



O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD) POR QUEM O FEZ: ENTREVISTAS COM SETORES DE AVALIAÇÃO E DE ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE LIVROS.

Gabriel Pinto de Bairro¹

RESUMO: O presente artigo objetivou a análise de entrevistas estruturadas realizadas em 2018 com profissionais que atuam e/ou atuaram na concepção, realização e avaliação institucional e pedagógica do Programa Nacional de Livros Didáticos (PNLD) desde o início do século XXI. Partindo do princípio que o livro didático é uma mercadoria educacional, verificou-se nas entrevistas tanto por parte institucional quanto dos avaliadores das coleções que existe concentração no programa de livros, e que sua execução – a partir dos editais sucessivos de convocação para sua elaboração – concretiza a concentração de mercado, tendo em vista a especificidade exigida pelo programa. A análise também observou a concretização das avaliações tendo em vista pontos de relação com os autores de livros didáticos, e os cerceamentos a partir das exigências do edital. Buscou-se, ainda, a realização de um breve resgate histórico das primeiras avaliações do PNLD Geografia, na tentativa de documentar sua materialização nas primeiras décadas do período descrito. Nas considerações finais, houve a tentativa de contribuir com a discussão dos próximos avanços pensados para os PNLD subsequentes, tendo como base a realidade escolar brasileira na contemporaneidade.

Palavras-chave: PNLD, Livro Didático, Geografia, Ensino de Geografia.

RESUMEN

Este artículo tuvo como objetivo analizar entrevistas estructuradas realizadas en 2018 a profesionales que laboran y/o han trabajado en el diseño, implementación y evaluación institucional y pedagógica del Programa Nacional de Libros de Texto (PNLD) desde principios del siglo XXI. Asumiendo que el libro de texto es un material educativo, se verificó en las entrevistas tanto de la parte institucional como de los evaluadores de las colecciones que existe una concentración en el programa del libro, y que su ejecución - a partir de los sucesivos edictos que exigen su elaboración - logra la concentración de mercado, teniendo en cuenta la especificidad requerida por el programa. El análisis también observó la realización de las evaluaciones en vista de los puntos de relación con los autores de los libros de texto, y las restricciones basadas en los requisitos del edicto. También se intentó realizar una breve revisión histórica de las primeras evaluaciones de la Geografía del PNLD, en un intento de documentar su materialización en las primeras décadas del período descrito. En las consideraciones finales, se intentó contribuir a la discusión de los próximos avances pensados para el posterior PNLD, a partir de la realidad escolar brasileña contemporánea.

Palabras-clave: PNLD, Libros de texto, Geografía, Enseñanza de Geografía.

¹ Pós-Graduando do Curso de Geografia na Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, câmpus de Rio Claro, gbairro@gmail.com.



INTRODUÇÃO

Este artigo² traz em seu corpo entrevistas realizadas entre maio e outubro de 2018 para aprofundar as análises sobre o livro didático de Geografia no Brasil e as políticas públicas que embasam a produção deste material no país. O objetivo deste é a divulgação das entrevistas realizadas como parte do trabalho referenciado, analisando diferentes propostas de análise sobre o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) sobretudo a partir da consolidação dos processos de avaliação na área de Geografia ainda no início do século XXI.

A pesquisa inicial tinha como objetivo o estudo da estruturação histórica do PNLD desde a década de 1930 quando de sua consolidação no Estado Novo. Naquele momento, a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) esteve estruturada como um importante passo inicial de consolidação das relações entre Estado e produção didática no Brasil, sendo o primeiro marco estrutural da relação que, desde então, atravessou períodos de maior ou menor investimento e participação estatal e em diferentes intensidades de intervenção nos conteúdos. Contudo, a relação entre produção didática e Estado sempre esteve também articulada à produção do currículo oficial, aproximando-se dos ideais educativos de cada tempo. Este artigo, porém, objetiva a análise de entrevistas realizadas com pessoas atuantes no PNLD da Geografia em diferentes períodos, buscando observar as relações entre suas falas com aspectos do programa de livros brasileiro. Ainda busca verificar sob quais aspectos se faz o PNLD de modo geral, tendo por base a entrevista cedida por uma pessoa diretamente vinculada ao programa.

Aqui, define-se o livro didático não somente enquanto material escolar. Para além de uma definição a partir de seu uso e sua capacidade de estruturar a ação dos professores em sala de aula, este material é definido como uma mercadoria educacional (MUNAKATA, 1997; 2012), ao serem analisadas as condições concretas de sua produção e as relações que emanam do mesmo. Assim – sendo mercadoria – ele sintetiza um conjunto de relações humanas em sua materialidade, que servem para constatação de um tempo histórico – em seu caso específico, o livro didático documenta um determinado período da educação brasileira, constatando seus limites e potencialidades para possibilitar o ensino das mais variadas disciplinas escolares.

APORTE TEÓRICO

É comum encontrar na literatura que o livro didático é um material de apoio ao professor, servindo como base para preparação de suas atividades de ensino. Entretanto, para

² Artigo apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP – Campus São Carlos) como requisito para obtenção de título de Especialista em Educação: Ciência, Tecnologia e Sociedade, sob a orientação da Profa. Ma. Karyn Meyer.



além disso, o livro didático muitas vezes serve como um material de estudo comum para professores e alunos, sendo em alguns casos a única fonte de conhecimento científico que chega para estudantes em lugares remotos do país. Porém, ele sozinho não pode ser considerado um objeto que substitua o processo de mediação realizado pelo professor, correndo o risco de colocar em xeque o processo educativo que busque a catarse na produção dos conhecimentos (SAVIANI, 1999). O livro didático, mesmo sendo um veículo de divulgação da ciência na sociedade brasileira – tendo garantida sua distribuição gratuita e universal aos estudantes de escola pública no país nos compromissos incutidos ao Estado brasileiro na Constituição de 1988 para assegurar a universalidade da educação – não pode ser equiparado ao trabalho do professor em sala de aula, sendo este sujeito o responsável pela passagem da síntese à síntese no processo de ensino e aprendizagem.

Evidente que existam limites em tal universalização, dadas as condições materiais precárias de vasta maioria das escolas públicas brasileiras. Condições estas que fazem parte de um projeto político cuja educação e forma social é pautada pelas condições de competição mercadológica, reduzindo as relações sociais à forma-empresa capitalista. O neoliberalismo, especialmente a partir dos anos 1990 no Brasil, submeteu à educação aos moldes dos acordos costurados mundialmente por órgãos como o Banco Mundial – como, a título de exemplo, a Conferência de Jomtien, na Tailândia em 1990. Uma educação que foi entendida enquanto possibilidade de superação da desigualdade, descolada da concretude que aponta para uma articulação crescente entre Estado e mercado pautada pelo acúmulo de capitais e manutenção da taxa de lucros – sob os auspícios de uma crescente taxa de mais-valia.

Isto passou a afetar, de maneira geral, a produção de livros didáticos no Brasil no período mais recente da história das relações entre Estado e produção didática. Verifica-se um aumento nas relações entre as empresas privadas produtoras destes materiais e o Estado, que passa a ser um financiador desta produção privada de livros. Ainda, é verificável uma internacionalização dos capitais no setor didático nacional, com destaque para empresas como a Santillana, multinacional espanhola que é proprietária da editora Moderna e que possui grande centralidade na venda de produtos para o PNLD (CASSIANO, 2007). Também podem ser observadas interfaces com a produção e estruturação dos currículos oficiais, haja vista a influência que estes exercem na consolidação das diretrizes que os livros didáticos do PNLD precisam seguir em seus conteúdos.

Tendo em vista a necessidade de analisar o contexto educacional em uma maior escala, empreendeu-se a tentativa de análise das condições educacionais gerais do Brasil com base na construção teórica da Pedagogia Histórico-Crítica. Dado seu encaixe na esteira das pedagogias



críticas buscando a consolidação de uma contra hegemonia que pautasse ações e análises teóricas, essa pedagogia propôs, em linhas gerais, a substituição de uma pedagogia norteada pelas ações dos agentes hegemônicos do sistema capitalista pelas diretrizes e objetivações concretas feitas pelos dominados (SAVIANI, 2013).

A necessidade de tomar como teoria a Pedagogia Histórico-Crítica, deste modo, para analisar as entrevistas contidas neste trabalho diz respeito à forma de apropriação possível para a classe trabalhadora da materialidade escolar. Na tentativa de abrir espaços para concretizar as ações dentro da escola – buscando “curvar a vara” em prol da produção efetiva de humanidade em cada sujeito em processo educacional (SAVIANI, 1999; 2013) –, torna-se necessário não somente reconhecer a realidade educacional brasileira através de diagnósticos, como buscar possibilidades de sua concretização.

Uma delas se concretiza na mudança de paradigma ao tratar dos conhecimentos escolares: uma vez que os conteúdos são dotados de sentidos e significados dos sujeitos que se encontram no processo de ensino e aprendizagem (professor e aluno), não se pode partir do princípio que são desinteressados ou neutros. Além disso, faz-se necessária não uma transmissão pura, sistemática, mnemônica e reprodutiva dos conteúdos, mas sim sua efetivação enquanto construção social de conhecimento, buscando instrumentalizar os estudantes para a incorporação efetiva destes conhecimentos “[...] como elementos integrantes da própria vida dos alunos” (SAVIANI, 2013, p. 422) alcançando o momento de catarse.

Desta feita, a produção de livros didáticos e de materiais apostilados – frequentemente utilizados no Ensino Privado, por exemplo, encaminhando os vieses de produção de conhecimento em suas salas de aula – não é desinteressada deste processo, mas sim tributária historicamente de uma luta entre sujeitos educacionais e suas diferentes perspectivas sobre a educação. Tentar-se-á, através das análises de excertos de entrevistas com os profissionais diretamente partícipes do PNLD da Geografia, a verificação de suas relações, bem como da forma como o programa influencia na produção didática nacional.

METODOLOGIA

Tendo em vista este resgate e embasamento teórico para compor as relações entre Estado e produção didática, as entrevistas surgiram como necessidade da verificação de como o PNLD se estruturou especialmente no quarto e quinto períodos, que compõem o que Cassiano (2007, 2013) considera como a segunda fase do PNLD. Fase esta que consolida o sistema de avaliação do programa – primeiramente através do sistema de estrelas e posteriormente com a rotação das comissões avaliadoras dos materiais didáticos submetidos ao Ministério da Educação (MEC) e



ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) –, bem como as problemáticas geradas pela concentração editorial recente no mercado de livros didáticos brasileiro – escopo de estudo da autora citada e de outros estudos realizados pelo autor deste artigo (BAIRRO, 2017).

Tais entrevistas foram realizadas com profissionais que participaram diretamente de diferentes períodos do PNLD – Geografia, assim como um profissional diretamente atrelado à Coordenadoria Geral dos Programas do Livro (CGPLI). O objetivo geral no momento da consolidação destas entrevistas era entender como que o PNLD chegou onde estava, para que pudessem haver inflexões com o padrão de concentração de mercado apresentado pelo programa naquele momento. As 19 perguntas feitas às pessoas entrevistadas versavam sobre quatro categorias, sendo elas: 1) experiência na avaliação dos materiais e o papel das instituições de Ensino Superior na organização desta, e avaliação do PNLD; 2) quais as relações mais importantes estabelecidas no programa de livros, tendo em vista o público-alvo dos livros didáticos; 3) considerações sobre as críticas ao funcionamento do programa (autores, produção de livros, mercado editorial); e 4) em que medida o PNLD afeta o funcionamento do mercado editorial no país.

A primeira entrevista deste ciclo foi realizada com o profissional da CGPLI. Os principais aspectos abordados foram relativos ao funcionamento do programa de livros em âmbito geral, sendo suas considerações importantes para observar o panorama geral de como se estabelecem as relações entre Estado e editoras, sendo os primeiros os mediadores das intencionalidades dos segundos frente à produção curricular nacional. A segunda entrevista geral – e primeira com avaliadoras/es do PNLD – foi feita com uma avaliadora recente dos programas. Nesta, relaciona-se a importância da rotação de instituições de avaliação, assim como das relações que permeiam os editais e as relações com os autores.

Na esteira desta entrevista, a terceira apresentada neste artigo também é com uma pessoa que realizou a avaliação de materiais recentemente. Nela, é possível identificar elementos que os próprios avaliadores observam como principais na elaboração dos livros – os quais ficam muito dependentes de cumprirem o Edital, em detrimento da apresentação de conteúdos que possam efetivamente cumprir com o propósito de auxiliar o professor a pensar suas atividades. E, por fim, a última entrevista – quarta apresentada neste artigo – foi cedida por um avaliador dos primeiros PNLD, e versou especialmente sobre o processo de avaliação e sua estruturação inicial, assim como da importância de as avaliações serem mantidas em um grupo específico de avaliadores com maior treinamento para a realizarem, buscando manter uma maior coerência nas sucessivas avaliações.



DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: A ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Com a constatação nos dados públicos divulgados amplamente pela mídia de massas, assim como nas planilhas estatísticas do FNDE³, é possível concluir já de início que a importância do PNLD para a educação brasileira é, no mínimo, vital. Se não o é para a educação, minimamente torna-se atrativo para as empresas privadas que produzem os materiais didáticos – sejam eles livros didáticos, ou até mesmo materiais consumíveis – para uso nas milhares de salas de aula públicas do país. A ação do mercado privado – cuja concentração de capitais pode ser verificada, por exemplo, nas sucessivas aquisições empresariais dos últimos anos no Brasil – demonstra que a educação é um balcão de negócios contemporâneo na realidade mundial.

Tendo como base este breve resgate, a análise das entrevistas⁴ buscou constatar alguns pontos importantes, tais como: a centralidade dos livros didáticos no processo educativo levado à cabo nas escolas públicas – ainda que, enquanto um material importante no processo de ensino e aprendizagem, não pode ser o único mediador do processo de aprendizagem –; o financiamento da produção didática nacional, possibilitado através de verbas públicas da União; a relação dos autores destes materiais escritos com o programa de livros nacional; e, por fim, um resgate das avaliações sucessivas do PNLD Geografia desde a primeira década do século XXI.

O programa de livros brasileiro age como um financiador e mediador da produção dos livros didáticos, deixando os avaliadores e autores restritos às demandas do edital de produção dos livros didáticos de um determinado ano. Isso faz com que as avaliações destes materiais acompanhem o que consta no Edital para produção dos mesmos, contribuindo para que um mesmo material didático de qualidade possa alcançar escolas nas mais distintas localidades brasileiras.

Isso pode ser observado nos relatos proporcionados pela Entrevistada A. Neles, a concepção de Livro Didático está pautada na importância e na centralidade deste material quanto ao trabalho do professor.

Dentro do cenário que a gente tem hoje no Brasil, eu entendo o livro didático sem demagogia nenhuma, como o instrumento principal do trabalho do professor. Eu não estou dizendo que isso é o ideal, nem estou dizendo que isso é o que se espera [*do Programa*]. Mas a realidade em sala de aula – e aqui no PNLD acompanhando de perto essa execução lá na ponta quando chega na escola –, a gente percebe que esse é definitivamente o material mais importante

³ Dados disponíveis para consulta pública no portal da CGPLI – FNDE.

⁴ Para fins de facilitar a leitura, utilizar-se-á o seguinte padrão de referencial às entrevistas cedidas no corpo do texto: Entrevistada A (ligada à CGPLI); Entrevistado B (avaliador recente n.º 1 do PNLD Geografia); Entrevistada C (avaliadora recente n.º 2 do PNLD Geografia), e; Entrevistado D (avaliador dos primeiros PNLD Geografia). Buscou-se preservar, sempre que possível, as falas dos participantes.



para o professor. Norteador inclusive da sua prática diária. [...] quando a gente tem um material que foi feito teoricamente por especialistas, e que houve um cuidado e uma avaliação desse material, de alguma forma esses filtros ajudam a gente a ter menos problemas na apresentação desse material ou no modo como você trabalha o material. Cada professor tem sua própria forma de trabalhar, mas ele [o livro] é um norteador, inclusive da sequência didática de todo o processo de sala de aula, ele é um norteador acho que bem seguro. (Entrevistada A, 2018)

A centralidade está posta, em um primeiro momento, na relação do professor com o material didático – e não do estudante com o conhecimento contido nas suas laudas. Podemos verificar isso, em certa medida, na fala da Entrevistada C, quando fala da escolha dos livros didáticos – feita exclusivamente, até então, pelos professores.

Os estudantes têm pouco, têm só o direito do uso, não o da escolha do material que ele vai receber. Até então a gente tinha o direito do professor escolher que eu já ressaltei bastante, é o mecanismo de autonomia que é importante inclusive para esse livro atender mais as especificidades regionais. Agora, o processo de escolha é muito mal encaminhado. Como falei, o livro não chega na escola: a editora chega primeiro. O processo é rápido, o professor não tem tempo para escolher. Não é feita uma orientação adequada. Existe obviamente uma cultura escolar de escolher o livro pelo sumário, mas também não é mostrado ao professor a importância dele ler esse Guia [*do Livro Didático*], ler essas resenhas, ver que tem coisas diferentes aí circulando, que ele pode escolher outro material. É uma orientação mal feita. (Entrevistada C, 2018).

Deste modo, o professor torna-se o público-alvo do livro didático em si, pois a sua prática estará pautada – devido a centralidade – neste material. Este fator envolve questões e práticas educacionais para além do uso de livros didáticos e do PNLD. A título de exemplo a jornada de trabalho exaustiva dos professores a nível nacional para ter uma remuneração compatível com suas atividades⁵, o que os leva, muitas vezes, a lecionar em diferentes escolas de uma vez só, sobrecarregando seu trabalho e impedindo-o de ter tempo para reflexões acerca do material sobre o qual se assenta sua prática.

Assim, se consideradas suas condições de reprodução enquanto Força de Trabalho, os professores podem buscar facilitadores para a condução de suas aulas, preferindo muitas vezes programas e recomendações a serem seguidas para execução de suas tarefas diárias. Ainda que não seja este o caminho da discussão proposta neste artigo, é importante realizar a aproximação teórica com a Pedagogia Histórico-Crítica, no sentido de que se é importante democratizar os

⁵ Os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram que o professor de educação primária no Brasil recebe menos de 20 mil dólares por ano, o pior salário em comparação com outros países membros da organização econômica mundial, que conta com 60 países. Para mais informações: <https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?plotter=h5&primaryCountry=BRA&treshold=5&topic=EO>. Acesso em: 18/09/2021.



conteúdos, é importante que eles tenham ecos na concretude educacional dos estudantes. Para tal, o professor precisa estar bem preparado, tanto em conteúdos quanto em formas de construção do conhecimento (humano e emancipatório) de modo conjunto com seus alunos. O que muitas vezes não é um fato na realidade brasileira, dadas as condições de trabalho destes profissionais.

Ao observarmos a importância dada pelos entrevistados ao PNLD, observam-se fatos interessantes quanto à questão do acesso e das diferenças sociais e educacionais no país. A fala da Entrevistada A é importante, neste sentido.

Eu entendo [o PNLD] como um instrumento muito, muito importante para equacionar as diferenças, de minimizar as desigualdades. [...] vi que em cima da cama do menino tinha um livro do PNLD. esse menino que tá aqui que é de uma família muito pobre, que talvez a escola é muito precária, nesse povoado que pouca coisa chega, e ele tem um livro com a mesma qualidade, com o mesmo conteúdo e com a mesmas informações que os meninos da melhor escola pública do Distrito Federal têm. Isso me fez analisar muito e passar a observar muito o quanto esse livro é capaz de disponibilizar para qualquer pessoa informações que eram privilegiadas, entendeu? a qualidade do livro que a gente distribui, na maioria das vezes, é superior. Ela passa por um crivo avaliativo e quem produz tem muito esse cuidado, porque querem ir [vender] para o governo. (Entrevistada A, 2018).

Também nesse sentido, observemos o olhar de diferentes entrevistados sobre o funcionamento do programa.

A gente trabalha da seguinte maneira: o FNDE executa a política do PNLD. A gente recebe do MEC [*Ministério da Educação*] a parte do Edital toda vinculada ao conteúdo. O conteúdo pedagógico quem nos manda é o MEC, que cria lá suas comissões, prepara o material, se vincula com especialistas, e nomeia, fazendo todo esse preparo do conteúdo pedagógico. Então o FNDE fica à parte de todo esse processo. Ele vem pronto, esse conteúdo pedagógico, para inserirmos no Edital. [...] A cada Edital o MEC traz para nós todos os critérios que vão ser avaliados por obra, e a gente simplesmente só coloca no Edital. E o grande “xis” da questão é que as obras são excluídas por não estarem adequadas aos critérios – os quais as editoras reclamam, tentam se adaptar. Existe a tendência de o mercado ir se modelando a esses critérios. [...] Até bem pouco tempo era responsabilidade das universidades a avaliação pedagógica, e a partir do Decreto 9.099/2017 e a partir da informação que a gente recebia muito – no sentido de que os livros tinham uma visão muito acadêmica – a avaliação era muito de quem estava na academia e não de quem estava na escola, na prática. Os professores reclamavam muito disso. Por causa disso se abriu a avaliação por meio de banco de avaliadores. (Entrevistada A, 2018)

Resumidamente, então, o funcionamento do PNLD possui duas macro esferas: a primeira sendo o MEC – que decide as estruturas pedagógicas que os livros didáticos precisarão seguir – e o FNDE, o qual busca levar à cabo a produção dos livros. E isso perpassa



as questões de avaliação da qualidade do material, da negociação de preços com as editoras, até a distribuição para o usuário-final destes livros. Do lado dos avaliadores, verificam-se falas focadas, evidentemente, no processo de avaliação.

Existem três critérios para aprovação das obras. Ela pode ser aprovada, reprovada ou aprovada condicionada à correção. O MEC e sua Comissão Técnica desde 2016 [...] estabeleceram a quantidade mínima de falhas permitidas para a aprovação. A obra quando foi aprovada estava condicionada [*se fosse o caso*] à correção de falhas pontuais e o avaliador as descrevia. [...] a obra que tinha falhas não podia ser aprovada, porque nesse período o MEC não permitia a correção dessas falhas dos livros. A partir do PNLD 2018 essa quantidade de falhas [*que as obras poderiam ter*] aumentou vertiginosamente. Mas a obra ainda não podia ser corrigida. Só aquelas que tinham sido aprovadas condicionadas à correção das falhas pontuais. Veja que os critérios vão se flexibilizando. Já em 2018 com o PNLD do Ensino Médio que recém acabou, teve um primeiro processo de correção das obras. As obras eram enviadas, os avaliadores indicavam todas as falhas, essas falhas [...] foram corrigidas e reencaminhadas para a comissão avaliadora que verificou se tinha mesmo corrigido ou não as falhas indicadas. [...] Então as falhas pontuais foram um escape à essa avaliação mais rígida conduzida pelas universidades. (Entrevistado B, 2018)

Pode-se observar, aqui, uma contraposição ao processo avaliativo, onde as avaliações passam a ser contestadas a partir da flexibilização dos sistemas de aprovação ou reprovação das obras. Isso causou, como é verificado na fala da Entrevistada A, uma flexibilização no processo avaliativo, deixando de ser a universidade a instância de balizamento dos livros didáticos. O que, de certa forma, expõe o programa às arbitrariedades de avaliadores que não estão completamente acostumados a fazer uma avaliação técnica e ampla de todos os aspectos pedagógicos e teórico-metodológicos contidos nos livros didáticos.

Destaca-se, também, o reconhecimento da Universidade como um parceiro importante na avaliação dos livros no ponto de vista das áreas da ciência, cabendo às comissões avaliadoras de área emitirem os pareceres das obras – o que varia de acordo com a comissão responsável. Também se destaca o reconhecimento de que todos os grupos editoriais que atuam no PNLD são de origem privada, ressaltando que esta parceria é importante sob a ótica de que os agentes do mercado têm maior capacidade de produzir em grande escala, conseguindo atender os prazos apertados exigidos pelo PNLD. E que, evidentemente, enxergam no programa de livros nacional uma importante porcentagem de mercado garantido para além dos editais que participam – em observância ao compromisso de reposição nos anos seguintes.

Neste ponto, o Entrevistado D coloca como centralidade a importância das universidades para esta avaliação.

Quando isso [*a avaliação*] vem para as universidades, foi um “tiro certo” do MEC, porque com todas as mazelas que podemos ter nas universidades é onde



se produz 90% do conhecimento brasileiro, e nas ciências humanas acho que é 100%. É o lugar onde a razão impera [...] é o lugar onde se tem espaço e tempo para fazer avaliação e crítica. Isso é positivo, é o principal aspecto. E a universidade, ao fazer a avaliação, também está próxima ao mercado, porque o mercado precisa da avaliação da universidade. É uma proximidade que não é maléfica, ela pode ser benéfica desde que cada um saiba o seu papel, universidade e mercado. A universidade não deve fazer o que o mercado quer, ou seja: vamos avaliar de acordo com as pretensões das editoras e dos autores. Não, nós vamos avaliar dentro dos princípios republicanos, dos parâmetros curriculares, dentro daquilo que se pretende para a formação do cidadão brasileiro. O mercado tem outra vontade, como calibramos isso: é nesse jogo tenso de forças entre universidade e mercado. Porque nós inclusive, como instituição pública, temos um compromisso com a sociedade, que paga nossa entidade. Devolvemos para a sociedade uma avaliação para que as editoras e os autores façam produtos bons, para que ela consuma da melhor maneira possível. Aliás, aqui vem outro aspecto do livro didático: ele não é uma dádiva, ele é um produto comercial. E se é um produto comercial, o MEC vai comprar esse produto comercial, vai comprar o melhor, tem que comprar o melhor. Por isso que a avaliação se justifica. Não porque o livro é mais bonito, maior ou menor ou tem menos páginas: é porque ele é mais competente para fazer aquilo que ele tem que fazer, ou seja: um conteúdo de conhecimento útil para o professor e para o aluno. Ele está nessa intermediação professor-aluno, é um objeto didático. [...] Nós, por exemplo, sempre tivemos gente do ensino fundamental na nossa equipe, mas não era 100%. As pessoas eram escolhidas dentro do trabalho que elas desenvolviam na sala de aula. Porque as pessoas ficam conhecidas: aquele professor é excelente, eu não sabia no Paraná, eu sabia de São Paulo. Vamos convidá-lo. [...] eram 2 ou 3 numa equipe de 18. Chamávamos essas pessoas sim. Eles iam e tinham um papel igual aos dos professores universitários. Porque eles tinham certas competências que a gente não tinha, que era o contato diário com a sala de aula. Tivemos a sala de aula do ensino superior que é diferente, mas na universidade a gente tinha competência de dominar certos conhecimentos mais específicos. [...] Agora jogar 100% nas mãos do pessoal do ensino médio eles vão escolher por afinidade, beleza, por ser o livro que sempre usam...veja: para entender e escolher, tem que ler todos os outros livros, não só aquele que a pessoa está acostumada a fazer. Tem que ler todos os outros livros. E quem vai fazer isso? Eu acho que o professor do ensino médio e fundamental não tem a preparação para isso, não tem a formação para isso – salvo alguns, como falei – que vão além da própria exigência da profissão. (Entrevistado D, 2018).

Deste modo, é importante observar as diferenças entre as avaliações dos professores universitários e de professores que utilizam os livros didáticos. De certa forma, uma visão de totalidade da ciência geográfica – assim como a preparação necessária para leitura de todos os livros didáticos, escolhendo os que poderão ou não participar do PNLD – justifica a presença de equipes universitárias para a condução do processo, com a certeza que isso não será feito apenas “de cima para baixo”. Ou seja: a participação de professores da rede sempre existiu. A avaliação inicial e a produção do Guia do Livro Didático nas mãos de apenas um partícipe neste processo pode comprometer ou o lado teórico-metodológico, ou o lado pedagógico do livro didático quanto à sua concretização em sala de aula.



Relata-se, também, certo receio quanto a um determinado cerceamento à produção dos livros didáticos para o PNLN no que diz respeito aos conteúdos, ocorrendo até certo ponto um conflito entre a padronização da qualidade (física e didática) deste material e a autonomia do autor frente à produção dos materiais. E as editoras produtoras dos livros didáticos – majoritariamente privadas – procuram escrever um livro que atenda às necessidades do Edital e seja aprovado pelo sistema de avaliações promovidas pelo programa, tendo em vista o crescente investimento de capital para financiar a produção dos didáticos brasileiros.

Hoje no PNLN nos temos o grupo SOMOS (que são a Ática, Scipione e Saraiva), a Moderna (que é Moderna Richmond), a FTD, e a SM. Acho que [essas] são as quatro maiores. [...] as editoras todas são privadas, todas as empresas contratadas para a distribuição de livros são privadas. Temos, por exemplo, convênio com o Instituto Benjamin Constant, que tem um vínculo com o MEC. Ele faz um trabalho com o FNDE (para o MEC) de transcrição para Braille de obras do PNLN. Mas é pontual porque o Benjamin Constant é especializado nisso. O Instituto de Pesquisa Tecnológica de São Paulo (IPT) trabalha para a gente em [regime de] contrato, para fazer controle de qualidade, e para fazer a triagem desses materiais que é muita coisa, um volume grande, [e que] o IPT faz de forma excepcional pra nós. Mas as empresas contratadas pra entregar a obra pra gente são sempre empresas privadas. Inclusive [dado] o tamanho do programa e a complexidade dele precisa ter uma certa estrutura, não é qualquer empresa que consegue. Porque o livro tem que estar pronto dois anos antes, você tem que ter investido nesse produto dois anos antes [por] que o material tem que estar acabado. Depois quando o resultado sai, que a empresa não foi excluída na triagem – ou seja, não tinha nada errado na parte física –, que ela não foi excluída na avaliação – ou seja, parte pedagógica estava OK –, que ela não foi excluída na habilitação – ou seja, o aspecto jurídico, o direito autoral não tinha problema nenhum –, e que ela aceitou a negociação, passou pelo processo de negociação, aceitou e foi contratada, ela tem dois meses para produzir e entregar tudo. Milhões de livros, milhões. Então ela tem que ter uma estrutura... até o papel no Brasil tem que se planejar a partir do movimento do PNLN. Não é uma coisa que qualquer empresa possa fazer, não é qualquer [empresa] de outro ramo que vem, que diz “vamos trabalhar nisso”, não é. É por isso que eu entendo que instituições que não estejam no mercado não têm condição de fazer isso, porque exige um esforço muito grande, um investimento muito grande e talvez [tem empresas que] não [conseguem]. (Entrevistada A, 2018)

Este fator da concentração privada da produção didática brasileira é constatado também pelo Entrevistado D.

O ponto negativo foi o da oligopolização do setor. Não só o caso das [editoras] internacionais entrarem no Brasil – hoje por exemplo, o grupo Króton dos EUA que está nas universidades, não sei se está nos livros didáticos – mas que querem transformar a educação em mercadoria, e o livro didático é uma mercadoria. Uma mercadoria cobiçada, porque dá dinheiro. Do ponto de vista da relação com as editoras esse é um aspecto. [...] [isso] aponta à monopolização [...] a tendência é essa. Até que haja uma regulação por parte do Estado. Você não pode permitir a monopolização do setor educacional. Mas quando você tem uma política pública que congela investimento em



educação e saúde por 20 anos, isso mostra que os governos não estão preocupados com oligopólio e monopólio. Eles deixam acontecer. E aí vem o aspecto ideológico: é a receita do neoliberalismo, ditada pelo Consenso de Washington, pelo FMI, que nós “estamos comprando” sem reflexão nenhuma. Vendo o que aconteceu já em outros países, e mesmo assim “estamos comprando” pelo mesmo preço. Eu lamento, não é o que eu gosto, mas é o que é possível constatar mesmo. (Entrevistado D, 2018)

É passível de observar, na primeira fala, uma postura mais aberta ao mercado, na medida em que se consideram os aspectos técnicos para o programa ser executado. Deste modo, há certa percepção de que o mercado de livros didáticos no Brasil é possibilitado pelas relações das empresas privadas, as quais cumprem seu papel para concretizar os materiais previstos pelo programa. De outro lado, isso causa a concentração deste mercado de livros didáticos brasileiro, seguindo as tendências de crescimento de empresas privadas objetivando a privatização de ramos da educação brasileira.

Quanto aos conteúdos de Geografia, as entrevistas divergem ao falarem sobre as escolas e matrizes de pensamento geográfico. Em alguns casos, relata-se que a padronização dos livros dada a especificidade cada vez maior dos Editais ao longo dos anos, faz com que apenas um “modo de fazer Geografia” seja veiculado nos materiais. Em contrapartida, alguns dos entrevistados sugerem que as matrizes do pensamento geográfico estão diluídas no livro didático, sendo que o processo avaliativo está mais preocupado em observar o ponto de vista da didática da Geografia nos materiais do que em classificar as escolas de pensamento geográfico que estão contidas no material.

Bem, o programa ele acaba sendo esse mediador, esse controlador da produção dos livros. Ele acaba também dizendo o que vai ter e o que não vai ter no livro, a partir de uma série de mecanismos. Temos um aumento muito grande da Ficha de Avaliação que, nesses últimos anos, cresceu: cada vez se coloca mais coisas, mais mecanismos dentro desse livro. O programa tem uma importância que não pode ser negada porque ele vai distribuir livros num país de tamanho continental como o nosso – e gratuitamente. [...] a avaliação é um pouco “engessada” porque precisa gerar uma padronização dos produtos que saem dela (por exemplo, a resenha que vai no Guia [*do Livro Didático*]). É um programa que padroniza muita coisa, padroniza todos os produtos que são gerados e acaba também por padronizar o próprio livro. Gera certos padrões nos livros que dá para encontrar, mesmo com abordagens diferentes, muita coisa parecida entre as coleções, porque a própria Ficha [*de avaliação*] faz essa mediação [*dos componentes dos materiais*]. O programa acaba “pecando muito”, não sei se pela questão das nossas condições de tamanho do Brasil, na entrega dessas resenhas contidas no Guia para o professor. Porque aí tem todo um trabalho feito anteriormente, que envolve muita gente, todo um cuidado na produção dessa resenha, o que vai ou não nesse Guia, sendo que esse Guia é muitas vezes desconhecido pelo professor. Muitos professores, [...] desconhecem o Guia acabam escolhendo o livro pela editora. (Entrevistada C, 2018)



Assim sendo, coloca-se o professor e o autor como “elos fracos” de uma cadeia de problemas quanto à padronização dos conteúdos dos livros didáticos. Porém, o aprofundamento das relações mercadológicas coloca estes argumentos em xeque, haja vista que a determinação é dada pelas questões anteriores aos problemas postos pelo “erro na escolha” do material ou “fraca formação para o Guia de Livros Didáticos”.

Quando questionada sobre aspectos negativos do programa, a Entrevistada C aponta para a padronização dos Editais do PNLD, o que pode acabar com processos de autonomia de escolha dos professores.

A parte negativa que eu enxergo é [...] essa padronização. Eu entendo que através dos instrumentos todos da avaliação, ela acaba sendo gerada e ela é necessária por um lado, porque se não normatiza, não consegue avaliar, pra avaliar precisa de determinados itens. Por outro lado, gera cada vez mais um padrão único e que as editoras que já estão super adequadas e já tem os modelos e já conversaram inclusive exigindo no Edital o que elas querem, acabam criando mais facilidade para competir [*no Edital*]. Então a avaliação é um pouco ambígua, tem esses dois lados. E uma questão importante é [...] a questão da autonomia do professor escolher o seu livro. Isso é importante: por mais que seja difícil (um professor quer um livro, outro quer outro), é super importante para manter a autonomia do trabalho dele, para ele ter um tipo de corrente de pensamento geográfico, de concepção pedagógica que tem no livro e ele encontra. (Entrevistada C, 2018).

Deste modo, se o livro se torna padrão – até mesmo enquanto um sistema apostilado posto ao professor – dificulta-se o processo de escolha destes materiais. Em uma transposição irreal, se os livros forem exatamente iguais por força do Edital – no sentido de que este pode ser um dos principais “culpados” pela padronização dos livros – seria lógico e menos dispendioso escolher o livro mais barato. O que acabaria, de fato, com a pluralidade epistemológica da Geografia, assim como de outras áreas do conhecimento, dentro da escola.

Por fim, as respostas para perguntas sobre o mercado didático-editorial brasileiro e sua influência no PNLD aprofundou as diferenças de opinião e análise a respeito do programa. De um lado, um modo organizador e centralizador – justamente pela necessidade de colocar em marcha um programa de livros que desde os anos 1930 é pensado no país e que cada vez mais preza pela sua qualidade de materiais e distribuição de conhecimentos – da Entrevistada A.

O que eu tenho percebido na minha caminhada aqui é que o mercado está sempre muito pronto para ouvir, para melhorar. Então o PNLD é muito importante para ele, é uma fatia boa do mercado [para as editoras]. Então elas estão sempre abertas para acatar as mudanças, recebe-las. [...] de alguma forma, o mercado consegue pôr em prática o que o Estado não conseguiria. e então, eu exijo do mercado, pago para o mercado e o mercado faz do jeito que tem que ser feito, isso é fundamental. Não é nosso negócio produzir livro, o MEC já produziu livro, mas isso nunca vai dar certo porque o negócio do Estado não é produzir livros. Então acho que o melhor que o mercado faz para



o PNLD é disponibilizar gente especializada num nível de profissionalismo muito grande, porque [esses profissionais] veem muito a sério o PNLD e conseguem se adequar a essas regras, e até as mudanças que a gente implementa. O lado negativo é que, às vezes, há uma pressão muito grande deles – e eles são muito grandes – para que as coisas aconteçam com o máximo de lucro pra eles, e [com] o mínimo de esforço. Então essas mudanças nem sempre eles recebem de bom grado. Às vezes eles fazem bastante barulho e acabam, muitas vezes, influenciando no processo porque eles... óbvio o mercado que ganhar o máximo com o mínimo de esforço. Então se o meu modelo [de mercado] já está funcionando assim e eu tenho esse lucro, eu não vou onerar o meu modelo porque eu vou perder lucro. Mas isso é uma coisa natural de mercado mesmo, a gente vai lidar com isso o tempo todo. Quanto mais a gente for profissional, quanto mais formos dentro de uma legalidade, dentro de um edital, de um decreto, menos eles vão ter abertura pra fazer esse tipo de coisa. Aí tem um outro lado: dentro do FNDE temos gente muito técnica, são todos servidores públicos. Então, de alguma forma, estamos blindados para, quando vem essa pressão e quando ela vir, a gente registrar o que está acontecendo e deixar muito claro que a equipe técnica não está de acordo com aquilo. [...] A questão está aí, a gente proteger o avaliador para ele não ser de forma alguma assediado por esse mercado. E, ao mesmo tempo, proteger que a decisão dele não seja questionada e não seja fragilizada por causa de pressão editorial, acho que isso é muito importante. Pessoalmente eu entendo que [*a concentração no mercado editorial*] é muito ruim, qualquer tipo de concentração é muito ruim, porque a gente sabe que um membro de mercado que tenha muito poder ele acaba direcionando todas as políticas. Mas por outro lado a gente tem buscado muito dentro do PNLD perceber se nós estamos colaborando para essa concentração. Porque como o nosso negócio é tão especializado, é claro que uma empresa muito pequena ela não tem condições de participar. E é até perigoso para o Programa, porque se a empresa passa por todas as etapas [*do processo de habilitação*], e na hora de entregar ela não entrega uma obra, a gente desrespeita a escolha do professor, a gente quebra todo o processamento, e a gente quebra a distribuição [dos materiais]. Então vai atrasar todo o programa por causa de uma editora. Isso é muito perigoso. Mas, por outro lado, existem coisas que podem ser melhoradas dentro do processo de aquisição para que se diminua essa concentração. Ultimamente temos nos debruçado muito nisso, quando esses movimentos acontecem já entramos até em contato com o CADE [*em relação à compra da SOMOS Educação, em 2018*] [...] na verdade, quando a Ática, a Scipione e a Saraiva se reuniram num grupo eu fiquei bastante preocupada, e a posição do CADE é “bom, essa concentração só existe no PNLD, porque no mercado está totalmente dissipada [as empresas].” “Eles não são enormes no mercado, eles são enormes no PNLD”. E aí talvez precise – e a gente tá tentando fazer isso sim – trabalhar o que pode, dentro do nosso programa, estar concentrando ou colaborando pra essa concentração [empresarial]. (Entrevistada A, 2018).

Já os entrevistados B C e D fazem suas colocações a respeito do mercado editorial de forma mais objetiva, no sentido de identificarem problemáticas concernentes à concentração editorial ocorrida nos últimos anos. A problemática está colocada, por exemplo, de modo mais incisivo pelo Entrevistado B.

Eu acho que [*a relação do PNLD com o setor de produção didática*] é uma relação de subserviência, podemos dizer. É uma política estatal de suporte, mas que quando é mapeado o impacto que ela tem e as formas a partir das



quais ela se organiza, observa-se que ela não está a serviço da população escolar tanto quanto ela está a serviço dos [mercados] editoriais. Então é uma relação interesseira. E aí é que está a questão: não tem como dizer que é só uma relação interesseira também. [...] se você pega esses critérios das “falhas pontuais”: o que justifica aceitar um livro com falhas, com erros? Então primeiro era erros, depois eles criaram essa categoria de falhas. Aí depois criaram a categoria “falhas pontuais”, aí depois “falhas pontuais corrigíveis” e “não-corrigíveis”. Foram-se criando várias subcategorias: antes eram só as “falhas pontuais”, depois passou a ter “falhas pontuais de imagens e legendas”, depois passou a ter “falhas pontuais de imagens, legendas, referência, citação, ortografia” [...]. Posteriormente passou a ter uma tipologização e uma tipificação que ao invés de estar restringindo, está abrindo [portas para o relaxamento da avaliação]. E isso para mim é uma relação estratégica porque obedece aos interesses [do mercado editorial]. A quem interessa um livro didático com falhas? [...] O monopólio é um fato. É um fato do ponto de vista da produção. Um grupo que produz vários livros que em essência são as mesmas coisas, porque trazem conteúdos... se pegar um livro didático, dá para ver que a divisão de capítulos é praticamente a mesma. Os livros didáticos estão se homogeneizando em função do que está posto pelo Edital, já que o mercado público é o maior mercado de livros didáticos. Ninguém quer vender o livro didático para a livraria, quer vender para o MEC. [...] tem no livro essa soma de discursividades, essa soma de campos do saber que na verdade são subjetividades em conflito, nem sempre elas se harmonizam. Às vezes por exemplo tem uma imagem supercrítica e ao verificar a abordagem do autor, ela é muito tradicional ou o autor às vezes não consegue fazer a interface e o objeto se perde dentro do livro. Essa impressão de que às vezes parece que o livro é um emaranhado de imagens e de textos que não conversam, que não constituem um todo, exatamente por causa dessa “imitação” das editoras e da produção de livros em relação ao que está posto como parâmetro no MEC. Ou seja, o mercado está na base disso então não tem como a gente discutir isso sem falar em monopolização, sem falar em “mercadorização”, em relações interesseiras de lucro e de ganho [...] (Entrevistado B, 2018)

Verifica-se, então, que há uma influência – mesmo que velada – das editoras em relação à padronização dos livros. Estas necessitam seguir os interesses mercadológicos enquanto empresas privadas e vender seus materiais que, por sua vez, precisam estar aptas para comercialização e veiculação no PNLD. Deste modo, há uma confluência de ideias entre as entrevistas A e B, na medida em que se reconhece a concentração editorial, e que os editais do programa de livros nacional exigem uma mercadoria-padrão que pode ser feita por poucas empresas, desde sua especificação técnica até a sua padronização de conteúdos. Padronização esta que cerceia, de certa forma, a produção didática nacional, na medida em que, a longo prazo, influencia diretamente nas escolhas de livros didáticos pelos professores, os quais por sua vez trabalharão com correntes geográficas específicas de cada material. Quanto mais padronizados, menor a variação e a “distribuição de ideias” em suas páginas.



A Entrevistada C coloca como pauta do mercado editorial tal padronização, observando sua consolidação com o olhar dos autores.

[...] muitas vezes eu encontrava a proposta toda interessante do material, mas o critério que eu estava avaliando não era atendido. Às vezes tinha ao contrário também: todo o material ruim, mas que atingia os critérios estabelecidos na avaliação, porque quando ela apontava os critérios (e muitos critérios estabelecidos de fora, que não são seus [do avaliador] e que é dada pouca autonomia para flexibilizar, no caso do avaliador que fica amarrado também ao processo), então acaba acontecendo isso de muitos materiais que seriam “ruins” vamos dizer assim, mas que atendem aos critérios [serem aprovados]. Ver que tem livros que é possível observar claramente que [a base vem] de muitas e muitas edições, e que só vão atendendo ao que entra de novo nos editais. [...] percebo que há um avanço do Estado trabalhando em prol do mercado, obviamente. De forma mais ampla: um Estado que está atendendo cada vez mais os interesses do mercado, e aí em aspectos não só do livro. Essa associação do Estado [com o mercado] está muito explícita, um Estado que trabalha em prol desses interesses e faz uma mediação muito bem feita a favor do mercado. [...] Como o mercado consegue também se apropriar muito rapidamente, inclusive, das pautas dos movimentos sociais que estão aí exigidas. Essas pautas se inserem muito rapidamente para dar conta da polêmica [em torno deles] e ir adiante [no PNLD]. Ele vai se apropriando também disso. (Entrevistada C, 2018)

A perspectiva colocada é a de um aprisionamento do mercado aos critérios dos editais, o que mina a possibilidade de inovações nos livros por parte dos autores. A demanda por livros didáticos específicos nos editais acaba avançando na proposta de se consolidar um livro didático extremamente específico, com o Estado atuando, deste modo, em favor da concentração editorial. Aquelas editoras que possuem o saber-fazer do livro didático, comercializariam mais materiais no programa.

Portanto, é possível observar que a problemática recente, no que tange ao mercado editorial, é a falta de liberdade de criação dos autores de livros didáticos, dado que a autoria passa a estar diluída em alguns momentos. Também se constatam duas posições claras: a de um Estado que “necessita das empresas privadas” para levar adiante um programa de magnitudes quase continentais – lançando mão de empresas logísticas como os Correios para garantir a entrega dos materiais em lugares remotos do Brasil – e que precisa de seu “poder de barganha” natural. Por outro, a questão de concentração editorial brasileira, acelerada nos últimos anos pela concentração de empresas no mercado editorial, assim como a entrada de empresas estrangeiras que atuam não somente no PNLD Geografia, mas em todas as áreas do conhecimento nas quais se faz necessário a produção destes livros didáticos para distribuição escolar gratuita na rede pública de ensino.

No que tange ao resgate histórico da consolidação do PNLD da Geografia, este pode ser identificado em duas grandes partes. Uma primeira mais alinhada com a consolidação



propriamente dita do processo avaliativo, quando os grupos de avaliação ainda buscavam consolidar relações mais estruturadas para o mesmo, no sentido de começar a esboçar uma padronização da avaliação, no que diz respeito à qualidade pedagógica dos materiais.

Era constituído assim: tem o coordenador institucional e o coordenador de avaliação. O Institucional é a pessoa que fazia a ligação entre a universidade, sua fundação e o FNDE. Essa pessoa fazia parte do grupo, mas tratava do dinheiro [da política em si]; e havia o coordenador de avaliação, cuja equipe tinha entre 2 a 4 coordenadores adjuntos dependendo do número de coleções a serem avaliadas e do número de avaliadores. [...] Dividíamos o trabalho assim: num dado momento, [...] quando o MEC aprovava [o Edital], antes mesmo do FNDE dar o dinheiro, tínhamos que organizar a equipe e fazer o calendário de avaliação. Organizar a equipe é: cada coleção tinha que ter pelo menos dois avaliadores: um ligado à [Geografia] Física, outro ligado à [Geografia] Humana, ou ligado ao Ensino, isso na Geografia. Fazíamos também [...] a avaliação da história, aí era História Medieval, História Antiga, História Contemporânea, e também a Didática da História. Estávamos sempre com a geografia. Marcávamos um calendário de treinamento para que todos soubessem o que fazer. Durante esses 10 anos praticamente que trabalhei no PNLD, trabalhei na equipe que organizava e lia e corrigia as Fichas [Avaliativas], corrigia as Resenhas [dos livros, que comporão eventualmente o Guia do PNLD], corrigiu os Pareceres Finais. Estava ligado, portanto, a todos os membros da equipe, não só ao grupo que coordenava a avaliação. [...] Nós entramos no momento de elaboração do PNLD, mas também de transformação deste programa em política pública. No começo, quando ele começou a ser organizado anualmente, as pessoas iam a Brasília, ficavam hospedadas na Escola de Administração [Escola Nacional de Administração Pública, em Brasília-DF], todos alojados lá, e ficavam o dia inteiro, todos os dias à disposição da avaliação. E isso começou a dar muito trabalho porque as pessoas não tinham um mês para ficar lá. No começo foi bom porque as pessoas passaram a se conhecer e o programa foi percolado entre as pessoas. E muitas pessoas daquelas que foram para a Escola de Administração passaram também a fazer parte das equipes futuras. [...] Esse pessoal que era convidado pelo MEC como coordenador, e ele convidava sua equipe e ficava lá [em Brasília]. A partir do momento que conseguimos [...] a avaliação de Geografia e História, a avaliação seria feita onde quiser [a comissão]. Fizemos duas vezes em São Paulo, duas em Presidente Prudente, fizemos também – já com outra coordenação – na UFPR em Curitiba, se não me engano 3 avaliações. Depois parou, por orientação do MEC, o rodízio entre as universidades. Mas mudou completamente a dinâmica, a logística, e o conjunto de preocupações do PNLD. Por exemplo, quando nós participávamos das reuniões do MEC para montar o projeto [do Edital]. Toda área tinha um representante na COGEAM [Coordenação-Geral de Materiais Didáticos] [...] Nosso papel era debater princípios, regras e elaborar o Edital [do PNLD]. Nesse Edital estavam colocadas todas as condições para as equipes concorrerem, as universidades. Num dado momento, o MEC resolve modificar, e acho que por pressões políticas das Universidades Federais, as Estaduais são tiradas do processo. (Entrevistado D, 2018)

Na mesma entrevista ainda se faz um balancete sobre o aprimoramento das avaliações e da execução do PNLD ao longo do tempo.

O que mudou: por exemplo, quando trabalhávamos, não tinha a componente ideológica, não contava. Nem a organicidade da coleção e sua adequação aos



PCN. Tinha uma pré-análise que a gente fazia no IPT [Instituto de Pesquisas Tecnológicas], e lá eles olhavam o tipo de papel, cor da tinta colorida, capa, encadernação, que era o dado físico do livro. Eles também elaboravam o conteúdo do livro no sentido de, por exemplo, o índice estar de acordo com o conteúdo, se está lá “Capítulo 1- Página 10”, tem que estar lá no livro. E a gente acompanhava também, acompanhei muitas análises do IPT, tínhamos que estar lá perto para saber o que falar para nossa equipe. [...] Depois, [...] nos reuníamos, a coordenação de análise e a coordenação institucional e seus adjuntos, e também uma secretária que entendia de informática e uma pessoa que entendia de, por exemplo, pedagogia ou língua portuguesa para trabalhar junto com a gente também. Essa equipe escolhia os avaliadores. [...] como o trabalho era rápido, quando tinha 16 coleções e 2 etapas [de avaliação] tinha que ter 8 coleções na primeira etapa e 8 na segunda. Mas cada coleção tinha que ter 2 avaliadores. Então a equipe era de 16 [pessoas]. Tínhamos que escolher os 16 de acordo com nosso projeto entregue, e ele tinha um custo específico, mas de acordo com algumas características. Em primeiro lugar, pessoa que não faria uma avaliação baseada na sua ideologia, seja de esquerda, de centro, de direita, de cima ou de baixo. Segundo: a pessoa tinha que conhecer Geografia, tinha que ter demonstrado competência em algum momento. A pessoa tinha que cumprir prazos: podia ter prova, estar fazendo a tese, livre-docência, ou qualquer outra coisa. Mas se aceitasse [entrar na equipe], tinha que entregar [a avaliação]. A pessoa tinha que saber trabalhar em grupo. Ou seja: o trabalho coletivo era fundamental, e nem todos têm a mesma “habilidade” para trabalhar em grupo, ou por que não gostam ou porque não sabem mesmo. Não pode ser nem egoísta e nem ser uma pessoa para “quem tudo serve”. [...] E a última, não menos importante, era dominar [o conhecimento em] computador. A pessoa tinha que saber digitar, gravar, colocar o nome no arquivo e tinha que saber onde mandava para a gente, cumprindo os prazos. E as pessoas, cada uma no seu canto, uma vez a cada dois meses... a gente reunia a equipe num hotel, na escola, em algum lugar, e aí as duplas [de avaliadores] iam debater o que analisaram. E geralmente as duplas não se conheciam, no sentido que era ela que ia fazer a [mesma] avaliação. Se conheciam como colegas, mas por exemplo: a Coleção A podia ser [de avaliação individual] minha e sua, mas eu não sabia. Ao se encontrarem, [os avaliadores] iam debater o que cada um fez. Porque tínhamos essa preocupação? Para não haver a “tentação” das pessoas se conversarem e fazerem uma avaliação consensual. O que queríamos era o controle da qualidade dos trabalhos. Isso era muito rígido. Porque digo que a coisa foi “laceando”: quando nós reprovávamos uma coleção, ela estava reprovada. Com o tempo, as editoras passaram a ter uma “assessoria gratuita” do MEC. Claro que, ao ter acesso às Fichas de Avaliação, elas melhoravam os produtos; mas ao mesmo tempo, ao melhorar o produto, todo mundo se tornava igual e não tinha Coleção A, B, ou a melhor. (Entrevistado D, 2018)

É possível identificar, em ambas passagens, dois momentos distintos da elaboração e da execução do PNL D na área de Geografia. Um primeiro momento, ainda no início dos anos 2000, de consolidação das avaliações, de elaboração de projetos para os editais e do trabalho conjunto das equipes avaliadoras com o MEC/FNDE para decidir o que estaria nos editais como exigência, numa confluência de ideias pedagógicas e de confecção dos próprios materiais. Isso foi tão enfatizado que, se de um lado houveram muitas reprovações de materiais, de outro a excelência da avaliação esteve reconhecida, como relatado pelo mesmo entrevistado.



Já em um segundo momento, mais recente, a preocupação recorrente é com a qualidade dos materiais e com as relações entre autores e editoras. O que fez com que os tempos exíguos para avaliação forçassem uma mudança nas mesmas, que em certa medida “afrouxou as amarras” dos avaliadores em relação às aprovações dos materiais.

Deste modo, percebe-se que as relações entre mercado editorial e PNLD também se aproveitou das lacunas dos editais os quais, ao serem constantemente aprofundados em especificidade, acabaram favorecendo grandes editoras com poder de negociação maior com o FNDE, por um lado e, de outro, capazes de entregar o material exatamente como pedido em tempo hábil para avaliação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como considerações finais, o presente artigo observa o comprometimento ético e profissional daqueles que participam e participaram, ano a ano, da avaliação e da consolidação de um programa tão importante para a educação brasileira. O crescimento da ficha de avaliação, bem como a rotação dos avaliadores – que mantiveram ao longo do processo a mesma qualidade nas avaliações – são pontos fortes da avaliação e seleção dos materiais para o PNLD. Ainda, ressalta-se a importância das formações continuadas de equipes que possam se especializar no trato destes materiais – desde sua avaliação até a composição do Guia do Livro Didático e suas resenhas – para auxiliar os professores brasileiros nas escolhas dos materiais, bem como para contribuir com o amadurecimento contínuo das avaliações. No que tange à produção dos didáticos nacionais, observa-se uma unanimidade nas entrevistas cedidas quanto à concentração de mercado atual, cujos desdobramentos elencados pelos entrevistados perpassam desde a concentração empresarial dentro do programa até preocupações com a entrada de capital estrangeiro no setor didático nacional.

As condições de se consolidar um mercado editorial nacional e a produção dos livros didáticos que comuniquem com as realidades brasileiras tão diversas entre si esbarram nas condições das próprias escolas nas quais o livro didático adentra. Das quase 125 mil escolas de Ensino Fundamental do país – as quais em sua maioria (68,4%) componentes das redes municipais de ensino – cerca de 35,3% destas não possuem internet, estando defasadas também em recursos tecnológicos para sala de aula⁶. Isso vai em direção oposta às propostas de digitalização dos livros didáticos e da ampliação do uso de recursos digitais em sala de aula,

⁶ Dados do Censo Escolar de 2020. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf. Acesso em: 10/10/2021.



em uma direção oposta à de uma democratização ao acesso da tecnologia – e, conseqüentemente neste contexto, do conhecimento.

Sobre a concentração do mercado editorial, é importante asseverar que o reconhecimento acerca de que os editais podem favorecer a concentração a partir de sua especificidade pode significar a especialização do mercado para a produção dos livros didáticos do PNLD, o que é utilizado nas entrevistas como um argumento para esta concentração. Todavia, a concentração editorial significa uma ampliação na apropriação dos fundos públicos da educação por poucas empresas privadas, numa transferência (justificada pela necessidade de produzir materiais educativos) das finanças públicas para a esfera privada. Como consequência da internacionalização empresarial nos setores produtivos brasileiros – a qual atinge também o setor didático –, há uma internacionalização dos capitais nacionais, na medida em que se estabelecem vínculos com o setor privado internacional, numa perspectiva que poderá se ampliar ao longo das próximas décadas. Deste modo, o edital influencia tal concentração, mas se fazem necessárias discussões sobre o papel do mercado editorial brasileiro na produção dos livros didáticos nacionais. Na medida em que se repensa o edital e a forma de execução do PNLD, também se consideram as questões para além do livro didático, como as apropriações dos estudantes sobre o material, assim como as condições concretas de apropriação dos conhecimentos contidos nestes.

REFERÊNCIAS

BAIRRO, Gabriel Pinto de. **O contexto da produção didática no Brasil**: o financiamento através do Programa Nacional do Livro Didático. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2017.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil**: do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007). 252 f. Tese (Doutorado em Educação) – PUCSP, São Paulo, 2007.

_____. **O mercado do livro didático no Brasil**: a entrada do capital espanhol na Educação nacional. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

Entrevista A. Cedida em 24/05/2018.

Entrevista B. Cedida em: 21/05/2018.

Entrevista C. Cedida em: 15/05/2018.

Entrevista D. Cedida em: 05/10/2018.

MUNAKATA, Kazumi. **Produzindo livros didáticos e paradidáticos**. Tese de Doutorado (História e Filosofia da Educação). São Paulo: PUC/SP, 1997.

_____. O livro didático como mercadoria. **Pro-posições**, v.23, n.3 (69), set./dez. 2012, pp.51-66.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política (32ª ed.). Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013 (Coleção Memória da Educação)