



AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O LIVRO DIDÁTICO DIANTE DA REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO: a experiência do Livro Didático Público do Paraná

Marcelo Nogueira de Souza¹
Luis Henrique Zanon Franco de Macedo²
Rodrigo Viana Fraiz³
Talita Raquel Tiepolo⁴

RESUMO

O artigo analisa o livro didático público do Paraná, considerado uma proposta inovadora em um contexto onde o mercado tende a interferir cada vez mais nas políticas educacionais. Pelo fato de permitir o livre acesso a seu conteúdo e, também por valorizar o trabalho docente, através da elaboração e do trabalho em conjunto, o livro didático público do Paraná se apresenta como uma proposta mais ampla de gestão democrática do ensino, contribuindo para a melhoria do ensino público de qualidade.

Palavras-Chave: Políticas Educacionais, Livro Didático, Gestão Democrática.

ABSTRACT

The article analyzes the textbook public Paraná, considered an innovative proposal in a context where the market tends to interfere increasingly in educational policies. Because they allow free access to its contents, and also by enhancing the teaching profession through the development and work together, the public Paraná textbook presents itself as a larger project of democratic management of education, contributing to improvement of quality public education.

Keywords: Educational Policy, Textbook, Democratic Management.

1 INTRODUÇÃO

O livro didático, além de se constituir numa poderosa ferramenta pedagógica, sempre exerceu um papel de grande importância na política educacional brasileira. A trajetória oficial da política do livro didático no Brasil teve início em 1929 com a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), culminando com a aprovação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em 1985 e que está em vigor até hoje. Esse

¹ Mestre. Universidade Federal do Paraná – UFPR. marcelonoma@gmail.com

² Mestre. Universidade Federal do Paraná – UFPR.

³ Bacharel. Universidade Federal do Paraná – UFPR. rodrigofraiz@hotmail.com

⁴ Estudante. Universidade Federal do Paraná – UFPR



programa tem sido apontado como um modelo de sucesso, apresentando, no entanto, dificuldades decorrentes – entre outros fatores – da ação de empresas que comprometem a publicidade do processo de escolha, interferem indevidamente na escolha do professor, além de restringirem o acesso público ao livro.

Assim, em um contexto como o do Brasil, onde as políticas educacionais ainda são fortemente influenciadas por Organizações Internacionais, a questão da escolha desse tipo de livro torna-se complexa, indo além da opção apresentada pelo professor. O PNLD destaca a necessidade da participação democrática do professor no processo de seleção dos livros didáticos. Nesse sentido, num momento onde o mercado tende cada vez mais a interferir nas políticas públicas – fazendo com que, nas palavras do educador Demerval Saviani⁵, “as editoras se tornem uma espécie de concessionárias de serviços públicos” – a proposta do Livro Didático Público do Paraná, representa uma ação positiva em favor da melhoria da educação pública; uma vez que, como o trabalho pretende demonstrar, foi concebida dentro de um contexto mais amplo de gestão democrática do ensino.

2 ESTADO X MERCADO: O livro didático em questão

O termo “política” tem inúmeros significados, estando seu conceito diretamente relacionado ao poder do Estado – ou sociedade política – no sentido de atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido e ao exercício do domínio exclusivo sobre um território e da defesa de suas fronteiras.

As políticas públicas estão inseridas neste contexto de correlação de forças, e é através desse confronto entre os grupos sociais definidos que surgem as possibilidades para implementar sua face social, em um equilíbrio instável de compromissos, empenhos e responsabilidades. Assim, as políticas públicas de caráter social – dentre as quais a educação – adquirem uma importância estratégica para o Estado capitalista, particularmente durante a década de noventa, diante da subordinação da política econômica do governo brasileiro, durante essa década, às exigências das instituições financeiras multilaterais.

Como analisa José Luis Sanfelice:

⁵ Em entrevista à Agência Estadual de Notícias do Paraná, em 22 de outubro de 2007.



Já que a escola pública, em seus diferentes níveis e modalidades, tem sido necessária ao capitalismo, é melhor incluí-la na orquestra sob a regência de uma mesma batuta, do que viabilizar que ela desafine. As economias locais, os Estados nacionais [...] não importa mais a nomenclatura que se use com suas respectivas políticas educacionais para os seus sistemas públicos de ensino, vão gradativamente sendo obrigados, mas também com o consentimento de representantes locais, a dançarem uma única música [...]. Internamente as situações vão se repetindo em nível estadual [...] Garantidos os interesses privatistas, a escola pública que vai sobrevivendo por necessidade do capital [...] tem que ser afinada pela mesma regência para que, apesar dos resultados adversos, a vitória final seja do contendor por enquanto mais forte: o capital (SANFELICE, 2002, p. 16-17).

Como analisa Apple (1997), a constituição do “conhecimento oficial” escolar e, em particular, dos livros didáticos está fortemente entrelaçada com as relações de poder estabelecidas historicamente com base no contexto político, econômico e cultural.

Assim, a trajetória oficial do livro didático no Brasil – que teve início, como política de Estado, um ano antes do Estado Novo de Vargas – vai ser fortemente influenciada pelos contextos históricos subseqüentes. Ou seja, as políticas educacionais serão usadas como importantes instrumentos do aparelho ideológico do Estado.

O setor educacional foi um dos principais meios para Getúlio Vargas conseguir legitimidade frente às classes trabalhadoras. Nesse sentido, o professor seria uma peça chave para se atingir esse propósito, o que fica elucidado no trecho a seguir:

[...] a educação nacionalista [...] é hoje o primeiro dever e o desígnio supremo de todos os que, como educadores e mestres, se entregam à obra evangélica de iluminar, semear, povoar e enriquecer a alma jovem e ardente do Brasil, generosa e grande, bela e opulenta como seu próprio território. Diante de uma e de outro, antes do professor está o patriota, o soldado de sua bandeira, o operário de sua unidade, o pregoeiro do seu destino, o paladino de sua honra, o garimpeiro de sua história, o sacerdote de sua imortalidade (LOBO, 1941, p. 49).

A educação nesse período foi marcada pelo dualismo, assim, os estudantes oriundos das camadas médias e altas da sociedade teriam direito a um “ensino de qualidade” que os possibilitaria chegar à universidade, já para às classes menos favorecidas restava o ensino “profissionalizante precoce”, voltado para o mercado de trabalho, atendendo assim aos desejos da classe empregadora, ratificando, dessa forma, a ordem dominante.



Nesse sentido, para o cumprimento das metas estabelecidas, o livro didático se tornaria um importante aliado. E, durante os anos em que vigorou o regime militar no Brasil, a educação, novamente, foi um dos meios mais eficazes para difundir sua ideologia legitimadora e, assim, as políticas educacionais elaboradas e postas em prática no período, respaldaram a expansão quantitativa das escolas públicas, porém, sem preocupação com os aspectos qualitativos.

No entanto, o início da esperada, retomada democrática no Brasil, coincidiria com uma nova crise do capitalismo mundial e, de acordo com Peroni (2008), as estratégias apontadas para sua superação – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva, terceira via, e a adoção do modelo de administração gerencial em substituição à burocrática, entre outras – passam a conduzir a redefinição do papel do Estado, diminuindo a sua atuação como executor das políticas públicas. Ou seja, a redemocratização fará com que o país viva a tensão entre ter conquistado direitos, inclusive na legislação, mas a dificuldade de implementá-los.

Dessa maneira, como analisa José Celso Cardoso Jr.:

[...] assiste-se, desde princípios da década de 90, ao desmonte precoce de um arcabouço institucional que um dia pretendeu ser o embrião de um Estado de Bem-Estar Social para o conjunto da população, mas que, na verdade, nem chegou à fase adulta, sepultando, até prova em contrário, as esperanças de construção de uma nação verdadeiramente soberana e justa (CARDOSO JR., 2002, p.903).

Nesse contexto, ganham destaque os princípios do mercado competitivo e da reestruturação produtiva, reforçando a relação entre Estado e mercado, bem como ressaltando a dinâmica entre poder público e privado. O Consenso de Washington de 1989 formalizou tais recomendações num receituário com impacto mundial sobre o conceito-padrão de boa governança.

E assim, as novas tecnologias, criadas e postas a serviço do capital estão produzindo um retorno à extração de mais-valia absoluta, onde há o predomínio financeiro sobre a atividade produtiva e uma reconcentração da renda em escala mundial, seja no plano pessoal, seja entre nações e regiões do mundo. De acordo com ANAU (2006):

Equilíbrio fiscal, política monetária “neutra”, liberdade total aos mercados e aos fluxos de bens e de capitais, desregulamentação geral e privatização dos setores produtivos sob controle estatal, são as principais conseqüências práticas desta escola (ANAU, 2006, p. 6).



A adoção dessa política neoliberal influenciará a elaboração do Programa Nacional do Livro Didático, estabelecido em 1985 e que tinha o objetivo de universalizar o acesso ao livro didático para os alunos do ensino fundamental da escola pública, uma vez que o Banco Mundial privilegiava a adoção de programas como este ao conceder empréstimos para países da América Latina. Mas ficará ainda mais explícito com a aprovação da Lei de Diretrizes e bases da educação nacional (LDB) de 1996.

Apesar de o Estado – através da LDB(1996) – estabelecer como princípios “a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber”, bem como “o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas”, o “mercado” ainda restringe essas práticas através de legislações que regulam as práticas de produção, circulação e consumo de bens intelectuais.

O fato de os livros didáticos representarem, de acordo com Ortellado (2009), o setor mais relevante do mercado editorial brasileiro – respondendo por 37% dos títulos, 61% dos exemplares e 42% do faturamento de todo mercado – e ainda, pelo fato de metade desse setor ser destinada a compras governamentais – por meio de diversos programas, mas, sobretudo, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) – faz com que o mercado editorial interfira de maneira indevida na escolha do professor, pois o poder de publicidade das editoras condiciona a decisão do docente. De acordo com Ortellado (2009):

É por esse motivo que as compras governamentais são tão concentradas. Setenta por cento dos livros adquiridos vêm de apenas quatro grupos empresariais: FTD, Abril Educação, Santillana e Saraiva. São esses grupos que determinam, em última instância, o livro que será adotado e que muitas vezes é a base para a estruturação do currículo da disciplina (ORTELLADO, 2009, p. 9).

Essa interferência indevida do mercado inviabiliza a consolidação de estratégias que dêem conta do conteúdo democrático apontado em nossa Carta Magna.

De acordo com Aguiar (2009):

A lei de direito autoral vigente não é pensada em termos de reprodução digital, pois desconsidera as mudanças sociais e comportamentais advindas do avanço das tecnologias. Para enfrentar esse cenário de constantes mudanças, há urgência em construir e implementar novos ambientes institucionais a fim de reunir, organizar, produzir, armazenar, compartilhar e disseminar informação e conhecimento (AGUIAR, 2009, p.10).



Assim, a proposta do Livro Didático Público do Paraná, representa uma ação positiva em favor da melhoria da educação pública brasileira, tendo sido concebida dentro de um contexto mais amplo de gestão democrática do ensino; permitindo a toda comunidade o livre acesso aos seus conteúdos.

3 O LIVRO DIDÁTICO PÚBLICO DO PARANÁ: uma proposta inovadora

O princípio da gestão democrática faz-se presente tanto no texto constitucional quanto na atual Lei de Diretrizes e Bases (LDB n.º 9394/96). Embora tal princípio, muitas vezes, pareça de difícil execução, em razão das práticas implementadas pelas atuais políticas governamentais – dentre as quais se inclui a Política Nacional do Livro Didático (PNLD) – há projetos inovadores que têm contribuído para um redesenho da organização escolar, no sentido do incremento no grau de participação dos atores envolvidos. É nesse sentido que se destaca a proposta do livro didático público do Paraná, criado em 2003 pelo Departamento de Ensino Médio da Secretaria de Estado da Educação do estado.

Segundo o manual de orientação:

[...] o projeto objetiva viabilizar meios para que os professores pesquisem e aprimorem seus conhecimentos, produzindo, de forma colaborativa, textos de conteúdos pedagógicos, com base nas Diretrizes Curriculares do Ensino Fundamental e Médio e seus conteúdos estruturantes, nas disciplinas de cada nível de ensino, a saber: Língua Portuguesa/Literatura, Matemática, Física, Química, Biologia, Ciências, Educação Física, Arte, Educação Artística, Língua Estrangeira Moderna (Inglês/Espanhol), Geografia, História, Sociologia, Filosofia, Ensino Religioso (PARANÁ, 2007, p. 3).

O modelo editorial nasceu com a proposição e a construção de um projeto denominado “Folhas⁶”, que se constituíram em textos elaborados por professores do Ensino Médio, no contexto de uma proposta mais ampla de formação continuada de professores e de recuperação da qualidade de ensino nas escolas públicas (HUTNER, 2009, p.12).

Após a construção do texto, o mesmo passa por uma etapa de validação que se inicia na escola, passa pelo Núcleo Regional de Educação e, por fim, chega ao

⁶ De acordo com Schlesener (2009), o nome “Folhas” inicialmente se apresentou no imaginário como “palavras ao vento”, isto é, fragmentos de reflexões que, aos poucos, tomavam forma num pensamento organizado e coerente sobre um determinado assunto. Os professores do Ensino Médio, estimulados ao exercício da escrita a partir de suas práticas pedagógicas apresentaram interessantes reflexões sobre o conteúdo de suas disciplinas, lidos e enriquecidos por um trabalho de acompanhamento e de crítica.



Departamento de Educação Básica, responsável pela publicação na página da Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR). Como analisa Hutner (2009):

Este processo de idas e vindas do texto é fundamental e entende-se que o professor está em pleno processo de formação continuada, pois, a cada sugestão e consideração feita pelos professores colegas da escola, dos Núcleos Regionais de Educação e do Departamento de Educação Básica, ele consegue amadurecer seu texto (HUTNER, 2009, p.13).

A partir dos textos publicados, inicia-se um processo de seleção que se concretiza em grupos por disciplinas orientados por consultores e, a partir dessa experiência de trabalho coletivo dá-se início a produção do Livro Didático. Assim, essa experiência representa, além de uma ampliação do conceito de gestão democrática, uma forma de valorizar o trabalho e o conhecimento do professor; uma vez que a publicação de “Folhas” no Portal da SEED-PR possibilita ao professor pontuação⁷ para o avanço na carreira.

Depois de finalizados, os livros são distribuídos gratuitamente a todos os alunos das escolas públicas do Estado, além de serem disponibilizados integralmente na Internet, também em versão Braille (que é uma determinação desde 2001, quando o PNLD ampliou sua área de atuação e começou a atender, de forma gradativa, os alunos portadores de deficiência visual que estão nas salas de aula do ensino regular das escolas públicas) o que possibilita aos interessados o acesso, fato importante para a qualidade da educação.

Além disso, o projeto “Folhas” se insere em um novo contexto de didática onde a valorização do conhecimento é tomada como base para uma reflexão voltada para explicitar problemas da vida diária, procurando estabelecer uma interlocução com o leitor-aluno. Nesse sentido, como destaca a SEED-PR:

[...] é preciso que o professor tenha uma ação consciente e analítica para não praticar uma leitura em que o texto seja um fim em si mesmo. O domínio do texto é necessário. O problema está no formalismo e no tecnicismo estrutural da leitura, que desconsidera, quando não descarta, a necessidade da compreensão do contexto histórico, social e político de sua produção, como também da sua própria leitura (PARANÁ, 2008).

E, sendo a escola uma das protagonistas na formação de cidadãos críticos, o professor deve utilizar o livro didático com responsabilidade e comprometimento. É necessário pensar a elaboração do material didático – tomando por base os conceitos

⁷ A resolução nº 2328/2008, Art. 6.º, inciso VII, determina que “as produções de material didático-pedagógico para utilização na Rede Estadual de Educação Básica e Profissional e outras produções contarão pontos para o avanço na carreira no estado.



de *campo* e *habitus* de Pierre Bourdieu – como uma *tomada de posição* dentro de um *campo* específico da produção intelectual e acadêmica, bem como também um bem cultural. Dentro dessa perspectiva o objeto estudado passa a ser associado a um conjunto de idéias e oposto a outras possíveis idéias. Assim, é imprescindível refletir em relação aos conteúdos explorados em sala de aula, verificando as possibilidades e também os limites do livro didático no processo de ensino-aprendizagem.

4 CONCLUSÃO

O livro didático sempre exerceu um papel de grande importância na política educacional brasileira. Sua trajetória oficial como política pública teve início em 1929 com a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), culminando com a aprovação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em 1985, estando – após algumas reformulações – em vigor até hoje. Esse programa tem sido apontado como um modelo de sucesso, apresentando, no entanto, dificuldades decorrentes – entre outros fatores – da ação de empresas que comprometem a publicidade do processo de escolha, interferem indevidamente na escolha do professor, além de restringirem o acesso público ao livro.

Nesse contexto, a proposta do governo do Paraná de estabelecer o livro didático público – distribuindo-os gratuitamente a todos os alunos das escolas públicas do Estado, além de disponibilizá-los integralmente na internet, o que possibilita aos interessados o acesso, fato importante para a qualidade da educação – representa uma ação positiva em favor da melhoria da educação pública brasileira, tendo sido concebida dentro de um contexto mais amplo de gestão democrática do ensino. Além disso, o projeto também representa uma forma de valorizar o trabalho e o conhecimento do professor; uma vez que a publicação de “Folhas” no Portal da SEED-PR possibilita ao professor pontuação para o avanço na carreira.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Francisco Lopes. Direitos Autorais e Movimento de Acesso Aberto: convergências e divergências em Debate. São Paulo: Ação Educativa. Observatório da Educação, 2009 (Desafios da Conjuntura, v.1, n.27, ago. 2009).



ANAU, Roberto Vital. Estado e Mercado: uma resenha histórica. Programa Cultura e Pensamento. Ministério da Cultura. Brasília. 2006. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/085/85anau.htm> >. Acesso em: 12 de Fevereiro de 2011.

APPLE, Michel W. *Conhecimento Oficial: a educação democrática numa era conservadora*. Tradução Maria Isabel Eelweiss. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

Bourdieu, Pierre. *As Regras da Arte*. São Paulo, Companhia das Letras. 1996.

CARDOSO, Jr. José Celso. Reforma do Estado e desregulamentação do trabalho no Brasil, nos anos 90. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol. 23, nº2, 2002.

HUTNER, Mary Lane. Projeto Folhas: desenvolver o professor como produtor do conhecimento. *Observatório da Educação*, v. 1, p. 12-13, 2009.

LOBO, Cel. Ayrton. "O que o estado Nacional espera do professor". *Ciência Política*, mar. 1941.

ORTELLADO, Pablo. Uma política de direito autoral para o livro didático. São Paulo: Ação Educativa. *Observatório da Educação*, 2009 (Desafios da Conjuntura, v.1, n.27, ago. 2009).

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Manual do Projeto Folhas SEDI TEC. Curitiba, 2007.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Ensino. Departamento de Ensino Medio. 2008.

PERONI, Vera Maria Vidal. Políticas Públicas e Gestão da Educação em Tempos de Redefinição do Papel do Estado. In: XII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Itajaí. 2008.

SANFELICE, J. L. . Prefácio. In: SILVA, Maria Abadia da. *Intervenção e consentimento - a política educacional do Banco Mundial*. São Paulo: Autores Associados, 2002.

SCHLESENER, Anita Helena. Políticas Públicas do livro didático: a experiência do Paraná (on line). *Cadernos de Pesquisa Pensamento Educacional*, v. 3, p. 49-62, 2009.