



Centro de Estudos da  
Consultoria do Senado



# O Livro Didático, o Mercado Editorial e os Sistemas de Ensino Apostilados

Tatiana Feitosa de Britto

Textos para Discussão

92

Junho/2011

## **SENADO FEDERAL**

### **CONSULTORIA LEGISLATIVA**

Bruno Dantas – Consultor Geral

### **CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS**

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

### **CENTRO DE ESTUDOS**

Fernando B. Meneguim – Diretor

### **CONSELHO CIENTÍFICO**

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

[conlegestudos@senado.gov.br](mailto:conlegestudos@senado.gov.br)

URL: <http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudios1.html>

ISSN 1983-0645

# **O LIVRO DIDÁTICO, O MERCADO EDITORIAL E OS SISTEMAS DE ENSINO APOSTILADOS**

## **RESUMO**

Os programas federais de aquisição e distribuição de material didático têm importância indiscutível para a educação brasileira e vêm sendo consolidados, expandidos e aprimorados ao longo dos últimos anos. Este artigo apresenta as características desses programas e seus mecanismos de execução, com especial ênfase no processo de avaliação pedagógica das obras. Além disso, discute e contextualiza sua importância para o mercado editorial e aborda a introdução de sistemas apostilados em algumas redes de ensino, em substituição aos livros adquiridos pelo Governo Federal. Nas conclusões, o texto apresenta sugestões para o aperfeiçoamento dessa política pública e argumenta que o fortalecimento institucional dos programas de material didático passa pelo acompanhamento de sua execução pelo Congresso Nacional e pela sociedade, alertando, contudo, para o risco de que se restrinja o debate a questões pedagógicas e didáticas, próprias de educadores e especialistas.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Educação; livro didático; mercado editorial; apostilas

## **O LIVRO DIDÁTICO, O MERCADO EDITORIAL E OS SISTEMAS DE ENSINO APOSTILADOS**

*Tatiana Feitosa de Britto*<sup>1</sup>

Os programas de aquisição de livros didáticos executados pelo Governo Federal destacam-se como uma das ações supletivas mais relevantes da União para apoiar a qualidade da educação nos estados e municípios. Esses programas experimentaram significativos incrementos nos últimos anos, em termos de magnitude e abrangência, e têm sido alvo de críticas relacionadas a supostos vieses políticos e equívocos pedagógicos.

Este trabalho visa apresentar as características dos programas de material didático e seus mecanismos de execução, com especial ênfase no processo de avaliação pedagógica das obras. Além disso, discute e contextualiza a importância dos programas de aquisição de livros didáticos para o mercado editorial brasileiro. Por fim, aborda o tema da introdução de sistemas apostilados em algumas redes de ensino, que deliberadamente optam por não utilizar os livros adquiridos pelo Governo Federal.

Não se trata, aqui, de discutir os conteúdos didáticos incluídos em determinadas obras, dessa ou daquela disciplina. Julgamos que essa tarefa é da alçada dos professores e especialistas de cada área, que respondem pela avaliação pedagógica dos livros inscritos nos programas. O objetivo que nos conduz é o de dar visibilidade a aspectos importantes de uma iniciativa que movimenta milhões de recursos públicos e problematizar aspectos de sua implementação que poderiam, eventualmente, ser aperfeiçoados.

---

<sup>1</sup> Consultora Legislativa da área de Educação. Mestre em Políticas Públicas pelo Institute of Social Studies (Haia – Holanda) e doutoranda em Sociologia pela Universidade de Brasília.

## 1 OS PROGRAMAS FEDERAIS DE AQUISIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), criado em 1985, é herdeiro de uma longa trajetória de políticas públicas que se iniciou em 1929, com a criação do Instituto Nacional do Livro. Em meados dos anos 1990, o programa foi substancialmente aperfeiçoado, com a universalização do atendimento para os alunos do ensino fundamental regular em escolas públicas e a introdução da avaliação pedagógica para assegurar a qualidade do material adquirido. De 2001 em diante, os alunos com deficiência começaram a ser contemplados, com a aquisição de livros em *braille* e, mais recentemente, com a compra de cartilhas, dicionários e CD-ROMs da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), a adoção de novos formatos de acessibilidade eletrônica para deficientes visuais (Mecdaisy), além do atendimento dos alunos da rede filantrópica de educação especial.

A partir de 2004, a aquisição de livros didáticos estendeu-se a outras etapas e modalidades da educação básica, por meio do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), este posteriormente transformado no PNLD EJA. O termo *programas de material didático* será utilizado neste estudo para referir-se conjuntamente ao PNLD, PNLEM e PNLD EJA<sup>2</sup>.

As iniciativas amparam-se no art. 208, VII, da Constituição Federal, que, conforme a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, impõe ao Estado o dever de garantir 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. Seu regulamento básico encontra-se na Resolução nº 60, de 20 de novembro de 2009-FNDE, e no Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010.

O PNLD, o PNLEM, e o PNLD EJA são executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Os recursos que os sustentam provêm, em sua maioria, da cota federal da arrecadação do salário-educação.

---

<sup>2</sup> Além desses, deve-se mencionar o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), destinado a prover as escolas públicas de acervos de obras literárias, de referência e de pesquisa.

Atualmente, os programas contemplam a aquisição e a distribuição dos seguintes materiais:

1) Para o ensino fundamental:

- livros consumíveis de Alfabetização Matemática e Alfabetização Linguística, para o 1º e o 2º ano;
- livros reutilizáveis de Língua Portuguesa e Matemática, para alunos do 3º ao 9º ano;
- livros reutilizáveis de Ciências, História e Geografia, para alunos do 2º ao 9º ano;
- livros consumíveis de Língua Estrangeira (inglês ou espanhol) para alunos do 6º ao 9º ano;
- acervos de obras complementares, para uso nas salas de aula de 1º e 2º anos, abrangendo as áreas do conhecimento de Linguagem e Códigos, Ciências Humanas e Ciências da Natureza e Matemática;
- acervos de dicionários, para uso nas salas de aula do 1º ao 9º ano, com tipologia adequada para cada faixa etária.

2) Para o ensino médio:

- livros reutilizáveis de Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia, Biologia, Química e Física;
- livros consumíveis de Língua Estrangeira (inglês e espanhol), a partir de 2012;
- livros consumíveis de Filosofia e Sociologia, em volumes únicos, a partir de 2012;
- acervos de dicionários, para uso nas salas de aula de 1º ao 3º ano, com tipologia adequada para esta etapa.

3) Para a educação de jovens e adultos:

- livros consumíveis de Letramento e Alfabetização Linguística e Alfabetização Matemática, em volume único, para turmas de alfabetização;
- livros consumíveis de Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia, Artes e Ciências, para alunos do 2º ao 5º ano;
- livros consumíveis de Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia, Artes, Ciências e Língua Estrangeira Moderna (inglês ou espanhol), para alunos do 6º ao 9º ano.

Os livros consumíveis são aqueles entregues aos beneficiários sem necessidade de devolução ao final do ano letivo. Os reutilizáveis devem ser devolvidos pelos alunos ao final do ano e são conservados em uso por um período de três anos. Os acervos não são de uso individual: constituem material permanente das escolas.

Considerando a vida útil dos livros reutilizáveis, os programas organizam-se em ciclos trienais, conforme o Quadro 1 a seguir:

**Quadro 1 – Aquisições do PNLD/PNLEM**

<b>PNLD/PNLEM</b>	<b>Ano 1</b>	<b>Ano 2</b>	<b>Ano 3</b>
Ensino fundamental (1º ao 5º ano)	Aquisição integral	Reposição parcial	Reposição parcial
Ensino fundamental (6º ao 9º ano)	Reposição parcial	Aquisição integral	Reposição parcial
Ensino médio	Reposição parcial	Reposição parcial	Aquisição integral

Assim, a quantidade de livros adquiridos e distribuídos anualmente varia conforme a etapa da educação básica a ser integralmente atendida. Em 2009, o montante de obras adquiridas para o ano letivo de 2010 ultrapassou a marca dos 110 milhões de volumes. Segundo o FNDE, naquele ano o Governo Federal investiu R\$ 577,6 milhões na compra de livros didáticos para a educação básica e R\$ 112,8 milhões na distribuição dessas obras para todo o País, por meio de pagamento à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

A magnitude das estimativas referentes ao custo dos programas de material didático para 2011 (cuja aquisição ocorreu em 2010) é ainda mais impressionante. O valor total chegaria a R\$ 1 bilhão, beneficiando cerca de 37 milhões de alunos matriculados em mais de 148 mil escolas de ensino fundamental e médio.

O funcionamento dos programas do livro didático divide-se em diversas etapas. O marco inicial é a publicação do edital com os critérios para inscrição das obras pelas editoras<sup>3</sup>. Em seguida, realiza-se uma triagem das obras inscritas, a cargo do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, para verificar a conformidade técnica e física dos livros com as exigências do edital.

<sup>3</sup> O edital apresenta detalhadamente os critérios que devem ser seguidos para que as inscrições sejam efetivadas. Não há limite máximo do número de obras que podem ser inscritas, nem definição de preços nessa etapa.

O passo seguinte é a avaliação pedagógica, coordenada pela Secretaria de Educação Básica do MEC, que será discutida em maiores detalhes na seção 3. As obras aprovadas na avaliação pedagógica passam a constar do Guia do Livro Didático, que é distribuído a todas as escolas do País, para que os docentes façam suas escolhas. Feita a escolha, o estabelecimento escolar deve encaminhar o pedido ao FNDE, por meio da internet ou de formulário remetido pelos Correios. Nos pedidos, deve constar a primeira e a segunda opção da escola.

Compilados os pedidos, o FNDE negocia a aquisição dos exemplares diretamente com as editoras, relativos à primeira opção manifestada pelas escolas. A aquisição é realizada por inexigibilidade de licitação, considerando que as escolhas dos livros são efetivadas pelos professores.

Concluída a negociação, o FNDE firma um contrato com cada editora, com quantitativos baseados em projeções do número de alunos nas escolas, calculadas a partir do Censo Escolar mais atualizado. Não havendo acordo entre as partes em relação ao preço, o regulamento permite que o FNDE, em respeito ao princípio da economicidade, contrate a aquisição de obras escolhidas em segunda opção. Na eventualidade de novo impasse, o Fundo pode negociar a aquisição da obra mais escolhida na região da escola.

A distribuição é feita diretamente pelas editoras às escolas, por meio de um contrato entre o FNDE e a ECT. A previsão de chegada dos livros aos estabelecimentos de ensino se dá entre outubro e o início do ano letivo.

Vale ressaltar que, desde 2009, exige-se que as redes de ensino firmem termo de adesão com o FNDE para formalizar sua participação nos programas de livro didático. Essa medida visa maximizar a eficiência dos recursos empregados, de modo a evitar a remessa automática de livros para estados ou municípios que adotem outros materiais didáticos, como sistemas apostilados<sup>4</sup>.

## **2 A AVALIAÇÃO PEDAGÓGICA DOS LIVROS DIDÁTICOS**

A avaliação pedagógica do material adquirido pelos programas de material didático foi iniciada em 1996. A novidade é reputada como um dos principais

---

<sup>4</sup> Caso não faça a escolha do livro que será utilizado, a escola participante do programa recebe exemplares correspondentes aos livros mais solicitados em sua região. Ainda hoje, o percentual de escolas que deixam de enviar suas opções ao FNDE beira os 20%.

aprimoramentos dessa política pública, juntamente com a universalização do atendimento e a ampliação para outras etapas e modalidades da educação básica além do ensino fundamental. Mas está longe de ser isenta de críticas.

O processo de avaliação vem sendo modificado a cada ano. No início, eram constituídas comissões de especialistas por área, que classificavam as obras como *Recomendadas com Distinção* (3 estrelas); *Recomendadas* (2 estrelas); *Recomendadas com Ressalvas* (1 estrela); *Não Recomendadas*. Todas as obras avaliadas constavam do Guia, e não havia impedimento para que os professores optassem por livros recomendados com ressalva ou não recomendados – o que, de fato, ocorria com frequência.

Em 2001, as obras não recomendadas deixaram de constar do Guia e, em 2004, abandonou-se o sistema de estrelas. A partir de 2007, abandonou-se o sistema de classificação como um todo, e o Guia passou a incluir apenas as resenhas das obras recomendadas.

Além disso, a avaliação passou a ser realizada por equipes técnicas das instituições de ensino superior públicas, e não mais por comissões de especialistas diretamente contratados pelo MEC. Assim, a avaliação de cada área passou a ser efetuada sob a responsabilidade de uma única universidade pública, contratada mediante convênio com a Secretaria de Educação Básica do MEC.

Outra inovação ocorreu na avaliação e na própria aquisição dos livros. O processo passou a se realizar sobre coleções didáticas para cada segmento de ensino (anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio), e não mais sobre livros avulsos. Com isso, procurou-se evitar o problema da descontinuidade didático-pedagógica, que poderia comprometer a transição de uma série a outra, uma vez que livros de diferentes coleções costumam apresentar distintas abordagens metodológicas e formas próprias de organização de conteúdos.

A justificativa da avaliação é agregar qualidade ao processo de aquisição de material didático. Assim, pretende-se que os livros que apresentam erros conceituais, induzem os alunos a erros, estejam desatualizados ou denotem preconceito ou discriminação de qualquer tipo sejam excluídos do Guia do Livro Didático. Além disso, o Guia deve ser utilizado para orientar a escolha dos professores na ponta, a qual deve ser realizada de maneira democrática e participativa no estabelecimento escolar.

Na prática, a avaliação vem causando bastante desconforto junto ao mercado editorial. Nas primeiras experiências, grandes editoras tiveram livros consagrados pelo uso reprovados pelos avaliadores. Para se ter uma ideia, na avaliação de 1996, de um total de 466 livros inscritos, 281 (60%) foram classificados como não recomendados. Mais recentemente, coleções que haviam sido aprovadas com louvor em avaliações anteriores foram excluídas do Guia do Livro Didático<sup>5</sup>.

O processo de avaliação sofreu diversas críticas. Já foi acusado de elitista – por ser executado por equipes de professores universitários, sem experiência de docência na educação básica; hermético – por não haver divulgação dos pareceres produzidos e dos nomes dos pareceristas, que poderiam, inclusive, estar eticamente impedidos de proceder à avaliação, caso fossem próximos aos autores e às editoras das obras avaliadas; excessivamente caro – pelos altos valores pagos às universidades participantes, repassados, muitas vezes, por meios das fundações de apoio à pesquisa; ditatorial – por não contemplar a possibilidade de recurso pelos autores de obras reprovadas; enviesado – por privilegiar uma abordagem pedagógica construtivista, em detrimento de abordagens instrucionistas; subjetivo – por adotar critérios pouco claros e abertos a diferentes interpretações.

De fato, parte dessas críticas procede e, por isso mesmo, encontrou ressonância junto aos responsáveis pelos programas no MEC e no FNDE. O Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010, trouxe aprimoramentos que pretendem sanar alguns dos problemas apontados.

O art. 14 do mencionado decreto, por exemplo, estipula que as universidades deverão constituir equipes técnicas para a avaliação pedagógica, formadas não apenas por professores de seu quadro funcional, mas também de outras instituições de ensino superior **e da rede pública de ensino**. Além disso, os integrantes das equipes de avaliação devem firmar declaração de que não prestam serviço ou consultoria, nem são parentes até o terceiro grau dos titulares de direito autoral ou de edição inscritos no processo.

O § 3º do art. 20 da mesma norma inovou ao prever a possibilidade de recurso no caso de parecer indicativo de reprovação da obra. Ainda que o recurso não seja

---

<sup>5</sup> Esse é o caso dos autores Francisco Azevedo de Arruda Sampaio e Aloma Fernandes de Carvalho, que publicaram o livro *Com a palavra, o autor – Em nossa defesa: um elogio à importância e uma crítica às limitações do Programa Nacional do Livro Didático*, Editora Sarandi, 2010.

analisado por uma equipe independente, como defendem os críticos da avaliação pedagógica, o decreto determina que sua apreciação seja conduzida por três pareceristas que, embora integrantes das equipes de avaliação dos programas, não tenham participado da avaliação inicial da obra reprovada.

Os critérios de avaliação das obras, por sua vez, encontram-se detalhadamente descritos nos editais dos programas, tanto em termos gerais quanto especificamente para cada componente curricular. Isso não impede, contudo, a prevalência de uma determinada concepção pedagógica, consolidada nas diretrizes curriculares em vigor e nos parâmetros curriculares nacionais (PCNs)<sup>6</sup>, nem a ocorrência de inconsistências na interpretação desses critérios, por diferentes equipes, a cada edição do Guia do Livro Didático.

Dessa forma, a nosso ver, algumas medidas já vêm sendo tomadas para aprimorar o processo de avaliação pedagógica dos livros didáticos. Ainda que exista espaço para o aperfeiçoamento desse mecanismo, incluindo a redução de seus custos e a maior transparência do processo, a avaliação pedagógica configura-se como extremamente importante para agregar qualidade a uma política pública cara e abrangente, executada pelo Governo Federal, respeitando o contexto de descentralização da educação básica.

A nova onda de críticas dirigida a algumas das obras incluídas no Guia do Livro Didático enfocou muito mais o conteúdo desses livros, do que o processo de avaliação em si. As críticas concentraram-se em uma coleção de História, acusada de conter vieses político-partidários na análise histórica contemporânea do País, e em uma obra de Língua Portuguesa, destinada ao segmento de jovens e adultos, acusada de contrariar a norma culta da língua e incentivar os estudantes a se expressarem de maneira incorreta, nos termos da linguagem popular.

As editoras e os autores das obras criticadas, bem como as próprias autoridades do MEC, já se manifestaram sobre essas críticas, justificando a adequação dos conteúdos dos livros do ponto de vista didático-pedagógico. Ademais, dadas as especificidades de funcionamento do programa – cuja avaliação pedagógica é feita por especialistas externos ao Ministério e cuja escolha das obras recai sobre os próprios

---

<sup>6</sup> Curiosamente, a articulação entre a avaliação pedagógica e os PCNs não se dá de forma automática. De fato, há registro de especialistas que participaram da elaboração dos PCNs que tiveram suas obras reprovadas no Guia do Livro Didático.

professores da educação básica –, a hipótese de dirigismo político deliberado deve ser vista com cautela. Pesa, ainda, o fato de que a coleção de História objeto de críticas é editada por uma das mais importantes editoras do País, cuja atuação não dá indícios de favorecer politicamente o atual governo.

Quanto à crítica sobre o suposto *atentado* cometido à língua pátria, a análise contextualizada da obra desmente todas as acusações. Trata-se, tão somente, de reconhecer as variantes faladas da língua e os diferentes graus de prestígio social associados a determinado uso lingüístico, admitindo a validade (e o valor intrínseco) da comunicação oral de quem não teve a oportunidade de frequentar a escola e concluir a educação básica na idade própria.

### **3 OS PROGRAMAS DE MATERIAL DIDÁTICO E O MERCADO EDITORIAL**

Os programas governamentais de aquisição de livros didáticos têm enorme importância para o mercado editorial brasileiro. Estimativas apontam que a indústria dos didáticos representa cerca de 54% da indústria nacional de livros. No que tange à concentração do segmento, tem-se, do lado da demanda, um quase monopólio (no ensino fundamental, por exemplo, o Estado responde pela aquisição de aproximadamente 90% dos livros publicados); do lado da oferta, configura-se um oligopólio (poucas editoras vêm concentrando o maior volume de compras do FNDE ao longo do tempo).

Desde o início dos programas de livro didático, identificam-se sete editoras que foram parceiras constantes do MEC: Ática, Brasil, IBEP, FTD, Nacional, Saraiva e Scipione. Mais recentemente, a editora Moderna passou a integrar essa lista.

Segundo a magnitude, uma análise do período de 1998 a 2006 aponta que mais de 90% das compras do FNDE foram feitas de apenas dezessete editoras (FTD, Ática, Saraiva/Atual, Scipione, Moderna, IBEP, Brasil, Nova Geração, Dimensão, Victor Civita, Base, Nova Fronteira, Quinteto, Nacional, Ediouro, Schwarcz e Formato).

Mais recentemente, um novo aspecto passou a se destacar no cenário editorial dos didáticos: passou-se da concentração em editoras de origem familiar para o oligopólio dos grandes grupos empresariais, inclusive estrangeiros. Assim, das dezessete empresas listadas acima, doze fazem parte de apenas seis grupos:

- a Abril, que controla a Ática, a Scipione e a Fundação Victor Civita;
- a Santillana, que controla a Moderna e a Objetiva;
- a IBEP, que comprou a Nacional;
- a FTD, que comprou a Quinteto; e
- a Ediouro, que comprou a Nova Fronteira e a Geração Editorial.

A concentração do mercado, em termos de volume de compras e da presença de grupos empresariais, é importante por dois motivos. O primeiro refere-se ao preço pago pelos livros didáticos. O segundo diz respeito ao funcionamento do modelo de escolha das obras.

Quanto ao preço, devido à escala do programa, o preço médio pago pelo governo pelos livros didáticos é muito inferior ao preço praticado nas livrarias. Hoje, o preço médio por exemplar adquirido pelo FNDE situa-se em torno de R\$ 6,50. Entretanto, segundo estudo publicado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), a evolução dos preços pagos pelo FNDE tem acompanhado a evolução dos preços na indústria de transformação, a despeito dos expressivos aumentos de cobertura do programa, que elevaram significativamente o volume de compras<sup>7</sup>. Ademais, o modelo de negociação adotado dá brechas a falhas de mercado, como a assimetria de informações em favor das editoras, a inexigibilidade de licitação e os altos custos de distribuição dos livros, cuja impressão concentra-se em São Paulo, para as demais regiões do País. Haveria, portanto, espaço para ganhos de eficiência a partir de alterações em alguns procedimentos dos programas.

Quanto à escolha nas escolas, conquanto seja importantíssima no contexto de autonomia didático-pedagógica e de gestão democrática do ensino público, dá margem à atuação das editoras na ponta, o que favorece, justamente, as empresas de maior poderio econômico. Desde meados dos anos 2000, o MEC vem instituindo regras para coibir o abuso das editoras na divulgação de seus materiais junto aos docentes, tais como a realização de eventos nas escolas e o envio de brindes. Continua permitido o envio de amostras dos livros para a avaliação dos professores. O acesso físico às obras – embora consideravelmente oneroso, se considerarmos o número de escolas públicas no País – é,

---

<sup>7</sup> Entre 1994 e 2005, o preço do livro didático adquirido pelo FNDE subiu 217% (Soares, 2007).

na prática, o principal insumo para definir as escolhas dos professores, até mais do que as elaboradas resenhas constantes do Guia do Livro Didático<sup>8</sup>.

Além disso, os grandes grupos editoriais de didáticos começam a adotar novas estratégias de *marketing* para seus livros, como a publicidade na televisão e a realização ou o patrocínio de eventos de formação continuada de professores. Passam, também, a ampliar seu âmbito de atuação, com a criação de novos produtos, como os sistemas apostilados, também conhecidos como sistemas estruturados de ensino.

#### **4 OS SISTEMAS ESTRUTURADOS DE ENSINO**

Desde meados dos anos 2000, diversas redes de educação básica, especialmente em municípios paulistas de pequeno porte, passaram a adotar sistemas apostilados, em substituição ao material didático fornecido por meio dos programas do FNDE. Diferentes registros apontam que cerca de um quinto dos municípios do Estado de São Paulo adota esse tipo de material.

A polêmica em torno da utilização dos sistemas apostilados envolve vários aspectos. Trata-se de material preparado por empresas privadas, como COC, Positivo, Objetivo, entre outras. Sendo assim, as apostilas não passam por nenhum tipo de avaliação oficial, como ocorre com os livros didáticos adquiridos pelo PNLD e pelo PNLEM. Em consequência, diferentes estudos identificaram sérios problemas conceituais e gráficos em apostilas de sistemas de ensino, além da utilização de abordagens pedagógicas descontextualizadas e excessivamente esquemáticas, herdeiras da orientação para o vestibular que caracterizou o surgimento desse tipo de material.

Há, também, questões financeiras a serem consideradas. Os custos de aquisição e distribuição dos livros didáticos são integralmente arcados pelo Governo Federal. E, devido à escala do PNLD, o custo unitário de cada exemplar é relativamente baixo. O material apostilado, por sua vez, é integralmente financiado pelo estado ou município que o adota. Em média, o custo é de R\$ 150,00 por aluno por ano<sup>9</sup>. E os recursos para

---

<sup>8</sup> Estimativas indicam que cerca de 10% dos livros didáticos publicados são doados às escolas e professores como prática de divulgação.

<sup>9</sup> Para fins de comparação com os programas federais de material didático, é preciso ter em mente que esse custo diz respeito ao material de todas as disciplinas. De fato, os custos unitários no âmbito do PNLD são de aproximadamente R\$ 6,50. Mas esse valor deve ser multiplicado pelo número de livros utilizados, para que se possa estimar o custo do programa por aluno. No caso do ensino médio, por exemplo, para cada aluno são destinados sete livros reutilizáveis e quatro livros consumíveis, o que significaria um custo estimado de R\$ 41,00 por aluno por ano.

financiar sua aquisição são geralmente oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Trata-se de verbas que poderiam ser empregadas em outras alternativas de expansão da oferta educacional ou de melhoria da qualidade do ensino, tais como: oferta de creches e pré-escolas e educação de jovens e adultos; adoção da jornada integral no ensino fundamental; oferta de cursos técnicos e profissionalizantes; incrementos na remuneração dos profissionais da educação; instalação de laboratórios e equipamentos diversos nas escolas.

Além disso, até 2007, a maioria dos municípios paulistas contratava os sistemas apostilados sem processo licitatório, com base no critério de notória especialização. A partir daquele ano, o Tribunal de Contas do Estado passou a exigir a realização de licitação, precedida de consulta ao órgão gestor da educação no município, para a escolha do sistema a ser utilizado. Embora importante, essa exigência não impede, a nosso ver, que as licitações, em sua maioria realizadas na modalidade de carta-convite, possam sofrer algum tipo de direcionamento, por meio do detalhamento dos serviços educacionais a serem prestados pelas contratadas.

Outra crítica à adoção dos sistemas apostilados diz respeito à interferência na autonomia dos professores, que não são consultados sobre o material que deverão utilizar em sala de aula e passam a ficar presos a um rígido roteiro, transformando-se em meros aplicadores do material didático. Do ponto de vista dos gestores e das famílias, contudo, a estrutura do material apostilado, com sequências didáticas claras e a explicitação dos objetivos de aprendizagem de cada aula, apresenta maiores possibilidades de controle e acompanhamento do trabalho docente.

Esse fato, aliado ao apelo de estender a suposta qualidade de escolas privadas para a rede pública, é um dos motivos que influenciam os prefeitos a optar pelos sistemas apostilados. Cabe ressaltar, contudo, que o material vendido para as escolas públicas, embora leve o *selo* da empresa que o produziu, nem sempre é idêntico ao que é adotado em suas escolas franqueadas da rede particular.

De todo modo, recente estudo produzido pela Fundação Lemann<sup>10</sup> concluiu que a adoção de sistemas apostilados teve impacto positivo no desempenho dos alunos nas avaliações de Português e Matemática da Prova Brasil 2007. E o tema ganhou ainda

---

<sup>10</sup> Fundação privada sediada em São Paulo, com forte atuação na área de educação.

mais visibilidade quando se divulgou que Cajuru, o município brasileiro com a maior nota no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), é adepto de um sistema apostilado<sup>11</sup>.

O estudo mencionado sugere diversas vantagens dos sistemas apostilados. Em primeiro lugar, fornecem livros consumíveis de todas as disciplinas, para todos os alunos, de todas as escolas. Com isso, não só ampliam-se as possibilidades de exercícios e práticas de estudo, mas também se otimiza o tempo em sala de aula, diminuindo a necessidade de copiar exercícios da lousa.

Em segundo lugar, os sistemas estruturados trazem orientações claras para os professores sobre o planejamento e a condução das aulas, num contexto em que se verificam graves deficiências na formação inicial docente. Assim, uniformizar as aulas seria uma forma de garantir mais equidade, por meio da garantia de padrão mínimo de qualidade para todos os alunos, bem como de nortear o trabalho docente, de modo a evitar que conteúdos importantes sejam discricionariamente preteridos.

Além disso, os sistemas oferecem outras ferramentas de apoio ao trabalho docente, tais como eventos de treinamento, portais eletrônicos de recursos pedagógicos e até disque-dúvidas. Com isso, obtém-se ganhos de escala no gerenciamento pedagógico de toda a rede de ensino.

Vale destacar, por fim, três circunstâncias estreitamente relacionadas à proliferação dos sistemas apostilados, especialmente nos municípios de São Paulo. A primeira delas diz respeito ao fortalecimento da cultura da avaliação na educação, que dá grande visibilidade aos resultados alcançados em exames padronizados e *rankings* de rendimento dos alunos. De fato, algumas empresas que elaboram materiais apostilados para as redes públicas baseiam sua propaganda na possibilidade de aumentar a *nota* do município nas avaliações nacionais ou locais (como o Prova Brasil e o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP).

A segunda está relacionada a um contexto de municipalização do ensino fundamental, em que as prefeituras tiveram aumentadas suas responsabilidades para com a oferta e a manutenção dessa etapa da educação básica, sem necessariamente

---

<sup>11</sup> Entrevistas com gestores educacionais de Cajuru apontaram vários outros fatores responsáveis pelos bons resultados alcançados pelo município, como o desenvolvimento de um projeto pedagógico bem articulado e investimentos em educação acima da média.

contarem com as condições técnicas e políticas para tal. Desse modo, os sistemas de ensino apostilados configuraram-se como uma solução pronta para a organização curricular e pedagógica de redes de ensino em situação quase caótica.

A terceira refere-se ao esgotamento da capacidade de crescimento dos sistemas apostilados no setor privado e ao amplo mercado potencial vislumbrado nas redes públicas. Trata-se, na verdade, de uma enorme *oportunidade de negócio* para as empresas que atuam no setor, de modo que algumas das maiores editoras envolvidas no PNLD passaram a atuar também como produtoras de sistemas apostilados<sup>12</sup>. O interesse mercadológico de poderosos grupos privados na disseminação de seus produtos educacionais não deve ser desprezado como fator de persuasão junto aos gestores locais e autoridades nacionais envolvidas com a educação básica pública.

## 5 CONCLUSÕES

De modo geral, os programas de material didático têm importância indiscutível e vêm sendo consolidados, expandidos e aprimorados. Entretanto, como toda política pública, permanentemente em formação, há espaço para novos aperfeiçoamentos nesses programas, especialmente no que diz respeito à redução dos custos e à adoção de mecanismos de implementação mais transparentes. Entre as sugestões de melhorias encontradas na literatura, destacamos os seguintes exemplos:

- adoção de ciclos mais longos para aquisição de livros não consumíveis;
- definição de critérios mais claros de avaliação pedagógica;
- divulgação dos nomes dos pareceristas e do conteúdo dos pareceres emitidos no âmbito da avaliação pedagógica;
- disseminação da lista de obras reprovadas junto à rede privada;
- utilização de práticas inovadoras na sistemática de negociações do FNDE junto aos detentores do direito autoral dos livros didáticos;
- inclusão de sistemas apostilados nos Guias do Livro Didático, sujeitando-os à avaliação pedagógica.

---

<sup>12</sup> Por exemplo: a FTD tem o Sistema de Ensino FTD; a Moderna, o Sistema Uno; a Ática/Scipione, o Sistema Ser; a Saraiva, o Agora; o Positivo, o Aprende Brasil; o IBEP, o Sistema de Ensino IBEP.

Outro ponto a ser considerado diz respeito à instituição de um mecanismo de avaliação sistemática da efetividade do material didático distribuído pelo MEC para a aprendizagem dos alunos. Cruzamentos com os resultados da Prova Brasil poderiam ser utilizados para tal, bem como avaliações específicas, conduzidas por instituições de pesquisa. Ainda que o rendimento dos estudantes não possa ser diretamente atribuído ao material didático utilizado em sala de aula, vez que muitos outros fatores intra e extra-escolares afetam o processo de ensino-aprendizagem, a obtenção de dados em perspectiva comparada permitiria cotejar o desempenho de estudantes que utilizam diferentes coleções e obras didáticas, bem como sistemas apostilados de ensino. Essas informações, por sua vez, poderiam contribuir para o bom uso do substancial volume de recursos públicos empregados nos programas federais de material didático.

O fortalecimento institucional desses programas passa pela apreciação de sugestões de aperfeiçoamento pelos gestores e autoridades educacionais. Passa também pelo acompanhamento pelo Congresso Nacional e pela sociedade de sua execução. Nessa tarefa, o que se deve evitar é o risco de, ao se restringir o debate a questões pedagógicas e didáticas, próprias dos educadores e especialistas, partidarizar-se excessivamente a discussão e perder-se de vista a importância dessa política e os desafios reais que ela deve enfrentar.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise; BORGUI, Raquel; ARELARO, Lisete. **Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de ‘sistemas de ensino’ por municípios paulistas.** *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 108, pp. 799-818, out/2009.

BECSKEHÁZY, Ilona; LOUZANO, Paula. **Sala de aula estruturada: o impacto do uso de sistemas de ensino nos resultados da Prova Brasil – um estudo quantitativo no estado de São Paulo.** Fundação Lemann, 2010. Apresentação em *PowerPoint*.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **Reconfiguração do mercado editorial brasileiro de livros didáticos no início do século XXI: história das principais editoras e suas práticas comerciais.** *Em Questão*, Porto Alegre, v. 11, n. 2, pp. 281-312, jul-dez/2005.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Página eletrônica: [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

LOUZANO, Paula *et al.* **Sistemas estruturados de ensino e redes municipais do Estado de São Paulo.** Fundação Lemann, 2010. Apresentação em *PowerPoint*.

NICOLETI, João Ernesto. **Ensino apostilado na escola pública: tendência crescente nos municípios da região de São José do Rio Preto – SP.** Dissertação de mestrado. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2009.

SAMPAIO, Francisco Azevedo de Arruda; CARVALHO, Aloma Fernandes de. **Com a palavra, o autor. Em nossa defesa: um elogio à importância e uma crítica às limitações do Programa Nacional do Livro Didático.** São Paulo: Editora Sarandi, 2010.

SOARES, Ricardo Pereira. **Compras governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático: uma discussão sobre a eficiência do governo.** *Textos para Discussão nº 1307*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007.