas editoras.

Ainda, de acordo com o quadro 6, no início do século XXI, deve-se ressaltar a presença do grupo Santillana, braço editorial do conglomerado de mídia espanhol Prisa (composto de emissoras de rádio e televisão, editora de livros, jornais, dentre outros), que já há bastante tempo (década de 1960) vem abrindo filiais e fazendo aquisições em diversos países da América Latina, dentre eles o Brasil. No ano de 2001, o grupo Santillana adquiriu a Editora Moderna, uma empresa consolidada no setor de venda de livros didáticos e paradidáticos para o governo brasileiro, como também na área de Sistema de Ensino (UNO Educação)<sup>487</sup>. Já em 2005, o mesmo grupo espanhol adquiriu 75% da Objetiva, uma editora do Rio de Janeiro, criada em 1991 e que detém os “direitos da publicação de um dos mais vendidos dicionários brasileiros: o *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*”<sup>488</sup>, além de começar a despontar na competição por uma fatia do mercado dos livros didáticos. Borges esclarece que a origem do referido grupo espanhol está na criação da Editorial Santillana, em 1960, voltada inicialmente para a produção de livros didáticos. Embora a empresa tenha agregado à sua linha editorial, ao longo de sua trajetória, outras publicações (literatura infanto-juvenil e adulta) em decorrência da incorporação de outras empresas, a autora

---

<sup>486</sup> SCHIFFRIN André. **Como as grandes corporações decidem o que você lê**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2006, p. 61-62.

<sup>487</sup> BORGES, Bárbara. **Um novo cenário para o negócio do livro**. São Paulo: COM-ARTE, 2009, p. 92.

<sup>488</sup> *Ibid.*, p. 92.

acrescenta de forma incisiva que a “editora deve aos didáticos, que a fizeram expandir-se aos países latino-americanos e europeus, o seu êxito econômico”<sup>489</sup>.

Além do grupo Santillana, outras empresas espanholas também têm procurado o Brasil para realizar investimentos no seu bem sucedido mercado editorial. Como a Planeta, a Edições SM, a Oceano e a Anaya (Grupo Hachette Livre), que instalaram filiais e fizeram aquisições na expectativa de vender livros didáticos e paradidáticos, obras da literatura infantil e juvenil, dentre outros produtos.

O grupo Planeta, criado em 1949 na cidade de Barcelona, é considerado o maior em língua espanhola, com atuação em diferentes ramos de negócios da comunicação, incluindo um segmento editorial. Desde 1998, o grupo espanhol vinha tentando se estabelecer no Brasil, como já fizera na maioria dos países da América Latina. Em 2003, finalmente, a editora Planeta abriu uma filial para publicar livros de literatura juvenil, adulta e de não ficção, dando continuidade à efetivação de seus objetivos: tornar-se líder no mercado brasileiro. A Planeta adquiriu, em 2006, 75% da Editora Academia da Inteligência, criando o selo “Planeta Academia de Inteligência”, o qual edita livros de autoajuda, espiritualidade e negócios<sup>490</sup>.

O interesse do grupo Oceano pelo Brasil teve início na década de 1980, porém, somente nos primeiros anos do século XXI (2004), ele passou a vender livros paradidáticos, de referências e atlas, por meio de uma filial brasileira. A Edições SM, pertencente ao grupo SM, é outra empresa espanhola que também se estabeleceu no país. Desde 2004, ela vem se dedicando ao ramo de livros didáticos, tendo, inclusive, algumas obras incluídas no Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Fundamental. Por fim, a grupo francês Hachette Livre, por intermédio da empresa espanhola Anaya, adquiriu 51% da editora Escala Educacional, em 2007, passando, então, a atuar no mercado editorial brasileiro.

Fora da Europa e dos Estados Unidos, outras companhias internacionais têm desenvolvido, igualmente, negócios lucrativos com empresas brasileiras, desde os anos iniciais de 2000. A Naspers, por exemplo, com sede na África do Sul (aquisição de 30% das ações do Grupo Abril) e a Thomson Learning do Canadá (aquisição da Editora Pioneira), realizaram incorporações consideradas significativas na esfera do mercado editorial nacional, no ano de 2006.

No século XXI, os anúncios e as concretizações de novos investimentos de capitais externos no campo do mercado editorial brasileiro continuam o seu curso. O mais recente grupo editorial a empreender negócios no Brasil, segundo o quadro 6, é o inglês Penguin

---

<sup>489</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>490</sup> *Ibid.*, p. 98-99.

Books. Fundado por Allen Lane, em 1935, iniciou suas atividades com a publicação de obras acadêmicas e livros de ficção vendidos em redes de lojas, tabacarias e estações de trem. Essa destacada empresa é conhecida em escala mundial, principalmente, pelo seu catálogo, composto de obras clássicas vendidas a preços populares. Em 1970, a Penguin foi adquirida pelo grupo Pearson, quando sofreu reestruturações e adaptações necessárias para atender as novas orientações e as novas estratégias, com vistas a conquistar outros mercados mais promissores<sup>491</sup>. Com esse propósito, em 2009, a Penguin Books e a Companhia das Letras iniciaram uma parceria para a publicação, em língua portuguesa, de livros clássicos da literatura, o ponto forte do catálogo da empresa britânica. Em 2011, após um longo período de negociações, a Penguin Books finalmente adquiriu 45% da Companhia das Letras<sup>492</sup>, alcançando, assim, o objetivo de se estabelecer de forma mais efetiva no país. A Companhia das Letras, criada em 1986 por Luiz Schwarcz, é uma empresa brasileira conceituada e consolidada que se sobressai pela publicação de livros da área da literatura (adulto e infanto-juvenil) e das ciências. A associação entre o grupo editorial brasileiro e o grupo editorial inglês deu origem ao selo “Penguin & Companhia das Letras”, que já editou um conjunto significativo de obras da literatura brasileira e universal<sup>493</sup>. Luiz Schwarcz (editor e sócio majoritário da corporação que nasceu em 2011) e John Makinson (presidente executivo da Penguin Books) apresentam seus argumentos para a concretização do empreendimento entre as empresas:

(...) novas portas se abrem dentro do mundo editorial que se aproxima. A Penguin, é em nossa opinião, o melhor grupo editorial dos dias de hoje, à frente no caminho da digitalização e dos investimentos na área educacional. Tê-los como parceiros, por iniciativa de John Makinson, é o maior reconhecimento da qualidade do trabalho editorial da Companhia das Letras, da nossa devoção à boa literatura, às edições de qualidade, e principalmente aos autores nacionais. É assim que a Companhia pretende enfrentar os importantes desafios dos nossos tempos: sócia, não apenas associada, do maior grupo editorial do mundo, mantendo nossa filosofia e melhorando profundamente nossa prática editorial. Juntamo-nos a editores de tradição

<sup>491</sup> *Ibid.*, p. 26-27.

<sup>492</sup> Com a efetivação da parceria a situação acionária da nova corporação ficou configurada da seguinte forma: a Companhia das Letras constituiu uma *holding* que reunirá as ações da família Moreira Salles e da família Schwarcz (55%). Esta manterá o controle da empresa, pois é majoritária. A Penguin tornou-se sócia minoritária, uma vez que a empresa mãe, o grupo Pearson, detém 45% das ações. In: **Blog da Companhia das Letras** (05 de dezembro de 2011). Disponível em <http://www.blogdacompanhia.com.br/2011/12/penguin-se-associa-a-companhia-das-letras>. Acesso em 12/05/2012.

<sup>493</sup> Dentre as obras já editadas pelo selo Penguin & Companhia das Letras pode-se citar: “O ateneu”, de Raul Pompeia; “Antologia do teatro brasileiro”, organizado por Alexandre Mate e Pedro Moritz Schwarcz; “Crônicas escolhidas”, de Machado de Assis; “O bagaço da cana: os engenhos de açúcar do Brasil holandês”, de Evaldo Cabral de Mello; “Dom Quixote”, de Miguel de Cervantes; “Cândido ou o Otimismo”, de Voltaire; “100 aforismos sobre o amor e a morte”, de Friedrich Nietzsche. Ver o sítio da Companhia das Letras.

clássica e atitude empresarial extremamente moderna. Juntamo-nos, ainda, a um grupo educacional e editorial que gosta de livros de cultura e de educação, como nós.

Assim como o resto da Pearson (grupo líder em soluções educacionais, da qual a Penguin faz parte), estamos empenhados em desenvolver oportunidades de crescimento nos principais mercados emergentes, Brasil, Índia e China. O Brasil era a lacuna no portfólio da Penguin e este investimento nos deixa em uma posição mais forte que qualquer outra editora estrangeira neste país. Nós aprenderemos muito com o Luiz não só sobre o Brasil, mas também como construir editoras em mercados de alto crescimento. Ele e sua equipe, por sua vez, se beneficiarão da presença significativa da Pearson no mercado educacional brasileiro, da experiência da Penguin na transição do meio físico para o digital, e do nosso alcance maior nos mercados adulto e infantil<sup>494</sup>.

Pelas palavras de Luiz Schwarcz e de John Makinson, pode-se deduzir que a associação entre a Companhia das Letras e a Penguin Books foi motivada, como não poderia ser diferente, por interesses econômicos, apesar das ponderações sobre as boas intenções em prol do aprimoramento da qualidade do trabalho editorial das empresas. O que está em jogo, de fato, são as possibilidades de expansão dos negócios no campo do mercado editorial. A Companhia das Letras, ao vender 45% de suas ações para o grupo Pearson, que detém o controle da Penguin Books, estava interessada em “abrir o caminho da digitalização” do conteúdo dos livros editados por ela e, também, potencializar a sua atuação na área educacional, inclusive fazendo uma incursão no ramo dos livros didáticos, segmento que ainda não fazia parte da sua linha editorial. A Pearson, por meio da Penguin Books, por sua vez, ao fechar o negócio para atuar no Brasil, tinha em vista o crescimento de oportunidades em um dos mercados emergentes, considerado importante, juntamente com o da China e da Índia, onde a corporação inglesa já estabeleceu parceria para vender sua vasta edição de livros clássicos.

Nem sempre é possível delinear de maneira precisa o processo de internacionalização das empresas do ramo das mídias no país. As negociações entre as corporações envolvidas, na maioria das vezes, são longas, pois abrange um sistema intrincado de composição do capital a ser investido, da forma de efetivar a associação entre as organizações empresariais (*joint venture*, consórcios, fusão, aquisição, incorporação, aliança estratégica)<sup>495</sup>, bem como as

---

<sup>494</sup> SCHWARCZ, Luiz; MAKINSON, John. Penguin se associa à Companhia das Letras. Trechos das cartas de Schwarcz e Makinson aos funcionários da Companhia das Letras. In: **Blog da Companhia das Letras** (05 de dezembro de 2011). Disponível em <http://www.blogdacompanhia.com.br/2011/12/penguin-se-associa-a-companhia-das-lettras>. Acesso em 12/05/2012.

<sup>495</sup> TRICHES, Divanildo. Fusões, aquisições e outras formas de associações entre empresas no Brasil. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 31, n. 1, janeiro/março de 1996, p. 14-31. Disponível em [http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num\\_artigo=143](http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=143). Acesso em 13/04/2013.

estratégias utilizadas para atuar no mercado e os selos a serem criados ou incorporados, com o propósito de potencializar os lucros da companhia que emergirá desse processo de mundialização do capital. O caso da associação entre a brasileira Companhia da Letras e a britânica Penguin Books é um exemplo que ilustra a complexidade do movimento internacional de constituição dos grupos de mídias, no interior da sociedade capitalista no estágio monopolista.

As empresas de mídias que se instalaram no Brasil, no período de 1971 a 2011, de acordo com o quadro 6, têm na sua linha editorial um conjunto diversificado de publicações como obras de referência, livros infanto-juvenis, livros técnicos e científicos, clássicos da literatura, livros de ficção e de não ficção e, principalmente, livros didáticos. É necessário registrar que todas essas corporações, atualmente, apresentam no seu portfólio o livro na sua versão impressa e o livro na sua versão digitalizada (o denominado *e-book*).

Cabe acrescentar, ainda, que os estudos realizados apontam a forte intenção por parte dos grupos editoriais brasileiros em aperfeiçoar e intensificar a produção de livros eletrônicos (digitais), o que parece ser o segmento mais promissor do mercado editorial em todo o mundo, nos dias de hoje. Recentemente (2012), circulou na mídia a informação que os donos da rede de livrarias Saraiva do Brasil estariam analisando as possibilidades da venda dessas empresas para a Amazon.com, poderoso império do comércio varejista eletrônico dos Estados Unidos. Depois de dois anos de estudos e negociações, em dezembro de 2012, a *Amazon.com* abriu sua primeira loja virtual em território brasileiro<sup>496</sup>.

É justamente, a larga experiência da Amazon, na área de produção de livros digitais que estaria atraindo os interesses do Grupo Saraiva. Em outros termos, com essa associação, as Livrarias Saraiva poderiam agregar ao seu portfólio o conteúdo digital, largamente desenvolvido pela gigante norte americana do ramo varejista *on line*, desde a sua fundação em 1994. A Amazon, por sua vez, estaria buscando uma “empresa de boa estrutura tecnológica para expandir no Brasil”<sup>497</sup>. Desta maneira, fica claro, que as empresas ao fazerem associações com novos parceiros procuram unir o ponto forte de cada uma delas, com o propósito de potencializar a sua participação no mercado, como também abrir novos nichos de atuação e, conseqüentemente, contribuir para o processo de acumulação do capital.

---

<sup>496</sup> MANO, Cristiane. A Amazon chegou. E agora?. **Revista Exame**. Ano 46, Nº 26. São Paulo: Editora Abril, 2012, p. 74.

<sup>497</sup> ARAGÃO, Marianna. Amazon negocia com a livraria Saraiva no Brasil, diz Agência. **Folha de São Paulo On Line**. São Paulo, 2012. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1170906-amazon-negocia-com-a-livraria-saraiva-no-brasil-diz-agencia.shtml>. Acesso em 14/04/2013.

Nesse contexto, Gustavo Mello, do Departamento de Cultura, Entretenimento e Turismo da Área Industrial do BNDES, desenvolve um estudo onde analisa o futuro do setor editorial de livros no contexto de mercado criado pelo advento do livro digital. Com base em dados atualizados (2010 e 2011) sobre o movimento do mercado editorial brasileiro, o autor traça um perfil desse segmento da indústria gráfica, ressaltando as suas dimensões econômicas, como também as peculiaridades e a situação do livro no seu formato eletrônico.

Mello afirma que o livro digital batizado de *e-book* é uma nova mídia que “não consiste apenas na maneira de apresentar o conteúdo dos livros impressos, mas em uma transformação radical que vai modificar todo o processo de criação autoral, produção, publicação, distribuição, consumo etc.”<sup>498</sup>. Enfim, um universo amplo de mudanças que se encontra em gestação e que certamente vão modificar profundamente as formas de criação do conteúdo do livro, a prática da leitura (presença dos *e-readers*, leitura compartilhada) e a prestação de novos serviços<sup>499</sup>. O autor do estudo resalta que, atualmente no Brasil, ainda é inexpressiva a parcela de receita gerada pelo comércio de conteúdo digital no faturamento total do mercado editorial. Conforme dados divulgados pela CBL e pelo SNEL, a receita com o comércio de conteúdo digital em 2011, em um mercado total de R\$ 4,8 bilhões, foi de R\$ 868,5 mil<sup>500</sup>. No entanto, de acordo com o autor, nos Estados Unidos, país em que os “*e-books* vêm tendo excelente *performance* de vendas, os dados da Association of American Publishers (AAP) indicam que em 2010 eles totalizaram US\$ 878 milhões, 3,1% de um total de US\$ 27,94 bilhões de faturamento”<sup>501</sup>. Na Europa, segundo o mesmo autor, ainda que em um ritmo mais lento, o crescimento da receita com a venda dos *e-books* também tem ajudado a sustentar os principais mercados editoriais da região.

Atento a essa tendência do mercado mundial, o Ministério da Educação, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, propõe a formação de parcerias com instituições interessadas para a estruturação e operação de serviços de disponibilização de obras digitais e outros conteúdos educacionais digitais para professores, estudantes e outros usuários das escolas da rede pública<sup>502</sup>. Essa iniciativa torna evidente a intenção do governo em distribuir também, além dos conhecidos livros impresso, os

---

<sup>498</sup> MELLO, Gustavo. **Desafios para o setor editorial brasileiro de livros na era digital**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial (Economia da Cultura), n.36, setembro de 2012, p. 445-446. Disponível em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 13/abril /2013.

<sup>499</sup> *Ibid.*, p. 447.

<sup>500</sup> *Ibid.*, p. 450.

<sup>501</sup> *Ibid.*, p. 450.

<sup>502</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de Convocação 03, de 15 de outubro de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/livro-didatico/livro-didatico/edital>. Acesso em 21/01/2013.

denominados *e-books*. Isto se confirma com a publicação do Edital de Convocação para o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM de 2015) publicado em 16 de janeiro de 2013. Conforme esse Edital, pela primeira vez, as editoras poderão inscrever obras para o ensino médio de dois tipos: obra multimídia composta de livros digitais e obra impressa composta de livros impressos e PDF<sup>503</sup>. Assim, a partir de 2015, os alunos e professores dessa etapa de ensino poderão ser contemplados com livros didáticos no seu formato digital.

Com isso, o MEC dá um passo significativo na direção de ampliar novamente a área de abrangência do Programa Nacional do Livro Didático e, em decorrência, contribuir para o aquecimento do comércio de livros eletrônicos voltados especialmente para o ensino nas escolas brasileiras.

---

<sup>503</sup> BRASIL. Ministério de Educação. Secretaria de Educação Básica. Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de Convocação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD 2015), de 16 de janeiro de 2013. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/livro-didatico/livro-didatico/edital>. Acesso em 21/01/2013.

## **À GUIA DE CONCLUSÃO: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE PNLD/EM E ESTADO**

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), ação desenvolvida pelo Estado, responde pela aquisição e distribuição gratuita de livros didáticos, obras literárias e dicionários para estudantes e professores das escolas públicas de educação básica - ensino fundamental e médio, bem como as modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação do Campo.

Desde 1985 (Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985), ano em que o PNLD ganhou a formatação atual, o Ministério da Educação (MEC), junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vem introduzindo mudanças ao programa, na tentativa de aperfeiçoar e dar maior eficiência à sua operacionalização, visto que a sua abrangência em escala nacional requer uma estrutura complexa e um exército de profissionais que atuam em diferentes setores de instituições públicas e privadas. A gestão do PNLD, um programa de proporções gigantescas, envolve etapas de planejamento, execução e avaliação que ocorrem de maneira centralizada na esfera do Governo Federal, mas conta também com a colaboração das Secretarias de Estado de Educação e das instituições escolares.

Os Relatórios de Atividades e de Gestão (1997-2011) produzidos pelo FNDE, ao final de cada exercício, deixam explícitos, nas entrelinhas, os princípios e os pressupostos que orientam a execução dos programas voltados para a área educacional, em especial, daqueles considerados mais importantes, como o PNAE, PNLD, PDDE, PNATE e PNBE. Ao analisar a missão e a estrutura organizacional do FNDE, autarquia federal responsável pela execução dos referidos programas, percebe-se claramente a opção por uma administração fundamentada nos princípios da qualidade total, que elege o planejamento estratégico como instrumento basilar para definir metas, ações e programas, bem como para controlar os resultados pretendidos segundo os objetivos previamente elencados.

A estrutura organizacional das atividades empreendidas pelo FNDE, desde a sua criação em 1968 (Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968), foi passando por uma série de mudanças, com a finalidade, conforme atestam os relatórios da própria instituição, de ajustar a autarquia a um “modelo de administração gerencial moderna”, visando aumentar a eficiência e a racionalização dos recursos orçamentários captados para a execução dos programas educacionais. Com essa intenção, os gestores do FNDE afirmam que recorrem ao planejamento estratégico, pois este procura definir objetivos e quantificar as metas e ações

consideradas essenciais para “reduzir a incidência dos baixos índices educacionais e de assegurar acesso e permanência à educação de qualidade a todo cidadão brasileiro”.

É interessante ressaltar, desta maneira, que o Estado via o FNDE acredita que, através de estratégias voltadas para a eficiência e a eficácia na gestão de programas considerados importantes no conjunto das políticas de educação, poderá alcançar resultados que são traduzidos na universalização e na elevação da qualidade da educação básica.

Essa perspectiva de cunho gerencial adotada pelo FNDE/MEC está registrada de forma recorrente nos relatórios produzidos tanto durante o período que o governo esteve sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, quanto durante o período dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, o que indica certa continuidade na maneira de conceber e operacionalizar os programas educacionais em esfera nacional. O foco gerencial que permeia as políticas de educação no Brasil, desde a década de 1990, fica patente quando se observa o mapa estratégico exposto nos Relatórios de Gestão de 2007 e de 2008, que visualiza os principais “direcionadores estratégicos que balizam a atuação do FNDE”: a missão, a visão, os valores, os desafios estratégicos e os macros processos. Os valores, por exemplo, que servem de norte para o FNDE cumprir sua missão, segundo informa o referido mapa estratégico, esclarecem bem a opção pela administração gerencial abraçada pela autarquia. Tais valores são: transparência, contrato social, inclusão social, excelência, avaliação permanente e empreendedorismo.

No que tange ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), posto em destaque no universo das ações operacionalizadas pelo Ministério de Educação, fica evidente a preocupação extremada do governo com a excelência dos resultados e a potencialização dos recursos financeiros, utilizando-se para isso das referidas estratégias gerenciais. As sucessivas mudanças introduzidas no PNLD, ao longo dos anos, foram sempre justificadas como medidas necessárias para dar maior agilidade e eficiência ao programa, que tem propósitos ambiciosos, como fazer chegar às escolas públicas de todo o Brasil, milhões de livros didáticos de qualidade, precisamente antes do início do ano letivo. O FNDE, em seus relatórios anuais, frequentemente, frisa alguns aspectos que são considerados determinantes para os resultados exitosos do desempenho da execução do programa.

Um deles é o esforço realizado para cumprir as metas (física e financeira) previstas para cada uma das edições do PNLD. Tabelas e gráficos são apresentados com o intuito de demonstrar por meio de dados o quantitativo de livros didáticos adquiridos e distribuídos, número de escolas e de alunos beneficiados, como ainda para registrar os valores repassados pelo governo. Através do comparativo entre os anos de atendimento do programa são

contabilizados aumento crescente dos investimentos e dos exemplares comprados, como uma maneira de demonstrar o seu desempenho positivo e, em consequência, a melhoria da educação. O êxito no cumprimento das metas previstas pelo governo seria fruto da constante preocupação com o aperfeiçoamento da gestão do PNLD.

Outro aspecto se refere ao controle mais sistemático possível da efetivação das diferentes funções determinadas para cada um dos órgãos envolvidos na operacionalização do PNLD, com vistas a aprimorar as etapas de execução desse programa. De acordo com os documentos e normas pertinentes, podem-se relacionar, a título de exemplos, algumas atribuições a serem desenvolvidas pelas diferentes instâncias de gestão do programa, que são frequentemente colocadas como fundamentais para melhorar a eficiência da sua execução:

a) Negociação direta entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e as editoras com a finalidade de definir os preços a serem pagos pelo governo, considerando o montante de livros didáticos a ser adquirido e tendo em vista a escolha realizada pelos professores (primeira e segunda opção). A princípio, é de se esperar que o Estado, utilizando-se de seu poder de grande comprador de livros didáticos, adquira-os a preços bem menores que aqueles exigidos pelo mercado privado, o que pode significar uma economia para os cofres do Governo Federal, como foi exposto pelos dados apresentados no presente trabalho. Esse processo de negociação com as editoras é explicitado, nos Relatórios do FNDE, como uma das estratégias importantes na busca de eficácia na execução do PNLD, visto que a racionalização dos recursos para a efetivação das políticas educacionais é tida como um pressuposto fundante da administração gerencial adotada pelo Estado brasileiro nos últimos anos.

b) Distribuição dos livros didáticos adquiridos pelo PNLD por meio de uma logística cada vez mais eficiente, de maneira que não ocorra atraso na sua chegada à escola nem haja perdas entre os milhões de exemplares que são postados pelas editoras responsáveis pela sua produção e conduzidos para as centrais dos Correios. A partir de 1995, com o propósito de resolver um ponto crítico na execução do programa, o MEC/FNDE estabeleceu uma parceria com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) para realizar a distribuição das obras didáticas em todo o país. Os Relatórios do FNDE ressaltam que o trabalho desenvolvido pela ECT foi decisivo para tornar viável a complexa logística da operação de fazer chegar a todas as escolas públicas brasileiras, antes do início do ano letivo, os livros didáticos.

c) Avaliação pedagógica dos livros didáticos realizada por comissões de professores das universidades públicas do Brasil, sob a coordenação da Secretaria de Educação Básica (SEB)/MEC como uma estratégia para dar mais eficiência ao PNLD. O Ministério de

Educação, nos últimos anos, tem feito grandes esforços no sentido de aperfeiçoar o processo avaliativo das obras didáticas, pois parte do princípio de que a distribuição desse material contribuirá para a melhoria da qualidade da educação e propiciará a universalização do ensino.

O Guia de Livros Didáticos, produto do trabalho das comissões de avaliação e das equipes da Secretaria de Educação Básica, é considerado um instrumento capaz de auxiliar os professores a escolher obras de qualidade e adequadas ao desenvolvimento do processo educativo, nas escolas públicas das diferentes regiões do país. A escolha do livro didático feita diretamente pelos docentes é vista como uma questão muito relevante pelos administradores do PNLD, pois consideram que essa prerrogativa conferida aos professores dá ao programa um caráter de democratização e de corresponsabilidade na definição da qualidade das obras usadas em sala de aula.

d) Utilização de procedimentos eficazes, como promover campanhas de conscientização junto às escolas e participar de Encontros Técnicos (nacional e regional) coordenados pelo MEC, para tornar clara a necessidade de conservação e de devolução dos livros reutilizáveis, ao final de cada ano letivo, como ainda monitorar o remanejamento das obras didáticas excedentes de uma determinada escola para outra e daquelas que compõem a reserva técnica, destinada a atender novas turmas de alunos e novas matrículas. Esses procedimentos, que devem ser monitorados pelas Secretarias de Educação das unidades federadas com a participação das unidades escolares, significam uma tentativa, por parte do governo, de evitar desperdícios de recursos financeiros e uso inadequado dos livros didáticos.

Assim, o Ministério da Educação junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao implementar o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM), com a finalidade de prover as escolas públicas de livros didáticos e de outros materiais pedagógicos, de maneira a garantir “a equidade nas condições de acesso e a qualidade do ensino público brasileiro”, tem de fato empreendido um conjunto de estratégias voltadas para dar maior racionalidade e eficácia a uma política educacional que alavanca o mercado editorial no Brasil, nas últimas décadas. Esta questão foi amplamente demonstrada nesta pesquisa, por meio de dados empíricos e informações extraídas de documentos produzidos na esfera do governo e no âmbito das empresas privadas que fornecem os livros didáticos para o PNLD.

Diante do exposto, é procedente nessas considerações finais abrir espaço para examinar mais de perto a tese que orienta esta pesquisa: O Programa Nacional do Livro

Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM) é uma ação gerenciada pelo Estado indispensável ao desenvolvimento do capital, na sociedade contemporânea.

Para isso, é importante retomar o pressuposto teórico de que as ações voltadas para a educação, como em qualquer outra atividade humana, devem ser entendidas como formas de atendimento às necessidades postas por um determinado momento histórico. As funções da educação e da escola devem ser apreendidas no seio das relações sociais. Nenhum fato humano se explica por ele mesmo, mas enquanto realidade histórica, produzida pela ação concreta dos homens. Os fundamentos da educação de uma época devem, portanto, ser buscados nas leis que regulam a existência dos homens daquela época, em resumo, no modo como eles produzem as suas vidas.

A sociedade atual, anos iniciais do século XXI, atravessa mais um ciclo de crise<sup>504</sup>, conforme já foi assinalado anteriormente. Um dos sintomas que estariam evidenciando um novo período de convulsão no curso histórico do capital é a turbulência continuada que ronda o sistema financeiro global, comandado pelos grandes bancos.

Em 2008, marco inicial de um novo período de crise, por exemplo, foi ressaltada, exaustivamente, a quebradeira de muitos bancos dos Estados Unidos, país onde as leis do capitalismo encontram-se mais desenvolvidas. Este fato, gerado por problemas no mercado imobiliário estadunidense, é considerado emblemático para explicar a onda de desaceleração da economia que se alastrou para as demais regiões do mundo, em maior ou menor grau de intensidade. De acordo com a matéria da Revista Exame, de 9 de setembro de 2009,

Há um ano, Wall Street morreu. Ou, pelo menos, foi o que pareceu na semana de 15 de setembro de 2008. O Lehman Brothers quebrou, a AIG desmoronou, o Merrill Lynch entregou os pontos. Para não seguir o mesmo caminho, Goldman Sachs e Morgan Stanley tiveram de virar bancos comerciais. (...). Wall Street está de volta, e como. O Goldman Sachs anunciou em julho que nunca ganhou tanto dinheiro quanto no segundo semestre do ano, especialmente em operações de alto risco. (...). Para Wall Street, a vida pós-setembro de 2008 tem sido um baita almoço grátis. O banquete, no caso, é patrocinado pelo Estado. Ao perceber o tamanho do drama que se seguiu ao colapso do Lehman Brothers, o governo americano decidiu que a história não poderia se repetir. (...). O mercado imobiliário, onde tudo começou, deu sinais de melhora nos últimos dois meses, mas, segundo um relatório do Deutsche Bank, só atingirá o fundo do poço em 2011. Perdas com empréstimos imobiliários comerciais só agora começam a ser contabilizados. E, com o desemprego crescendo, os calotes em cartões de

---

<sup>504</sup> A crise é um fenômeno social inerente à própria estrutura do capital. Diz Marx: “Nas crises do mercado mundial estouram as contradições e os antagonismos da produção burguesa”. MARX, Karl. **As crises econômicas do capitalismo**. São Paulo: Edições Populares, 1982, p. 22.

créditos podem chegar a 150 bilhões de dólares até o fim de 2010, segundo estudo da consultoria Oliver Wyman<sup>505</sup>.

Em síntese, pode-se dizer que o desempenho do sistema financeiro global é um dos termômetros do aprofundamento da crise do capital, sendo por isso necessária a atuação firme do Estado para socorrer os bancos, com a injeção de “trilhões de dólares”, como ocorreu nos Estados Unidos nessa época. Lenin, no início do século XX, já explicava em seus estudos, o processo histórico de conformação do capital financeiro, por meio da concentração da produção, dos monopólios e fusão ou junção dos bancos com a indústria. Hoje, esse processo é a essência do modo de produção capitalista. Segundo o autor, “o século XX assinala, pois, o ponto de viragem do velho capitalismo para o novo, da dominação do capital em geral para a dominação do capital financeiro”<sup>506</sup>.

Outro elemento que evidencia o momento de crise vivido pela sociedade atual é a questão do desemprego. As pessoas são surpreendidas, a todo momento, com informações sobre o número elevado de trabalhadores que tiveram subtraídos seus empregos. As taxas de desemprego crescem de maneira acelerada, conforme os institutos responsáveis em fornecer as estatísticas sobre as condições sociais de vida dos homens na contemporaneidade. O desemprego não é mais uma prerrogativa apenas dos países denominados emergentes, ele atinge as diversas regiões do mundo, mesmo aquelas onde a economia era vista como sólida até pouco tempo. Em 1º de outubro de 2012, o Jornal Valor Econômico, on line, informava sobre o quadro sombrio do desemprego na zona do euro:

A taxa de desemprego da zona do euro ficou em 11,4% em agosto, inalterada na comparação com o mês anterior, informou hoje a agência de estatísticas Eurostat. O número de pessoas desempregadas, no entanto, subiu e atingiu novo recorde de alta, chegando a 19,196 milhões em agosto. O número representa uma alta de 34 mil na comparação com julho e alcançou o número mais alto desde janeiro de 1995. A taxa de desemprego do bloco deve subir nos próximos meses, com pesquisas mostrando que empresas planejam cortes diante das incertezas com a economia local. Além disso, o cenário internacional mostra sinais de desaceleração, em potências como China e Estados Unidos. Os dados de hoje ainda ressaltam as diferenças entre os países-membros da zona do euro. A taxa de desemprego mais baixa foi registrada na Áustria (4,5%), enquanto a Espanha (21,5%) segue com taxa mais alta. Na Alemanha, o desemprego está em 5,5%<sup>507</sup>.

<sup>505</sup> LETHBRIDGE, Tiago. A volta dos mortos vivos: especial EUA. **Revista Exame**. Ano 43, Nº 17. São Paulo: Editora Abril, 2009, p. 54-57.

<sup>506</sup> LENIN, V. I. O imperialismo, fase superior do capitalismo: ensaio popular. In: **Obras Escolhidas em três tomos**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986, p. 610.

<sup>507</sup> MOREIRA, Gabrielle. Número de desempregados bate novo recorde na zona do euro. **Jornal Valor Econômico Online**. Disponível em: <http://www.valor.com.br/internacional>. Acesso: 07/10/2012.

Como se depreende da matéria jornalística, o cenário internacional de crise que assola, desde 2011, com mais vigor os países da Europa, tem contribuído sobremaneira para agravar a situação de milhões de trabalhadores que passaram a engrossar as fileiras do chamado “exército de reserva”. Ou seja, o número de desempregados na zona do euro atingiu em agosto de 2012, o recorde de 19,196 milhões. A Espanha é o país onde a questão do desemprego se mostra mais grave, com uma taxa bastante elevada, acima de 20%, considerando a taxa estável de 5,5% da Alemanha.

Mészáros, fundamentado em dados referentes à década de 1990, reporta-se, também, à questão do desemprego como uma “doença social crônica” que atinge inclusive os países considerados de capitalismo avançado.

Na realidade, até na parte mais privilegiada do sistema do capital o desemprego em massa, a mais grave das doenças sociais, assumiu proporções crônicas, sem que a tendência a piorar tenha algum fim à vista. Somente no capitalismo avançado da Europa Ocidental existem bem mais do que vinte milhões de desempregados; há pelo menos mais uns dezesseis milhões em outros “países de capitalismo avançado”. Todos esses números ameaçadores estão registrados na forma de cifras oficiais imensamente subestimadas (ou cinicamente falsificadas); na Inglaterra, por exemplo, 16 horas de trabalho por semana (em geral associadas à miserável remuneração de 2 libras por hora a milhões de trabalhadores – ou seja: a principesca importância de 3 dólares por hora, nos valores de 1994) contam como “emprego em tempo integral” e, arbitrariamente, muitas categorias de pessoas que na verdade estão desempregadas por algum pretexto estão excluídas das estatísticas do desemprego<sup>508</sup>.

Para tentar conter uma convulsão social motivada pela crescente quantidade de trabalhadores desempregados no mundo, conforme Mészáros, os países sob o domínio do capital aplicam um “remédio” paliativo não para erradicar esse mal crônico da sociedade, mas com a intenção de dar continuidade às deficiências e disfunções geradas por ele. O remédio seria “maior disciplina no trabalho e maior eficiência, resultando de fato na redução dos níveis salariais, na crescente precarização da força de trabalho até nos países capitalistas avançados e no aumento generalizado do desemprego”<sup>509</sup>. A precarização das relações de trabalho é uma evidência clara da deterioração do sistema capitalista e da possibilidade cada vez menor do homem produzir de maneira digna a sua existência, nesta sociedade.

E o Brasil, considerado um país emergente, como tem enfrentado os reflexos da crise mundial do capital? Que estratégias o Estado tem adotado para minimizar as intempéries dos

<sup>508</sup> MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial, p. 225.

<sup>509</sup> *Ibid.*, p. 225.

mercados financeiros? Embora alguns analistas mais otimistas digam que o país tem hoje uma economia equilibrada (confiável aos investidores)<sup>510</sup>, capaz de suportar bem os efeitos da crise, sabe-se que, de alguma forma, tendo em conta a abrangência planetária das leis do capitalismo, o cenário brasileiro, certamente, também está sendo influenciado pelos efeitos da desaceleração global. O trecho da reportagem publicada na Revista Carta Capital, em 07 de março de 2012 diz:

À medida que a crise internacional ampliou-se, travando o crescimento das economias maduras, a situação complicou-se. E a produção industrial brasileira, que seguia próxima do ritmo das demais economias emergentes, passou a perder velocidade. A partir de meados de 2010, o cenário deteriorou-se ainda mais, com a indústria “andando de lado”. No ano passado, ficou estagnada, com uma variação ínfima de 0,3%<sup>511</sup>.

Belluzzo e Almeida, em outra parte dessa mesma reportagem, realizam uma análise interessante a respeito da perda de competitividade da indústria brasileira. A participação da indústria de transformação no PIB, por exemplo, sofreu queda considerável nos últimos anos. Enquanto em 2004, a participação desse ramo da indústria correspondia a 19,2%, em 2011, ela alcançou apenas 14,6%, conforme dados do IBGE. Os autores procuram explicar as razões que levaram esse setor da economia alcançar, na atualidade, resultados tão insignificantes. Reportando-se aos primórdios do processo de constituição da indústria no mundo e no Brasil, os autores colocam que os percalços desse ramo da produção (sintetizados pelo termo “desindustrialização”) não é resultado apenas das mudanças estruturais da economia contemporânea, mas envolvem, ainda, os condicionantes políticos, principalmente aqueles de matiz liberal. Para esclarecer o caso do Brasil, Belluzzo e Almeida ponderam sobre as políticas econômicas empreendidas nos anos de 1980 a 2000 e seus reflexos no desenvolvimento ou no retrocesso da área da indústria, sem deixar, deve-se acrescentar, de fazer relação com os ramos da agricultura e dos serviços<sup>512</sup>.

É necessário dizer que, além da estagnação do setor industrial (variação ínfima de 0,3%, no ano de 2011), como revela o trecho da reportagem acima e a análise feita por Belluzzo e Almeida, outros indicadores da economia podem ser usados como exemplos para

---

<sup>510</sup> Ou seja, conforme os economistas brasileiros: inflação menor, juros mais baixos, reservas internacionais robustas, maior confiança (risco-país).

<sup>511</sup> CINTRA, Luiz Antonio. Nossa indústria a perigo: a indústria paga o pato. **Revista Carta Capital**. Ano XVII, Nº 687. São Paulo: Editora Confiança, 2012, p. 35.

<sup>512</sup> BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Julio Gomes. Nossa indústria a perigo: como recuperar o vigor. **Revista Carta Capital**. Ano XVII, Nº 687. São Paulo: Editora Confiança, 2012, p. 37-41.

demonstrar que a crise internacional teve desdobramentos, também, aqui no Brasil, como era de se esperar.

A tabela 26 expõe os dados referentes a alguns dos indicadores que revelam o desempenho da economia, no Brasil, durante o período de 2007 a 2012.

Para realizar a análise do desempenho da economia nacional, no decorrer de um determinado período, toma-se, geralmente, como referência o Produto Interno Bruto (PIB). Especificamente, neste trabalho, adotou-se o PIB como taxa acumulada ao longo de um ano, em comparação com o ano anterior e como valores correntes em cada ano.

Tabela 26 – Indicadores Econômicos do Brasil – 2007 a 2012

Indicadores econômicos	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Taxa de crescimento	5,4	5,1	- 0,2	7,5	2,7	0,9
PIB Valores correntes* (R\$ em bilhão)	2.661,3	3.032,2	3.239,4	3.770,1	4.143,0	4.402,5
Saldo da Balança Comercial (US\$ em milhão)	40.032	24.958	25.272	20.147	29.793	19.416
Valor das exportações de bens e serviços (US\$ em milhão)	160.649	197.942	152.995	201.915	256.040	242.580
Valor das importações de bens e serviços (US\$ em milhão)	120.617	172.985	127.722	181.768	226.247	223.164
Taxa de inflação	4,46	5,90	4,31	5,91	6,50	5,84
Dívida externa total (US\$ em bilhões)	240,5	262,9	277,6	351,9	404,1	441,7
Taxa média anual de desemprego	9,3	7,9	8,1	6,7	6,0	5,50

Fonte: IBGE, IPEADATA e Banco Central do Brasil.

\*O valor corrente do PIB é o resultado da soma entre o valor adicionado a preços básicos das atividades (agropecuária, indústria e serviços) e os impostos sobre produtos.

\*\*Taxa média anual de juro

Observa-se, inicialmente, nos dados expostos na tabela 26, oscilações na taxa anual desse indicador econômico, com variações positivas e uma queda acentuada. No período em estudo, o PIB acumulou um crescimento mais expressivo no ano de 2010, atingindo o percentual de 7,5%. Já em 2009, houve variação negativa no PIB (-0,2). Os dados evidenciam outra constatação: a variação decrescente acentuada do PIB nos anos de 2011 (2,7%) e de 2012 (0,9%), quando se verifica que o crescimento acumulado no ano de 2010 havia sido de 7,5%.

Quanto aos valores correntes do PIB verifica-se um crescimento contínuo em todo o transcorrer do período usado para análise. Em 2012, o PIB em valores correntes alcançou um total de R\$ 4,403 trilhões, significando um crescimento de 65% em relação ao ano de 2007 (R\$ 2,661 trilhões). No entanto, a taxa de crescimento do PIB, em 2012, em relação ao ano de 2011 foi de apenas 0,9%. Grande parte dos estudiosos e analistas da economia brasileira considera essa taxa de crescimento insignificante e um indício claro dos problemas que o país vem enfrentando nesse setor da organização da sociedade.

Outros dados apresentados, nessa tabela, ajudam a explicar a situação da economia brasileira, no período de 2007 a 2012. O saldo da balança comercial brasileira apresentou nesse interregno oscilações e decréscimos, com exceção do ano de 2011, quando houve crescimento. Ao se comparar o ano de 2007, que totalizou um saldo de US\$ 40,0 bilhões e o ano de 2012, cujo saldo foi de US\$ 19,4 bilhões, constata-se uma queda acentuada no superávit da balança comercial que corresponde a um percentual de 51%, registrando uma fase de desaceleração gradual na economia do país.

A taxa de inflação é um indicador que, desde longa data, vem sendo utilizado para revelar os percalços enfrentados pela economia brasileira. De acordo com os dados da tabela 26, a taxa de inflação apresenta uma tendência constante de alta, apesar de pequenas oscilações no transcorrer da série histórica. A meta de inflação de 4,5% estabelecida pelo Banco Central do Brasil, para o período de 2005 a 2015, só não foi superada nos anos de 2007 (4,46%) e de 2009 (4,31%). Em 2011, a taxa inflacionária no país atingiu um patamar mais elevado, ou seja, alcançou o percentual de 6,50%, índice bem acima do teto estabelecido pelo Banco Central.

Outro aspecto da economia mostrado como sinalizador do desenvolvimento do país é o valor total da sua dívida externa. No Brasil, esse valor foi se acumulando de forma crescente, durante todo o período de 2007 a 2012<sup>513</sup>. No comparativo entre os anos de 2007

---

<sup>513</sup> Sítio do Banco Central (<http://www.bcb.gov.br/Pec/metase/TabelaMetaseResultados.pdf>). Acesso em 2013.

(US\$ 240,5 bilhões) a 2012 (US\$ 441,7 bilhões), constata-se um crescimento considerável da dívida externa nacional, alcançando um percentual significativo de 84%.

No cenário de turbulência da economia brasileira, um indicador importante tem apresentado um movimento positivo. Trata-se da taxa média anual de desemprego. Como pode ser constatado na tabela 26, houve uma diminuição continuada e significativa da taxa de desemprego no país durante toda a série histórica, com exceção apenas do ano de 2009. Em 2012, o índice de desemprego alcançou o seu percentual mais baixo, o que correspondeu a 5,50%. Queda considerada recorde pelo IBEGE, desde 2003, quando essa taxa era de 12,4%.

O panorama da crise que se configura nos dados apresentados e analisados tem exigido do Estado brasileiro o planejamento de estratégias e ações de grande envergadura, no sentido de buscar alternativas viáveis para minimizar a perda de fôlego do capital e, ao mesmo tempo, manter sob controle os conflitos (tensões) que crescem continuamente no interior da sociedade contemporânea<sup>514</sup>.

Na leitura dos Planos Plurianuais - PPA (2004/2007 e 2008/2011) que orientaram a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o primeiro ano de administração da Presidente Dilma Rousseff, verifica-se, entre outras coisas, a intenção do governo em enfrentar os desafios representados pelas dificuldades que a economia nacional vinha passando, em decorrência do ambiente de incerteza e de complexidade que marca o cenário internacional, no atual estágio de desenvolvimento da sociedade capitalista. São recorrentes, nos textos dos dois PPA(s), trechos que revelam a preocupação do governo em executar uma política macroeconômica capaz de acelerar o ritmo de desenvolvimento (de maneira “sustentável”) do país e, assim, contribuir com a diminuição das desigualdades sociais (“inclusão social”). O fragmento extraído do PPA, de 2004 a 2007, ajuda a compreender os propósitos do Governo Luiz Inácio Lula da Silva para os primeiros quatro anos de administração.

---

<sup>514</sup> A mídia impressa e online estampam em suas páginas, com frequência, as manifestações dos trabalhadores e da população em geral em todo o mundo contra as “políticas de austeridades” (contenção do déficit público, ajuda ao sistema bancário, redução dos salários, diminuição dos direitos sociais dos trabalhadores) empreendidas pelo Estado, com o propósito firme de salvaguardar o processo de reprodução do capital. O caso mais emblemático de movimento de luta, na atualidade, é o movimento denominado “Occupy Wall Street”, que nasceu em 2011, na cidade de Nova York, centro financeiro dos Estados Unidos e, tem se espalhado por outras regiões do mundo. Nos países da área do Euro, mais atingidos pela crise atual, também ocorrem constantes manifestações do povo contra as medidas adotadas pelo governo. No Brasil, foi divulgada pela imprensa e no site da FIESP, a presença de um movimento denominado “Grito de Alerta: em defesa da produção e do emprego”, que reuni empresários e trabalhadores sob as mesmas fileiras (“uma união inusitada entre capital e trabalho”), em prol de uma luta para tentar salvar a indústria brasileira, que tem acumulado índices de produtividade muito baixos nos últimos tempos, bem como assegurar os empregos. Este movimento social levou o governo de Dilma Rousseff (2012) lançar “pacotes econômicos” de emergência para o setor industrial.

A estabilidade macroeconômica, mais que uma mera condição inicial, é também elemento fundamental, de um projeto de desenvolvimento sustentável. Ciclos de crescimento caracterizados por uma política macroeconômica frágil e vulnerável a choques externos inevitavelmente resultam em crises, não apenas inviabilizando a continuidade do desenvolvimento, mas também prejudicando a melhoria da distribuição de renda. Neste contexto de transição, o planejamento estratégico das ações do Governo nos próximos anos será essencial para compatibilizar os objetivos de alcançar o máximo de crescimento possível, ampliar a inclusão social, reduzir o desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania com as restrições decorrentes da necessidade de consolidar a estabilidade macroeconômica no País: manutenção do ajuste do balanço de pagamentos e consequente necessidade de harmonizar o ritmo de crescimento da demanda com o da capacidade produtiva doméstica e manutenção de um superávit primário consistente com a necessidade de financiamento público ao longo do tempo<sup>515</sup>.

Verifica-se, nas entrelinhas do texto do PPA de 2004 a 2007, que o governo está disposto a empreender, como ação prioritária, uma política econômica voltada para tentar resolver as dificuldades geradas pela crise vivida pelo capital em esfera global, embora seja ressaltada, enfaticamente, a intenção de compatibilizar os objetivos de máximo crescimento com a inclusão social das pessoas menos favorecidas. As medidas, dentre outras, a serem usadas para “consolidar a estabilidade macroeconômica” são explicitadas neste extrato e pormenorizadas ao longo do Plano: ajuste do balanço de pagamentos, manutenção de um superávit primário, estímulo aos investimentos em infraestrutura (rodovias, energia elétrica, telecomunicações), expansão do consumo popular, intensificação da produtividade e dos investimentos (público e privado); incentivo à ciência e à tecnologia; criação de empregos.

Com preocupações semelhantes, o Governo da Presidente Dilma Rousseff tem, também, procurado empreender um conjunto de medidas com a finalidade de aplacar os impactos da crise, que se desenvolve desde 2008 e vem castigando a economia brasileira. Recentemente, o atual governo lançou um conjunto de medidas com o explícito propósito de tentar proteger, principalmente, o setor da indústria que declina aceleradamente devido à forte concorrência dos produtos importados de outras regiões do mundo. Dentre essas medidas, amplamente divulgadas pela mídia, podem ser citadas: concessão à iniciativa privada de volumosos recursos para a construção de rodovias e ferrovias; desoneração de gastos fiscais e incentivos financeiros, por meio do BNDES, a determinados setores da indústria, que mais sofreram queda de produtividade (têxtil, calçadistas, automotivos, móveis, dentre outros) e

---

<sup>515</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**: Brasil de Todos. Brasília: Mensagem Presidencial, 2003, p. 16. Disponível em: [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf). Acesso em 23/06/2012.

redução das tarifas de energia, a partir de 2013 (16,2% para os consumidores residenciais e entre 19% e 28% para os industriais).

É neste cenário atual da organização da sociedade capitalista, no seu estágio monopolista, em âmbitos mundial e nacional, que se procurou estudar o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM). Percebe-se que, em tempos de crise do capital, o debate a respeito das funções do Estado torna-se mais intenso. Discute-se se o Estado deve ou não deve intervir no curso do mercado. Avalia-se em que medida o Estado deve ajudar os bancos em derrocada, devido aos desequilíbrios do sistema financeiro global. Enfim, quais ações o Estado, como uma instituição que tem a sua conformação delineada no seio das relações sociais estabelecidas em um determinado momento histórico, tem realizado de fato? Logo, pode-se perguntar se o Estado é uma instância indispensável ao desenvolvimento do capitalismo na contemporaneidade.

Os estudos de Mészáros, na obra *Para além do capital*, ajudam nas reflexões acerca da natureza do Estado nos tempos atuais. Em princípio, o autor pondera que é revelador entender que essa instituição tenha emergido em consequência das mesmas exigências que deram origem às outras estruturas econômicas constituintes do capital, “complementando-as na forma da estrutura totalizadora de comando político do capital”<sup>516</sup>. Assim, o Estado moderno faria parte de uma engrenagem composta de estruturas estreitamente conectadas, de forma a dar sustentação ao processo de manutenção do capital. De acordo, com as próprias palavras do autor:

A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema. O capital chegou à dominância no reino da produção material paralelamente ao desenvolvimento das práticas políticas totalizadoras que dão forma ao Estado moderno. (...). Em sua modalidade histórica específica, o Estado moderno passa a existir, acima de tudo, para exercer o *controle abrangente* sobre as forças centrífugas insubmissas que emanam de unidades produtivas isoladas do capital, um sistema reprodutivo social antagonicamente estruturado<sup>517</sup>.

Em concordância com Mészáros, entende-se que o Estado, na atualidade, tem desempenhado uma função fundamental para dar sobrevida ao capital, que atravessa dias de extrema dificuldade, conforme foi colocado anteriormente. No contexto da crise global e local, percebe-se que o Estado, com mão forte, tem interferido de maneira decidida para tentar

---

<sup>516</sup> MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial, p. 106. (Grifos do autor).

<sup>517</sup> *Ibid.*, p. 106-107. (Grifo do autor).

salvar o capital, por meio de ações emergenciais direcionadas a determinados setores da economia afetados pelas turbulências do mercado financeiro. Parece ser uma exigência própria do momento histórico atual a presença forte do Estado<sup>518</sup>.

Braverman também discute a questão do papel do Estado, na fase monopolista do capitalismo. Conforme suas análises, desde os primórdios do capitalismo, essa instituição social tem usado o seu poder para estimular o desenvolvimento desse modo de produção, como ainda favorecer o aumento dos lucros de “grupos especiais”: os capitalistas. Porém, com a constituição do capital monopolista, as funções a serem exercidas pelo Estado vão, paulatinamente, sendo ampliadas, como também se tornando mais complexas e requintadas, como explica Braverman. Assim, com o amadurecimento do capitalismo monopolista e considerando as peculiaridades próprias de cada região, foram criadas as condições para que as atividades estatais se estendessem para além daquelas ligadas diretamente com a economia<sup>519</sup>. Com o passar do tempo, essas atividades tornam-se cada vez mais numerosas e diversificadas. A educação, segundo o autor, passa a ser um dos principais dentre os serviços (saúde pública, segurança pública, assistência social) a ser ofertado pelo Estado, visto que exercerá um papel ampliado no âmbito do capitalismo monopolista. Isto é, os serviços educacionais deverão prover necessidades de ocupação dos jovens alijados do mercado de trabalho, bem como o cuidado, a socialização da vida cidadina e a formação (alfabetização e conhecimentos matemáticos) das crianças e dos adolescentes que vivem nas cidades industrializadas e urbanizadas. Acrescenta o autor:

O requisito mínimo para “funcionar” num ambiente urbano moderno - tanto como trabalhadores quanto como consumidores – é comunicado às crianças num aparelho institucional mais do que na família ou na comunidade. Ao mesmo tempo, o que a criança deve aprender já não mais é uma adaptação ao trabalho lento e temporário no meio natural imediato, mas uma adaptação à veloz e intrincada maquinaria social que não é apropriada à humanidade social em geral, exceto o indivíduo, mas dita as fases da produção, do consumo, da sobrevivência e do divertimento<sup>520</sup>.

Além do sistema escolar, outros serviços, como a saúde pública, assistência social e segurança pública passam a ser administrados e financiados pelo Estado para atender a nova configuração social que emerge do processo de industrialização e urbanização, na sua forma

---

<sup>518</sup> Ver o artigo de Beluzzo publicado na Revista Carta Capital. BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Banqueiros na pior: tempos modernos. **Revista Carta Capital**. Ano XV, Nº 535. São Paulo: Editora Confiança, 2009, p. 68-69.

<sup>519</sup> BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987, p. 242-246.

<sup>520</sup> *Ibid.*, p. 244-245.

especificamente capitalista monopolista, decorrente dessas transformações ocorridas ao longo dos séculos XX e XXI.

A estrutura educacional construída pelo Estado para promover a formação do cidadão, que acolhe um contingente altamente expressivo de crianças, jovens e adultos nos dias atuais, conforme dados de matrículas disponíveis nos bancos de dados do INEP, movimenta os mais variados segmentos de produção da sociedade. Essa estrutura educacional envolve a indústria de construção de prédios escolares, de fornecimento de transporte e merenda escolar, de construção de mobiliário e equipamentos tecnológicos, de uniformes escolares, de materiais didático-pedagógicos (como é o caso dos livros didáticos), dentre outros. Além disso, para o funcionamento e a gestão das instituições de ensino é necessário alocação de um quantitativo crescente de trabalhadores, para executar serviços diversos como: ministrar aulas, coordenar as ações pedagógicas, desenvolver a gestão escolar, realizar as atividades administrativas, coordenar as atividades relacionadas ao uso de multimídias, oferecer apoio psicológico às crianças e jovens, e tantas outras.

Desta forma, a educação tornou-se uma área imensamente lucrativa de acumulação do capital para muitos ramos da indústria que têm a possibilidade concreta de vender seus produtos, para uma multidão crescente de consumidores que constituem o universo das instituições educacionais. De acordo com Mészáros, o Estado ao exercer as suas funções reguladoras em “sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital”, deve também assumir a “importante função de comprador/consumidor direto em escala sempre crescente”. Continua o pensador:

Nessa função, cabe a ele (Estado) prover algumas necessidades reais do conjunto social (da educação à saúde e da habitação e manutenção da chamada “infraestrutura” ao fornecimento de serviços de seguridade social) e também a satisfação de “apetites em sua maioria artificiais” (por exemplo, alimentar não apenas a vasta máquina burocrática de seu sistema administrativo e de imposição da lei, mas também o complexo militar-industrial, imensamente perdulário, ainda que diretamente benéfico para o capital) – atenuando assim, ainda que não para sempre, algumas das piores complicações e contradições que surgem da fragmentação da produção e do consumo<sup>521</sup>.

É nessa perspectiva que se procurou analisar a necessidade de implementação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio, pelo Estado no período de 2003 a

---

<sup>521</sup> MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial, p. 110.

2011. Entende-se que o Estado, ao promover a distribuição gratuita de milhões de livros didáticos (entre outros materiais escolares) por meio do Programa Nacional do Livro Didático, movimentou o mercado na sua totalidade. Isto representa uma estratégia significativa para a reprodução do capital, pois amplia sobremaneira a oportunidade de compra e venda da mercadoria livro didático, ainda mais quando se vive em tempos de encolhimento do mercado em escala mundial. Neste caso, o PNLD representa para a indústria editorial um segmento seguro e permanente de consumo dessa mercadoria, pois a cada dia novos nichos são abertos como livros para os alunos do ensino médio, da EJA e educação do campo. Os estudos dos pesquisadores Arruda e Alves corroboram com essas ideias.

Deve ser registrado nessas considerações finais que, mediante a revisão bibliográfica da produção acadêmica, constatou-se a existência de poucos trabalhos voltados para a investigação do Programa Nacional do Livro Didático, a partir de uma abordagem histórica que busca explicar essa ação do Estado na sua relação estreita (“relação orgânica”) com a dinâmica do mercado no interior da sociedade capitalista monopolista. Ainda que algumas produções procurem ressaltar as relações entre o Estado e as editoras, o processo de internacionalização dos grupos editoriais (formação de oligopólios), a concentração da venda de livros para o governo nas mãos de poucas editoras, o livro didático como uma mercadoria, não tratam a questão na sua radicalidade. Isto, de alguma forma, contribuiu para aumentar as dificuldades no desenvolvimento da presente tese.

Espera-se que este trabalho contribua com a ampliação e o aprofundamento do debate sobre o tema aqui exposto e a perspectiva que se pretendeu adotar.

## REFERÊNCIAS

### 1. Documentos e Legislações (Fontes documentais)

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

BRASIL. Decreto-Lei Nº 93, de 21 de dezembro de 1937. DOU, Seção 1, 27/12/1937, p. 25586. Coleção de Leis do Brasil, 1937, p. 422, vol. 3. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 93. Exposição de Motivos, de 15 de dezembro de 1937. DOU, Seção 1, 27/12/1937, p. 25586. Coleção de Leis do Brasil, 1937, p. 422, vol. 3. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. DOU, Seção 1, 05/01/1938, p. 277. Coleção de Leis do Brasil, 1938, p. 350, vol. 4. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1930-1939>. Acesso em 02/08/2011.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 8.460, de 16 de dezembro de 1945. DOU, Seção 1, 28/12/1945, p. 19208. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949>. Acesso em 02/08/2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969>. Acesso em 15/janeiro/2012.

BRASIL. Decreto nº 58.653, de 16 de junho de 1966. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969>. Acesso em 02/outubro/2011.

BRASIL. Decreto nº 59.355, de 04 de outubro de 1966. Disponível em: <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969>. Acesso em 02/outubro/2011.

BRASIL. Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967. Disponível em <http://www.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969>. Acesso em 02/outubro/2011.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. In: SCHUCH, Vitor Francisco (Org.). **Legislação mínima da educação no Brasil: ensino de 1º, 2º e 3º graus**. Porto Alegre, RS: Sagra, 1984.

BRASIL. Decreto nº 68.728, de 09 de junho de 1971. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979>. Acesso em 02/outubro/2011.

BRASIL. Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Disponível em <http://www.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987>. Acesso em 02/outubro/2011.

BRASIL. Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985. Disponível em <http://www.2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987>. Acesso em 02/outubro/2011.

BRASIL. Decreto nº 91.542. Exposição de Motivos nº 180, de 16 de agosto de 1985. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1980-1987>. Acesso em 02/outubro/2011.

BRASIL. Ministério de Educação. **Educação para Todos**: caminho para mudança. Brasília, 1985, v. 6, (Série MEC/85).

BRASIL. Ministério de Educação. **Política do livro didático**. Brasília, 1985, v. 12, (Série MEC/85).

BRASIL. Lei nº 7.624, de 5 de novembro de 1987. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987>. Acesso em 02/outubro/2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. In: BRASIL. Ministério da Educação **Plano decenal de educação para todos (1993-2003)**. Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano decenal de educação para todos (1993-2003)**. Brasília: MEC, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. **Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos**: 1ª a 4ª séries. Brasília: MEC/FAE/UNESCO, 1994.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documentos>. Acesso em 10/novembro de 2010.

BRASIL. Ministério de Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. Decreto nº 2.145, de 14 de fevereiro de 1997. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1997>. Acesso em 02/outubro/2011.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1998>. Acesso em 05/novembro/2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Conselho Nacional de Secretários de Educação. Secretaria de Estado de Educação de São Paulo. **Seminário Internacional**: políticas públicas do ensino médio, São Paulo, 29 a 30 de agosto de 1996. (Coletânea). São Paulo: CONSED, 1998.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades de 1997 a 2005**. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 28/08/2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão de 2006 a 2011**. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 28/08/2011.

BRASIL. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio (PCNEM)**. Brasília: MEC, SEMTEC, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual de 2004 a 2007**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2003. Disponível em <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallpa/41>. Acesso em 23/06/2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 14, de 20 de maio de 2003. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 18/10/2008.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 38, de 15 de outubro de 2003. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 12/09/2008.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria da Educação Média e Tecnológica. Edital de Convocação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM 2005), de 2003. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 19/04/2012.

BRASIL. Ministério de Educação. Secretaria de Educação Básica. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria da Educação Média e Tecnológica. **Catálogo do Programa Nacional do Livro Didático do Ensino Médio: PNLEM 2006 - Língua Portuguesa**. Brasília: MEC, SEMTEC, FNDE, 2004.

BRASIL. Ministério de Educação. Secretaria de Educação Básica. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria da Educação Média e Tecnológica. **Catálogo do Programa Nacional do Livro Didático do Ensino Médio: PNLEM 2006 - Matemática**. Brasília: MEC, SEMTEC, FNDE, 2004.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação Básica. Edital de Convocação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM 2007), de 2005. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 19/04/2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Portaria Normativa nº 7, de 05 de abril de 2007. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 19/09/2012.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 18, de 24 de abril de 2007. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 19/09/2012.

BRASIL. Ministério de Educação. Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, [s/d].

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Língua Portuguesa**: catálogo do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio – PNLEM 2009. Brasília: MEC, SEB, 2008.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução MEC/FNDE nº 51, de 16 de setembro de 2009. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 19/09/2012.

BRASIL. Ministério de Educação. Secretaria de Educação Básica. Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de Convocação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD 2012), de 04 de dezembro de 2009. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/edital-pnld-2012-ensinomedio>. Acesso em 20/09/2010.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível em [http://www..planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas). Acesso em 10/06/2010.

BRASIL. Ministério de Educação. Portaria nº 807, de 18 de junho de 2010. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 116, 21 de junho de 2010.

BRASIL. Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 29/03/2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD EJA 2011. Brasília: MEC/SECAD/FNDE, 2010. BRASIL.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Apresentação - Ensino Médio. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: História – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Química – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Geografia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Língua Portuguesa – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Biologia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Física – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Sociologia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Filosofia – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Guia de Livros Didáticos**: PNLD 2012: Matemática – Ensino Médio. Brasília: MEC/SEB, 2011.

BRASIL. Ministério de Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Edital de Convocação do Programa do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA 2014), de 18 de julho de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 21/01/2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 42, de 28 de agosto de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-legislacao>. Acesso em 19/09/2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Edital de Convocação nº 03, de 15 de outubro de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/livro-didatico/livro-didatico/edital>. Acesso em 21/01/2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação Básica. Edital de Convocação do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD 2015), de 16 de janeiro de 2013. Disponível em <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em 21/01/2013.

CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO. Sindicato Nacional de Editores de Livros. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. **Relatório de Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro**. São Paulo: CBL; SNEL; FIPE, 2006-2012.

GORINI, Ana Paula Fontenelle; BRANCO, Carlos Eduardo Castello. **Panorama do setor editorial brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n.11, março de 2000, p. 3-26. Disponível em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 01/junho/2011.

GRUPO ABRIL. **Relatório Anual do Grupo Abril 2004**. 2005. Disponível em: [http://www.abril.com.br/arquivo/relatorioanual\\_2004](http://www.abril.com.br/arquivo/relatorioanual_2004). Acesso: 22/06/2010.

GRUPO ABRIL. Editora Abril S.A. **Relatório de Demonstrações Financeiras referentes aos exercícios findos em 31 de dezembro de 2007 e de 2006 e Parecer dos Auditores Independentes**. 2008. Disponível em [http://www.grupoabril.com.br/arquivo/balanco\\_edabril-2007.pdf](http://www.grupoabril.com.br/arquivo/balanco_edabril-2007.pdf). Acesso: 4/08/2012.

GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Administração da Abril Educação: segundo trimestre de 2011 (2T11)**. 2011. Disponível em [http://www.abrileducacao.com.br/doc/doc/release\\_de\\_resultados\\_2t](http://www.abrileducacao.com.br/doc/doc/release_de_resultados_2t). Acesso: 24/agosto/2012.

GRUPO ABRIL. Editora Abril S.A. e Empresas Controladas. **Relatório de demonstrações financeiras consolidadas referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2010 e Relatório dos Auditores Independente**. 2011. Disponível em [http://www.grupoabril.com.br/\\_arquivo/EDA\\_2010.pdf](http://www.grupoabril.com.br/_arquivo/EDA_2010.pdf). Acesso: 24/agosto/2012.

GRUPO ABRIL. Abril S.A. e Empresas Controladas. **Relatório de Demonstrações financeiras consolidadas referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2010 e Relatório dos Auditores Independentes**. 2011. Disponível em [http://www.grupoabril.com.br/\\_arquivo/EDA\\_2010.pdf](http://www.grupoabril.com.br/_arquivo/EDA_2010.pdf). Acesso: 24/agosto/2012.

GRUPO ABRIL. Abril Educação S.A. **Relatório de Demonstrações Financeiras em 31 de dezembro de 2011 e Relatório dos Auditores Independentes**. 2012. Disponível em [http://www.abrileducacao.com.br/pdf/abril\\_educacao\\_4\\_TRI\\_11\\_FINAL\\_\(PUBLICACAO\).pdf](http://www.abrileducacao.com.br/pdf/abril_educacao_4_TRI_11_FINAL_(PUBLICACAO).pdf). Acesso: 24/agosto/2012.

GRUPO SARAIVA. **Relatório de Demonstrações Financeiras em 31 de dezembro de 2005 e 2004**. 2006. Disponível em [http://www.saraiva.com.br/port/anual/Anual\\_2005.pdf](http://www.saraiva.com.br/port/anual/Anual_2005.pdf). Acesso em 22/junho/2012.

GRUPO SARAIVA. **Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis 2008**. 2009. Disponível: [http://www.saraiva.com.br/port/download/anual/Anual\\_2008.pdf](http://www.saraiva.com.br/port/download/anual/Anual_2008.pdf). Acesso: 24/agosto/2012.

GRUPO SARAIVA. Relatório da Administração e Demonstrações Contábeis 2010. 2011. Disponível: [http://www.saraiva.com.br/port/download/anual\\_2010.pdf](http://www.saraiva.com.br/port/download/anual_2010.pdf). Acesso em 22/junho/2012.

MARIANI, Clemente. Exposição de Motivos: Projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, v. 68, n. 160, set./dez. de 1987, p. 623-663.

MELLO, Gustavo. **Desafios para o setor editorial brasileiro de livros na era digital**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial (Economia da Cultura), n.36, setembro de 2012, p. 429-473. Disponível em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 13/abril /2013.

PADILHA, Maria Fernanda Freire Gatto; LIMA, João Policarpo Rodrigues. **Sistema produtivo**: perspectivas do investimento em cultura. Documento Setorial. Projeto PIB/UFRJ/UNICAMP, 2009. Disponível em <http://www.projetopib.org/?p=documentos>. Acesso em 18/janeiro/2012.

SAAB, William George Lopes; GIMENEZ, Luiz Carlos Perez. **Cadeia de comercialização de livros**: situação atual e propostas e propostas para desenvolvimento (1999). Disponível em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 01/junho/2011.

SOARES, Ricardo Pereira. **Compras governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático**: uma discussão sobre a eficiência do governo. Texto para discussão nº 1307. Brasília: Ipea, 2007.

## 2. Obras sobre o livro didático

BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes. **Livro didático e saber escolar** (1810-1910). Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura – COLTED. **O livro didático: sua utilização em classe** (Material básico dos cursos de treinamento para professores primários), 1970.

ECO, Umberto; BONAZZI, Marisa. **Mentiras que parecem verdades**. São Paulo: Summus, 1980.

FRACALANZA, Hilário; SANTORO, Maria Isabel. (Coordenação). **O que sabemos sobre livro didático: catálogo analítico**. Biblioteca da UNICAMP. Campinas: Editora da UNICAMP, 1989.

FRACALANZA, Hilário; MEGID NETO, Jorge (Orgs). **O livro didático de Ciência no Brasil**. Campinas, SP: Komedi, 2006.

FREITAG, Bárbara; COSTA, Wanderley F. da Costa; MOTTA, Valéria R. **O livro didático em questão**. São Paulo: Cortez, 1997.

GATTI JÚNIOR, Décio. **A escrita da História: livro didático e ensino no Brasil** (1970-1990). Bauru, SP: Edusc; Uberlândia, MG: EDUFU, 2004.

GASPARELLO, Arlette Medeiros. **Construtores de identidades: a pedagogia da nação nos livros didáticos da escola secundária brasileira**. SP: Iglu, 2004.

GÉRAD, François-Marie; ROEGIERS, Xavier. **Conceber e avaliar manuais escolares**. Porto: Porto Editora, 1998.

NOSELLA, Maria de Lourdes Chagas Deiró. **As belas mentiras: a ideologia subjacente aos textos didáticos**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

OLIVEIRA, João Batista Araujo; BOMÉNY, Helena Maria Bousquet; GUIMARÃES, Sonia Dantas Pinto. **A política do livro didático**. São Paulo: Summus; Campinas, SP: Ed da UNICAMP, 1984.

ROJO, Roxane; BATISTA, Antônio Augusto Gomes (Orgs). **Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura da escrita**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2003.

SILVA, Paulo Vinícius Baptista. **Racismo em livros didáticos: estudo sobre negros e brancos em livros de Língua Portuguesa**. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2008.

## 3. Outros livros, artigos científicos, dissertações e teses

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGHI, Raquel; ARELARO, Lisete. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistema de ensino”

por municípios paulistas. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, SP, v. 30, n. 108, outubro de 2009, p. 799-818. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso: 1/07/2010.

ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande, MS: Ed. da UFMS; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

ALVES, Gilberto Luiz. História da educação: a produção teórica sobre o trabalho didático. In: BRITO, Silvia Helena Andrade; CENTENO, Carla Villamaina; LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). **A organização do trabalho didático na história da educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010, p. 41-59.

ALVES, Gilberto Luiz. Manuais didáticos de História do Brasil no Colégio Pedro II: do Império às primeiras décadas da República. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, SP, n. 35, setembro de 2009, p. 230-249. Disponível: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso: 24/06/2010.

ALVES, Gilberto Luiz. **Mato Grosso do Sul: o universal e o singular**. Campo Grande, MS: Ed. da UNIDERP, 2003.

ALVES, Gilberto Luiz. **O trabalho didático na escola moderna: formas históricas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?:** ensaio sobre as metáforas e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997.

ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano**. São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1982.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga; KINJO, Carolina Nunes. O programa de Construção Escolar implementado em MS, no período de 1994 a 2004: um estudo da relação educação e mercado. In: ALVES, Gilberto Luiz (org.). **Pensamento e prática educacionais: entre clássicos, instituições escolares, educadores e mercado**. Campo Grande, MS: Ed. UNIDERP, 2007, p. 165-202.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga; KINJO, Carolina Nunes; BARBOZA, Mariana Monfort. O processo de mercantilização do ensino no nível fundamental e médio, em uma capital brasileira de porte médio. **Anais da VIII Jornada do HISTEDBR**. São Carlos - SP (UFSCar), 2008, p. 1-25. Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso: 21/08/2009.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga; CARDOSO, Elizete. Expansão escolar amplia o mercado: o caso do Programa Alfabetização Solidária. **Anais da III Jornada do HISTEDBR – Região Sudeste**. Americana-SP (UNISAL), 2003. Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso em 21/09/2010.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga; KINJO, Carolina Nunes; OLIVEIRA, Leidy Diana. O segmento escolar como o “maná” do mercado editorial. **Anais da VII Jornada do HISTEDBR**. Campo Grande-MS (UNIDERP), 2007. Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso em 6/07/2011.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga; ALMEIDA, Camila Moreira. A mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. **Intermeio: Revista do Mestrado em Educação**. Campo Grande, MS, v. 11, n. 22, 2005, p. 89-110.

BATISTA, Antonio Augusto Gomes. A avaliação dos livros didáticos: para entender o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). In: ROJO, Roxane; BATISTA, Antonio Augusto Gomes (Orgs.). **Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura da escrita**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2003, p. 25-67.

BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes. Autores e editores de compêndios e livros de leitura (1810-1910)-. **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 3, set./dez. de 2004, p. 475-491. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 17/08/2010.

BORGES, Bárbara. **Um novo cenário para o negócio do livro**. São Paulo: COM-ARTE, 2009.

BRAGANÇA, Aníbal. As políticas para o livro e a leitura no Brasil: o Instituto Nacional do Livro (1937-1967). **Revista MATRIZES**. São Paulo, USP, ano 2, nº 2, primeiro semestre de 2009, p. 221-246.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BRAZ, Terezinha Pereira. **O financiamento do ensino médio da rede estadual de Mato Grosso do Sul (1996-2006)**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2008.

BRITO, Silvia Helena Andrade. A produção de manuais didáticos e o ensino de sociologia na escola média em dois momentos históricos (1935-1989). **Revista HISTEDBR On-line**. Número Especial. Campinas, SP, maio de 2010. p. 58-75 Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso em 24/06/2010.

BRITO, Silvia Helena Andrade. **Educação e sociedade na Fronteira Oeste do Brasil: Corumbá (1930-1945)**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 2001.

CABRAL, Eula Dantas Taveira. **Internacionalização da mídia brasileira: estudo de caso do Grupo Abril**. Tese de Doutorado. São Bernardo do Campo, SP: UMESP, 2005.

CAMARGO, Paulo Edyr Bueno. **O projeto de qualidade total da REME em Campo Grande – MS**. Dissertação de Mestrado. Campo Grande, MS: UFMS, 1998.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)**. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP, 2009.

CASTANHO, Sérgio. Globalização, redefinição do estado nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação**. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2003, p. 13-37.

CENTENO, Carla Villamaina. O conhecimento histórico vulgarizado: a “ditadura” do manual didático. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, SP, n. 33, março de 2009. p. 169-178. Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso em 17/08/2009.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHOPPIN, Alain. História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte. **Revista Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 3, set./dez. de 2004, p. 549-566. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 17/08/2010.

COMÊNIO, João Amós. **Didáctica Magna**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

CONDORCET. **Escritos sobre a instrução pública**. (Apresentação e coordenação Gilberto Luiz Alves). Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

DINIZ, Eli. A progressiva subordinação das oligarquias regionais ao governo central. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; GRANZIERA, Rui G. (Org.). **Getúlio Vargas e a economia contemporânea**. Campinas, SP: Ed. da UNICAMP, 1986. p. 39-48.

EARP, Fábio Sá; KORNIS, George. **A economia da cadeia produtiva do livro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1985.

EPSTEIN, Jason. **O negócio do livro: passado, presente e futuro no mercado editorial**. São Paulo: Record, 2002.

FARIA FILHO, Luciano Mendes; GONÇALVES, Irlen Antônio; VIDAL, Diana Gonçalves; PAULILO, André Luiz. A cultura escolar como categoria de análise e como campo de investigação na história da educação brasileira. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 1, jan./abril. de 2004, p. 139-159. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 27/11/2012.

FAVIERO, Iole Maria. A cartilha maternal e algumas marcas de sua aculturação. 26º Reunião Anual da ANPED/2003, GT 2 – História da Educação. Disponível em <http://www.anped.org.br>. Acesso em 02/07/2009.

FERNANDES, Magda Carvalho. **A política de acesso ao livro didático a partir do Programa Nacional do Livro Didático, entre 1985 e 2010**. Tese de Doutorado. Campo Grande, MS: UFMS, 2012.

FIGUEIRA, Pedro de Alcântara. A educação de um ponto de vista histórico. **Intermeio: Revista do Mestrado em Educação**. Campo Grande, MS, v. 1, n. 1, 1995, p. 11-15.

FIGUEIRA, Pedro de Alcântara. Ciência e história: hipóteses de trabalho. **Intermeio: Revista do Mestrado em Educação**. Campo Grande, MS, v. 8, n. 15, 2002, pp. 102-114.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. (Org). **Ensino médio: ciência, cultura e trabalho**. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004.

GALVÃO, Ana Maria de Oliveira. Circulação do livro escolar no Brasil oitocentista. 28º Reunião Anual da ANPED/2005, GT 2 – História da Educação. Disponível em <http://www.anped.org.br>. Acesso em 02/07/2009.

GATTI JÚNIOR, Décio. Estado e editoras privadas: o papel e o perfil dos editores de livros didáticos (1970-1990). **Cadernos Cedes**. Campinas, SP, v. 25, n. 67, set./dez. de 2004. p. 365-377. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 19/08/2010.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2011.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco mundial, OMC e FMI: impactos nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HALLEWELL, Laurence. **O livro no Brasil: sua história**. São Paulo: T. A. Queiroz: Ed. da Universidade de São Paulo, 1985.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **A FAE e a execução da política educacional: 1983-1988**. Tese de Doutorado. Campinas, SP: UNICAMP, 1993.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. A trajetória do Programa Nacional do Livro Didático do Ministério da Educação no Brasil. In: FRACALANZA, Hilário; MEGID NETO, Jorge. **O livro didático de Ciências no Brasil**. Campinas: Komedi, 2006, p. 18-31.

HÖFLING, Heloisa de Mattos. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, SP, Ano XXI, n. 70, abril de 2000, p. 159-170. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 17/04/2009.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1986.

KORTH, Leonardo Cláudio. **As transformações na indústria editorial de livros no Brasil e os desafios para as empresas brasileiras**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: EBAPE/CFAP/FGV, 2005.

KRAFZIK, Maria Luiza de Alcântara. **Acordo MEC/USAID – a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático – COLTED (1966/1971)**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

LENIN, V. I. O imperialismo, fase superior do capitalismo: ensaio popular. In: **Obras Escolhidas em três tomos**. São Paulo: Alfa-Omega, 1986, p. 579-671.

MARX, Karl. **As crises econômicas do capitalismo**. São Paulo: Edições Populares, 1982.

MARX, Karl. **O capital**. Livro 1, Volume II. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1989.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria de transição. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MIANUTTI, João. **Uma proposta de formação continuada de professores de biologia em Mato Grosso do Sul**: de manuais didáticos a obras clássicas no estudo da evolução biológica. Tese de Doutorado. Bauru, SP: UNESP, 2010.

MIRANDA, Sonia Regina; LUCA, Tania Regina. O livro didático de história hoje: um panorama a partir do PNLD. **Revista Educação Brasileira de História**. São Paulo, v. 24, n. 48, dezembro de 2004. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 19/08/2009.

MORAES NETO, Benedito Rodrigues. **Século XX e o trabalho industrial**: Taylorismo/fordismo, ohnoísmo e automação em debate. São Paulo: Xamã, 2003.

MORAES NETO, Benedito Rodrigues. **Marx, Taylor, Ford**: as forças produtivas em discussão. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MUNAKATA, Kazumi. **Produzindo livros didáticos e paradidáticos**. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC, 1997.

MUNAKATA, Kazume. O livro didático como mercadoria. **Revista Pro-Prosições**. Campinas, SP, v. 23, n. 3 (69), set./dez. de 2012, p. 5-66. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 16/01/2013.

MUNIZ JR., José de Souza. **O grito dos pequenos**: independência editorial e bibliodiversidade no Brasil e na Argentina. São Paulo: Balão Editorial, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1999.

NEVES, Maria Lucia Paniago Lordelo. **O manual didático de Ciências na organização do trabalho didático na escola contemporânea**. Dissertação de Mestrado. Campo Grande, MS: UFMS, 2011.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **A ajuda externa para educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial**. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

OLIVEIRA, Cátia Regina Alves; SOUZA, Rosa Fátima. As faces do livro de leitura. **Cadernos Cedes**. Campinas, SP, Ano XX, n. 52, novembro de 2000, p. 25-26. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 15/08/2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, SP, v. 30, n. 108, out de 2009, p. 739-760.

ORSO, Paulino José. Neoliberalismo: equívocos e consequências. In: LOMBARDI, José Claudine; SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTEDBR, 2007, p. 163-183.

PAIVA, Edil Vasconcellos; PAIXÃO, Léa Pinheiro. **A americanização do ensino elementar no Brasil?**. Niterói: EdUFF, 2002.

PAULANI, Leda Maria. Projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006.

PEREZ, Bruno Manuel Mandelli. **A Abril e a Naspers: um estudo de caso do capital estrangeiro na mídia brasileira**. Monografia de conclusão do Curso de Comunicação Social (habilitação em Jornalismo). São Paulo: USP, 2008.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

POCHMANN, Márcio. Economia brasileira hoje: seus principais problemas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

ROSEMBERG, Fúlvia; BAZILLI, Chirley; SILVA, Paulo Vinicius Baptista. Racismo em livros didáticos brasileiros e seu combate: uma revisão da literatura. **Revista Educação e**

**Pesquisa.** São Paulo, v. 29, n. 1, jan./jun. de 2003, p. 125-146. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em 17/04/2009.

RUIZ, Antonio Ibañez. Apresentação. In: FIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Ensino médio: ciência, cultura e trabalho.** Brasília: MEC, SEMTEC, 2004.

SANFELICE, José Luís. Fontes e história das políticas educacionais. In: LOMBARDI, José Claudinei; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Orgs.). **Fontes, história e historiografia da educação.** Campinas: Autores Associados, 2004, p. 97-108.

SANFELICE, José Luís. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Maria Regina Martins; SILVA, Tânia Mara T. (Orgs.). **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas.** Campinas, SP: Autores Associados; HISTEDBR; UNISAL, 2005, p. 177-185.

SANFELICE, José Luís. O Estado e a política educacional no regime militar. In: SAVIANI, Dermeval (Org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira.** Vitória, ES: EDUES, 2010, p. 317-342.

SANTOS, Cibele Mendes Curto. **O livro didático do ensino fundamental: as escolhas do professor.** Dissertação. Paraná: UFPR, 2007.

SAVIANI, Dermeval. O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação. In: SAVIANI, Dermeval (Org.). **Estado e as políticas educacionais na história da educação brasileira.** Vitória, ES: EDUES, 2010, p. 15-44.

SCHIFFRIN, André. **O negócio dos livros: como as grandes corporações decidem o que você lê.** Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2006.

SCHIFFRIN, André. **O dinheiro e as palavras.** São Paulo: BEI Comunicações, 2011.

SCHUCH, Vitor Francisco (Org.). **Legislação mínima da educação no Brasil: ensino de 1º, 2º e 3º graus.** Porto Alegre, RS: Sagra, 1984.

SENNA, Ester. “Welfare State” e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social. In: SENNA, Ester (Org.). **Trabalho, educação e política pública.** Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003.

SILVA, Paulo Vinicius Baptista. Racismo discursivo e avaliações do Programa Nacional do Livro Didático. **Intermeio: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação.** Campo Grande, MS, v. 12, n. 24, 2006, p. 24-25.

SILVA, Salomão L. Quadros. A era Vargas e a economia. In: D'ARAUJO, Maria Celina. **As instituições brasileiras da era Vargas.** Rio de Janeiro: EdUERJ; Ed. FGV, 1999.

SILVA, Vitória Rodrigues. **Concepções de história e de ensino em manuais para o ensino médio brasileiros, argentinos e mexicanos.** Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2009.

SOUZA, Ana Aparecida Arguelho. Manuais didáticos de ensino de Língua e Literatura na modernidade: gênese e desenvolvimento histórico. **Revista HISTEDBR On-line**. Número Especial. Campinas, SP, maio de 2010, p. 6-19. Disponível em <http://www.histedbr.fae.unicamp.br>. Acesso: 24/06/2010.

SOUZA, Ana Aparecida Arguelho. Manuais didáticos: formas históricas e alternativas de superação. In: BRITO, Silvia Helena Andrade; CENTENO, Carla Villamaina; LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval (Orgs.). **A organização do trabalho didático na história da educação**. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2010, p. 121-145.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O banco mundial e as políticas públicas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 125-193.

TRICHES, Divanildo. Fusões, aquisições e outras formas de associações entre empresas no Brasil. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 31, n. 1, janeiro/março de 1996, p. 14-31. Disponível em [http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num\\_artigo=143](http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=143). Acesso em 13/04/2013.

#### 4. Mídia impressa e online

ARAGÃO, Mariana. Amazon negocia com a livraria Saraiva no Brasil, diz Agência. **Folha de São Paulo Online**. São Paulo, 2012. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado>. Acesso em 14/04/2013.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Banqueiros na pior: tempos modernos. **Revista Carta Capital**. Ano XV, Nº 535. São Paulo: Editora Confiança, 2009.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Julio Gomes. Nossa indústria a perigo: como recuperar o vigor. **Revista Carta Capital**. Ano XVII, Nº 687. São Paulo: Editora Confiança, 2012.

BRASIL. Presidência da República do Brasil. Discursos proferidos pela Presidente Dilma Rousseff (2012). Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos>. Acesso em 10/10/2012.

CINTRA, Luiz Antonio. Nossa indústria a perigo: a indústria paga o pato. **Revista Carta Capital**. Ano XVII, Nº 687. São Paulo: Editora Confiança, 2012.

LETHBRIDGE, Tiago. A volta dos mortos vivos: especial EUA. **Revista Exame**. Ano 43, Nº 17. São Paulo: Editora Abril, 2009.

MANO, Cristiane. A Amazon chegou. E agora?. **Revista Exame**. Ano 46, Nº 26. São Paulo: Editora Abril, 2012.

MEYER, Carolina; COSTA, Melina. Felizes para sempre?. **Revista Exame**. Ano 43, Nº 10. São Paulo: Abril Cultural, 2009.

MOREIRA, Gabrielle. Número de desempregados bate novo recorde na zona do euro. **Jornal Valor Econômico Online**. São Paulo, 2012. Disponível em <http://www.valor.com.br>. Acesso em 07/10/2012.

SCHWARCZ, Luiz; MAKINSON, John. Penguin se associa à Companhia das Letras. Trechos das cartas de Schwarcz e Makinson aos funcionários da Companhia das Letras. In: **Blog da Companhia das Letras** (05 de dezembro de 2011). Disponível em [http://www.blog da companhia.com.br/2011/12/penguin-se-associa-a-companhia-das-lettras](http://www.blog.da.companhia.com.br/2011/12/penguin-se-associa-a-companhia-das-lettras). Acesso em 12/05/2012.