

Célia Cristina de Figueiredo Cassiano

**O mercado do livro didático no Brasil:
da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital
internacional espanhol
(1985-2007)**

Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
2007

Célia Cristina de Figueiredo Cassiano

**O mercado do livro didático no Brasil:
da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital
internacional espanhol
(1985-2007)**

Tese de Doutorado apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Educação, junto ao Programa de Pós-graduação Educação: História, Política, Sociedade, da PUC/SP, sob orientação do Prof. Dr. Kazumi Munakata

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
2007

FICHA CATALOGRÁFICA

- 1 Autor: Cassiano, Célia Cristina de Figueiredo
2. Título: O mercado do livro didático no Brasil
3. Subtítulo: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)
4. n° de folhas: 252
5. Ilustrações:04
6. Grau: Tese (Doutoramento)
7. Área de concentração: Educação
8. Orientador: Prof. Dr. Kazumi Munakata
9. Descritores:
10. Palavras-chave: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Mercado Editorial, políticas públicas, língua espanhola, História da Educação

Banca Examinadora

Resumo

Apresento, neste trabalho, o resultante de duas décadas da implementação do Programa Nacional do Livro didático (PNLD) no Brasil – criado em 1985 e inserido numa política educacional do país redemocratizado – como também trago as alterações ocorridas no mercado brasileiro dos livros escolares nesse período, que, no final do século XX, passou da concentração das editoras familiares para o oligopólio dos grandes grupos empresariais. A partir de 1995, à luz das reformas implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), substanciais modificações são feitas no PNLD, assim como grandes grupos editoriais espanhóis, que já estavam fortemente instalados nos países da América Latina e do Caribe, desembarcam no Brasil, sobretudo em decorrência das políticas econômicas de abertura ao capital internacional efetivadas nesse período. Assim, analiso a inserção do Brasil nesse mercado ibero-americano do livro, e a entrada dos espanhóis no país, amalgamada sobretudo por elementos da cultura e da educação, considerando-se, em especial, o fomento à implementação da língua espanhola no currículo oficial das escolas brasileiras, feito pelo governo e empresariado espanhol. Como procedimento de pesquisa foi feito um levantamento bibliográfico da legislação pertinente ao tema, de publicações em jornais e revistas diversificadas, de publicações de representantes do mercado editorial do Brasil e da Espanha, e de documentos governamentais, inclusos aí estudos setoriais econômicos, tanto do Brasil quanto da Espanha, onde fiz parte da minha pesquisa. Objetivou-se explicitar que processos globais – vinculados à política e economia do livro didático, numa dimensão nacional e internacional – apesar de extrapolarem os portões escolares, resultam em determinações de mercado para o currículo desenvolvido nas escolas, determinações estas que muitas vezes ficam tácitas. Minha abordagem analítica está fundamentada numa teoria crítica do currículo, e, nesse sentido, Michael W. Apple e J. Gimeno Sacristán me dão importante suporte teórico.

Palavras-chave: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), mercado editorial, políticas públicas, língua espanhola, História da Educação

Abstract

This work presents the results of two decades of implementation of the Programa Nacional do Livro Didático (National Textbook Program) –PNLD, in Brazil. Created in 1985 as an integral part of the education policy of a country undergoing a process of redemocratization. The work relates also the alterations that happened in the in the Brazilian textbook market during this period: from the concentration of family-run publishing houses by the end of the XX century to the present oligopoly of large entrepreneurial groups. Since 1995, in the light of the reforms implemented by Fernando Henrique Cardoso's government (1995-2002), substantial modifications are made in the PNLD, and, at the same time, large Spanish publishing houses that were by then strongly settled in Latin American and Caribbean countries establish themselves in Brazil, mainly as a result of the opening of economic policies to international capital implemented during this period. Thus, I scrutinize the insertion of Brazil into this Iberian-American textbook market and the entrance of Spanish groups into our country, which has above all amalgamated cultural and educational elements, particularly when one takes into consideration the insertion of the Spanish language into the official curriculum of Brazilian schools, fostered both by the government and the Spanish entrepreneurs. Research tools utilized include a bibliographic survey of the legislation pertinent to the subject, diversified newspaper and magazine reports, publications made by the representatives of the Brazilian and Spanish publishing markets, and government documents, including economic field studies carried on in both Brazil and Spain, where part of my research was conducted. My primary objective is to turn explicit the fact that global processes –linked to the politic and economics of the global textbook market – though extrapolating school boundaries, suffer market constraints. Said constraints implicitly guide curriculum development. My analytical approach stems from a critical curriculum theory, and Michael W. Apple and J. Gimeno Sacristán are theoretical cornerstones that support this premise.

Key-words: Programa Nacional do Livro Didático – PNLD (National Textbook Program), editorial market, public policies, Spanish language, History of Education

*Aos meus amores, imprescindíveis,
Jorge, Fabrizio e Miguel.
Para minha mãe Célia, com saudades.
Aos queridos Miguel e Cida.
Às insubstituíveis Márcia, Soraya e Tia Nenê (em memória).*

Agradeco

ao Kazumi, que me orientou por seis anos (mestrado e doutorado). Neste período, além da orientação recebida, fiz várias disciplinas ministradas por ele, vinculadas ao livro, entre outros assuntos. Foi, realmente, um privilégio contar com um especialista no meu tema como orientador, além da amizade estabelecida ao longo desses anos;

ao Jaume, meu orientador na Espanha, que além de me abrir as portas da Universidade de Valência e me oferecer apoio acadêmico e longas discussões sobre a educação, também me auxiliou, incondicionalmente, nas mais diferentes questões de infra-estrutura por ocasião da minha estadia na Espanha;

à Circe e à Mirian, pelas valorosas contribuições feitas no meu exame de qualificação, e também pelas inesquecíveis aulas de Mirian e pelos especiais seminários dados por Circe, na USP, com referências bibliográficas preciosas, que muito me auxiliaram nessa caminhada. Também elas me acompanham desde o mestrado;

à Antonia Terra, que sem que eu pedisse, mas sendo conhecedora do meu trabalho, encaminhou valioso material para esta pesquisa;

aos companheiros do *grupo flutuante LIVRES* (como disse a companheira Vitória), pela parceria estabelecida ao longo desses anos;

aos amigos da Fundação Vanzolini;

a todos os amigos da EMEF Jardim Monte Belo, em especial ao Altamir, à Sandra, ao Heraldo, à Silene e à Vilminha, pelo apoio carinhoso;

à Roseli, à Conceição, da Coordenadoria de Educação da PMSP e ao Alexandre e à Claudia, da Secretaria da Educação da PMSP. Sem eles, certamente, teria sido mais difícil;

a todos os professores do Programa de pós-graduação em Educação: História, Política, Sociedade; em que estou há seis anos, dado que também fiz o mestrado nesse programa. Aproveito, também, para agradecer à Betinha, secretária desse programa, devido ao seu apoio incondicional e eficiência na tramitação de documentos, sempre temperados com alegria e amizade;

aos amigos que me acompanharam em diferentes momentos e de variadas formas neste percurso: Cris, Silmar, Roseli, Márcia Razzini, Silvinha, Suzana, Paulo, Claudia, Juliana, Luis Rala, Cida, Roseli, Moreno, Joãozinho, Miretes, entre tantos

outros que, certamente, não citei, mas mereceriam estar aqui;

a todos do departamento de Didática da Universidade de Valência, na Espanha, que tão bem me receberam, com o devido aval do professor Gimeno Sacristán, responsável por esse departamento. E, nesse caso, um agradecimento especial deve ser feito ao professor Fernando, tendo aqui a difícil tarefa de agradecer a alguém que, ao lado de Jaume, não mediu esforços para que minha estadia na Espanha fosse a melhor possível;

à professora Gabriela Ossembach, da UNED, que tão bem me acolheu quando estive em Madri, assim como agradeço a todas as pessoas vinculadas à Dirección General del libro, archivos y bibliotecas, em que fiquei muitos dias fazendo parte da minha pesquisa. Igualmente agradeço ao pessoal vinculado à Cámara del libro de Madrid, à Asociación de editores de Madrid, à Anele e à FGEE pelo vasto material que me forneceram, assim como pelos diálogos mantidos;

ao Kike, que me deu oportunidade de conhecer a escola de educação básica da Espanha, tanto pelas conversas, como por ter me permitido vivenciar a experiência do cotidiano numa delas;

ao Daniel, por me conceder uma entrevista e ter me dado a oportunidade de conhecer o complexo mercado editorial espanhol;

à Olga Spinoza, querida companheira de caminhada na Espanha, dado que ambas éramos igualmente *extrangeiras*;

aos companheiros brasileiros na Espanha: Patrícia, Paula, Adriana, Luis Felipe, Bruno e também aos especiais Rizk e Lola, que aprenderam a ser um pouco brasileiros devido ao convívio conosco. Todos eles, certamente, deixaram a minha estadia na Espanha mais leve. Agradeço, também, ao pessoal do Colégio Mayor Luís XV, porque enquanto estive instalada lá aprendi a conviver com a diferença e respeitá-la, posto que éramos latinos, europeus, africanos, árabes...

à Ana Figueiredo, que me ajudou na revisão, e à Mirtes, que fez o resumo em Inglês;

aos meus sogros Miguel e Cida, pois se todos os anteriormente citados me auxiliaram de diferentes formas nesses anos de dedicação à produção deste trabalho, sem o apoio incondicional dos meus sogros, não estou certa se a produção desta tese teria sido possível;

ao meu marido Jorge, pelo total apoio recebido, em especial nos difíceis últimos

meses da elaboração deste trabalho;

às técnicas da CAPES, Maria Luiza de Santana Lombas e Marta Elias Ribeiro de Oliveira, que me deram apoio especial por ocasião de dificuldade inusitada ocorrida por ocasião de minha viagem à Espanha;

à Capes, que financiou esta pesquisa na totalidade, incluindo-se a bolsa para o Estágio de Doutorado (PDEE) feito na Espanha, sendo esse apoio fundamental para a elaboração desta tese.

Convém enfatizar que apesar de todo o apoio recebido, qualquer insuficiência apresentada neste trabalho é de minha inteira responsabilidade.

Sumário

Introdução.....	1
Estrutura do trabalho.....	15

Parte I

História do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD (1985-2007)

Capítulo I - Primeira fase do PNLD

1.1 Políticas públicas para o livro didático no Brasil.....	19
1.2 O país redemocratizado: livros e merenda para alunos carentes.....	22

Capítulo II - Segunda fase do PNLD

2.1 A Conferência de Jomtien e o Plano Decenal de Educação (1993 –2003).....	37
2.2 PNLD pós-1995: aquisição universal, distribuição planejada e implementação da avaliação governamental dos livros didáticos no Brasil.....	40
2.3 O contexto das alterações do PNLD em 1995: a política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso.....	43
2.4 Operacionalização do PNLD	
2.4.1 Distribuição planejada do PNLD: o censo escolar e a atuação privilegiada dos correios.....	45
2.4.2 Organização cíclica do PNLD a partir de 1995.....	46
2.5 Domínios discursivos da política educacional do governo FHC.....	51

Capítulo III - Uma década da avaliação dos livros didáticos no PNLD (1996 a 2006)

3.1 Questões advindas dos resultados das avaliações dos livros didáticos.....	62
3.2 Os Guias de Livros Didáticos: critérios e resultados das avaliações.....	63
3.3 A seleção do professor e o descompasso com a avaliação do MEC.....	71
3.4 Livros estrelados, autores estressados.....	78
3.5 Considerações sobre o processo de avaliação dos livros didáticos.....	81

Capítulo IV - Aquisição e distribuição de livros didáticos no Brasil, a partir dos anos 1990: sem precedentes na História da Educação pública brasileira

4.1 Editores, autores e suas propostas para o PNLD ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003).....	84
4.2 Ampliação do PNLD e a criação de novos programas: o Brasil do século XXI.....	88
4.3 O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio- PNLEM.....	90
4.4 A ampliação do PNLD no segmento dos dicionários.....	92

Parte II

A formação do mercado ibero-americano do livro e o protagonismo dos editores espanhóis, nos anos de 1990

Capítulo V - Mercado latino-americano de livros didáticos: um grande filão

5.1 O segmento dos didáticos no mercado editorial brasileiro.....	95
5.2 Os programas de compra e distribuição de livros didáticos na América Latina e no Caribe.....	98
5.3 O protagonismo dos editores espanhóis no espaço ibero-americano do livro.....	111
5.4 Centros privilegiados de informações sobre o mercado ibero-americano do livro.....	115
5.5 A expansão das editoras espanholas para a América Latina e Caribe.....	118

Capítulo VI - A presença espanhola no Brasil e sua vinculação com as políticas educacionais do país

6.1 Cultura e educação no Brasil e nos demais países da América Latina: a presença espanhola nos anos de 1990.....	123
6.2 A potente entrada espanhola no Brasil: marco do governo Fernando Henrique Cardoso.....	132
6.3 A língua espanhola no Brasil e no mundo.....	138

**Capítulo VII - O mercado editorial brasileiro dos livros escolares no século XXI:
oligopólio dos grandes grupos**

7.1 Situando a questão.....	152
7.2 Mercado editorial brasileiro dos didáticos, de 1970 ao final do século XX.....	154
7.2.1 A Companhia Editora Nacional, o legado de Lobato, e as editoras Saraiva, FTD e do Brasil.....	155
7.2.2 Editoras Ática, Scipione, Atual e o IBEP.....	159
7.2.3 A Editora Moderna na gestão do professor Ricardo Feltre.....	163
7.3 Práticas comerciais das grandes editoras de didáticos.....	166
7.4 A Editora Moderna na gestão Santillana.....	173
7.4.1 O Grupo Prisa.....	179
7.4.2 O Grupo Editorial Santillana.....	180
7.4.3 As comunidades autônomas e o mercado dos livros didáticos na Espanha.....	183
7.4.4 A Fundação Santillana	186
7.4.5 O Sistema de Ensino Uno.....	190
7.5 Grupo Positivo – sistemas de ensinos, computadores e livros.....	192
7. 5. 1 A entrada dos sistemas de ensino na rede pública do Brasil.....	196
Considerações finais.....	204
Referências Bibliográficas.....	209

Siglas

- ABRALE - Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos
- ABRELIVROS - Associação Brasileira dos Editores de Livros
- AECI - Agencia Espanhola de Cooperação Internacional
- AIPA- Associação Intermunicipal de Pais de Alunos de São Paulo
- APEESP - Associação de Professores de Espanhol do Estado de São Paulo
- ASEAN – Associação de Nações do Sul Asiático
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BM - Banco Mundial (WB - World Bank)
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CBL - Câmara Brasileira do Livro
- CEALE - Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita
- CEE –Comunidade Econômica Européia
- CEGAL – Confederación Española de Grêmios y Asociaciones de Libreros (Espanha)
- CENPEC - Centro de Pesquisa para Educação e Cultura
- CERLALC – Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e no Caribe
- CONALITEC – Comisión Nacional Del Texto Gratuito (México)
- CONSED – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
- DADP – Diretoria de Apoio Didático Pedagógico
- DELE – Diploma de Espanhol como Língua Estrangeira
- ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
- FAE - Fundação de Assistência ao Estudante (extinta)
- FANDE – Federación de Asociaciones Nacionales de Distribuidores de Ediciones
- FGEE - Federación de Gremios de Editores de España
- FNDE - Fundo Nacional para o desenvolvimento da Educação
- GIE - Grupo Ibero-americano de Editores (Espanha)
- IBC - Instituto Benjamin Constant
- IBMEC – Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais
- ICEX – Instituto Español de Comercio Exterior
- IED - Investimento Estrangeiro Direto
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
- INL - Instituto Nacional do Livro

INRP – Institut Nacional de Recherche Pédagogique (Paris/ FR)
ISBN – International Standard Book Number
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOGSE – Lei Orgânica Geral de Educação (da Espanha)
MCE – Ministério da Cultura da Espanha
MEC - Ministério da Educação e do Desporto
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
NAFTA – Associação do Livre Comércio da América do Norte
OEI - Organização dos Estados Ibero-Americanos
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCNs - Parâmetros Curriculares Nacionais
PCNEM - Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio
PIB – Produto Interno Bruto
PISA - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PLIDEF - Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental
PNBE - Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático
PNUD - Programa da Nações Unidas para o desenvolvimento
PNLEM - Programa do Livro Didático para o Ensino Médio
SEB - Secretaria da Educação Básica
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEGIB – Secretaria Geral Ibero-Americana
SEE – Secretaria Estadual de Educação
SEF - Secretaria da Educação Fundamental
SEM – Setor Educacional do Mercosul
SIER - Servicio de Información Estadística Regional
SNEL - Sindicato Nacional dos Editores de Livros
UE – União Européia
UFIR – Unidade Fiscal de Referência
UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid-ES)
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

Relação de Tabelas:

Tabela 1: Brasil: maiores editoras por faturamento – 1998	11
Tabela 1.1: Programa Nacional do Livro Didático – PNLD/ 1986 - Distribuição dos livros no Brasil.....	25
Tabela 1.2: Fornecimento de livros didáticos segundo as editoras-PNLD centralizado (1985 a 1991).....	32
Tabela 1.3: Fornecimento quantitativo de livros segundo as editoras-PNLD centralizado (2002 a 2006).....	35
Tabela 2.1: Aquisição e distribuição de livros didáticos pelo PNLD (1995 a 2005).....	48
Tabela 3.1: Número de livros inscritos e de pareceristas (PNLD 1997 e 1998).....	64
Tabela 3.2: Resultados das avaliações de 1ª a 4ª série (1996 a 2004).....	69
Tabela 3.3: Resultados das avaliações dos livros didáticos de 5ª a 8ª séries (1996 a 2004).....	69
Tabela 3.4: Resultados das avaliações dos livros didáticos (PNLD 2005 e 2007).....	70
Tabela 3.5: Seleção dos professores – PNLD 1997 e 1998.....	72
Tabela 4.1: Resultado final – PNLEM 2006 E 2007.....	91
Tabela 5.1: Matrículas na educação básica do Brasil – 2005.....	95
Tabela 5.2: Maiores vendedores de livros por quantidade de exemplares – 2002.....	96
Tabela 5.3: Financiamento do Banco Mundial para projetos de livros didáticos no mundo.....	99
Tabela 5.4: População e estimativa de mercado de livros didáticos na América Latina e no Caribe (2001).....	109
Tabela 6.1: Principais países em investimento direto no Brasil (1995 -2001).....	136
Tabela 7.1: Exemplares vendidos por países, em 2006 (empresas do Grupo Santillana).....	175
Tabela 7.2: Títulos em catálogo do Grupo Santillana por país (em 2006).....	182
Tabela 7.3: Porcentagem das cifras de negócios do Grupo Santillana.....	182

Relação de Quadros:

Quadro 2.1: Operacionalização do PNLD desde 1997.....	50
Quadro 2.2: Coordenação de área - Guias de Livros Didáticos – PNLD (1996 a 2007).....	56
Quadro 4.1: Orçamento do livro em 2007.....	89
Quadro 5.1: Programas estatais de livros didáticos na América Latina e no Caribe.....	102
Quadro 6.1: Posição dos países no ranking de investimentos do Brasil.(1995-2001)...	136
Quadro 7.1: Congressos Internacionais de Educação realizados pela Editora Moderna (2003-2007).....	188

Livros são papéis pintados com tinta.

Fernando Pessoa

Introdução

A análise do mercado do livro didático no Brasil, de 1985 a 2007, é o foco desta pesquisa. Esse período tem como marco inicial a criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), política adotada pelo Estado em relação ao livro didático, na redemocratização do país, que centraliza, no governo federal, planejamento, avaliação, compra e distribuição gratuita do livro escolar para a maioria dos alunos da educação básica do Brasil¹.

A partir de 1996, esse período também é caracterizado pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20/12/1996) que ancora uma reforma curricular no Brasil, com certa inspiração na Reforma Espanhola de 1990 (Lei Orgânica Geral de Educação – LOGSE), e com a implementação de políticas de avaliação. Com esse quadro na educação brasileira, o PNLD passa a ter novos rumos porque está inserido nessas reformas, que privilegiam, entre outras medidas, o investimento em livros didáticos, além disso, o governo passa a avaliar os livros adquiridos, ao invés de só comprá-los e distribuí-los. Desse modo, progressivamente, por meio do PNLD, o Estado vai garantindo a distribuição universal e gratuita do manual escolar (de Alfabetização, Matemática, Português, História, Geografia e Ciências) para os alunos da rede pública da educação fundamental do país (1ª à 8ª série)².

Em 2003 é criado o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), cujo objetivo é a ampliação do PNLD – à luz da extensão da educação básica, que passou a abranger, também, o ensino médio – com a distribuição gratuita dos livros didáticos para os alunos das três séries do ensino médio.

¹ O Estado de São Paulo executou o PNLD de forma descentralizada de 1996 a 2005. Porém, em 2006, voltou a participar desse programa por meio da compra centralizada do governo federal. Convém ressaltar que São Paulo é o Estado que compra o maior número de livros, devido ao alunado matriculado na rede pública de ensino. O Estado de Minas Gerais também executou o PNLD de forma descentralizada, porém por um período menor: de 1996 a 1999.

² A Lei 9.394/96 amplia a educação básica brasileira, assim, além do ensino fundamental (7 a 14 anos), a partir de 1996, também a educação infantil (0 a 6 anos) e o ensino médio (as três séries após o ensino fundamental, previstas para os adolescentes de 15 a 17 anos) passam a ser obrigação do Estado. Ainda, em relação à educação básica, vale considerar que de acordo com o Parecer nº 18/2005, aprovado em 7/10/2005, até 2010 os Estados e Municípios deverão ter o ensino fundamental com duração de pelo menos nove anos. Assim, a educação infantil será destinada para crianças de 0 a 5 anos, e o ensino fundamental terá os anos iniciais com 5 anos (para alunos de 6 a 10 anos) e os anos finais de 4 anos (alunos de 11 a 14 anos), totalizando os nove anos previstos em lei.

Além disso, o PNLD também foi ampliado de outras formas. Gradativamente, o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia responsável pela execução do PNLD, aumentou sua área de atuação e passou a distribuir, para os alunos do ensino fundamental, também dicionários, publicações em Braille para alunos portadores de deficiência visual e dicionários ilustrados trilingües em libras (linguagem dos sinais), para os alunos com deficiência auditiva.

Em relação aos programas de distribuição de livros no Brasil vale citar, ainda, o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), instituído pela Portaria 584, de 28/04/1997, cuja finalidade é a aquisição de livros destinados ao acervo das bibliotecas de todas as escolas públicas do país do ensino fundamental.

Para serem usados em 2007, foram distribuídos 120.688.704 livros para os 42.565.864 alunos matriculados nos ensinos fundamental e médio do país (censo escolar de 2005), por meio dos seguintes Programas³:

- ✓ PNLD: 102.521.965
- ✓ PNLEM: 9.175.439
- ✓ PNBE Alfabetização (libras): 16.500
- ✓ PNBE/ Braille: 11.360
- ✓ PNLD/ Braille: 9.310
- ✓ Dicionários 5^a. a 8^a série: 1.721.930

Como já se disse, desde 1996 há regularidade nos recursos aplicados nos programas dos livros, assim como a intensificação nos investimentos para tal. Porém, devido às séries atendidas e às disciplinas contempladas, há uma diversificação na quantidade de livros entregues e nos recursos empregados a cada ano. De qualquer forma, desde esse período sempre falamos em volumosas cifras.

Essa conjuntura consolida o governo brasileiro como o maior comprador de livros do país (quicá do mundo, se pensarmos em termos de distribuição, e também temos que considerar o ano analisado) e o ramo dos didáticos como o mais rentável no mercado nacional dos livros⁴.

³ O número do alunado refere-se ao censo escolar 2005, em 2006 provavelmente há alguma alteração.

⁴ Earp e Kornis (2005) – ao analisarem as compras institucionais e tendo como fonte o relatório da Consultora Euromonitor, que estuda a economia do livro em 19 países, segundo os autores, é o principal estudo publicado no mundo – consideram o governo brasileiro como o terceiro maior comprador do mundo, e China e Estados Unidos têm os primeiros lugares com relação às compras institucionais. Porém, os próprios pesquisadores apontam inadequações da análise desse relatório, não só em relação ao Brasil, mas também por não considerarem grandes mercados como a Índia e a Indonésia.

Esse panorama atrai a atenção das editoras espanholas, que já estavam consolidadas na maior parte dos demais países da América Latina, mas que ainda não haviam entrado no Brasil, cujo *mercado editorial* representa aproximadamente 40% da região latino-americana. Esse interesse se justifica tanto pelos números da educação pública brasileira, como pelo seu potencial de crescimento (democratização do ensino e a extensão da escolarização obrigatória), uma vez que lá as possibilidades para isso são poucas e, particularmente no caso das editoras espanholas, vislumbrou-se também a possibilidade da criação de um novo *nicho de negócios*, com a eminência da introdução da língua espanhola no currículo oficial das escolas do ensino médio do Brasil, o que se consolidaria legalmente em 2005.

A crescente dominação econômica das grandes editoras européias é apontada por Choppin (1998) como uma característica bastante considerável da segunda metade do século XX. O autor salienta que grandes sociedades de capital internacional difundem no mundo inteiro publicações de uso escolar, citando entre essas empresas a Hachette, a Hatier, o Nathan, a Mac Millan, a Longman, a Anaya e a Santillana.

No Brasil, no período compreendido entre as décadas de 1970 a 2000, a concentração era uma realidade do mercado de didáticos, porém se caracterizava basicamente por ser composta por grandes editoras de cunho familiar, salvo raras exceções, sendo a história desse grupo de editoras atrelada à história dos homens que as criaram. No início do século XXI há uma reconfiguração desse mercado, tanto pela entrada das multinacionais espanholas como pela entrada de grandes grupos nacionais no segmento, além da formação de outros – por meio da incorporação das menores editoras pelas maiores.

Devido à centralidade que o manual escolar assume na educação, por ser ao mesmo tempo mercadoria e elemento fundamental da cultura escolar, para além das questões intrínsecas à análise do mercado, há as questões que se relacionam com a educação e com a cultura do país.

Assim, a constatação de que o *oligopólio no mercado brasileiro dos livros didáticos* passou das empresas familiares para o dos grandes grupos, nos impõe a necessidade de um novo olhar para entendê-lo, à medida que novas questões são postas. Em especial porque tais grupos trazem para o segmento uma cultura diferente, já que têm origens muito variadas, assim como também possuem alto poder de investimento, o que implica o desenvolvimento de novas estratégias de marketing, por causa da competitividade cada vez mais acirrada.

Desse modo, a entrada das editoras espanholas no país, no início do século XXI nos levou a analisar o mercado de livros didáticos numa perspectiva internacional, visto que não se tratava mais de analisar uma concentração restrita a empresas familiares e suas estratégias comerciais. Estávamos, pois, diante de um fenômeno que implicava entender o significado do Brasil no mundo globalizado, por meio da indústria cultural, tendo, o segmento dos livros didáticos, implicação direta para a educação, como já se viu.

Assim, dimensionar o Brasil, tanto no contexto europeu, como no da América Latina e Caribe, à luz da política e economia do livro didático, foi um dos novos problemas que a reconfiguração do mercado editorial brasileiro apresentou para o desenvolvimento desta pesquisa.

Essa perspectiva nos trouxe, ainda, outras questões: tratava-se de entender o significado das relações Brasil-Espanha que propiciaram a entrada tanto das editoras como de várias outras empresas espanholas no Brasil, visto que a inserção espanhola no Brasil não se restringiu ao mercado editorial.

Espanha, de modo impressionante, nos anos de 1998 e 2000 foi o maior investidor estrangeiro no Brasil. Nossa pesquisa nos levou a concluir que educação e cultura fizeram parte de um projeto maior da entrada da Espanha no Brasil, que teve relação, inclusive, com o fomento à legalização da língua espanhola no currículo brasileiro. Desse modo, dedicamos parte significativa deste trabalho não só para caracterizar e analisar a entrada das editoras espanholas no país, mas também procuramos fazê-lo em relação aos outros grupos que passaram a compor o mercado nacional dos livros escolares no início do século XXI.

Qual a origem desses grupos e quais estratégias se valem para competir no campo de disputa em que estão? Como o movimento nesse mercado afeta o conhecimento que chega às escolas? Quais as implicações que a entrada desses grandes grupos acarreta para o mercado dos livros didáticos no Brasil? São algumas das questões que nos propomos a responder neste trabalho. Acreditamos que, desse modo, podemos obter subsídios para compreender parte do currículo (entendido como processo) que é externo às escolas, mas que influencia o que nelas é desenvolvido, mesmo que de forma tácita.

Apple (1995, p.81) observa que “são os livros didáticos que estabelecem grande parte das condições materiais para o ensino e a aprendizagem nas salas de aula de muitos países através do mundo” e Gimeno Sacristán (1995, p.89) considera que entre a prescrição curricular e o currículo real, que se desenvolve na prática, existe uma

“elaboração intermediária do mesmo, que é a que aparece nos materiais pedagógicos e, particularmente, nos livros didáticos”. Partindo dessa mesma premissa, Beas Miranda (2005) ressalta que os problemas e as soluções encontradas pelo empresariado do setor editorial dos didáticos repercutem no mundo escolar, e por isso considera importante toda proposição de análise e compreensão desse segmento, isto é, o autor aponta que para aprofundar o conhecimento acerca do currículo, considerado como criação social, temos que compreender, entre outros fatores, o movimento dos agentes e forças socioculturais que o prescrevem e controlam.

Bittencourt (1993, p.3) enfatiza as múltiplas facetas do livro didático, explicando que é justamente por esse motivo que ele desperta interesse nos variados domínios da pesquisa. Aponta que assim como é um objeto do mundo da edição, e por isso obedece às técnicas de fabricação e comercialização inerentes aos interesses do mercado, também é depositário dos conteúdos educacionais, sendo suporte privilegiado para se recuperar conhecimentos e técnicas considerados essenciais por uma sociedade, em época determinada. A autora enfatiza que o livro didático deve ser, ainda, “considerado como veículo portador de um sistema de valores, de uma ideologia, de uma cultura”.

Choppin (2004) afirma que por muito tempo as investigações históricas sobre o livro escolar foram negligenciadas, inclusive pelo *status* secundário do manual no ramo dos livros. Porém, o autor observa que há uns 20 anos esse tipo de pesquisa teve avanços significativos, sendo o livro didático considerado como dispositivo de memória na educação. Por isso, vem despertando interesse tanto em pesquisadores individuais, quanto em centros de investigações de vários países, que têm nesse recurso didático o seu principal objeto de estudo e disponibilizam, entre outras coisas, grandes balanços bibliográficos pela internet.

O Projeto Emmanuelle, vinculado ao Institut National de Recherche Pédagogique (INRP), em Paris, que começou no início dos anos de 1980 (dirigido pelo próprio Choppin), é um bom exemplo desses centros de estudos. Por seu intermédio, desde os anos de 1990, pesquisadores têm disponível na internet publicações e pesquisas científicas sobre o livro didático, de abrangência mundial. Também podemos citar o Projeto Manes (Investigación sobre los Manuales Escolares), com sede no Departamento de História da Educação e Educação Comparada da Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de Madri, que tem parceria com diversas universidades latino-americanas, que, além de desenvolver estudos históricos sobre o

manual escolar, entre outras iniciativas, também disponibiliza na internet considerável banco de dados⁵. Ossenbach Sauter (2000), atualmente diretora do Projeto Manes, faz uma descrição das atividades do grupo trazendo várias pesquisas desenvolvidas na América Latina, assim como uma série de eventos realizados na região, que tiveram como foco a investigação histórica dos manuais.

Em relação ao Brasil, desde 2003 vem sendo constituído um banco de dados dos livros escolares – LIVRES, que tem como objetivo o recenseamento dos livros didáticos brasileiros produzidos de 1810 a 2005, também disponível na internet. No *site do LIVRES* são fornecidas referenciais e fontes, por intermédio da recuperação de obras e coleta de documentos sobre a produção didática, legislação, programas curriculares e catálogos de editoras⁶.

A organização do LIVRES caracteriza-se por ser alimentado e ampliado constantemente pelas pesquisas de uma equipe de especialistas da área, que analisam o livro didático brasileiro em suas diferentes vertentes: conteúdos das diversas disciplinas, processo de produção e história das editoras e memória e usos dos livros em salas de aula. Trata-se de um projeto de pesquisa inserido no projeto temático "Educação e Memória: Organização de Acervos de Livros Didáticos", que tem como pesquisadora principal a Profa. Dra. Circe Bittencourt, e envolve pesquisadores de várias instituições, entre elas a Universidade de São Paulo (USP) e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), sediado no Centro de Memória da Educação Escolar (CME), da Faculdade de Educação da USP.

Choppin (2004), ao abordar os principais problemas identificados e temas abordados pela pesquisa histórica sobre os livros escolares, distingue duas grandes categorias de pesquisa. Por um lado, trata-se das pesquisas que concebem o livro didático somente como um documento histórico, igual a qualquer outro, e analisam seus conteúdos buscando informações estranhas a ele (as representações de determinado tema, por exemplo), ou que só se interessam pelo conteúdo ensinado por seu intermédio (história das categorias gramaticais, por exemplo). Por outro lado, o autor refere-se às pesquisas que, à parte dos conteúdos dos quais o livro didático é portador, o tem como objeto físico, ou seja, como um produto que foi fabricado, comercializado, distribuído

⁵ Disponível em: <<http://www.uned.es/manesvirtual/ProyectoManes>> Acesso em: 12 dez. 2007.

⁶ Disponível em: <<http://paje.fe.usp.br/estrutura/livres/index.htm>> Acesso em: 5 jan.2007.

ou, ainda, como um utensílio concebido em função de certos usos, e consumido e avaliado em determinado contexto.

Para Choppin (2004, p.554), no primeiro caso, o pesquisador não escreve uma história dos livros didáticos, e sim a de um tema, de uma noção, de um personagem, de uma disciplina, ou de como a literatura escolar foi apresentada por meio de uma literatura particular. Nesse caso, é apenas uma das fontes às quais o historiador recorre. Ao contrário da segunda categoria, na qual o historiador dirige sua atenção diretamente para os livros didáticos, e coloca-os novamente no “ambiente em que foram produzidos, distribuídos, utilizados e recebidos, independentemente, arriscaríamos a dizer, dos conteúdos dos quais eles são portadores”. O autor afirma que a distinção entre essas duas categorias é esquemática, uma vez que uma pesquisa participa – ainda que em proporções variáveis – das duas categorias.

Johnsen (1993) fez um levantamento bibliográfico dos estudos existentes sobre os livros didáticos na Europa e América do Norte e, a partir disso, caracterizou-os por meio de quatro enfoques: investigações históricas; ideologia nos livros didáticos; uso dos livros didáticos e desenvolvimento dos livros didáticos.

Em relação às investigações no Brasil, na década de 1980 três estudos referenciam o encaminhamento que as pesquisas sobre o livro didático tinham na época. São eles: o catálogo analítico publicado pela UNICAMP (1989, O que sabemos sobre o livro didático), fruto de pesquisa que mapeia os estudos sobre livros didáticos existentes no Brasil; e os livros de Freitag et al. (1993)⁷ e de Oliveira et al. (1984), que são obras que abordam a temática do livro didático principalmente nos aspectos da economia política do período. Tanto Bárbara Freitag quanto João Batista de Oliveira eram autores envolvidos nas esferas governamentais em meados dos anos de 1980. Essas três publicações dão a dimensão dos problemas mais evidentes acerca do livro didático na redemocratização do país, marco temporal inicial de nosso estudo.

Em Munakata (2003, 2001), encontramos um levantamento bibliográfico comentado acerca da produção brasileira do livro didático, em que podemos ter um dimensionamento dos rumos que essas investigações tomaram no país.

O estudo aqui desenvolvido se encontra dentro do que Johnsen (1993) chamou de *desenvolvimento dos livros didáticos*, que se refere ao *ciclo vital do livro* e é o campo

⁷ As autoras FREITAG, Bárbara; MOTTA, Valéria Rodrigues e COSTA, Wanderly Ferreira publicaram *O Estado da arte do livro didático no Brasil* pelo INEP (REDUC, Brasília), em 1987, cujo conteúdo pode ser vislumbrado no livro que estamos citando, publicado posteriormente.

de estudos que investiga todo o processo pelo qual o livro passa, desde a sua concepção à materialização e circulação. Aqui aparecem vários agentes, tais como autores, editores, poder público (na condição de agente que interfere na sua circulação), equipe de marketing das editoras, distribuidores e professores, entre outros; enfim, todos os envolvidos no caminho que o livro percorre desde sua produção até chegar às mãos do aluno.

Procuramos dar significações para os conflitos procedentes das diversas relações estabelecidas entre os sujeitos envolvidos na comercialização do livro didático, visto que “por trás da mercadoria, o livro, existe, na verdade, um complexo conjunto de relações humanas” (Apple, 1995).

Trazer o tema do mercado de livros didáticos no Brasil como central pressupõe tratar uma questão nacional de grande importância social em países como o Brasil, na medida em que o PNLD assegura a universalização do acesso do livro didático para a maior parte dos estudantes brasileiros da educação básica, e, em muitas vezes, esse é o único livro a que o estudante terá acesso em toda sua vida.

Igualmente relevante é levarmos em conta o considerável gasto público despendido no PNLD, e por isso mesmo a variável gama de interesses existentes no seu entorno, já que as grandes editoras de didáticos direcionam suas ações tanto para as escolas, onde os livros são *escolhidos*, quanto para o Estado, instância que delibera e implementa as políticas públicas em educação. No caso do Estado brasileiro, como já se viu, avalia e compra o livro didático por meio do PNLD.

Isso implica que a produção e comercialização dos livros didáticos, dispositivos centrais nas salas de aula de todo o Brasil, estão diretamente vinculadas aos objetivos econômicos dos editores. Segundo Gimeno Sacristán (1995, p.83 e 84), os editores são ao mesmo tempo agentes culturais e empresários, mas “a complexidade e a concentração do capital inclinam a balança para o lado do papel do empresário em detrimento do papel do agente cultural”, pois sendo o objetivo principal das editoras a sobrevivência, de acordo com o autor, a qualidade cultural e educativa passará a ser secundária, como ocorre em qualquer outro negócio.

Castro (1996, p.6), ao buscar elementos para discutir o processamento da política pública de educação voltada para o livro didático, procura entender não apenas como se dá esse gasto público, por meio das prioridades do governo, mas também dos interesses dominantes de diferentes sujeitos envolvidos nesse processo. O autor procura demonstrar que o processo de gasto do programa do livro didático sofreu influências

permanentes dos processos políticos informais, que estão fora dos canais convencionalmente conhecidos. Segundo esse autor, forma-se em torno do programa do livro didático no Brasil uma trama de *interesses* capaz de dominar seu desenvolvimento, “canalizando, politicamente, as demandas e pressões provenientes dos principais atores públicos ou privados”⁸. Para esse autor,

o Estado não é uma entidade monolítica a serviço de um único sujeito a ter interesses e a efetuar solitariamente as decisões no ato de planejar e executar programas. É sobre o Estado que repercutem as demandas e contradições de diversos atores sociais e políticos, que são sujeitos diligentes, criativos e dinâmicos com capacidade de articular e reivindicar seus interesses lutando por eles, de forma a influenciar a distribuição dos recursos públicos, seja para mantê-la sem mudança, seja para introduzir alteração a seu favor (Castro, 1996, p.7).

Exatamente por ser recurso obrigatório no sistema de ensino, tanto público quanto particular, é que o livro didático representa algo à parte no ramo dos livros. Mas, apesar de não ter *status* de literatura, no mercado editorial brasileiro o manual escolar é considerado o mais rentável do setor. Podemos ver esse dado apresentado em vários diagnósticos do setor, advindos da Câmara Brasileira do Livro – CBL (Oliveira; 2003, 2004), e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDES (Saab et al., 1999; Gorini e Castelo Branco, 2000; Earp e Kornis, 2005).

Apesar de o maior volume de livros que circula no país ser didático, dificilmente algum leitor irá a uma livraria para escolher um livro didático para ler ou para presentear alguém. Ele só o comprará se ele tiver sido adotado por alguma instituição escolar, salvo raras exceções. Ou seja, esse tipo de produto só circula em decorrência da escola, onde ocorre a totalidade de seu uso. É um livro feito para determinada série ou grau de ensino, sendo normalmente descartado após o seu uso.

Portanto, pensar em comercialização de livro didático no Brasil, no início do século XXI, demanda entender que esta é uma venda cíclica, diretamente relacionada ao calendário escolar, inclusive a agenda governamental para a avaliação, aquisição e distribuição desses livros é pautada levando em consideração os tempos da escola.

⁸ De acordo com o conceito de Tapia (apud Castro, 1996), interesse é “aquele que corresponde ao conjunto de preferências manifestas e latentes resultantes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões (...) é no campo das relações políticas concretas que os interesses se constituem, através da mediação da ação coletiva e das estruturas organizacionais. Essa opção conceptual pretende oferecer uma concepção dinâmica da formação e o desenvolvimento das interações, necessária para os propósitos de captar a constituição e a transformação dos sistemas de atores, a construção e os deslocamentos no campo das alianças políticas”.

Por isso, a escola é vista pelas grandes editoras de didáticos como *mercado-alvo* e o governo – comprador privilegiado e responsável pelas prescrições curriculares – impõe a tais empresas especificidades para a produção e circulação desse produto.

Kotler (2000, p. 30) destaca que:

antigamente um *mercado* era um espaço físico onde compradores e vendedores se reuniam para trocar mercadorias. Atualmente os economistas descrevem um mercado como um conjunto de compradores e vendedores que negociam determinado produto ou classe de produto (o mercado habitacional ou o mercado de grãos). Mas, para os profissionais de marketing, as empresas vendedoras representam os diferentes setores, e as compradoras, o *mercado*.

De acordo com dados apresentados por Serwy (2005), entre 1994 e 2005, o governo federal adquiriu, por meio do PNLD, para serem usados nos anos letivos de 1995 a 2005, 1,026 bilhão de livros didáticos, que foram distribuídos a uma média anual de 30,8 milhões de alunos, matriculados em cerca de 173 mil escolas públicas brasileiras. O investimento no programa, nesse período, alcançou R\$ 3,8 bilhões.

O PNLD – desde que foi instituído, não só tem sido o maior programa de fornecimento de material didático do Brasil, como juntamente com os outros programas de distribuição de livro (o Programa Nacional Biblioteca na Escola -PNBE, por exemplo) – tem reconhecimento mundial, conforme afirmou Maria Helena Guimarães de Castro⁹ na mesa-redonda sobre questões educacionais da atualidade, promovida pela publicação Estudos Avançados, da USP, em 27/04/2001:

No ano passado, R\$ 370 milhões foram repassados para o livro didático (...). Com relação ao livro didático, para se ter uma idéia, nunca se investiu tanto em livros didáticos neste país. Em 1995 eram distribuídos apenas para 1ª a 4ª séries. Estendemos para 5ª a 8ª séries. (...) Houve um investimento e foi universal, para todas as escolas públicas brasileiras. Esse investimento foi alto, é o maior programa de livro didático do mundo. Nem a China tem igual. Está no *Guinness*, no Anuário da Unesco, no Anuário da OCDE. Se ele ainda for insuficiente, nunca vai ser suficiente, sempre as necessidades são diferenciadas. Mas é avaliado internacionalmente, inclusive pela Unesco. Ele tem a vantagem de respeitar a liberdade de escolha do professor, coisa que não ocorre na China, por exemplo, nem no México ou em Cuba, que adotam livro único. Nem em outros países muito menores, como o Chile, que também tem livro único. Há um sistema de avaliação do livro didático, que orienta a escolha e descarta aquilo que não presta, para não entrar na nossa lista de compra. A compra só é centralizada porque os Estados da Federação que tentaram descentralizar não conseguiram alcançar o preço que o MEC obtém, porque ele tem um ganho de escala, comprando 85% da produção do livro

⁹ Maria Helena Guimarães de Castro, em 2001, era presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais-INEP/ MEC e em julho/2007 assumiu a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, na gestão de José Serra.

didático do país. Assim, um livro sai por R\$ 2,59 – ninguém consegue comprar livros por um valor tão baixo (Castro, 2001, p. 76).

Apesar do baixo preço pago às editoras pelo governo, por ocasião do PNLD, há o contraponto tanto na expressiva quantidade de livros comprada por meio desse programa, como também pelo recebimento seguro da verba pública, diferentemente do que ocorre com a venda dos outros segmentos no setor do livro, cujos editores têm de “procurar leitores”, conforme afirma Zaid (2004):

Na maioria dos casos, o público natural de um livro limita-se às centenas ou milhares de pessoas para os quais o livro tem algo a dizer. São tão poucas que uma lista delas poderia ser viável. Mas ninguém sabe onde encontrar esses nomes, como imprimir o número correto de exemplares do livro, distribuí-los pelo planeta e alertar os leitores certos. Este livro foi escrito para você, aqui está, agora o leia. Intermediários humanos (editores, distribuidores, livreiros, bibliotecários, críticos, professores, parentes, amigos) fazem o que podem. A história do livro está cheia de esforços para facilitar esses encontros (Zaid, 2004, p. 89).

Podemos aferir a força da indústria de didáticos não só na área educacional, mas também na própria indústria brasileira de livros em geral. Saab (1999), em estudo setorial do BNDES, sobre a cadeia de comercialização de livros no Brasil, tomando o faturamento como paradigma, demonstra que as principais editoras do país são as de didáticos., como pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1: Brasil: maiores editoras por faturamento- 1998
(US\$ milhões)

Editora	Faturamento
Ática/ Scipione	242,0
FTD	129,0
Saraiva	81,8
Moderna	78,0
Record	29,0
Cia Das Letras	21,5
Siciliano	13,0
Rocco	11,7
Nova Fronteira	10,0
Ediouro	9,4

Fonte: Saab (1999).

Obs.: Em destaque as editoras de didáticos, as demais vendem obras de outros gêneros.

Podemos observar que as editoras assinaladas na Tabela 1, detentoras dos maiores faturamentos do país, formam um grupo das que publicam livros didáticos. Tais editoras têm no Estado brasileiro o seu maior cliente graças ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Desde o início do PNLD há recorrência no rol da parceria do MEC com as mesmas editoras de didáticos - Ática, Scipione, Saraiva, FTD, Brasil, Nacional e IBEP, salvo raras exceções, e apenas com pequenas alterações em suas posições. Nos anos 1990, as Editoras Moderna e Atual passaram a engrossar essa lista de fornecedores governamentais.

Esse grupo de editoras era composto basicamente por empresas familiares nacionais (exceção feita à FTD). Porém, como já se viu, a partir do final da década 1990 houve uma alteração significativa nesse quadro, com a formação e entrada de grandes grupos no segmento dos didáticos. Atualmente, em 2007, apenas a Editora do Brasil é independente, sendo que as demais passaram a fazer parte de grandes grupos editoriais:

- ✓ Grupo Saraiva, formado pelas Editoras Saraiva, Atual e Formato;
- ✓ Ática e Scipione, atualmente pertencentes ao Grupo Abril;
- ✓ IBEP/ Cia. Editora Nacional;
- ✓ FTD adquiriu a Editora Quinteto;
- ✓ Editora Moderna, que em 2001 foi adquirida pela espanhola Santillana de Edições, do Grupo Prisa¹⁰. Também pertencem ao grupo as Editoras Objetiva e Salamandra.

Aliada à forte concentração desses grandes grupos no segmento dos didáticos, que configuram um oligopólio no setor, chama a atenção que, gradativamente, a maior parte dessas empresas começou a comercializar (inclusive para a rede pública), *sistemas de ensino*, em que é negociado tanto o material didático (sem autoria declarada e feita por meio de apostilas/ módulos), como também a metodologia e o treinamento para os professores. Estes *sistemas de ensino* começaram com os cursinhos pré-vestibulares (por exemplo, o *Sistema Anglo de Ensino*) e foram, gradativamente, sendo comercializados para as escolas particulares dos ensinos fundamental e médio do país.

¹⁰ A Editora Santillana pertence ao grupo espanhol Prisa, criado em 1960 e dono, entre outros negócios, do importante jornal *El país*. A Santillana se expandiu marcadamente pela América Latina, e, de 1968 até 1979, para Argentina, Chile, México, USA e Venezuela; em 1980 para Peru, Colômbia e Portugal; de 1990 a 1997 para Porto Rico, Uruguai, Equador, Costa Rica, República Dominicana, Bolívia, Guatemala, El Salvador, Paraguai e Honduras. Em 2002, estava presente em 21 países, empregando mais de 2.700 pessoas e produzindo mais de cinquenta milhões de livros, de acordo com material interno da Editora Moderna.

Inclusive, a partir dos anos 2000, a Editora Nova Didática, pertencente ao grupo paranaense Positivo, que tem sua marca assegurada justamente por meio da comercialização de sistemas de ensino e de computadores, também começa a despontar nas compras governamentais.

A nosso ver, Moderna (Santillana - Grupo Prisa) e Nova Didática (Grupo Positivo) merecem atenção, pois trazem novas estratégias de marketing em direção às escolas, sinalizam com a possibilidade da introdução dos sistemas de ensino na rede pública brasileira (antes restritos às escolas particulares) e o investimento dessas empresas estendem-se a várias áreas, não só à edição de livros.

No caso da entrada da Santillana no país, trata-se de entender a complexidade da entrada das empresas espanholas no país e como solidificam sua presença num curto espaço de tempo. Em relação ao grupo nacional Positivo, consideramos que são novas forças entrando no campo de disputa dos didáticos, dando novas dinâmicas a este mercado. Tais grupos reconfiguram o mercado nacional dos livros escolares, com um marketing mais agressivo em relação ao poder público (esferas governamentais e escolas) e em decorrência do poder de investimento que possuem.

No caso da expansão das editoras espanholas em vários países da América Latina (e não só no Brasil), é um fenômeno que tem chamado a atenção, inclusive dos próprios espanhóis, que se posicionam de modo diverso.

Martinez Bonafé (2002, p.90-91), em obra sobre as políticas do texto escolar, diz que tanto a expansão do modelo curricular espanhol para vários países da América Latina, quanto a transnacionalização das indústrias editoriais nos últimos anos podem significar uma nova forma de colonialismo cultural. O autor cita a progressiva implantação da Santillana na América Latina como um exemplo significativo desses potentes grupos que operam em diferentes países. Segundo Martinez Bonafé, “estes dois fatores – homogeneização curricular e expansão editorial - terão uma importante repercussão cultural em médio prazo”.

Beas Miranda (2005, p.171), ao fazer considerações sobre o mercado editorial espanhol, aborda também a questão da expansão das editoras espanholas para a América Latina, e observa que aceitar a possibilidade da neocolonização cultural por meio da expansão das editoras espanholas seria o mesmo que supor que os governos deixam um elemento fundamental de seu sistema educativo, o currículo, nas mãos de empresas estrangeiras. Para esse autor, isso não procede, e afirma desconhecer investigações que embasem essa afirmativa.

Beas Miranda observa, ainda, que a prerrogativa de manutenção da saúde financeira de uma editora que se lança em terras estrangeiras é que ela tenha um profundo conhecimento da base sociocultural e econômica do país onde edita, inclusive por critérios empresariais. Segundo o autor:

De acordo com análise das fontes consultadas¹¹, não podemos deduzir que está se produzindo uma neocolonização cultural espanhola por meio dos livros didáticos, mesmo porque ainda que materialmente estes livros possam ser feitos na Espanha, seu desenho curricular será desenvolvido segundo a norma e o contexto do país a qual estarão destinados (Beas Miranda, 2005, p. 176).

Martinez Bonafé (2002) e Beas Miranda (2005) tecem suas considerações sobre a expansão das editoras espanholas para a América Latina à luz de posterior análise do mercado editorial espanhol. Valem-se, como fontes, tanto de publicações do próprio governo espanhol, que edita periodicamente um panorama do mercado editorial do país, assim como de publicações editadas pela Federação de Grêmios de Editores da Espanha (FGEE), entidade que periodicamente apresenta diagnósticos sobre o comércio interior e exterior do livro na Espanha. Todas as publicações anteriormente citadas, e outras advindas do governo espanhol e da FGEE, são mapeamentos e diagnósticos do setor, que apresentam dados qualitativos e quantitativos gerais do mercado do livro na Espanha e facilitam sobremaneira a análise do mercado editorial desse país. Além disso, tais fontes, entre outras, caracterizam a impressionante organização do segmento editorial espanhol, que conta com o fomento estatal.

Aliás, a sólida entrada dos espanhóis na região latino-americana, na década de 1990, configura um mercado ibero-americano do livro em que a consolidação da presença espanhola pode ser explicada, entre outros fatores, tanto pela articulação do empresariado espanhol com os organismos que controlam a informação sobre o setor do livro, quanto pelo considerável fomento do governo espanhol ao setor, notadamente para a sua *expansão*. Convém destacar que não constatamos o mesmo fomento governamental para a expansão da indústria editorial em nenhum outro país da América Latina. Desse modo, Brasil, México e Argentina, os maiores mercados da região, não têm a organização institucional que encontramos no segmento editorial espanhol, nem contam com o mesmo fomento governamental.

¹¹ O autor cita que a fonte básica de que se valeu para o desenvolvimento do artigo sobre o mercado editorial espanhol foi o “Comércio exterior del libro”, publicação realizada periodicamente pela Federação de Grêmios de Editores da Espanha (FGEE).

Veremos que, apesar de todos os vizinhos brasileiros serem hispanofalantes, quando a língua espanhola entra no currículo oficial do país, em 2005, mesmo com o advento do Mercosul, são os institutos oriundos da Espanha, assim como as editoras espanholas que estão fortemente organizados no país.

Estrutura do trabalho

Esta tese se divide em uma introdução; em duas partes subdivididas em capítulos; e nas considerações finais.

Na primeira parte, composta por quatro capítulos, objetivamos reconstituir a história do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), trazendo os princípios que basearam os dois grandes marcos estruturais desse programa.

O primeiro é a própria implementação do PNLD, em 1985, no país redemocratizado. Apresentamos, além dos aspectos legais, tanto as instituições envolvidas e os interesses dos sujeitos participantes do campo de disputa que toma corpo com o programa, como também os pontos de estrangulamento existentes no início do programa.

O segundo marco estrutural do PNLD se dá em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, período em que o PNLD se legitima, passando a ter destinação assegurada de recursos. Além disso, três alterações substanciais feitas nesse governo dão consistência ao PNLD: a efetiva universalização da distribuição dos livros ao alunado do ensino fundamental, a implementação de uma avaliação governamental dos livros comprados e distribuídos pelo Estado e a ampliação significativa desse programa.

Assim, num segundo momento trazemos as condições políticas da reforma do governo FHC, os sujeitos que passam a fazer parte das arenas decisórias de poder e os procedimentos regulares que foram adotados para assegurar o cumprimento das alterações previstas no programa. Nessa etapa, discursos em disputa de várias categorias (Estado, academia, professores e autores, entre outros) ficam evidenciados, notadamente em decorrência da implementação da avaliação dos livros didáticos.

Apesar de nossa abordagem versar com densidade sobre aspectos políticos e econômicos impostos ao contexto escolar, por meio da política e economia do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), nosso procedimento de pesquisa e de análise sempre pressupôs elaborar tais implicações por meio das relações instauradas

entre os sujeitos responsáveis pelas prescrições e pelas práticas que circunscrevem o programa.

Portanto, objetivamos, na primeira parte do trabalho, apresentar as macroestruturas, visto que as políticas públicas para o livro didático sempre estão inseridas num contexto maior de política educacional, mas sempre com o cuidado de fazer também emergir as especificidades, por meio, principalmente, das vozes dos sujeitos participantes dos processos que nos propomos a trazer, isto pode ser aferido pelas variadas fontes de que nos valem.

Desse modo, tomamos como fonte a legislação federal sobre livro didático (de 1985 a meados de 2007); a bibliografia pertinente ao tema, artigos de jornais e revistas (jornal *Folha de S.Paulo*; jornal *O Estado de S. Paulo* e revistas diversificadas) e boletins e revistas de diversas categorias envolvidas com a circulação do livro didático no país (da Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos - ABRALE, da Associação Brasileira dos Editores de Livros – ABRELIVROS, do Sindicato Nacional dos Editores de Livros – SNEL e da Câmara Brasileira do Livro- CBL). O corpus documental proveniente dessas fontes nos possibilitou contrastar o discurso oficial com os discursos advindos de publicações da imprensa setorial e diária.

Nóvoa (2002), ao justificar a importância de conceber e organizar um repertório analítico das publicações portuguesas na área da educação e ensino (séculos XIX e XX), especifica que esta ferramenta prende-se com a área educativa porque é por meio dessa mídia que a maior parte das vozes, dos projetos, dos anseios e das realidades dos variados autores se manifestavam.

No caso do PNLD, tomamos a imprensa diária e setorial como fonte de pesquisa porque consideramos que os diversos sujeitos envolvidos nas relações que se instauram em decorrência do programa, manifestam-se por esse meio, seja para noticiar (como propaganda institucional do governo, à medida que o PNLD pode agregar valor positivo às políticas governamentais); para dar justificativas à sociedade (quando há denúncias de corrupção, por envolver grandes gastos públicos, por exemplo), quando o autor vem a público para se defender quando seu livro é excluído da compra governamental por meio da avaliação do seu livro feita pelo Estado; ou, ainda, quando na parte econômica se noticia o movimento das grandes editoras de didáticos, entre outras tantas possibilidades.

Se na primeira parte apresentamos a história do PNLD, na segunda trazemos a reconfiguração ocorrida no mercado de livros didáticos no Brasil frente à entrada de grandes grupos nacionais e multinacionais no segmento.

Essa alteração estrutural no mercado editorial de didáticos do país foi consequência tanto das reformas educacionais implementadas, a partir de 1996, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), como também pela instauração de políticas econômicas de abertura ao capital internacional feitas igualmente nesse governo.

Esse cenário propiciou a entrada de grandes grupos editoriais espanhóis no país, que já estavam fortemente instalados na América Latina e Caribe, visto que os países dessa região, igualmente, contavam com programas de livros didáticos, programas estes que em sua maior parte recebem financiamento de agências internacionais (Banco Mundial e BID).

Assim, apresentamos a complexa inserção do Brasil nesse contexto internacional, e também o que consideramos ser o *projeto espanhol* para a entrada no país, uma vez que o novo cenário brasileiro, do final do século XX, nos levou a buscar as raízes históricas e sociopolíticas do movimento expansionista das editoras espanholas para a América Latina de fala hispânica e para o Brasil, de fala portuguesa.

Trazemos, aqui, de que modo a implementação legal da língua espanhola no currículo brasileiro, em 2005, contou com o esforço do governo e do empresariado espanhol. Somente nesse contexto conseguimos analisar a entrada e o desenvolvimento do grupo espanhol Santillana no Brasil, que adquiriu a Editora Moderna, em 2001. A análise feita nesse trabalho objetivou recuperar a história do maior grupo multimídia da Espanha, o Prisa, do qual a Editora Santillana é o braço editorial, assim como procurou estabelecer as ações locais que a Moderna tem desenvolvido no Brasil, nos seis anos da gestão Santillana, com as que esse Grupo desenvolve de forma global, nos outros países em que está presente.

Por fim, apresentamos o campo de disputa instaurado no mercado nacional no início do século XXI, que passa da concentração das empresas editoriais familiares dos anos de 1970, para o oligopólio dos grandes grupos editoriais, que trazem novos produtos ao mercado e se valem de estratégias de marketing mais agressivas, em decorrência de seu poder de investimento. Nessa perspectiva, as Editoras Moderna, com maior ênfase, e Nova Didática (do Grupo Positivo) num segundo plano, recebem um olhar mais atento porque melhor sintetizam as novas tensões impostas à educação

do país, em especial no que diz respeito à entrada do capital internacional no segmento e à comercialização de *sistemas de ensino* para a rede pública.

Assim, com a análise das políticas públicas voltadas para o livro escolar e do mercado editorial brasileiro, de 1985 a meados de 2007, enfatizamos nosso intuito de estabelecer as relações entre os fenômenos extra-escolares inerentes à política e à economia do livro didático, que adentram os muros escolares, tensionando o currículo, mas que não ficam explícitos. Essa articulação só é possível considerando o currículo numa dimensão processual, assim conceituado por Gimeno Sacristán (2000):

Conceber o currículo como uma práxis significa que muitos tipos de ações intervêm em sua configuração, que o processo ocorre dentro de certas condições concretas, que se configura dentro de um mundo de interações culturais e sociais, que é um universo construído não natural, que essa construção não é independente de quem tem o poder para construí-la (Grundy, apud Gimeno Sacristán, 2000, p. 21). Isso significa que uma concepção processual de currículo nos leva a ver seu significado e importância real como o resultado das diversas operações às quais é submetido e não só nos aspectos materiais que contém, nem sequer quanto às idéias que lhe dão forma e estrutura interna: enquadramento político, divisão de decisões, planejamento e modelo, tradução em materiais, manejo por parte dos professores, avaliação de seus resultados, tarefas de aprendizagem que os alunos realizam, etc. Significa também que sua construção não pode ser entendida separadamente das condições reais de seu desenvolvimento, e por isso mesmo, entender o currículo num sistema educativo requer prestar atenção às práticas políticas e administrativas que se expressam no seu desenvolvimento, às condições estruturais, organizativas, materiais, dotação de professorado, à bagagem de idéias e significados que lhe dão forma e que o modelam em sucessivos passos de transformação (Gimeno Sacristán, 2000, p.21).

Parte I

História do Programa Nacional do Livro Didático –PNLD (1985-2007)

Capítulo I – Primeira fase do PNLD

1.1. Políticas públicas para o livro didático no Brasil

A relação oficial entre Estado e livro didático, na perspectiva de uma história recente, foi instituída no Estado Novo, pelo Ministério da Educação, com a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), por meio do Decreto-Lei nº 93, de 21/12/1937.

Posteriormente, em 1938, pelo Decreto Lei nº 1.006, de 30/12/1938, foi criada a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) de “quinze membros nomeados diretamente pelo Presidente da República, escolhidos dentre pessoas de notório preparo pedagógico e reconhecido valor moral” (art. 11, apud Franco, 1982), que tinham competência para dispor sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático.

Franco (1982) ressalta que, evidentemente, não havia nenhuma especificação sobre o que se considerava “notório preparo pedagógico”, sequer sobre a significação de “reconhecido valor moral”, ou como esta categoria vaga poderia ajudar a escolher um bom livro didático. Hallewell (1982) considera que essa comissão surgiu porque o governo Vargas estava cada vez mais preocupado em controlar o conteúdo dos livros escolares, apesar disso, o objetivo declarado dessa comissão foi apontado como um meio de evitar impropriedades e inexatidões factuais, nos livros didáticos.

Choppin (1998, p. 169) evidencia o caráter político do livro didático dizendo que em todos os países do mundo ele se constitui como um objeto de disputa tanto real quanto simbólica. O autor assinala que o desenvolvimento dos chamados Estados modernos foi acompanhado de uma institucionalização dos procedimentos educativos, e esse processo também compreendeu uma relativa e rápida transferência das responsabilidades educacionais que antes estavam ao encargo da família e, guardadas as proporções, das autoridades religiosas e do Poder Público. Sendo assim, podemos encontrar as manifestações mais claras da intervenção do Poder Público sobre os conteúdos da educação nos programas oficiais, e conseqüentemente, nos livros didáticos, porque estes representam a materialização desses programas.

Segundo o autor, os livros didáticos são instrumentos de poder porque se destinam aos espíritos jovens, ainda manipuláveis e, provavelmente, pouco críticos. Como produto da indústria cultural, podem ser reproduzidos em grande número e difundidos em todo o território nacional. Choppin (1998, p.169) considera que, ao ser fixado por escrito, o conteúdo educativo assume uma certa ortodoxia frente à palavra do professor. Além disso, sua eficácia também advém da lenta impregnação de idéias, uma vez que sua utilização é freqüente e prolongada. O livro didático “constitui, assim, poderosa ferramenta de unificação – até de uniformização – nacional, lingüística e ideológica. O poder político se vê forçado a controlar estreitamente, e até a orientar em seu proveito, sua concepção e seu uso”.

Por tudo isso, Choppin enfatiza que o livro didático constitui um potente indicador das relações das forças que se estabelecem, em determinado momento, nas diferentes sociedades e entre os diversos sujeitos do sistema educativo, visto que o grau de liberdade na produção e no uso desse livro pode variar consideravelmente.

Isto posto, não é de se estranhar o controle do governo Vargas sobre os livros didáticos e sobre os sujeitos envolvidos na sua produção, circulação e uso. Assim, de 1938 até 1985, variadas formas de controle e intervenção estatal incidiram sobre o livro didático brasileiro, norteadas diferentemente sua circulação, principalmente no período da ditadura militar (1964-1984). Franco (1982), Oliveira et al. (1984, p. 31-44) e Castro (1996) apresentam estudos sobre esse período.

Nosso objeto de análise se encontra no período de 1985 até meados de 2007, no país já redemocratizado, em que é instituído, oficialmente, por meio do Decreto 91.542, de 19/08/1985, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que apresentou grandes modificações em relação ao programa de livro didático que vigorava antes, o Programa do Livro Didático/ Ensino Fundamental (PLIDEF).

O PNLD trazia princípios, até então inéditos, de aquisição e distribuição universal e gratuita de livros didáticos para os alunos da rede pública do então 1º grau (1ª a 8ª série, para alunos de 7 a 14 anos).

Podemos dizer que, mais do que prescrições, seus direcionamentos continham determinada visão do educando da escola pública e, especialmente, implicavam um projeto de nação a ser empreendido na redemocratização do país, visto que políticas educacionais sempre se circunscrevem em contextos de políticas mais gerais.

Höfling (1993) considera a instauração do PNLD como mais um programa que seguiu a lógica da máquina administrativa do Estado brasileiro, porque foi criado como

se fosse uma medida realmente inovadora, mas, na verdade, estava absorvendo outro programa de aquisição e distribuição de livro didático já existente, com nova roupagem institucional e com ampliação da estrutura organizacional e do orçamento.

A autora observa que o decreto que originou o PNLD não mencionou, sequer, o programa anterior (PLIDEF), assim como não o fizeram os relatórios posteriores anuais da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) – órgão responsável pela execução do PNLD quando este foi lançado, como se esse programa fosse, realmente, absolutamente novo.

Na verdade, a *produção* de um novo programa para o livro didático e o conseqüente apagamento do já existente condizem com uma estratégia política em que o objetivo é o de agregar valor positivo a determinado governo, que não quer ter sua imagem política associada ao governo anterior, que nesse caso, era uma ditadura. Por isso, tal governo democrático se autodenominou *Nova República*.

Assim, ao analisar a prescrição legal que norteou o PNLD encontramos dois documentos-chave, em diferentes momentos históricos que, efetivamente, mudaram os rumos em relação ao programa anterior, apesar da manutenção de muito de sua base. A adoção desse tipo de política pública, em relação ao livro didático, revolucionou o mercado desses livros no Brasil, culminando numa distribuição gratuita sem precedentes, desses manuais na história do país.

O primeiro documento analisado é a proposta intitulada *Educação para Todos: caminho para a mudança*, de 31/05/1985, feita pelo então ministro do Estado da Educação, Marco Maciel. Esse documento nos dá elementos para entender os fundamentos que alicerçaram a implementação do PNLD, após o período da ditadura militar.

O segundo documento que nos valemos é o *Plano Decenal de Educação para Todos* (MEC, 1993), resultado de compromisso assumido pelo governo brasileiro, internacionalmente, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990.

Se na proposta *Educação para Todos: caminho para a mudança*, conseguimos entender os princípios da instauração do PNLD, é por meio do *Plano Decenal de Educação para Todos* (MEC, 1993) que compreendemos o conjunto de significativas alterações nesse programa, que são estabelecidas a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Veremos que no discurso de Paulo Renato de Souza, ministro da Educação por toda a gestão de FHC (1995 a 2002) há, também, uma

intencionalidade de desvincular o PNLD desenvolvido nesse governo, com o que vinha sendo feito até então, o que será visto posteriormente.

1.2 O país redemocratizado: livros e merenda para alunos carentes

Inicialmente, reproduzimos parcialmente o decreto que instaurou o PNLD:

DECRETO N.º 91.542 DE 19 DE AGOSTO DE 1985

(Publicado no Diário Oficial de 20 de agosto de 1985, Pág. 12178 Seção I)

Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição, e

Considerando os propósitos de universalização e melhoria do ensino de 1º grau, contidos no Programa “Educação para Todos”;

Considerando a necessidade de promover-se a valorização do magistério, inclusive mediante a efetiva participação do professor na indicação do livro didático;

Considerando, finalmente, o objetivo de reduzir os gastos da família com educação: (...)

Podemos observar que o PNLD vinha diretamente vinculado ao *Programa Educação para Todos (PET)*, fruto de um documento maior denominado *Compromisso com a Nação*, que foi o documento constitutivo da *Aliança Democrática*, coalizção que uniu a Frente Liberal, dissidência do Partido Democrático Social (PDS), ao Partido do Movimento Democrático (PMDB), formalizando-se em Brasília em 07/08/1984, ainda no governo ditatorial do presidente João Batista de Figueiredo.

Esse documento pregava a reforma das instituições como forma de alcançar a plenitude democrática, a modificação profunda da economia, a reprogramação global da dívida externa e a revisão da política salarial. Além disso, previa um novo pacto social mediante o debate da nova Constituição¹.

Em 15 de março de 1985 tomou posse, como presidente, José Sarney, porque Tancredo Neves, que havia vencido no colégio eleitoral, teve morte inesperada.

¹ Essa Constituição seria promulgada em 1988, e, em seu artigo 208, da seção I do capítulo III, do título VIII, há a obrigatoriedade da intervenção estatal, com o educando, em vários setores, como pode ser visto no termo da própria lei: “o dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de (...) inciso VIII – atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

E é para o presidente José Sarney que, em 31/05/1985, que o então ministro da Educação, Marco Maciel, encaminha a proposta *Educação para Todos: caminho para a mudança* (Documenta, 1985), à luz de diretriz contida no documento *Compromisso com a Nação*.

Consta, na introdução da proposta *Educação para Todos*, que “o compromisso maior da Nova República, em resposta aos anseios nacionais, é a construção da democracia e a promoção do desenvolvimento com justiça. Essa tarefa exige, prioritariamente, resgatar a enorme dívida social existente” (Documenta, 1985, p.187).

A proposta acima é componente da política social do novo governo democrático, que tinha como meta o alcance da universalização do então ensino de 1º grau, assegurado por padrões de qualidade satisfatórios.

Nessa conjuntura, centralismo administrativo, desigualdades regionais, baixos níveis de renda, notórias carências alimentares e da saúde em grande parte da população brasileira são elencados como os fatores geradores dos problemas nacionais, que deveriam ser tratados paralelamente com a questão educacional, que “avulta como componente crítico da problemática social brasileira – especialmente no que diz respeito ao ensino básico – mercê de sua importância na formação das novas gerações” (Documenta, 1985, p.187).

São discriminados, no documento, os principais problemas a serem enfrentados para resolver a questão educacional, herdados do governo ditatorial:

- A) A falta de uma consciência nacional sobre a importância política social da educação;
- B) Baixa produtividade no ensino;
- C) Aviltamento da carreira do magistério;
- D) Inexistência de um adequado fluxo de recursos financeiros para a educação básica.

Nos itens *baixa produtividade no ensino* e *inexistência de um adequado fluxo de recursos financeiros para a educação básica* é que encontramos os alicerces para o que veio a se constituir a política pública para o livro didático, no país redemocratizado. Nesses itens, são apresentados o quadro do Brasil e as propostas de intervenção estatal para sua reversão

O discurso do novo governo é de preocupação com as camadas populares da sociedade. É apontado que a inadequação de oferta de vagas, na Educação, é um fato, mas que há também problemas de *repetência e evasão*, que atingem sobretudo essas camadas.

Afirma-se que repetência e evasão decorrem, de certo modo, da impropriedade dos currículos, que conflitam com a realidade dos alunos, na medida em que os conteúdos curriculares, freqüentemente, são tratados com superficialidade, repetições desnecessárias e marcante presença de temas acessórios. Situação agravada pela ausência de bibliotecas e material didático, sobretudo nas séries mais adiantadas, e nas escolas de áreas mais pobres.

A essa realidade se acrescem as carências nutricionais que vitimam as populações de baixa renda, situação social esta que também impossibilita a compra “de material mínimo necessário às atividades pedagógicas dos seus filhos”.

Postula-se, no documento, justiça e equidade social, palavra esta que seria largamente usada no novo governo democrático.

Para atingir as metas propostas para a Educação, foram priorizados três desafios a serem alcançados primeiramente: a universalização do ensino do então 1º grau, o combate ao analfabetismo e a busca de uma educação de qualidade. Para isso, foi considerado necessária a execução de um programa imediato, que deveria absorver recursos para serem aplicados na valorização do magistério, na ampliação de acesso e retorno à escola de 1º grau e na *assistência ao aluno carente*. Importante observar que *livro didático e merenda escolar* são projetos dispostos conjuntamente, inseridos no item do assistencialismo.

Médici e Braga (1993; apud Castro, 1995) caracterizam o assistencialismo pela concessão/ implementação de políticas voltadas para segmentos pauperizados da população. Na medida em que esses segmentos não têm, a rigor, capacidade contribuinte, os recursos são aplicados a fundo perdidos.

É visível, então, que na sua implementação, o programa voltado para a distribuição do livro didático adquiria status de prioridade nacional sobretudo pela vertente do assistencialismo, vinculado-se de modo secundário à busca da qualidade na educação.

Sendo coerente com tais objetivos assistencialistas, inicialmente o PNLD atendeu com prioridade a região Nordeste (43% do total de livros distribuídos), que também contava com financiamento do Banco Mundial.

Tabela 1.1: Programa Nacional do Livro Didático – PNLD 1986
Distribuição dos livros no Brasil por regiões

Região	Livros	Manual de Atividades	Caderno de Atividades	total	%
Norte	4.577.404	160.086	49.648	4.787.138	10,6
Nordeste	18.525.332	647.221	200.720	19.373.273	43,0
Sudeste	11.048.025	386.384	119.830	11.554.239	25,6
Sul	4.154.940	145.733	44.550	4.345.593	9,6
Centro-Oeste	4.811.158	168.252	52.183	5.031.593	11,2
Total	43.116.859	1.507.676	466.931	45.091.466	100

Fonte: Nepp (1988)

O *Projeto Nordeste de Educação* tinha como objetivo a melhoria da qualidade da educação fundamental, com ênfase no segmento de 1^a a 4^a série, aumentando a taxa de aprovação e a qualidade de ensino, melhorando a eficiência da gestão educacional e o suprimento de materiais de ensino-aprendizagem, além da recuperação da infraestrutura das escolas. Contou com US\$ 418,6 milhões do Banco Mundial e com US\$ 317,9 milhões dos governos federal e estaduais da região. O objetivo do componente nacional foi o de formular e implementar políticas no âmbito da educação básica – com o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e com a reestruturação da distribuição de livro didático e da merenda escolar no Brasil (MEC, 1993).

De acordo com Mello (2004), em meados dos anos de 1980, havia problemas na política de provisão do livro didático, e o governo fez uma série de estudos para reverter essa situação, por recomendação do Banco Mundial, e a conclusão foi que teria de haver uma mudança radical nas políticas brasileiras para o livro didático. Mello (2004, p.67) afirma que o governo que realmente implementou parte das recomendações dos estudos financiados pelo Banco Mundial, agregando iniciativas próprias, foi o de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Mas, ao que tudo indica, além dos objetivos assistencialistas, o PNLD, na sua implementação, também já sinalizava o atendimento às recomendações técnicas do Banco Mundial, dada a ênfase do atendimento ao Nordeste, por meio de projeto financiado pelo Banco. Silva (1999) salienta que nas prescrições contidas no documento

O financiamento da educação nos países em desenvolvimento: opção de política, formulado por gestores do Banco Mundial, constava a ênfase no uso de equipamentos didáticos acompanhado da valorização do livro didático.

Assim, se no âmbito das relações internacionais há, de fato, a manutenção da interlocução com as agências de financiamento para a educação, o discurso que apresentava o desenvolvimento das políticas educacionais do governo Sarney procurava construir uma imagem de total ruptura com o governo anterior.

Desse modo, a ênfase nos princípios democráticos, a garantia da universalização do então ensino de 1º grau gratuito e ofertado com qualidade, assim como a busca da justiça social são as propostas anunciadas por essa gestão. Nesse cenário, o livro didático assume uma transversalidade no atendimento de todas essas metas, ao mesmo tempo em que confortavelmente sua valorização constava das orientações técnicas internacionais. Assim, sua incorporação nas políticas educacionais se justificava não só pela busca da qualidade na educação, como também cumpria um importante papel no atendimento ao aluno carente, portanto havia o caráter assistencial agregado à finalidade educacional

Esse panorama nos dá elementos para entender o debate instaurado na época da implementação do PNLD, sendo Oliveira et al. (1984) e Freitag et al. (1993) os autores que trazem a discussão do livro didático na esfera da política e da economia².

Freitag et al. (1993) discutem as relações do poder estatal e do empresariado editorial. Na visão desses autores, as relações de compra e venda do livro didático eram predeterminadas, sobrando pouco espaço, ou quase nenhum, para outros agentes, professores por exemplo, assumirem algum papel nesse processo. Nessa perspectiva, quem determinava o livro a circular seria o Estado, visando a interesses próprios na seleção dos saberes que entravam na escola. Para esses autores faltava um debate amplo que envolvesse desde a seleção do livro na fase inicial até a sua distribuição.

A prescrição legal de que a seleção do livro deveria ser feita diretamente pelo professor, segundo tais autores, se apresentava como uma democracia falaciosa, visto ser esse profissional “despreparado, sobrecarregado, desmotivado e coagido pelos vendedores das editoras” (Freitag et al., 1993, p.49). Além disso, consideraram que os beneficiados com a política do livro mal administrada foram os editores do setor dos

² Os autores FREITAG, Bárbara; MOTTA, Valéria Rodrigues e COSTA, Wanderly Ferreira publicaram *O estado da arte do livro didático no Brasil* pelo INEP (REDUC, Brasília), em 1987, cujo conteúdo pode ser vislumbrado no livro que estamos citando, publicado posteriormente.

didáticos, que lançaram grande quantidade de *livros descartáveis* e de qualidade questionável, fazendo aí seu grande negócio³.

Já Oliveira et al. (1984) defenderam que a política pública envolvendo compra de livro didático deveria ser feita de forma descentralizada, isto é, os Estados deveriam ter autonomia para a escolha dos livros, não dependendo das diretrizes do governo federal, além disso, tais autores manifestavam-se contra a compra de livros didáticos descartáveis e defendiam que a escolha do manual deveria ser feita diretamente pelo professor.

Assim, quando o PNLD foi criado, em 1985, com alterações substanciais em relação ao programa de livro didáticos anterior, alguns dos questionamentos apresentados por esses autores passaram a não ter mais procedência, por terem sido resolvidos. Vejamos, pois, quais foram as principais alterações trazidas no PNLD:

- a) o término da compra do livro *descartável*, ou seja, o governo não compraria mais os livros que contivessem exercícios para serem feitos na própria publicação, para possibilitar a sua reutilização por outros alunos em anos posteriores. Por isso, o governo passou a comprar somente livros *não-consumíveis* (no art. 3º do decreto o termo usado é *livros reutilizáveis*);
- b) a escolha do livro didático passou a ser feita diretamente pelo professor;
- c) a distribuição gratuita de livros escolares a todos os alunos matriculados nas escolas públicas de 1º grau (que atingia alunos da 1ª à 8ª série).

Sendo assim, com a implementação do PNLD, algumas questões pertinentes ao tema foram *teoricamente* resolvidas, como o fim da compra de livros descartáveis; a universalização, isto é, foi prevista a distribuição gratuita a todos os alunos da rede pública de ensino do 1º grau e a garantia de a escolha do livro ser feita pelo professor.

Porém, exceção feita ao que foi prescrito para os livros descartáveis, em que os dispositivos legais foram efetivamente cumpridos, na medida em que o governo parou de comprar tais livros, com os outros dois pontos prescritos, não se deu o mesmo, na primeira fase desse programa.

³ Livros *descartáveis*, ou *consumíveis*, são aqueles que contêm exercícios para serem feitos pelos alunos no próprio livro, o que inviabiliza a sua reutilização. Já nos livros *não-consumíveis* há somente as comandas dos exercícios, e estes devem ser feitos pelos alunos em seus cadernos, permitindo a reutilização desses livros posteriormente.

Em relação à escolha ser feita pelo professor, continua a ser um ponto de estrangulamento do PNLD até o início do século XXI, mas após 1995 passou a ter um enfoque diferente, porque foram implementadas políticas públicas de gerenciamento dos livros pedidos e recebidos pelas escolas. Além disso, nesse período também foram adotadas medidas para orientar a seleção feita pelo docente, o que não implica garantia de que o livro comprado pelo governo seja efetivamente escolhido pelo professorado, uma vez que esse problema tem uma série de variáveis, incluídas aí, entre outras, aquelas vinculadas às dinâmicas das diferentes gestões escolares e a já conhecida rotatividade do professorado da rede pública brasileira. Ocorre, com frequência, que o professor que escolhe o livro numa escola, estará em outra no próximo ano letivo.

Mas, fato é que logo da implementação do PNLD foram divulgados, pela mídia, vários escândalos acerca do recebimento dos livros que não foram pedidos pelas escolas, o que dá um caráter diferente para a questão, como pode ser visto no exemplo abaixo:

Em abril de 1987 várias Secretarias Estaduais de Educação, sem maiores explicações da FAE, receberam 1,9 milhões de livros (3,4% dos 55 milhões de exemplares distribuídos durante o ano), com muitos títulos que não constavam das indicações dos professores. Dentre os títulos merecem ser destacados “O cruzado da Matemática” e “Ciência no Mundo de Hoje”, ambos de co-autoria de Arnaldo Niskier, diretor da Bloch Editores (conveniada ao Programa) e membro do Conselho Federal de Educação (UNICAMP/NEPP, 1989, p.420).

Ao lado das questões envolvendo corrupção dos centros decisórios de poder, a distribuição universal dos livros para o alunado da educação fundamental também era um problema, e igualmente não foi atingida no começo do referido programa. Só começaria a ser cumprida a partir de 1995, no que estamos chamando de *II fase do PNLD*, devido às mudanças substanciais que ocorreram, sendo que a aquisição universal e a distribuição planejada foram grandes marcos dessas alterações.

É importante atentarmos que nem o decreto que institui o PNLD, nem a portaria que dispõe sobre sua execução, estabeleceram a fonte financiadora desse programa na sua implementação. Como bem lembra Castro (1996), isto justifica a grande sazonalidade do PNLD, nos anos iniciais de sua instauração.

O fluxo de financiamento regular para o PNLD só seria instituído em 1993, e a partir de 1995, procedimentos regulares de avaliação, aquisição e distribuição estabeleceram o caráter de continuidade desse programa, como veremos posteriormente.

Porém, mesmo sem contar com financiamento regular, o aumento no volume das vendas de livros escolares, obtido em função do PNLD, impressionava desde o começo. Em 1987, lia-se no relatório da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) que se tratava “da maior distribuição de livros didáticos no mundo, proporcionando, em 1987, três livros por aluno em cada escola pública de primeiro grau do país” (Relatório FAE 1987, p.30; apud Höfling, 1993).

A Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) foi um órgão criado em 1983, pela Lei nº 7.091, que incorporou, entre outros programas do MEC, o do livro didático, e foi responsável pela execução da política educacional do país de 1983 até 1997, ano em que foi extinta. Höfling (1993) apresenta todos os programas de responsabilidade desse órgão, tecendo, inclusive, considerações acerca do período inicial do PNLD, visto que este era um dos programas cuja execução ficava a cargo da FAE, como já se disse.

Höfling (1993) relata que no primeiro ano da FAE, 1983, pelo Programa do Livro Didático/ Ensino Fundamental (PLIDEF) – que posteriormente foi substituído pelo PNLD – foram distribuídos 12.385.087 livros em todo o território nacional (Relatório FAE, 1983, p.27). Em 1987, esse montante, já por meio do PNLD, ultrapassou 55 milhões de volumes, que foram distribuídos para cerca de 25 milhões de estudantes.

Esses índices de aquisição e distribuição caracterizavam, já nessa época, o Estado como o principal comprador da produção gráfica do país, adquirindo aproximadamente 70% da produção nacional de livros didáticos (Höfling, 1993, p.98).

Se pensarmos que, em 2001, foram distribuídos 130.283.354 livros, para 32.523.493 alunos matriculados nas escolas públicas do Brasil (no ensino fundamental, considerando que este número contempla a entrega de 20.231.351 dicionários) podemos ter um dimensionamento do que o PNLD significa no campo de disputa da venda de livros didáticos no país, dado o aumento considerável das vendas no setor, em decorrência da implementação desse programa.

Castro (1996), ao tecer considerações sobre a criação do PNLD, descreve que a arena de decisões constituída a partir de tal programa foi aquela cujos interesses predominaram em torno da distribuição de livros aos alunos da rede pública de ensino do país, como parte de prestação de serviços que visavam dar assistência ao estudante, com importância dimensionada, inclusive, por enquadrar-se no objetivo de melhoria da qualidade de ensino, no momento da redemocratização do país.

Assim sendo, o centro de decisão, principalmente na implementação do PNLD, estava posicionado institucionalmente na Diretoria de Apoio Didático Pedagógico (DADP), a quem competia, de acordo com o regimento interno da Fundação de Assistência (FAE) – órgão responsável pela Execução do PNLD, propor e desenvolver a política de apoio didático-pedagógico, por meio da melhoria da qualidade do material de apoio ao ensino. Também competia à DADP coordenar as atividades de seleção/ indicação de títulos, aquisição, distribuição e controle da qualidade dos livros didáticos. Nessa esfera, eram tomadas as decisões principalmente no que se refere aos quantitativos físicos e financeiros do PNLD; em geral, decisões tomadas conjuntamente com os dirigentes centrais do Ministério, principalmente o ministro de Estado. De acordo com Castro (1996), essas decisões eram relacionadas “ao detalhamento de aquisição dos títulos e à quantidade por escola, assim como às negociações das bases contratuais e de negociação de fornecimento de livros por editora, além de administrar a correspondente distribuição dos livros didáticos”.

Castro observa que, além dessas instâncias, que tinham poder decisório no PNLD, havia os produtores privados e públicos de livros, a clientela e as empresas transportadoras.

Para o autor, dependendo da procedência dos dirigentes do governo, os interesses defendidos variavam. No caso dos burocratas especialistas de carreira, estes defendiam interesses específicos de sua carreira funcional, por meio do monopólio dos processos burocráticos, que envolviam a aquisição e distribuição de livros a serem realizadas. Para o autor, esse monopólio constituía o poder em que este subgrupo atuava, e qualquer alteração que afetasse negativamente esses recursos encontraria resistência forte para sua implementação. Ao assumir o papel central de alocador de recursos, a FAE ganhou capacidade de influir no horizonte de atividades de uma parte considerável de atores da produção editorial do país.

Höfling (1993) classifica que a atuação da FAE se desenvolvia no âmbito das políticas compensatórias e sociais. A autora reconhece a importância do fornecimento de livros e da merenda, os principais programas da FAE, na época, mas questiona, entre outras coisas, o atendimento ser direcionado à *criança carente*, com o objetivo de alcançar equidade social por meio dessas políticas.

Além do questionamento acerca do caráter assistencialista atribuído ao PNLD, na sua implementação, pesavam também sobre o programa críticas à sua operacionalização, que apresentava vários pontos de estrangulamento.

Já sinalizamos que distribuição aliada a desvios vinculados aos centros decisórios de poder eram alguns deles, assim como a concentração das editoras fornecedoras do governo, por meio do PNLD, também constava como ponto de tensão no Programa.

Em depoimento do diretor de Apoio Didático-pedagógico da FAE (Nepp, 1988), acerca do PNLD de 1986, apenas 10 milhões, de um total de 43 milhões de livros, chegaram às escolas, no início desse ano, e mesmo em junho ainda faltavam 4,5 milhões de livros por distribuir.

Entre vários motivos para isso, constava o preenchimento errado das fichas de pedidos, por parte do professor; o aumento significativo de livros a serem distribuídos, em relação ao programa anterior; o atraso pela entrega do correio e, principalmente, devido ao não-cumprimento de distribuição dos títulos, assumidos pelas principais editoras fornecedoras da época: a Editora do Brasil e IBEP, responsáveis respectivamente por 25% e 17% dos livros comprados pelo governo.

No relatório do Núcleo de Estudos de Política Pública (Nepp,1988), da UNICAMP, considerou-se que as editoras foram as principais responsáveis pelos maiores desajustes do PNLD, nos seus anos iniciais.

No artigo “oito editoras foram multadas pela FAE”, publicado no jornal *Folha de S. Paulo*, de 15/04/1987, o diretor da Editora Atual, uma das empresas multadas por não ter cumprido o prazo de entrega dos livros, declara que “muitas editoras assinaram este contrato sabendo que não poderiam cumpri-lo. Mas se não o assinássemos estaríamos fora do Programa. Os prazos eram irrealistas, mas não tínhamos outra saída”

Com a expectativa de resolver situações como essa, a FAE procedeu a algumas alterações organizacionais. Definiu que o pagamento às editoras seria de 50%, no início do contrato, e não mais 70%, como ocorria antes.

Também optou pela contratação de empresas de transporte, para garantir a distribuição para o ano letivo de 1987, porém isso não resolveu o problema da distribuição. Pelo contrário, muitas dessas empresas de distribuição foram protagonistas de casos de corrupção, alguns denunciados pela imprensa, na época.

Além disso, a concentração das vendas no segmento dos didáticos era um fator que saltava aos olhos. Apesar de haver um número razoável de editoras inscritas no PNLD, poucas realmente vendiam de modo significativo para o governo, o que pode ser visto na Tabela 1.2.

Tabela 1.2: Fornecimento de livros segundo as editoras –PNLD 1985-1991

(em exemplares)

Editora	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Abril	865.651	-					0	865.651
Ao livro Técnico	412703	232647	1043367	753805	635159	151518	603618	3.832.817
Arco-íris	229415	252149	628282	699297	623600	240724	703914	3.377.381
Assoeste	25743	24755	19296	8860	8075	-	-	86.729
Ática	3351968	4465559	7316793	4690340	4862191	-	17836095	42.522.946
Atual	-	280282	680822	403216	289578	-	528263	2.182.161
Bloch	658967	637066	966232	320402	82582	-	599225	3.264.474
Brasil	11182221	10047718	5405603	2073002	-	-	11757087	40.465.631
Caminho suave	1553186	1569644	1177998	779872	695553	219691	591694	6.587.638
Casa publicadora	-	514	5065	123624	129624	28710	161548	449.026
Cered	-	-	-	-	-	-	25287	25.287
Conquista	38417	5406	5427	-	-	-	-	49.250
Contexto	-	-	-	-	-	-	11198	11.198
Dimensão	-	52719	8849	-	-	87776	290954	440.298
Dupret	-	-	-	-	-	-	3604	3.604
EPV	-	-	-	-	-	-	3055	3.055
Esquilo	93413	5938	7982	-	-	-	-	107.333
SEC-PE (CEPE)	8520	393369	318742	74791	47508	-	-	842.930
SEC/PI (COMEP)	-	177504	-	20386	15019	31953	-	244.862
SEC/CE (IOCE)	219493	-	348665	380776	338503	-	228698	1.516.135
Cunha Matos	-	1810	1824	-	-	-	-	3.634
Edart	17641	4843	-	-	-	-	-	22.484
EDC	80240	82614	154004	63682	57644	-	26988	465.172
Formato	-	-	15771	-	-	-	-	15.771
Francisco Alves	-	194	59667	27848	20246	-	-	107.955
FTD	2748558	4283410	7482309	3318953	2527067	-	9321188	29.681.485
Grafitex	-	193060	37608	-	-	-	-	230.668
Globo	65174	135162	127376	47340	39879	-	22223	437.154
Hamburg	-	2977	1152	-	-	-	-	4.129
HDV	-	8423	757	2808	-	-	-	11.988
IBEP	1804215	7250594	6589661	3958724	3804667	954912	5675510	30.038.283
José Olympio	-	17376	4265	-	-	-	-	21.641
L&M	-	-	-	-	-	-	-	4.695
Lê	-	213606	1117218	773960	1027583	61322	1083161	4.276.850
Lemi	45092	5860	-	-	-	-	-	50.952
Lisa	194	56246	103653	78260	6832	65503	11106	321.794
Litera Maciel	-	60917	6595	26947	-	20142	14272	128.873
Lutador	-	123770	120933	40720	34892	30740	38851	389.906
M.Inojosa	98112	190479	103912	47366	80298	-	29597	549.734
Mãos Unidas	5245	50369	44083	62000	53799	12119	63666	291.281
Melhoramentos	-	13625	-	-	-	-	-	13.625
Mercado Aberto	-	-	-	-	-	33537	50386	83.923
Moderna	13886	173427	1148608	-	1240103	19988	2514722	5.110.734
Nacional	3241135	7622116	5241043	2561342	2019385	1062082	1799156	23.546.259
Nova Cultura	-	198625	168099	-	-	-	-	366.724
Nova Fronteira	-	-	-	-	-	-	9185	9.185

Papelaria América	77491	-	-	-	-	-	-	77.491
Planeta	-	-	27401	-	-	-	-	27.401
Primor	19665	-	-	-	-	-	-	19.665
Record	1133	4582	144894	79657	78128	-	64837	373.231
Salesiana	-	618	668	2209	-	-	1382	4.877
Saraiva	2279740	2988263	4859912	2325989	2359471	1122810	4692050	20.628.235
Scipione	262523	1430688	3262562	3008058	2146026	-	7440788	17.550.645
s.p. Blumenau	-	-	-	-	-	-	8329	8.329
SEMEC/Itajaí	-	-	-	-	-	-	2232	2.232
Tipografia Costa	-	5227	2048	4288	-	-	7995	19.558
Tricasil (SEC/MA)	-	82716	77951	32035	31436	19275	-	243.413
UCGO	-	-	-	-	-	-	9426	9.426
UFF	-	-	-	-	-	-	395	395
UFG	-	-	-	-	-	-	19271	19.271
UNIJUI	-	-	27039	9410	114143	-	83629	134.216
Vigília	264074	359498	441193	184962	89184	314009	553865	2.206.785
Waldir Lima	-	16876	39898	-	-	-	-	56.774
Total	29663815	43723241	49345227	26984870	23358145	4476811	66893140	244.445.249

Fonte: FAE (apud Castro, 1996).

Observe-se o número de editoras participantes no PNLD, de 1985 a 1991: em 1985, 29; em 1986, 44; em 1987, 44; em 1988, 33; em 1989, 29; em 1990, 18 e em 1991 foram 41 editoras participantes.

Podemos verificar, à luz da Tabela 1.2 que, de 1985 até 1991, houve a participação de 64 editoras no PNLD, não concomitantemente. Apesar disso, a concentração das vendas restringiu-se a poucas editoras, devidamente assinaladas nessa tabela.

Nesse período, o fornecimento de 84% dos livros foi feito por apenas sete editoras: Ática, Brasil, FTD, IBEP, Nacional, Saraiva e Scipione, sobrando os 16% restantes às outras 57 editoras participantes do processo.

No que consideramos um momento transitório, em 1997, para o PNLD de 1998, temos a participação de 25 empresas nesse programa: Access, Ática, Atual, Ao Livro Técnico, Base, Block, Braga, Brasil, Ciência e Paz, Contexto, Dimensão, Formato, FTD, Harbra, Lê, Memórias Flutuantes, Moderna, Módulo, Nova Geração, Quinteto, Renascer, Saraiva, Solução e Scipione.

Observemos, agora, a Tabela 1.3, em que temos a participação das editoras, por ocasião do PNLD, no período de 2002 a 2006.

**Tabela 1. 3: Fornecimento quantitativo de Livros didáticos segundo as editoras/
PNLD Centralizado (2002 a 2006)**

EDITORA	PNLD/ 2002	PNLD/ 2003	PNLD/ 2004	PNLD/ 2005	PNLD/ 2006	TOTAL	%
Access	22.765					22.765	0,01
Ática	26.054.750	8.238.058	20.033.049	19.881.904	7.601.455	81.809.216	22,37
Base	18.107	18.575	268.194	304.565	102.137	711.578	0,20
Braga/ LSD	2.358	4.983				7.341	0,01
Brasil	3.796.936	2.276.794	4.037.665	5.799.768	1.790.984	17.702.147	4,84
C.P. Arco- íris	120.928	134.092				255.020	0,07
Dimensão	1.657.405	1.024.770	1.015.264	329.761	268.190	4.295.390	1,17
Formato	346.274	229.767	322.794			898.835	0,25
FTD	17.413.766	9.511.942	19.358.031	15.017.308	6.649.352	67.950.399	18,58
IBEP	4.114.642	2.979.526	12.373.412	5.637.939	3.735.103	28.840.622	7,56
Moderna	6.041.983	2.525.100	9.386.413	8.715.895	3.510.109	30.179.500	8,25
Módulo	559.468	367.796				927.264	0,25
Nacional	518.943	533.838	218.018	79.477	65.589	1.415.865	0,39
Nova Geração	3.344.921	805.992	1.075.673	4.264.995	1.214.662	10.706.243	2,93
Positivo			2.576.378	8.459.123	2.254.485	13.289.986	3,63
Quinteto	1.635.315	2.028.971	689.923	1.887.208	551.788	6.793.205	1,86
Saraiva	16.257.750	9.646.225	17.538.240	13.849.653	5.923.845	63.215.713	17,28
Scipione	9.198.084	4.800.403	9.544.909	9.048.040	4.165.388	36.756.824	10,05
UFG-Funape	5.511					5.511	0,001
TOTAL	91.109.906	45.126.832	98.437.963	93.275.636	37.833.087	365.783.424	100

Fonte: Serwy, 2006 e dados organizados pela pesquisadora.

Observe-se o número de editoras participantes no PNLD, de 2002 a 2006: em 2002, 19; em 2003, 14; em 2004, 14, em 2005, 13 e em 2006, foram 13 editoras participantes.

Se compararmos as editoras que participaram do PNLD, nos anos de 2002 a 2006 (Tabela 1.3), com as que participaram do Programa desde o seu princípio (Tabela 1.2), veremos que houve permanência daquelas que sempre concentraram o maior volume de vendas ao governo.

Além disso, fica evidente, no cotejamento das duas Tabelas (1.2 e 1.3), que houve a radical diminuição do número de editoras participantes do PNLD. Das 64 empresas que disputaram por uma fatia de mercado nos primeiros anos desse programa, somente 12 editoras permaneceram, e também houve casos de incorporação das menores editoras pelas maiores, além de contarmos com a entrada do Grupo Positivo.

Assim, no século XXI, temos um quadro em que podemos ver grandes grupos competindo para serem fornecedores do programa estatal de compra de livros didáticos.

Em síntese, nos primeiros anos do PNLD as compras governamentais se concentraram em poucas e grandes editoras, porém, nessa época, ainda sobrava uma pequena fatia desse mercado para as pequenas editoras. Nas duas décadas subsequentes, a concentração aumentou, reduzindo-se radicalmente o número de editoras participantes no PNLD, sendo que em 2006 podemos constatar a quase total ausência de pequenas editoras nesse processo.

Esse cenário configura um oligopólio no setor, já que poucas empresas detêm o controle da maior fatia do mercado.

Porém, como citamos no início desta exposição, o ano de 1995 configura o que classificamos como uma segunda fase do PNLD. Nela, alguns pontos de estrangulamento do Programa são superados, outros aparecem, e entram novos sujeitos nas arenas decisórias de poder.

Nessa fase, o PNLD realmente se legitima, porque, como já se disse, passa a contar com recursos regulares e alterações substanciais são feitas, em especial no que concerne à aquisição e à distribuição dos livros comprados pelo governo, sendo criada uma nova etapa no Programa: a avaliação desses livros. Assim, novamente, o PNLD toma rumos inéditos. A partir desse período, são criadas as condições para a entrada e permanência dos potentes grupos editoriais nesse programa.

Veremos, então, as bases dessas alterações e como se deu a continuidade do PNLD no contexto das reformas educacionais, políticas e econômicas do governo de Fernando Henrique Cardoso.

Capítulo II - Segunda fase do PNL D

2.1 A Conferência de Jomtien e o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)

De 5 a 9 de março de 1990 foi realizada a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, em Jomtien, na Tailândia, que resultou em diretrizes para a Educação Mundial.

Nessa conferência, reuniram-se representantes de 155 países participantes e de 150 entidades não-governamentais que, em parceria com os realizadores do evento, lançaram a *Declaração Mundial sobre a Educação para Todos*, em que se comprometeram a criar um plano que atendesse as necessidades específicas da educação básica de cada país.

A organização do evento foi feita por quatro importantes organismos internacionais, vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU): a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (*Unesco*), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (*Unicef*), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (*Pnud*) e o *Banco Mundial*⁴.

A ONU foi fundada oficialmente em 24/10/1945, em São Francisco - Califórnia, por 51 países, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial e sua sede atual é na cidade de Nova York - EUA. O Sistema da ONU está formado por seis principais órgãos, por Fundos ou Programas e por Agências Especializadas. De acordo com dados publicados pelo Centro de Informações Unidas do Rio de Janeiro (Unicrio), em abril de 2007, atualmente a ONU tem 26 Agências associadas e Programas vinculados por diferentes

⁴ O *Grupo do Banco Mundial* é um organismo multilateral de crédito, constituído por cinco instituições estreitamente vinculadas e com uma única presidência, tendo sede em Washington. Foi concebido durante a Segunda Guerra Mundial, em Bretton Woods, Estado de Novo Hampshire (EUA). Inicialmente ajudou a reconstruir a Europa após a guerra, trabalho este que permaneceu como um enfoque importante do Banco Mundial, mas atualmente sua principal meta é a redução da pobreza no mundo em desenvolvimento. O *grupo* do Banco Mundial é formado por cinco instituições, mas o *Banco Mundial* é formado por duas: o *BIRD* e a *AID*. O *BIRD* - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, que proporciona empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito. O poder de voto de cada país-membro está vinculado às suas subscrições de capital, que por sua vez estão baseadas no poder econômico relativo de cada país. O *BIRD* levanta grande parte dos seus fundos através da venda de títulos nos mercados internacionais de capital. Já a assistência da *AID* - Associação Internacional de Desenvolvimento desempenha um papel importante na missão do Banco, que é a redução da pobreza concentrada nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. A *AID* depende das contribuições dos seus países membros mais ricos - inclusive alguns países em desenvolvimento - para levantar a maior parte dos seus recursos financeiros. (Disponível em: <www.bancomundial.org.br>. Acesso em: 10 jan. 2006)

acordos internacionais, sendo que todos têm uma área específica de atuação e prestam assistência técnica e humanitária nos mais diversos setores. Assim sendo, são organismos separados, autônomos, que contam com seus próprios orçamentos e funcionários internacionais. *Unesco, Unicef, Pnud e Banco Mundial* estão entre eles.

Apesar de todos esses organismos integrarem o Sistema das Nações Unidas, muitos autores consideram que a Unesco e a Unicef são organismos internacionais que protagonizam ações políticas, nos chamados países em desenvolvimento, com objetivos de cunho mais humanitários do que os do Banco Mundial. Porém, essa afirmativa não é consenso. No que diz respeito à Unesco, há considerações acerca de que seus objetivos, na década de 1990 e início do século XXI, estariam cada vez mais alinhados aos do Banco Mundial, embora a Unesco não seja uma agência de financiamento.

Autores como Torres (2000), Fonseca (1998) e Silva (1999), entre outros, consideram que a intervenção do Banco Mundial, nos países em desenvolvimento, se dá à base de financiamentos e assessoria técnica em áreas como a Educação, por exemplo, com condicionantes que privilegiam leis de mercado, e que, a pretexto de gerarem o desenvolvimento dessas regiões, aprofundam suas mazelas, mantendo e/ou até aumentando os desníveis existentes.

De qualquer forma, como já se disse, o evento de Jomtien foi um marco para a educação mundial da década de 1990, e os quatro organismos internacionais já citados foram os responsáveis pela sua realização.

Em 16/12/1993, houve outra importante conferência, feita em Nova Delhi, em que nove dos países em desenvolvimento mais populosos do mundo (Indonésia, China, Bangladesh, Egito, México, Nigéria, Paquistão, Índia e Brasil) reafirmam o compromisso anteriormente acordado em Jomtien, sendo signatários da *Declaração de Nova Delhi*. Por parte do Brasil, este documento foi assinado pelo então ministro da Educação, Murílio de Avellar Hingel.

Machado (2000, p.42), secretária de Educação Fundamental do MEC, no período de 1992 a 1994, ao comentar o processo deflagrado no Brasil, após Nova Delhi, diz que “1990 foi a década da educação e dos organismos internacionais”.

Segundo a autora, novamente o país tinha uma oportunidade para “resgatar sua dívida social com a universalização da educação fundamental”, só que agora, contando com fortes parceiros, os organismos internacionais. Para a autora “estreitar o relacionamento e a colaboração com esses organismos tornou-se imperativo importante para o avanço das políticas, assim é que Unesco, Unicef e Banco Mundial, entre

outros, estiveram envolvidos e apoiando em diferentes circunstâncias as iniciativas do *Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)*”, que foi o documento elaborado no Brasil, em 1993, como fruto do compromisso internacional assumido em Jomtien.

O *Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003* delimitava em quais esferas deveriam se concentrar os esforços e recursos, assim como quais estratégias deveriam ser adotadas, para se alcançar a universalização da educação básica no Brasil, com padrões de qualidade básicos assegurados.

Não é de se estranhar que a publicação do *Plano Decenal de Educação para Todos* (MEC, 1993), realizada mediante de um acordo do MEC com a Unesco, que foi enviado para todas as escolas e órgãos públicos brasileiros, tenha sido editada e patrocinada pela Associação Brasileira dos Editores de Livros (Abrelivros), visto que as diretrizes contidas no documento priorizavam o livro didático como recurso pedagógico essencial, e previam políticas públicas que deveriam privilegiá-lo. Vejamos as palavras do então ministro:

Expresso o meu reconhecimento público pelo gesto da Associação Brasileira Dos Editores de Livros – Abrelivros – em viabilizar a edição do Plano Decenal para as escolas, fato inédito que se insere nas estratégias de alianças e parcerias da atual política Nacional de Educação (Ministro Murílio de Avellar Hingel, MEC, 1993).

Na verdade, *livro didático* foi um dos oito pontos considerados essenciais para que o sistema educativo brasileiro pudesse adaptar-se às “exigências de um estilo de desenvolvimento economicamente eficiente e socialmente democrático, justo e eqüitativo” (MEC, 1993, p.22). Os outros aspectos a serem considerados foram: qualidade e heterogeneidade da oferta; efetividade e relevância do ensino; magistério: formação e gestão; apoio ao educando: financiamento, integração vertical dos sistemas de ensino e continuidade e sustentação das políticas educacionais e da gestão dos sistemas e das unidades escolares.

Nesse mesmo período, ou seja, na década de 1990, documentos oriundos de agências internacionais, principalmente do Banco Mundial e da Unesco, que tratam da melhoria da qualidade da educação em instância internacional, também evidenciaram a centralidade e importância do livro didático na Educação.

O *Relatório Jacques Delors*, resultante de trabalhos desenvolvidos, de 1993 a 1996, pela Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI, da Unesco,

considera o livro didático como “o suporte mais fácil de manejar e mais econômico” (Delors, 1998, p.192).

Uribe (2006) apresenta vários estudos do Banco Mundial, dos anos 1990, direcionados para a América Latina e Caribe, em que os resultados são contundentes em relação aos benefícios do uso do livro didático na educação fundamental dessas regiões, principalmente quando são considerados os indicadores de custo x benefício. O autor ressalta que o Banco Mundial privilegiou, para a concessão de financiamentos (World Bank, 2003) para os países da América Latina e do Caribe, os projetos em que fossem previstos programas de distribuição de livros didáticos.

A política educacional que, entre outras medidas, nos anos 1990, privilegia o livro didático ancorando a busca de uma educação com qualidade, não ficou restrita à questão nacional brasileira, visto que constou nas orientações do Banco Mundial a concessão de financiamentos para os chamados países em desenvolvimento. De fato, tal política foi implementada, efetivamente, em outros países da América Latina e do Caribe, na forma de financiamento para grandes programas de aquisição e distribuição de livros didáticos, podendo ser considerada como um marco da política educacional dessa década nos países da região, como veremos na segunda parte deste estudo.

2.2 PNLD pós-1995: aquisição universal, distribuição planejada e implementação da avaliação governamental dos livros didáticos no Brasil

Já trouxemos que no *Plano Decenal de Educação para Todos* (MEC, 1993) o livro didático foi apresentado como insumo primordial da educação escolarizada, sendo ressaltado, nesse documento, que os aspectos referentes à sua política, economia, gerência e pedagogia deveriam ser considerados ao lado das demais características da questão educacional brasileira.

Também, nesse documento, foram feitas críticas à condução do programa direcionado para o livro didático desenvolvido até então, sendo abordados os problemas vinculados ao processo de aquisição e distribuição, que inviabilizavam a chegada dos livros didáticos na escola no início do ano escolar.

Igualmente, foi questionada a qualidade dos livros escolhidos e recebidos pelas escolas e, aqui, o interessante é observar que esta afirmativa foi justificada pela malformação do professorado, que, de acordo com o disposto nesse Plano Decenal, não sabia escolher o livro adequadamente.

Sendo assim, em 1993, no mesmo ano da publicação do *Plano Decenal de Educação para Todos*, o Estado – que até esse momento mantivera o papel de comprador e distribuidor de livros didáticos por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), pela Portaria 1.130, de 6/08/1993 – constituiu uma comissão para analisar a qualidade dos conteúdos programáticos e dos aspectos pedagógico-metodológicos dos livros que vinham sendo comprados pelo MEC para as séries iniciais do ensino fundamental, assim como para poder estabelecer critérios para novas compras governamentais. Tal comissão analisou os dez livros mais solicitados pelos professores das escolas públicas, de cada disciplina.

Em 1994, foi divulgado pelo governo, por meio da imprensa, os resultados desse estudo, sendo demonstrado que o MEC vinha comprando e distribuindo, para a rede pública de ensino, livros didáticos preconceituosos, desatualizados e com erros conceituais.

Assim, em 1996, o MEC implementou oficialmente a avaliação pedagógica dos livros didáticos comprados por meio do PNLD. O Ministério da Educação formou comissões, divididas por áreas de conhecimento (Alfabetização e Língua Portuguesa; Matemática; Ciências e Estudos Sociais, posteriormente, Geografia e História), para estabelecer quais seriam, efetivamente, os critérios de análise e classificação dessa avaliação. Desde essa época, o resultado desse processo passou a ser condensado e divulgado por meio de exemplares denominados *Guias de Livros Didáticos*, que são distribuídos nacionalmente para as escolas, com o objetivo de orientar os professores na escolha do livro didático. Desse modo, a avaliação dos livros e a distribuição desses Guias de Livros Didáticos fazem parte da operacionalização do PNLD.

É esse, então, o início do processo oficial de avaliação dos livros didáticos adquiridos pelo governo para a rede pública de ensino, mas que teve repercussão, também, na rede particular, visto ter sido objeto da mídia e ter configurado discussões com formadores de opinião.

A implementação da avaliação dos livros didáticos, feita na esfera governamental, gerou muitos conflitos e disputas, sendo esse o início de uma ampla discussão travada, principalmente, entre poder público, editores e autores, mas que também alcançou os pais dos alunos, uma vez que essa situação foi bastante explorada pela mídia.

Além da *avaliação dos livros didáticos*, o PNLD teve, no governo de FHC, dois outros marcos importantes, por meio da adoção de medidas que asseguraram tanto a

ampliação da aquisição (universalização da compra e entrega do livro didático de todas as disciplinas do núcleo comum para o alunado do ensino fundamental, da rede pública) como a distribuição planejada de livros no Programa.

A destinação de um fluxo regular de recursos para o PNLD, feita na gestão de Itamar Franco (1992-1994), possibilitou tais medidas, que consolidaram definitivamente o Programa.

Com o amparo da importância do livro didático na escola, e conseqüentemente, da necessidade de que fossem direcionados recursos financeiros que assegurassem efetivamente o Programa, a Resolução nº 6, de 13/07/1993, destina para o PNLD, “anualmente e em caráter prioritário, recursos da ordem de duzentos e setenta milhões de Unidade Fiscal de Referência (UFIR), equivalentes à média de doze ufir por aluno, da quota do salário educação, para aquisição de livros didáticos para os alunos da rede pública do ensino fundamental” (art.1º), e no art. 3º dessa mesma resolução é discriminada a prioridade de atendimento aos alunos das quatro primeiras séries iniciais, podendo ser ampliado para as demais séries, porém somente quando houvesse disponibilidade de recursos⁵.

Se a Resolução nº 6 assegura o fluxo regular de recursos para o PNLD, é a Portaria 542, de 10/05/1995, que prescreve a universalização da distribuição dos livros.

Por essa portaria, são estabelecidos recursos para a aquisição e distribuição gratuita de livros didáticos para todos os alunos matriculados de 5ª a 8ª série das escolas públicas brasileiras, de todas as disciplinas do núcleo comum (Português, Matemática, História, Geografia e Ciências). Tal portaria institui que no ano letivo de 1996 as escolas receberiam dois ou três livros de determinada disciplina em um ano, e no ano posterior completariam as disciplinas ainda não atendidas, variando conforme os recursos disponíveis. Conseqüentemente, as cifras resultantes do PNLD passam a ser significativamente maiores a partir de 1996, e redimensionam o mercado editorial nacional dos livros didáticos, o que resultaria no aumento da concentração, nos anos vindouros, dos grandes grupos editoriais nacionais e multinacionais, como já vimos na Tabela 1.3.

⁵ A Unidade Fiscal de Referência (UFIR) foi criada em substituição à extinta BTN, como medida de valor e parâmetro de atualização monetária de tributos e de valores expressos em cruzeiros na legislação tributária federal e os relativos a multas e penalidades de qualquer natureza. Depois do Plano Real (julho de 1994), a UFIR continua sendo utilizada como medida de atualização monetária de tributos, multas e penalidades relacionadas com obrigações em face do poder público. (Disponível em: <www.ajudabancaria.com/termos_mercado_u.html>. Acesso em 10 jul. 2007)

Assim, o estabelecimento de um fluxo regular de recursos para a execução do PNLD, o cumprimento da universalização da aquisição e distribuição dos livros didáticos para os alunos das oito séries do ensino fundamental, como o prescrito na implementação do Programa, em 1985, e a introdução da avaliação foram medidas que deram organização diferente ao Programa daquela que vinha sendo executada até então e construíram as condições para a sua solidificação e permanência.

2.3 O contexto das alterações do PNLD em 1995: a política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso

O ano de 1996 aparece como um grande *divisor de águas* para o PNLD, porque as alterações anunciadas no *Plano Decenal de Educação* (MEC, 1993), para o livro didático, começam a ser efetivamente cumpridas a partir desse ano, compondo uma série de outras medidas promovidas nas políticas educacionais da gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002).

Paulo Renato de Souza (2005, p.115), que ficou à frente do Ministério da Educação por toda a gestão de FHC, afirma que a iniciativa de universalizar a distribuição dos livros didáticos no PNLD, assim como a de introduzir a avaliação no Programa foram políticas definidas com princípios de que a educação básica deveria contar com escolas em condições de funcionar bem, assim como o professor deveria ter à disposição os instrumentos adequados para o seu trabalho em sala de aula⁶.

Além das alterações no PNLD, o ministro enumerou outras medidas de controle curricular que foram implementadas: a elaboração de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) em todos os níveis e modalidades da educação básica, a criação de sistemas de informações, principalmente advindos dos vários censos educacionais, e a instituição de sistemas brasileiros de avaliação educacional, para todos os níveis de ensino. Estes últimos ficaram sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

⁶ De acordo com o *site* disponível em: < www.prsouza.com.br > (acessado em 9 fev. 2007), o ex-ministro Paulo Renato de Souza atualmente é sócio fundador da PRS Consultores, que é uma empresa de consultoria focada em assessorar clientes públicos, privados “sem fins lucrativos”, em temas estratégicos e econômicos relacionados à Educação. Além de ter sido ministro da Educação nos oito anos do governo FHC, Paulo Renato foi gerente de operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em Washington, Reitor da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, secretário da Educação do Estado de São Paulo. Durante os anos 1970, trabalhou na Organização Internacional do Trabalho como Diretor do Programa Regional de Emprego da América Latina e do Caribe.

Também foi promovida, no governo FHC, a participação dos alunos da educação básica em avaliações internacionais, em que se destaca o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA). Essa ação, ao lado da instauração de relações internacionais das mais diversas ordens foi outro marco político da gestão de FHC.

No que concerne à Educação, o ministro Paulo Renato de Souza (2005, p.61) explicou que conhecia muito bem tanto os problemas, quanto os benefícios advindos dos bancos de Washington e da cooperação internacional em geral, visto que antes de ter assumido o ministério, havia gerenciado, por quatro anos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de ter atuado, nos anos 1970, no sistema das Nações Unidas⁷.

Assim, uma das primeiras ações do Ministério da Educação foi dar andamento a dois projetos já aprovados pelo Banco Mundial, destinados à educação do Nordeste, no valor de 800 milhões de dólares. Um deles, segundo o ministro, estava firmado desde 1993 e já estava quase a ponto de ser cancelado por inoperância do governo anterior e atraso na sua execução. Paulo Renato (2005, p.63) afirmou que “além das relações com os bancos multilaterais, procuramos, ao longo dos oito anos de governo, usar a cooperação internacional como um instrumento efetivo de implantação de nossa política educacional”.

Em síntese, a reestruturação do PNLD era somente parte de uma ampla reforma que ocorreu na educação brasileira, da qual aqui trouxemos apenas alguns aspectos para o melhor entendimento desse processo, mesmo considerando as prováveis lacunas existentes. Importante ressaltar que para além da educação, a política econômica de Fernando Henrique Cardoso, de abertura ao capital internacional, especialmente por meio das privatizações, ampliaria consideravelmente as relações internacionais brasileiras, gerando implicações diretas para a educação.

Ressalte-se que, além das estreitas relações com as organizações internacionais de Washington, como o BID e o Banco Mundial, o país também passou a contar com uma inédita presença da Espanha nos mais variados segmentos, além da já citada

⁷ O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), instituição financeira regional criada em 1959 e sediada em Washington, objetiva contribuir para o progresso econômico e social da América Latina e do Caribe mediante a canalização de seu capital próprio, de recursos obtidos no mercado financeiro e de outros fundos sob sua administração para financiar o desenvolvimento nos países prestatários; complementar os investimentos privados; e prover assistência técnica para a preparação, financiamento e execução de projetos e programas de desenvolvimento. O BID conta hoje com 46 membros, entre países regionais e extra-regionais. (Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2007)

entrada no mercado editorial, mas veremos essa *presença espanhola* detalhadamente na segunda parte do trabalho.

De momento, configurado o contexto mais amplo das alterações no PNLD, vale assinalar que a operacionalização desse programa foi totalmente reestruturada.

2.4 - Operacionalização do PNLD

2.4.1 Distribuição planejada do PNLD: o censo escolar e a atuação privilegiada dos correios

Com a extinção da FAE, em 1997, a política de execução do PNLD, que até então era de competência desse órgão, passa a ser feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao MEC.

Alguns estrangulamentos advindos da primeira fase do Programa, como o questionamento acerca da prioridade do atendimento do PNLD ser feito às crianças carentes, assim como os problemas de distribuição, sobretudo pelo recorrente atraso na entrega dos livros, que dificilmente chegavam antes do início do ano letivo, são resolvidos com as novas medidas.

Com a universalização da entrega dos livros didáticos, a discussão sobre *criança carente* ficou esvaziada, pelo menos no que tange ao Programa.

O governo determinou, desde 1995, que o critério para o recebimento dos livros, por ocasião do PNLD, fosse o cadastramento das escolas no Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia federal encarregada dos processos censitários e avaliativos do ensino e responsável pelo levantamento de dados e informações relativos à educação básica.

Desse modo, o INEP passou a definir a quantidade de exemplares a ser adquirido pelo governo com base nas projeções de crescimento das matrículas, previstas para o ano letivo que seria atendido pelo PNLD. A criação desse critério para a aquisição dos livros evitou distorções recorrentes entre o número efetivo de alunos e o material entregue, que também era alvo constante de críticas no decorrer do Programa.

Além disso, desde 1995 a distribuição dos livros adquiridos por meio do PNLD passou a ser de responsabilidade da Empresa Brasileira de Correio e Telégrafos (ECT), e, ao que tudo indica, desde esse período, os manuais têm sido entregues com

pontualidade, chegando nas escolas antes do ano letivo iniciar. Essa parceria com o Ministério da Educação rendeu aos correios do Brasil o prêmio World Mail, em 2002, na categoria serviços aos clientes, recebido nesse ano em Amsterdam, Holanda. De acordo com a Assessoria de Comunicação Social do MEC, correios avançados como os da Espanha, Itália, Estados Unidos, Singapura e Suécia concorreram a esse prêmio. Assim, a ECT, ao obter esta conquista, consagrou mundialmente o PNLD.

Silva (2004), chefe da Divisão de Serviços Especiais do Departamento Operacional de Encomendas do Correio, ao referir-se à distribuição dos livros no PNLD de 2004, nos dá a dimensão da complexidade logística dessa operação. Foram 50 mil toneladas de livros que saíram das editoras para serem transportadas para as 119 centralizadoras dos correios, de onde seguiram para as escolas públicas dos 5561 municípios do país. Segundo Silva, a operação começou em outubro de 2003 e terminou em fevereiro de 2004, no início das aulas. O transporte dos livros é feito em veículos de grande porte, carretas, caminhões e até barcos motorizados, motos e charretes em regiões da zona rural ou de difícil acesso, para entrega em escolas do Amazonas ou do Pará, por exemplo. Nas zonas rurais, as obras são entregues na sede das prefeituras ou das secretarias municipais de Educação, que viabilizaram a entrega às escolas localizadas nessas áreas.

Portanto, com um planejamento estratégico, os problemas de distribuição no PNLD foram praticamente resolvidos.

2.4.2 Organização cíclica do PNLD a partir de 1995

Com fluxo regular de recurso assegurado, aquisição e distribuição dos livros universalizadas e ampliadas, e com a introdução da avaliação no Programa, foi sistematizada uma organização cíclica para o PNLD.

Desde 1996, cada aluno matriculado na rede pública do ensino fundamental recebe um livro didático de cada disciplina do núcleo comum (Português, Matemática, História, Geografia e Ciências), para ser usado no ano letivo respectivo ao recebimento.

Os livros ficam em posse do aluno, mas devem ser devolvidos ao final de cada ano, para serem usados por outro aluno no ano posterior, e isso vale por três anos consecutivos, enfim, o livro no PNLD tem uma vigência de três anos. Exceção feita aos livros recebidos pelos alunos da 1ª série, que são consumíveis e efetivamente doados

aos alunos. Além disso, esses são os únicos alunos que recebem, também, os livros de Alfabetização.

Assim, como o livro didático comprado por meio do PNLD tem previsão de uso para três anos, o MEC, desde 1999, tem feito recorrentes campanhas para sua preservação.

Há, a cada ano, alternância na compra integral do MEC. Isto implica que se num ano o governo compra os livros de todas as disciplinas para os alunos de 2ª a 4ª série, no ano seguinte comprará integralmente os livros para os alunos de 5ª a 8ª série, e no outro ano, o governo apenas fará complementação de matrícula e reposição. Lembremos que os livros recebidos pelos alunos da 1ª série são consumíveis, portanto são adquiridos anualmente.

Essa sistemática justifica que em um ano seja publicado o *Guia de Livros didáticos* de 1ª a 4ª série; no outro ano, de 5ª a 8ª; e no terceiro ano não é produzido nenhum *Guia*, visto ser um ano de reposição. No caso de necessidade de consulta nesse último ano, em que não há produção de nenhum guia, a referência são os dois *Guias de Livros Didáticos* distribuídos nos anos anteriores. A Tabela 2.1 sintetiza a abrangência do atendimento e os recursos aplicados de 1995 a 2005, e nos possibilita entender melhor essa estrutura cíclica que o Programa passou a ter desde 1995.

Tabela 2.1: Aquisição e distribuição de livros didáticos pelo PNLD (1995 a 2005)

PNLD	Aquisição/ Distribuição	Livros adquiridos	Recursos em (em R\$)	Alunos atendidos	Escolas atendidas	Disciplinas*
1995	1994/1995	56.973.686	125.655.576,34			LP e M (1 ^a a 4 ^a série) ES e C (2 ^a a 4 ^a série)
1996	1995/1996	80.267.799	196.408.625,96	29.423.376	179.953	LP e M (1 ^a a 4 ^a série) P, M e C (5 ^a a 8 ^a série)
1997	1996/1997	84.732.227	223.251.104,59	30.565.229	179.133	Alfabetização, P, M, C e ES (1 ^a série); ES e C (2 ^a a 4 ^a série); H e G (5 ^a a 8 ^a série)
1998	1997/1998	84.254.768	253.871.511,35	22.920.522	169.953	Alfabetização, P, M, C e ES (1 ^a a 4 ^a série)
1999	1998/1999	109.159.542	373.008.768,44	32.927.703	169.949	Alfabetização, P, M, C e ES (1 ^a a 4 ^a série - complementação); P, M, C, H e G (5 ^a a 8 ^a série - todos os alunos)
2000	1999/2000	72.616.050	249.053.551,82	33.459.900	165.495	Alfabetização, P, M, C e ES (1 ^a série); P, M, C e ES (2 ^a a 4 ^a série - complementação); P, M, C, H e G (5 ^a a 8 ^a série - complementação)
2001	2000	130.283.354	474.334.698,90	32.523.493	163.368	Alfabetização, P, M, C e ES e dicionários (1 a 4 ^a série - todos os alunos); P, M, C, H e G (5 ^a a 8 ^a série - complementação)
2002	2001	120.695.592	539.040.870,21	31.942.076	162.394	Dicionários (1 ^a a 6 ^a - todos os alunos) Alfabetização, P, M, C e ES (1 ^a série); P, M, ES e C (2 ^a a 4 ^a série - complementação); P, M, C, H e G (5 ^a a 8 ^a série - todos os alunos)
2003	2002	57.024.873	266.128.366	31.966.753	159.228	Dicionário, Alfabetização, P, M, C e ES (1 ^a série); P, M, ES e C (2 ^a a 4 ^a série - complementação); P, M, C, H e G (5 ^a a 8 ^a série - complementação)
2004	2003/2004	119.287.883	574.839.852	31.911.098	153.696	Dicionário, Alfabetização, P, M, C e ES (1 ^a série); LP, M, C, H, G (2 ^a a 4 ^a série - todos os alunos); P, M, C, H e G (5 ^a a 8 ^a série - complementação)
2005	2004/2005	111.189.126	619.247.207	30.837.947	149.968	Alfabetização, LP, M, C e ES (1 ^a série); LP, M, C, H e G (2 ^a a 4 ^a série); P, M, C, H e G (5 ^a a 8 ^a série - todos os alunos)

Fonte: MEC/ SEF (2002) e Serwy (2005).

* Legenda: LP – Língua Portuguesa, P – Português, M – Matemática, C – Ciências, ES – Estudos Sociais, H – História e G - Geografia

Sobre a operacionalização do PNLD, ainda resta dizer que há duas formas de execução do Programa, instituídas legalmente na Resolução nº 3, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - CDFNDE, de 21/02/2001, que são abaixo descritas na conformidade da lei:

I – Centralizada: quando as ações que compõem o processo de aquisição dos livros didáticos e dicionários da Língua Portuguesa às escolas forem desenvolvidas pelo FNDE; e

II –Descentralizada: quando o FNDE repassa recursos nas secretarias de Educação dos Estados ou Municípios, responsáveis pela execução de todas as ações desenvolvidas no processo de aquisição e distribuição do livro didático às escolas públicas do ensino fundamental (...).

Em relação à forma descentralizada de execução do PNLD, foi uma estratégia considerada necessária no Plano Decenal de Educação (MEC,1993). Batista (2001) aponta que esta descentralização do planejamento e execução do PNLD foi uma meta que se impôs para o alcance de uma otimização do Programa, na medida em que as suas proporções gigantescas se tornaram cada vez mais complexas para a administração federal.

Assim sendo, em 1995, o governo federal apresentou ao Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) uma proposta de planejamento e execução descentralizada do PNLD. Nesta proposta, além da execução descentralizada do Programa, foi prevista a participação financeira dos estados quando a compra realizada excedesse o montante repassado pelo Ministério. Vários estados aderiram à proposta: Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

A maioria desses estados encontrou dificuldades para operacionalizar o PNLD desse modo descentralizado, principalmente por conta da dificuldade de negociação com as principais editoras fornecedoras, todas com sede em São Paulo, o que dificultava a negociação regional de preço e distribuição. Por isso, apenas Minas Gerais e São Paulo passaram a realizar o Programa de forma descentralizada, e, em 2000, Minas voltou a participar do Programa centralizado, isto é, junto ao governo federal.

São Paulo manteria a forma descentralizada de participação no PNLD por uma década, mas em 2006 voltou a participar das compras centralizadas do governo federal.

De modo geral, desde que o PNLD foi instituído, foram dispostas várias portarias e resoluções acerca de sua forma de execução. Desde 1997, porém, todo o processo operacional do Programa, na sua forma centralizada, é de competência do FNDE, e a

avaliação pedagógica e a elaboração do Guia dos Livros didáticos são de competência da Secretaria da Educação Básica do MEC (SEB/MEC). No Quadro 2.1, sistematizamos esse processo operacional do PNLD, que se inicia três anos antes da entrega do livro para o aluno.

Quadro 2.1: Operacionalização do PNLD desde 1997

Etapa	Instâncias envolvidas e responsáveis	Obs.
Publicação do Edital para inscrição das obras*	FNDE	As inscrições são feitas pela Internet.
Triagem das obras	IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo	É analisada a qualidade física do livro, por meio de coleta de amostras.
Avaliação pedagógica dos livros	SEB e, desde 2002, conta com a participação direta de universidades diversas, de acordo com a área.	
Produção e distribuição dos Guias de Livros Didáticos às escolas	SEB e FNDE	Desenvolvimento conjunto do Guia pela SEB/MEC e FNDE/MEC. O Guia é entregue em meio magnético ou ótico, e produzido por gráfica vencedora de licitação.
Escolha dos livros	Escolas	
Processamento das demanda	FNDE/ INEP	Parceria INEP/ FNDE – prévia do censo escolar.
Habilitação dos detentores de direitos autorais	FNDE	Comissão especial de habilitação/ Habilitação jurídica e fiscal dos títulos das obras.
Negociação/ Aquisição	FNDE/ Editoras	Comissão especial de negociação/ Desenvolvimento de sistema próprio de negociação com as editoras-SINED
Produção	Editoras	
Logística da operação:	FNDE/ ECT	FNDE e correio (ECT)
Monitoramento da distribuição nos Estados	FNDE	
Campanhas de conservação e devolução	FNDE	Veiculação de campanhas nacionais para conservação e devolução do livro ao término do ano letivo, visto que a previsão de uso de cada obra é de três anos.

Fonte: Projeto publicado no *site* do Programa “Viva Leitura”, por Alexandre Serwy, 7/04/2005 e FNDE/MEC, 2005. Dados organizados pela pesquisadora.

* excetuando-se o livro de alfabetização, as editoras, desde o PNLD 2002, só podem inscrever coleções, e não mais obras isoladas, como nos anos anteriores.

No final do governo FHC, foi realizado em Brasília, em 21/11/2002, o Seminário *Livro didático: desafios da qualidade*, que teve como objetivo fazer a avaliação do desenvolvimento do PNLD como parte de uma política de Estado. Assim, foram

destacados os *avanços do Programa* e apresentadas sugestões para sua continuidade, por meio de um balanço feito pelo então Ministro Paulo Renato de Souza acerca dos oito anos do governo FHC. Vejamos suas palavras:

Encontramos um programa antigo e tradicional de compra de livros, que tinha muitos defeitos, corrigidos neste tempo. Uma das mudanças foi a ampliação da entrega do livro para estudantes de 1ª a 4ª série para os de até a 8ª série do ensino fundamental. Garantimos que 100% dos livros cheguem à escola, antes do início das aulas, e passamos a avaliá-los e só comprar aqueles aprovados. Foram avanços importantes e significativos
Encontramos livros defasados, com erros, com preconceitos de todo tipo. Eliminar isso foi difícil. Temos hoje um processo instalado que funciona. A meu ver, seria um crime voltar ao império da propaganda enganosa prevalecente antes da avaliação do livro didático (Paulo Renato de Souza, Seminário *Livro didático: desafios da qualidade*, Brasília, 21/11/2002)

Desse modo, a instauração da universalização e ampliação de atendimento do PNLD para todos os alunos da Educação Básica, assim como a instituição da avaliação para o livro didático, no PNLD, são políticas que dão visibilidade a esse governo. Tais medidas, além de contarem com sua legitimação por meio da mídia, também são o mote para a construção de uma bibliografia que começa a ser produzida, em grande parte, por sujeitos que entram para as arenas decisórias do PNLD, por meio da avaliação, dada a nova ordem estabelecida.

Há, ainda, outros sujeitos que dão significações para as políticas educacionais adotadas no governo FHC, construindo um consenso nacional positivo sobre essa gestão, porque tais políticas têm o amparo da mídia e constantemente são alimentadas por discursos que enfatizam a *qualidade dessa gestão*.

2.5 Domínios discursivos da política educacional do governo FHC

À luz do que já ocorrera no governo de José Sarney, em 1985, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) adquire, no governo de FHC, status de *Política de Governo*, dadas as já citadas alterações implementadas no Programa, a partir de 1995. Porém, nem no governo de Sarney, nem no governo de FHC isso procede, visto haver uma continuidade histórica do desenvolvimento desse programa de livro didático.

Significativas modificações foram realizadas nas duas gestões, isto é certo, porém, como já se viu, o PNLD foi criado no rastro de outro Programa já existente no país, o Programa do Livro Didático/ Ensino Fundamental - PLIDEF (Höfling, 1993).

Assim, sua continuidade e consolidação, nas últimas décadas do século XX, configura esse tipo de política pública educacional como *política de Estado*.

Já se disse que a opção governamental que privilegia o livro didático como insumo essencial para o adequado desenvolvimento curricular, vai ao encontro das orientações do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, e, no Brasil, a cooperação técnica, além da financeira, iniciou-se na primeira metade da década de 1970 (Fonseca, 1996). Assim, há o financiamento de vários projetos voltados para a educação básica pública do Brasil, que têm como pressuposto que a relação custo x benefício do livro didático tem considerável peso na qualidade da Educação.

Silva (2002) afirma que a predominância das estratégias propostas pelo Banco Mundial no Brasil, no período de 1970 a 1996, se concretiza por meio de ações entre as partes, confirmando-se pela intervenção direta, tanto nas formulações políticas, quanto pelos acordos assinados. A autora considera que há, no país, uma intervenção externa de fato, que conta com o consentimento das elites nacionais que estão nas instâncias decisórias do poder. Observemos que o período discriminado pela autora implica uma continuidade que transita de um governo ditatorial para outro democrático, sem ruptura (neste caso específico) por conta da alteração política no país.

Isto posto, vale considerar o método analítico de repensar a relação das políticas públicas com o Banco Mundial proposto por Coraggio (2000), que implica romper com os clichês usuais que “atribuem a um supostamente monolítico BM a responsabilidade exclusiva pelas políticas nacionais de educação”. O autor propõe a necessidade de se analisar concretamente como a intervenção externa vem se materializando, nos diversos países, por meio das relações entre o Banco Mundial, as diferentes instâncias de governo e os outros setores da sociedade civil.

De acordo com Coraggio (2000), se não forem considerados os sujeitos locais, não há como compreender o porquê de no Equador a reforma educativa e a política da qualidade da educação, financiadas pelo BM, não incluírem a educação indígena bilíngüe, sendo que na Bolívia ela foi considerada como central na reforma educativa, igualmente financiada pelo BM.

Silva (2002, p.102) afirma que a aproximação entre a equipe do Brasil e a do Banco Mundial foi acentuada nos anos de 1990, durante o governo de Fernando Collor (1990-1992), com o aumento de medidas concretas dos ajustes estruturais, das reformas e da estabilização econômica. No que tange à Educação, os dados percentuais indicam o estreitamento das relações, posto que a destinação do total dos empréstimos realizados

pelo Banco Mundial, no período de 1987 a 1994, passaram de 2% para 29%. A autora discrimina que a quantidade dos projetos aprovados e o montante dos dólares emprestados estão vinculados à capacidade de os governos locais induzirem a redução dos gastos públicos, o barateamento dos custos sociais, o autofinanciamento do ensino médio e superior e a retração do Estado no setor social.

O estudo de Silva (2002) alcança até o ano de 1996, praticamente início do governo de FHC, porém é evidente a manutenção da interlocução do Ministério da Educação desse governo com o Banco Mundial, a começar pela nomeação de Paulo Renato de Souza, que, como já vimos, teve atuação no Banco Mundial antes de assumir o Ministério da Educação.

Em suma, a incorporação de importantes intelectuais que estiveram trabalhando no interior da sede do Banco Mundial, em Washington, no Ministério da Educação do governo de FHC, nos possibilita entender que há, realmente, uma congruência entre as orientações do Banco Mundial e as medidas implementadas no país nessa gestão. Porém, isto se configura por meio de sujeitos que estão operando internamente no país, por meio da manutenção de ideários que sempre fizeram parte de suas histórias pessoais, ao contrário do raciocínio que concebe a aceitação passiva das imposições das agências de financiamento ao país.

Castro (1996) observa que o Estado não se caracteriza como entidade monolítica que está a serviço de um único sujeito que tem interesses, nem efetua solitariamente as decisões no ato de planejar e executar Programas. Ao contrário, é sobre o Estado que repercutem “as demandas e contradições de diversos atores sociais e políticos, que são sujeitos diligentes, criativos e dinâmicos com capacidade de articular e reivindicar seus interesses lutando por eles, de forma a influenciar a distribuição dos recursos públicos, seja para mantê-la sem mudança, seja para introduzir alteração a seu favor” (Castro, 1996, p.7).

Assim, o então ministro Paulo Renato de Souza e Guiomar Namo de Mello são exemplos de especialistas que atuaram no Banco Mundial e que, ao assumirem importantes papéis no governo federal, vão ter posições e ações coerentes com o discurso que manifestavam antes de ocuparem tais cargos, inclusas aí as medidas referentes ao lugar do livro didático e do professor, na educação⁸.

⁸ *Guiomar Namo de Mello* é doutora em Educação pela PUC de São Paulo, foi Secretária de Educação do Município de São Paulo de 1982 a 1985 e deputada estadual de São Paulo, de 1987 a 1990. Trabalhou como especialista de Educação no Banco Mundial e no Banco Interamericano de Desenvolvimento e foi

No seminário promovido pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP), sobre políticas públicas de Educação, em 1991, Mello apresenta ações que deveriam ser opções políticas para lidar com as contradições da Educação, na época.

No caso das políticas para o livro didático, a autora enfatiza a indiscutível relevância desse dispositivo como indutor da melhoria da qualidade de ensino, considerando que a questão de sua aquisição e distribuição deveria ser ampliada para além da discussão sobre centralização e descentralização, apesar de reconhecer que uma compra centralizada tornaria o processo mais econômico e ágil.

A autora observa que a política do livro didático teria de ser desvinculada das políticas assistencialistas do governo e atribuída às esferas que cuidam do Currículo, Programas, Assistências Técnicas e outros aspectos pedagógicos. Ressalta, ainda, que em muitos países em que as carências educacionais já foram supridas, o livro didático continuou a ser distribuído gratuitamente, por ser um instrumento de adequação entre conteúdos considerados nacionalmente indispensáveis e o trabalho na sala de aula.

Mello (1991) discrimina, então, que todo o processo de criação, de editoração e de produção do livro didático deveria ser objeto de atenção do Estado, mas que as editoras deveriam ter liberdade para produzir. Enfatiza, porém, que a aquisição dos livros didáticos pelo Estado deveria ser baseada em critérios que garantissem um padrão de qualidade, em que se verificassem a relevância, a atualidade, a correção e a adequação no tratamento e na forma de apresentação dos conteúdos. E, para isto, considera que o consumidor do livro também deveria ser preparado para selecionar adequadamente o livro comprado.

O discurso de Mello (1991) já antecipa o que seriam, posteriormente, as alterações operadas no PNLD, incluindo aí a implementação da *avaliação dos livros didáticos* comprados pelo governo.

De acordo com Ricardo Filho (2005), Guiomar Namó de Mello e Paulo Renato de Souza fazem parte de um grupo de especialistas que tem forte presença na mídia, e são responsáveis pela criação de um consenso nacional positivo sobre a atuação do Ministério da Educação do governo de Fernando Henrique Cardoso.

O autor estudou a criação midiática de um conceito de *boa escola*, tendo como fonte documental edições da revista *Veja*, publicadas entre os anos de 1995-2001,

Segundo o autor, esse veículo de comunicação seria, entre outros, responsável pela criação de um ideal de boa escola na representação de parcela importante da sociedade brasileira, por meio de discursos recorrentes de determinados sujeitos. Construiu-se, desse modo, uma rede de legitimidade das políticas públicas em Educação, na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Segundo o autor, em 2001 foi publicada uma reportagem na revista *Veja* em que se considera que “no campo da educação, a obra desse governo já entrou para a história”, ficando à frente de outras importantes ações do governo federal, tal como a criação dos medicamentos genéricos pelo Ministério da Saúde. No término da reportagem sobre as ações do então ministro Paulo Renato, há a consideração de que “isso é uma revolução”. Ressalte-se que *Revolução Gerenciada: Educação no Brasil 1995-2002* é o título que Paulo Renato Souza deu ao livro que publicou em 2005, em que detalha sua gestão no Ministério de Educação. Produção similar encontramos no livro *Educação escolar brasileira: o que trouxemos do século XX?*, de autoria de Guiomar Namó de Mello.

Ricardo Filho (2005) discrimina que a construção do consenso que legitima a gestão de Paulo Renato de Souza é articulada por meio dos discursos de determinados especialistas vinculados à Educação, que dão declarações freqüentes para a *Veja*, e legitimam o imaginário de *boa escola* conclamado por essa revista, que coincidem com as reformas na Educação implementadas no governo FHC.

Além dos já citados, de acordo com o autor, Rose Neubauer, João Batista de Oliveira, Sérgio Costa Ribeiro e Cláudio de Moura Castro são os outros sujeitos que instituem a base para a legitimação da política educacional do governo FHC⁹.

⁹ *Rose Neubauer* foi secretária de Educação de São Paulo nos governos de Mário Covas e início do governo de Geraldo Alckmin.

João Batista de Oliveira e *Sérgio Costa Ribeiro* atuaram no governo de FHC com a implementação de Programas de Aceleração de Aprendizagem, ou seja, de correção de fluxo série-idade. Oliveira, em 1984, produziu bibliografia sobre a política do livro didático no Brasil, mas na década de 1990 não aborda mais essa temática; nesse período, além da Correção de Fluxo, o autor produz uma série de artigos a respeito das avaliações externas, tais como o SAEB e o PISA.

O economista *Cláudio de Moura Castro* teve passagens por órgãos do governo, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, vinculado ao MEC; pela Capes, tendo tido também atuação no cenário educacional pela sua atuação em órgãos internacionais como a Organização Internacional do Trabalho – OIT, e Economista Senior de Recursos Humanos do Banco Mundial, passando para o BID como Chefe da Divisão de Programas Sociais. Atualmente (em 2006) é presidente do Conselho Consultivo das Faculdades Pitágoras, em Montes Claros (Minas Gerais) e articulista da revista *Veja*.

Podemos considerar, então, que esses sujeitos constituem o primeiro grupo dentre os que estão legitimando as políticas públicas educacionais implementadas, de modo geral, no governo de FHC.

Há, ainda, outra ordem de profissionais que igualmente estiveram construindo instâncias de legitimação dessas políticas, porque se vinculam ao Estado por meio de atuação específica nos programas e projetos implementados na gestão do ministro Paulo Renato de Souza.

No caso do *PNLD*, há uma bibliografia oriunda da academia, produzida por especialistas envolvidos em diferentes perspectivas do Programa, principalmente por intermédio dos que ficaram encarregados de coordenar as diferentes áreas da avaliação dos livros didáticos. Podemos observar, no Quadro 2.2 que, desde a instituição da avaliação, há a manutenção dos mesmos sujeitos nessas coordenações, com algumas exceções.

Quadro 2.2: Coordenação de área - Guia de Livros Didáticos PNLD (1996 a 2007)

	Alfabetização	Português	Ciências	Matemática	Estudos Sociais*	
PNLD 1997 (1ª a 4ª)		Egon de O. Rangel	Nélio Bizzo	João Bosco P. F. de Carvalho	Ernesta Zamboni	
PNLD 1998 (1ª a 4ª)	Magda Soares	Egon de O. Rangel	Nélio Bizzo	João Bosco P. F. de Carvalho	Ernesta Zamboni	História Geografia
PNLD 1999 (5ª a 8ª)		Egon de O. Rangel	Nélio Bizzo	João Bosco P. F. de Carvalho	Holien G. Bezerra	Manoel C. de O. Andrade
PNLD 2001 (1ª a 4ª)	Antonio A. Gomes Batista	Egon de O. Rangel	Nélio Bizzo	João Bosco P. F. de Carvalho	Holien G. Bezerra	Marília Luiza Peluzo
PNLD 2002 (5ª a 8ª)		Roxane Rojo	Nélio Bizzo	João Bosco P. F. de Carvalho	Holien G. Bezerra	Marília L. Peluzo
PNLD 2004 (1ª a 4ª)	Roxane Rojo e Maria da Graça Val	Roxane Rojo e Maria da Graça Val	Nélio Bizzo e Paulo T. Sano	João Bosco P. F. de Carvalho e Paulo F. Lima	Holien G. Bezerra e Tania R. de Luca	Marília Luiza Peluzo e Antonio N. Hespanhol
PNLD 2005 (5ª a 8ª)		Roxane Rojo e Antonio Augusto Gomes Batista	Nélio Bizzo e Paulo T. Sano	João Bosco P. F. de Carvalho e Paulo F. Lima	Sonia R. Miranda, Tânia R. de Luca e Coord. Adj.- Holien G. Bezerra	Valéria T. B de Aguiar e Antonio N. Hespanhol

Fonte: Dados organizados pela pesquisadora por meio dos Guias de Livros Didáticos (1996 a 2004).

* Em 1997 e 1998 o governo adquiria livros didáticos de Estudos Sociais, para 1ª a 4ª série. A partir de 2000, o professor deste nível de ensino pode optar pela escolha de um livro de Estudos Sociais ou de um para História e outro para Geografia, embora em 2004 estas disciplinas tenham substituído a de Estudos Sociais.

Quando a avaliação dos livros didáticos foi implementada oficialmente, em 1996, ficava sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Fundamental (SEF), e contava com equipes de avaliações por áreas de conhecimento, que tinham a coordenação dos especialistas já discriminados no Quadro 2.2¹⁰.

Ao decidir realizar as avaliações pedagógicas dos livros didáticos a serem adquiridos para distribuição à rede pública de ensino de todo o país, o MEC identificou, em várias instituições, especialistas com experiência reconhecida em suas áreas de conhecimento para participar desse processo, sob coordenação do Ministério. A avaliação tem início com a publicação de um edital de convocação que disciplina a execução de todas as etapas do processo (MEC/SEF, 2002)

Os pareceres consolidados, então, seguiam para o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) que os editava em forma de resenha, exceto os livros de Alfabetização e Língua Portuguesa, que já eram avaliados e resenhados pelo Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE)¹¹.

Para o PNLD 2002, oficialmente a avaliação dos livros didáticos passou a ser feita diretamente pelas universidades de vinculação dos coordenadores de áreas, salvo raras exceções, cabendo à SEB a coordenação-geral desse processo. Porém, podemos observar no Quadro 2.2 que os coordenadores de área sempre foram os mesmos, ao que tudo indica, não houve alterações com a nova medida anunciada pelo governo.

De qualquer forma, Alfabetização e Língua Portuguesa ficaram oficialmente sob a responsabilidade da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Os professores Antonio Augusto Gomes Batista, Magda Soares e Maria da Graça Val, além de docentes dessa universidade, também são pesquisadores do CEALE, instituição

¹⁰ Em 2001 a SEF passou a ser denominada Secretaria da Educação Básica (SEB).

¹¹ O Ceale é um órgão da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, criado em 1990, com o objetivo de integrar grupos interinstitucionais de pesquisa, ação educacional e documentação na área da alfabetização e do ensino de Português. O Centro desenvolve projetos integrados de pesquisa relacionados à análise do estado do conhecimento sobre a alfabetização e o letramento, assim como das práticas de leitura e escrita e dos problemas relacionados a sua difusão e apropriação. No Ceale, também funciona o núcleo de pesquisa Educação e Linguagem, do Programa de Pós-Graduação Conhecimento e Inclusão Social (Mestrado e Doutorado), da Faculdade de Educação da UFMG. As atividades de ação educacional do Ceale têm como objetivo socializar o conhecimento produzido na Universidade. Seus programas envolvem a administração pública, professores e especialistas do ensino superior e da educação básica, e estudantes de graduação e pós-graduação. O Ceale elabora, junto às redes públicas, projetos de formação de professores, de desenvolvimento curricular e de avaliação do ensino e de materiais didáticos. O Ceale integra a Rede Nacional de Centros de Formação Continuada e Desenvolvimento da Educação, criada pelo MEC, para aprimorar a formação continuada de professores no Brasil. (Disponível em: <www.fae.ufmg.br/ceale>. Acesso em: 10 abr. 2007)

fortemente envolvida no processo da avaliação dos livros didáticos desde a sua implementação, como já se disse.

Apesar de a área de Língua Portuguesa ser diretamente vinculada à UFMG, os professores Egon de Oliveira Rangel e Roxane Rojo – esta também participante da equipe do Ceale, e em 2006 passou a ser docente da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – responsáveis pela coordenação da área, pertenciam ao quadro de docentes da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).

A área de Ciências ficou sob a responsabilidade da Universidade de São Paulo (USP); em que o professor Nélio Bizzo é docente, e a de Matemática, na responsabilidade da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), apesar de o professor João Bosco Pitombeira Fernandes de Carvalho pertencer ao quadro de docentes da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

As áreas de Geografia e História ficaram sob a responsabilidade da Universidade do Estado de São Paulo (UNESP), e a maior parte dos especialistas que atuaram como coordenadores são vinculados a essa instituição, exceção feita ao professor. Holien G. Bezerra, então da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Alguns desses especialistas, na qualidade de coordenadores da avaliação dos livros didáticos, produzem a bibliografia que diz respeito diretamente ao PNLD e acerca da avaliação que foi instituída, mas também divulgam determinadas concepções teórico-metodológicas relativas ao ensino-aprendizado das áreas, na educação básica, em que são responsáveis na avaliação, o que é natural, dado o lugar que ocupam. Tais concepções, via de regra, respaldam os Parâmetros Curriculares Nacionais destinados ao ensino fundamental. Nesse sentido, Batista (1997, 2001, 2002, 2003), Rangel (2001), Batista e Val (2004), Rojo (2005), Batista e Rojo (2005), Rojo e Batista (2003), Bezerra e Luca (2006), Peluzzo (2006), Sposito (2006), Bizzo (2000) e Sano (2002) são alguns exemplos dessa produção, entre outras. Acrescentem-se a essa produção várias outras publicadas diretamente pelo MEC, que não cabem ser enumeradas aqui.

Há, então, uma disseminação da informação sobre o PNLD, e particularmente, dos processos que envolveram a avaliação dos livros didáticos advinda, prioritariamente, desse grupo de formadores de opinião, que legitimam esse processo.

Lembremos que, norteando a avaliação dos livros didáticos, além dos critérios de qualidade, temos também os Parâmetros Curriculares Nacionais. De acordo com o então ministro Paulo Renato de Souza:

Ao final, prevaleceu a orientação de elaborar um parâmetro curricular nacional ou um referencial curricular nacional para evitar justamente os entraves legais: um parâmetro ou referencial não é obrigatório, nem fere a autonomia de Estados e Municípios. De todo modo, se o parâmetro ou referencial são de boa qualidade, acabam se impondo. *Essa tendência no Brasil foi reforçada e acelerada pelo fato de o Ministério ser um grande comprador de livros didáticos e ter introduzido, a partir de 1996, a avaliação desses livros com base precisamente nos parâmetros* (Souza, 2005, p.123).

O livro didático torna-se, assim, elemento aglutinador do currículo nacional, uma vez que a partir da universalização do atendimento aos alunos do ensino fundamental, por meio do PNLD, 100% dos livros correspondentes às disciplinas do núcleo comum, que entram nas escolas públicas brasileiras para o alunado deste nível de ensino, são avaliados pedagógica e metodologicamente pela equipe governamental, que tem, entre outros critérios, os Parâmetros Curriculares Nacionais como norteadores.

Desse modo, os livros que alunos e professores, sujeitos centrais das escolas, têm em mãos, na sala de aula, estabelecem condições objetivas para a incorporação da reforma curricular, implementada no governo FHC às práticas escolares, de modo que tal reforma não ficasse circunscrita ao âmbito prescritivo.

Em suma, a implementação oficial da avaliação dos livros didáticos, além de assegurar a ausência de erros conceituais, de preconceitos e de inconsistências metodológicas, cumpre também outros papéis, porque além da difusão da Reforma Curricular também a legitima, na medida em que a avaliação foi instituída em função da questionável qualidade dos livros comprados anteriormente, devido à desqualificação do docente, incapaz para escolher o seu livro de uso.

Esse fato foi proclamado já no *Plano Decenal de Educação para Todos -1993-2003*, em que constava que “o princípio de livre escolha pelo professor esbarra em sua insuficiente habilitação para avaliar e selecionar” (MEC, 1993, p. 25), e comprovada logo em seguida. Já afirmamos que em 1993 foi constituída uma comissão para analisar a qualidade dos conteúdos programáticos e dos aspectos pedagógico-metodológicos dos livros que vinham sendo comprados pelo MEC para as séries iniciais do ensino fundamental, assim como para estabelecer critérios para novas compras governamentais.

Já apresentamos que o resultado dessa avaliação foi que o MEC vinha comprando livros com erros conceituais, desatualizados e preconceituosos, resultantes da escolha direta do professorado da rede pública.

Assim, paralelamente à introdução das reformas curriculares e da avaliação dos livros didáticos, é gerado um cenário, principalmente por meio da mídia, que exalta a desqualificação do professorado, como profissional *malformado e incapaz de escolher adequadamente o que, via de regra, é o seu principal instrumento de trabalho*, ou seja, o manual escolar.

Desse modo, qualquer manifestação de resistência, advinda da categoria docente, à reforma imposta, é atenuada. Consideremos que esses seriam os potenciais profissionais para manifestarem-se nesse sentido, pois, se a reforma curricular vem como ruptura com o tradicionalmente instituído na escola, no professorado *malformado* há a continuidade de suas práticas cotidianas que se desenvolvem, efetivamente, na sala de aula.

Na medida em que a avaliação oficial dos livros didáticos vem instituída paralelamente aos PCNs, em 1996, o discurso oficial que repudia os livros anteriormente adotados e desqualifica o professor que está em sala de aula, está, ao mesmo tempo, legitimando *os livros aprovados pela comissão de avaliação*, que é formada por profissionais de reconhecida competência técnica.

Podemos dizer que nessa relação entre Estado e escola, há uma tensão em que predomina o apagamento tácito da voz do professor, que nesse processo está desigualmente posicionado em face do discurso oficial instaurado e legitimado. Nessa perspectiva, o governo tem, na divulgação da informação dos resultados obtidos nas primeiras avaliações dos livros didáticos comprados pelo governo, um alicerce de legitimação para as reformas, implementadas nesse período, na gestão do ministro Paulo Renato de Souza.

Somando-se ao impacto da própria implementação da avaliação dos livros didáticos, até então inédita no PNLN, o MEC divulgou a existência de uma lista com vários livros inscritos no Programa, e excluídos, sobretudo em razão de erros conceituais, porém adiou a sua publicação por várias vezes, ocasionando um gradativo mal-estar nos interessados no resultado dessa avaliação.

Munakata (1997, p.68), que apresenta e analisa todo o processo de produção dos livros didáticos, ao trazer a questão dos manuais que foram *reprovados* pela equipe do MEC, por ocasião do PNLN/1997, observa que nem todos os livros desse rol continham, propriamente, *erros*, visto que dos 263 livros rejeitados por motivos variados, 80 realmente estavam nessa categoria, que poderia ser acrescida de outros 18, que continham desatualizações, totalizando assim “98 errados”. De acordo com o autor,

“os demais foram recusados por inadequações em relação aos critérios do PNLD, muitas delas óbvias, o que revela certa dose de má-fé das editoras, que tentaram ludibriar a FAE com expedientes até simplórios, como a entrega de livros em fotocópias ou obra sem acabamento”.

Se a interlocução com a escola se deu de modo unilateral, com os editores e autores a comunicação se estabelece de forma diferente, já que estas categorias têm prestígio suficiente para vir a público, por meio da mídia, apresentar sua defesa frente à opinião pública, de modo individual, ou por meio de suas entidades representativas: a Associação Brasileira de Editores de Livros (Abrelivros); a Associação Brasileira de Autores de Livros Educativos (Abrale), a Câmara Brasileira do Livro (CBL) e o Sindicato Nacional de Editores de Livros (SNEL), entre outros.

Devido ao atraente negócio que representa o PNLD, esse é um debate que toma corpo, com discursos em disputa, mas com consideráveis modalizações nas falas dos grandes editores, que têm perda relativa, visto poderem substituir os livros mal-avaliados por outros e/ou investir em autores com “propostas pedagógicas adequadas aos critérios governamentais”. Alguns autores, que têm nomes equiparados a grandes *griffes*, tiveram prejuízos pontuais ao terem seus livros na relação dos excluídos.

Munakata (1997, p. 61-79), ao expor boa parte do debate que saiu na mídia por ocasião da implementação da avaliação dos livros didáticos no PNLD, também apresenta um contraponto à generalização da má qualidade do livro didático, que foi divulgada pelo governo e, de certa forma, legitimada pela imprensa, nessa época, como se apenas os livros didáticos fossem os responsáveis pelas mazelas da Educação. O autor documenta longos depoimentos de autores de vários livros mal avaliados pelo MEC, que refutam, entre outras coisas, conceitos teóricos apresentados pela equipe do MEC para (des)qualificar alguns livros. Tais autores postulam, entre outras coisas, direito à defesa perante as avaliações e fazem muitos questionamentos, entre eles, por exemplo, sobre quais seriam os critérios da avaliação feita em 1993, e quais seriam os sujeitos que compuseram as equipes que a constituíram.

É inegável a importância de se conhecer melhor os processos da avaliação dos livros didáticos no PNLD, quer seja porque essa medida alterou a seleção dos conteúdos que efetivamente entram nas escolas e trouxe questões acerca da formação dos professores, quer seja porque teve repercussões significativas no mercado editorial brasileiro dos livros didáticos.

Capítulo III - Uma década da Avaliação dos Livros Didáticos no PNLD

3.1 Questões advindas dos resultados da avaliação dos livros didáticos

Uma década após a implementação da avaliação dos livros didáticos no PNLD (1996 a 2006), podemos afirmar que boa parte da polêmica instituída inicialmente, que apresentamos de modo parcial no capítulo anterior, passou a não ter mais procedência. Um dos fatores para isto é porque os editores foram se adaptando aos critérios estabelecidos pelo governo, à medida que foram adequando e/ou produzindo o livro didático que atendesse aos critérios especificados pela equipe do MEC. Por outro lado, o Estado também alterou radicalmente a forma de divulgação dos resultados referentes ao processo avaliativo, e houve duas medidas mais expressivas que eliminaram os principais pontos de tensão existentes durante esse período.

Primeiramente, o Estado deixou de divulgar a lista dos livros excluídos do processo avaliativo para o PNLD. Com isso, também foi suprimido o desgaste institucional sofrido pelas editoras constantes nessa *lista*, assim como os danos causados ao nome dos autores. Desse modo, também o prejuízo sofrido por essas categorias foi minimizado, pois apesar de o governo não comprar o livro excluído, este ainda pode circular para a rede particular de ensino.

Além disso, em 2005, o governo federal também eliminou os critérios classificatórios que pesavam sobre os livros aprovados, que eram categorizados como *recomendados*, *recomendados com ressalvas* e *recomendados com distinção*. Eles simplesmente passaram a ser *aprovados* ou *excluídos*, assim as diferenças entre os livros podem ser aferidas por meio da leitura das respectivas resenhas acerca de cada coleção. Com essa medida, outro ponto de tensão dos anos iniciais da avaliação, que eram as evidentes divergências entre a avaliação governamental e a escolha dos professores, simplesmente não foram mais passíveis de mensuração.

Este tipo de critério, que generaliza o livro recomendado pela equipe do MEC, também favorece os editores e autores, na medida em que os livros aprovados passam a ter o mesmo *status*, eliminando *os conflitos* oriundos das diferenças entre tais livros. Pois, mesmo sendo aprovados, a adoção de critérios classificatórios resultava na distinção entre os *livros bem avaliados* e os *mal avaliados*, o que além de desqualificar estes últimos na própria rede pública, ainda ocasionava conseqüências para as vendas na rede particular de ensino, como pode ser constatada na declaração de Luiz Eduardo

Magalhães, diretor do Santa Cruz, considerado como um dos melhores colégios da rede particular de ensino de São Paulo, que afirmou para a revista *IstoÉ*, em 01/07/1998, que “O Guia é uma referência. Estamos reavaliando os livros que adotamos, mas que não foram recomendado pelo MEC”.

Assim, para que entendamos todas as alterações ocorridas nessa primeira década da avaliação dos livros didáticos, temos que discriminar os processos desenvolvidos ao longo desse período, de modo a entender como estes pontos de tensão com professores, editores e autores foram criados e supostamente resolvidos, visto que os avanços indicados pelo Estado, no que tange ao processo da avaliação dos livros didáticos, se manifestaram, notadamente, pela exclusão de determinadas categorias de avaliação, assim como pela eliminação da divulgação de algumas etapas do processo avaliativo.

3.2 Os Guias de Livros Didáticos: critérios e resultados das avaliações

No material de divulgação do MEC intitulado “História do Livro Didático 1995-2000/ Educação agora são outros 500”, há, como título da introdução, os dizeres “A história do livro didático no governo Fernando Henrique Cardoso”.

Nesse impresso, após uma breve retrospectiva do Programa, é recuperado o que já trouxemos até aqui, ou seja, de que até 1994 o PNLD se restringia à distribuição de livros até as primeiras quatro séries do Ensino Fundamental, e apresentava problemas na distribuição, porque os livros não chegavam nas escolas em tempo hábil para serem usados no início do ano letivo. Outro agravante apresentado foi a ausência de avaliação dos conteúdos antes de sua aquisição. Afirma-se que boa parte dos livros distribuída continha erros gramaticais e conceituais, inaceitáveis para a formação dos alunos. Também se observa que o sistema carecia não só de um referencial curricular nacional, que pudesse ao mesmo tempo orientar os autores de livros nas suas abordagens metodológicas e de conteúdos, como também servir de base para um processo de avaliação antes de ser oferecido para a escolha por parte dos professores.

Já trouxemos, neste trabalho, o período que precedeu a implementação oficial da avaliação dos livros didáticos, que ocorreu em 1996.

Desde então, há um procedimento padronizado para a participação das obras no PNLD. Primeiramente, é lançado um edital de convocação que normatiza a inscrição dos livros, que é feita pelos detentores dos direitos autorais. Assim, há uma triagem

inicial, em que são aferidos os aspectos físicos dos livros, assim como a verificação do atendimento às normas do edital em vigor.

Após a aprovação nessa etapa, os livros passam para a avaliação pedagógica, em que foram estabelecidos critérios gerais de classificação e exclusão dos manuais inscritos, que se mantiveram ao longo do processo de avaliação, eventualmente sofrendo algumas alterações. De modo geral, foram aferidas a adequação didática e pedagógica para as variadas disciplinas, a qualidade editorial e gráfica e a pertinência do manual do professor para uma correta utilização do livro didático e para atualização do docente. Como critérios eliminatórios foram definidos que os livros não poderiam expressar preconceito de qualquer origem, nem apresentar erros conceituais.

O resultado da avaliação resulta nos *Guias de Livros Didáticos*, que contêm as resenhas dos livros aprovados para a compra governamental e são encaminhados para as escolas para subsidiar as escolhas dos professores.

A avaliação dos livros didáticos é feita por especialistas, que elaboram pareceres sobre as obras inscritas (no mínimo dois, sobre cada obra), os quais são comparados e chega-se ao resultado de um único parecer. O coordenador da área, então, apresenta para a SEF – Secretaria de Ensino Fundamental (que em 2001 passou a ser SEB – Secretaria da Educação Básica) esse parecer consolidado. Lembremos que no Quadro 2.2 já apresentamos os coordenadores das diferentes áreas ao longo dos dez anos da avaliação dos livros didáticos. Para que tenhamos noção do número de pareceristas envolvidos no processo, abaixo discriminamos como foi composto o quadro desses profissionais nos dois primeiros anos da avaliação dos livros.

Tabela 3.1: Número de livros inscritos e de pareceristas (PNLD 1997 e 1998)

Áreas	PNLD/97		PNLD/98	
	Número de títulos inscritos	Número de pareceristas	Número de títulos inscritos	Número de pareceristas
Língua Portuguesa	182	13	115	24
Matemática	91	13	90	21
Ciências	81	09	88	16
Estudos Sociais	112	11	109	21
Alfabetização			51	-
TOTAL	466	46	466	46

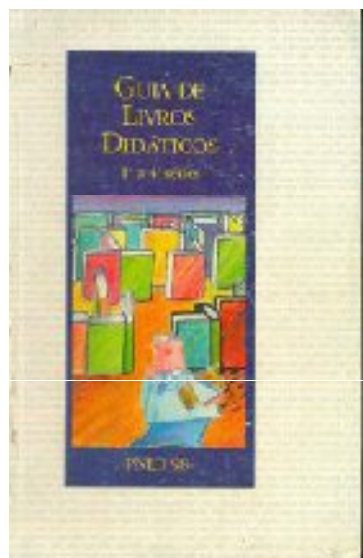
Fonte: SEB-MEC, 1999.

Inicialmente os livros eram avaliados isoladamente, porém, a partir do PNLD/2002, *passou-se a avaliar os livros por coleções*, e não mais *livros isolados*, com o objetivo de garantir o desenvolvimento curricular, pois, antes disso, havia a possibilidade de um livro da 5ª série, por exemplo, ser bem avaliado, ao passo que o da mesma coleção, só que de série diferente, ser excluído, e conseqüentemente, impedido de ser comprado por meio do PNLD. Com a nova medida, as editoras só podem inscrever coleções inteiras, que são aprovadas ou excluídas na íntegra. Também o professor, a partir do PNLD/2002, só pode escolher os livros por coleção.

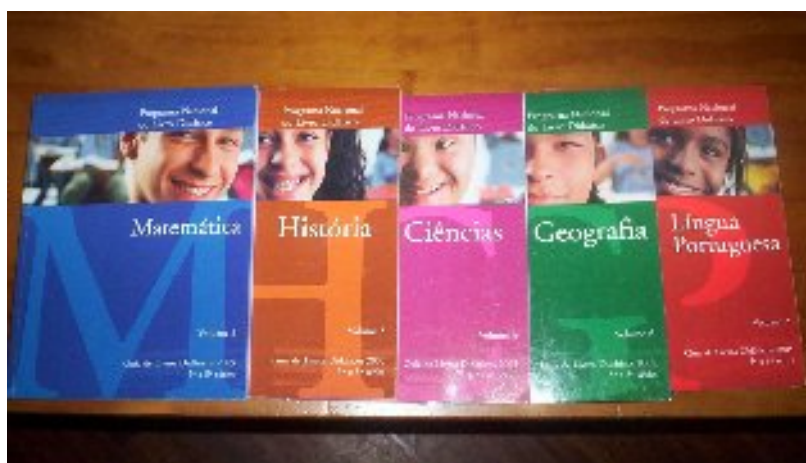
De 1996 até 2006, oito *Guias de Livros Didáticos* foram publicados e enviados às escolas, para subsidiar a escolha dos professores por ocasião do PNLD. Os primeiros Guias foram editados em volumes únicos, a partir do PNLD/2004 eles passaram a ser publicado em vários volumes:

- ✓ PNLD 1997 – Guia de Livros Didáticos de 1ª a 4ª série (volume único);
- ✓ PNLD 1998 – Guia de Livros Didáticos de Alfabetização e 1ª a 4ª série (volume único);
- ✓ PNLD 1999 – Guia de Livros Didáticos de 5ª a 8ª série (volume único);
- ✓ PNLD 2000-2001 – Guia de Livros Didáticos de Alfabetização e de 1ª a 4ª série (volume único)
- ✓ PNLD 2002 – Guia de Livros Didáticos de 5ª a 8ª série (volume único);
- ✓ PNLD 2004 – Guias de Livros Didáticos de Alfabetização e de 1ª a 4ª série, em quatro volumes: vol. 1: Língua Portuguesa e Alfabetização, vol. 2: Matemática e Ciências, vol. 3: Geografia e História e vol. 4: Dicionários;
- ✓ PNLD 2005 – Guias de Livros Didáticos, de 5ª a 8ª série, em cinco volumes: vol. 2: Língua Portuguesa; vol.3: Matemática; vol.4: Ciências; vol. 5: História e vol. 6: Geografia¹²;
- ✓ PNLD 2007 – Guias de Livros Didáticos de Alfabetização e 1ª a 4ª séries, em sete volumes, sendo o primeiro de apresentação, e os demais de Língua Portuguesa, Alfabetização; Matemática; História; Geografia e Ciências.

¹² Não tivemos acesso ao volume 1, porém, pela recorrência, acreditamos que é um volume de apresentação.



Guia de Livros Didáticos
(PNLD 1998)/
volume único



Guias de Livros Didáticos (PNLD 2005) - 5 volumes

As primeiras edições dos *Guias* vão apresentar, ao longo dos anos, uma estrutura básica similar, com poucas variações nas diferentes edições, resultantes das alterações estabelecidas nos critérios de avaliação.

Sempre há uma carta ao professor e uma introdução, com conteúdo explicativo que pode ser generalizado, sendo esse conteúdo básico alterado consideravelmente com a exclusão das menções classificatórias dos livros aprovados.

Assim, nessa interlocução com o professorado, são especificados os princípios e os critérios comuns de análise para todas as obras. A partir disso, há uma divisão pelas

disciplinas, com os critérios de análise específicos de cada uma, acrescida das resenhas de todos os livros recomendados, para todas as séries e/ou coleções.

Houve, inicialmente, também a preocupação de se considerar a importância do livro didático e de se apresentar o porquê da avaliação dos livros adquiridos por intermédio do PNLD, conforme pode ser constatado na citação abaixo, constante nas primeiras versões desses *Guias* (PNLD/1997, PNLD/1998 e PNLD/1999):

Em muitos casos, porém, devido à falta de materiais que orientem os professores quanto ao que ensinar, assim como à freqüente dificuldade de acesso do aluno a outras fontes de estudo e pesquisa, o livro didático chega a constituir-se no principal, quando não no único referencial para o trabalho em sala de aula. Num contexto como esse, torna-se fonte de informações e de capacitação do próprio professor, por isso mesmo, selecioná-lo é, muitas vezes, escolher não só uma ferramenta de trabalho, mas também um companheiro de caminhada.

(...)

O grande problema com que então nos defrontamos é que, muitas vezes, as publicações existentes distanciam-se das propostas curriculares e dos projetos elaborados por secretarias de educação, são desatualizados quanto à informação e teorias importantes, contêm erros inaceitáveis, veiculam valores incompatíveis com a construção da cidadania.

Assim, após ser considerada a importância do livro didático para o desenvolvimento da aprendizagem, é apresentado ao docente que o *Guia* deve tornar-se fonte de informação e de capacitação do professor, orientando-o na escolha do manual.

Explicita-se que, desde o começo, procurou-se estabelecer procedimentos e técnicas de análise que pudessem responder a questões comuns às diferentes áreas básicas:

- Que perfil de aluno o livro didático deve propor-se a desenvolver?
- Que contribuição é legítima esperar que ele traga para a construção de habilidades, atitudes e comportamentos para o exercício da cidadania?
- Que concepções de Ciências, Matemática, Linguagem, História e Geografia os livros manifestam?
 - Quais os conteúdos privilegiados?
 - Com que rigor e acerto tais conteúdos são tratados?
 - Que metodologia é empregada ou preconizada?
 - Como todos esses aspectos se articulam numa proposta global?
 - Há coerência entre a proposta didático-pedagógica e o projeto gráfico?
 - O livro do professor orienta o processo de ensino?

Os critérios comuns de exclusão, para todas as disciplinas são apresentados:

- 1) Correção dos conceitos e informações básicas;
- 2) Correção e pertinência metodológicas;
- 3) Contribuição para a construção da cidadania, além disso o livro não pode veicular preconceitos de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação social que estejam em desacordo com a Constituição brasileira, nem fazer doutrinação religiosa, desrespeitando o caráter leigo do ensino público.

Além desses, foram estabelecidos critérios gerais de classificações, baseados nos aspectos gráficos editoriais dos livros e a análise do manual do professor .

Os princípios, critérios gerais e classificatórios são retomados, posteriormente, dentro das especificidades de cada área do conhecimento.

É considerado que a menção utilizada para classificação dos livros como *Recomendados* implica que os livros estejam isentos de erros graves e preconceitos, e que reúnam, do ponto de vista dos princípios e critérios eleitos, acertos e qualidades suficientes para apoiar e orientar um trabalho fecundo e de qualidade. Entretanto, é ressaltado que os livros reunidos nessa categoria diferem entre si na forma e no grau de adesão a esses princípios e critérios, com resultados também distintos, portanto os livros foram agrupados em grandes blocos classificatórios, que de 1997 a 2004, formaram as seguintes categorias:

- ✓ *Não-recomendados*: livros nas quais a dimensão conceitual se apresentasse com insuficiência, sendo encontradas impropriedades que comprometessem significativamente sua eficácia didático-pedagógica; (*essa menção foi eliminada a partir do PNLD/1999*);
- ✓ *Recomendados com ressalvas*: livros que possuíssem qualidades mínimas que justificassem sua recomendação, embora apresentassem, também, problemas que, entretanto, se levados em conta pelo professor, poderiam não comprometer sua eficácia;
- ✓ *Recomendados*: livros que cumprissem corretamente sua função, atendendo, satisfatoriamente, não só a todos os princípios comuns e específicos, como também os critérios mais relevantes da área;
- ✓ *Recomendado com distinção*: - livros que se destacam por apresentarem propostas pedagógicas elogiáveis, criativas e instigantes, de acordo com o ideal

representado pelos princípios e critérios adotados nas avaliações pedagógicas. (esta menção foi criada a partir do PNLD/98).

Devemos observar que a categoria dos livros *Não-recomendados* foi eliminada a partir do PNLD/1999, e a menção *Recomendado com distinção* foi criada a partir do PNLD/98.

A partir do PNLD 2005, todos os critérios classificatórios dos livros aprovados foram eliminados, sendo que os livros passaram a ser simplesmente *excluídos* ou *aprovados*.

Nas Tabelas 3.2 e 3.3, temos o resultante das avaliações dos livros didáticos feitas de 1996 a 2004, cujos critérios classificatórios ainda vigoravam, e, na Tabela 3.4, temos os resultados referentes a 2005 e 2007, quando tais menções já haviam sido excluídas.

Tabela 3.2: Resultados das avaliações dos livros didáticos de 1ª a 4ª série (1996 a 2004)

Resultados das avaliações de 1ª a 4ª série *						
	Obras inscritas	Recomendadas com distinção	Recomendadas	Recomendadas com ressalvas	Não-recomendadas	Excluídas
PNLD1 997	466 livros		63	42	281	80
PNLD1 998	454 livros	19	47	101	211	76
PNLD2 001	569 livros	35	76	210		248
PNLD2 004	159 coleções + 101 Livros isolados*	12	60	112		65

Fonte: Dados organizados pela pesquisadora a partir dos *Guia de Livros Didáticos* publicados de 1996 a 2003. Disponível em: < www.fnnde.gov.br >. Acesso em: 12 abr. 2007.

* Referem-se aos livros de alfabetização, dicionários e livros regionais de História e Geografia.

Tabela 3.3: Resultados das avaliações dos livros didáticos de 5ª a 8ª série (1996 a 2004)

	Obras inscritas	Recomendadas com distinção	Recomendadas	Recomendadas com ressalvas	Não-recomendadas	Excluídas
PNLD 1999	438 livros	6	61	151		220
PNLD 2002	104 coleções	4	18	43		39

Fonte: Dados organizados pela pesquisadora a partir dos *Guia de Livros Didáticos* publicados de 1996 a 2003. Disponível em: < www.fnnde.gov.br >. Acesso em: 12 abr. 2007.

Tabela 3.4: Resultado das avaliações dos livros didáticos (PNLD 2005 e 2007)

	Obras inscritas	Aprovadas	Excluídas
PNLD 2005	129 coleções	92	37
PNLD 2007	183 coleções 120 livros isolados *	240	63

Fonte: Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/seb>. Acesso em: 12 abr 2007.

* Referem-se aos livros de alfabetização, dicionários e livros regionais de História e Geografia.

Com a eliminação dos critérios classificatórios para os livros aprovados, e com a experiência acumulada de uma década da implementação da avaliação no PNLD, alterou-se a forma de se dirigir ao professorado.

Para o PNLD 2007, o *Guia* foi disposto em 7 volumes, sendo o primeiro deles de *apresentação*, com 41 páginas, dirigido totalmente ao professor. Essa apresentação substitui as páginas que tinham as mesmas finalidades nos *Guias* anteriores, editados em volume único.

A linguagem adotada nos *Guias* anteriores, de cunho mais técnico, é substituída por um tratamento mais informal, como se fosse um *bate-papo* com o docente. Assim, quando se explica ao professor que este deve selecionar duas coleções, para que o governo tenha margem de negociação com as editoras, podemos observar a busca dessa informalidade. Vejamos:

Uma vez escolhido, o livro é negociado com os detentores dos direitos autorais, em termos de preço, tiragem mínima, prazo para entrega, etc. Os resultados nem sempre são felizes, porque cada aspecto da negociação pode envolver um impasse ou uma impossibilidade dos editores, como a de entregar a encomenda na quantidade e no prazo necessário. Daí a importância da segunda opção, que deve ser tão *pra valer* quanto a primeira, para não comprometer todo o investimento da equipe e do próprio PNLD. Portanto, não será demais repetir: a *segunda opção também é uma opção*, e não pode ser desperdiçada com uma escolha aleatória. Por isso mesmo, deve envolver uma editora diferente da primeira, para evitar que eventuais obstáculos na negociação comprometam ambas as escolhas.

Há, nesse volume, um verdadeiro *roteiro de escolha*, com uma série de orientações e sugestões de como o processo de seleção deverá ser feito no interior da escola. Não mais se discriminam os critérios classificatórios, porque como já se disse, estes foram eliminados do processo avaliativo desde o PNLD 2005.

Apesar de todo o esforço na produção e distribuição dos Guias, desde 1996, e do envio sistemático deles às escolas, visando a que subsidiassem a escolha dos livros didáticos feita pelos docentes de todas as escolas públicas do ensino fundamental do Brasil, isso não surtiu o efeito esperado, pois foi evidente o descompasso entre as recomendações da Equipe do MEC e a opção do professorado.

3.3 A seleção do professor e o descompasso com a avaliação do MEC.

Para o PNLD/97 e para o PNLD/98, excetuando-se a categoria dos livros *excluídos*, todas as outras que constaram nos *Guias de Livros Didáticos*, incluindo a dos livros *não-recomendados*, poderiam ser opção do professor.

Abaixo pode ser visto o primeiro *Guia de Livros Didáticos* editado, que inaugurou essa prática no PNLD.



1º Guia de Livros Didáticos,
publicado em 1996,
para o PNLD/1997 (168 páginas)

Em relação à escolha dos professores, inicialmente ela recaiu majoritariamente sobre os livros Não-recomendados e Recomendados com ressalvas, como pode ser visto na Tabela 3.5:

Tabela 3.5: Seleção dos professores - PNLD 1997 e 1998 (em porcentagem)

	Livros escolhidos PNLD 1997	Livros escolhidos PNLD 1998
Não-recomendados	71,90%	41,33%
Recomendados com ressalvas	8,46%	22,15%
Recomendados	19,64%	14,64%
Recomendados com distinção*		21,88%
Total	100%	100%

Fonte: MEC, 2000 - Dados organizados pela pesquisadora.

* Esta categoria foi criada para o PNLD/1998.

Daniela Falcão, em matéria publicada em 24/09/1996, no jornal *Folha de S. Paulo*, observa que dos livros distribuídos pelo governo (41 milhões de unidades), no PNLD/1997, apenas 25% obtiveram boa avaliação no *Guia de Livros Didáticos*, podendo ser constatado que os professores ignoraram os livros recomendados no *Guia*. Podemos observar, na Tabela 3.5, que a jornalista está considerando como “boa avaliação” inclusive as escolhas que recaíram sobre os livros *recomendados com ressalva*, pois, se fossemos considerar apenas os livros bem avaliados, poderíamos falar que somente 20% da escolha do docente, para o PNLD/1997, recaiu sobre os livros considerados efetivamente bons pela equipe do MEC.

Essa evidente divergência entre a escolha do professor e os livros bem avaliados pela equipe do MEC foi objeto constante de atenção por parte do governo, já que continuou a ocorrer nos anos posteriores.

Voltemos à Tabela 3.5, e poderemos observar que houve uma aparente melhora na sintonia entre os livros bem avaliados e a escolha dos docentes, se compararmos os resultados dos anos de 1997 e 1998, que foram devidamente expostos no início do *Guia de Livros Didáticos para o PNLD 2000*, na interlocução com o professor:

Outro aspecto positivo desse processo pode ser observado no quadro comparativo das escolhas em 1997 e 1998, que indica como os professores vêm usando o Guia e melhorando suas opções. Trabalhando com um material de boa qualidade, tanto o professor como o aluno são beneficiados, uma vez que o livro pode contribuir para a melhoria do ensino e da aprendizagem (MEC, *Guia de Livros Didáticos*, PNLD/ 2000).

Porém, um olhar atento na Tabela 3.5 nos levará a identificar que majoritariamente a escolha do professorado continuou a incidir sobre os livros *não-recomendados e recomendados com ressalvas*.

Para o PNLD/1999, a categoria dos *não-recomendados* foi eliminada do *Guia*. Isto implica que longe de ter se estabelecido um diálogo com o professorado acerca do que justificaria sua escolha recair sobre livros que não foram julgados os mais adequados pelo MEC, eles simplesmente saíram das opções de escolha. Desse modo, o conflito estabelecido entre os resultados das escolhas dos professores e as indicações da equipe do MEC foi resolvido pela eliminação de categorias classificatórias, e, portanto, no âmbito do tratamento das informações.

Ou seja, a escolha do professorado foi se deslocando dos livros aprovados, porém mal classificados, para os simplesmente *aprovados* porque as categorias que distinguiam os livros aprovados, porém com restrições, foram sendo eliminadas do processo. Este movimento culmina definitivamente com o PNLD 2005, em que os livros simplesmente passaram a ser *Excluídos* ou *Aprovados*.

As explicações governamentais para esse descompasso entre as escolhas dos docentes e as recomendações do MEC, quando isso era passível de ser dimensionado, sempre se direcionaram para um apagamento da voz do professor.

Batista (2001), no documento publicado pelo MEC, *Recomendações para uma política pública de livros didáticos*, observa que uma visão de conjunto da escolha do livro didático feita pelo professorado indica claramente que a (mal)formação docente explica esse descompasso. Expõe que o nível de escolaridade dos professores da escola básica, apesar de ter melhorado, ainda é insuficiente e cita a pesquisa de Gatti (1994), em que se ressalta que a formação docente, em nível médio ou superior, não tem sido adequada para resultar em uma atuação profissional competente.

No documento, há ainda a discriminação de outras possíveis justificativas para o descompasso entre a avaliação do MEC e a escolha dos docentes, que dizem respeito às inadequadas condições de seleção feita no interior das escolas, em decorrência do PNLD.

Essa gama de explicações apresenta subjacente a supremacia da análise do MEC frente à escolha do professor, pois se os resultados dessa avaliação determinam o padrão da qualidade dos livros, a seleção que se manifesta contrária a ela é justificada pela mal formação do docente, desconsiderando-se desta forma qualquer manifestação da autonomia dos docentes frente à sua prática escolar. Aliás, já citamos anteriormente que

a escolha de um livro portador de uma metodologia considerada mais *tradicional* poderia implicar uma manifestação contrária às reformas a serem implementadas. O que, realmente, os professores quiseram dizer com suas escolhas, ao nosso ver, não chegou a ter um tratamento adequado pelo governo.

Além do mais, Munakata (1998, p.5) lança a questão sobre quem avaliaria o avaliador. O autor observa que este não é um profissional, e nem poderia sê-lo, porque seu trabalho é esporádico e que, a cada temporada de avaliação, ele recebe um treinamento rápido. Segundo o autor, o avaliador trabalha depressa, pois é remunerado por produção, e além do mais, há prazos que ele deve cumprir.

Assim, o autor afirma que o avaliador não é infalível, sendo também ele passível de erros, e exemplifica apresentando a consideração do professor Scipione Di Pierro Netto, que em artigo publicado no jornal *Folha de S. Paulo* de 11/06/1998, declara que a avaliação que o seu livro de Matemática recebeu apresentou erros gritantes, e, por esta razão, o autor lançou a questão “o que fazer, ministro? Uma avaliação com incorreções tão graves não invalida o processo?” .

Há de se considerar, ainda, as estratégias promocionais das grandes editoras, com a distribuição de materiais, palestras com autores e realização de oficinas nas escolas, por ocasião do PNLD. Ao longo do processo, alguns materiais promocionais impressionaram pela ousadia, como pode ser visto abaixo:



Figura 3.1: Material promocional de uma grande editora para o PNLD/2004

O suposto *Guia* da imagem tratou-se de uma estratégia de marketing de uma grande editora de didáticos, em que, além da capa sugestiva, só constaram títulos da própria editora, como *referência* para o professorado. O nome da editora que produziu tal peça promocional não vem ao caso, simplesmente porque essa mesma estratégia foi adotada por outras grandes editoras de didáticos. Assim, as escolas receberam vários *Guias* não-oficiais, paralelamente ao recebimento do legítimo *Guia de Livros Didáticos*. Essa é uma, dentre as variadas estratégias de marketing, de que as grandes editoras se valem para conseguir a adoção do livro didático pelo professor.

Essas estratégias das grandes editoras, em direção às escolas da rede pública, por ocasião do PNLD, têm considerável variação, conforme as diferentes regiões do Brasil.

É certo que investidas agressivas, como a anteriormente exemplificada, também ocorrem no Sul e no Sudeste do país, porém o esforço maior nestas regiões se dá com o objetivo de que a equipe de divulgação consiga distribuir seus livros nas escolas em tempo de serem avaliados pelos professores, visto o número impressionante das instituições de ensino públicas nessas regiões, além da expressiva quantidade de escolas particulares, que absorvem boa parte da atenção dessas equipes de divulgação no decorrer do ano.

De modo diferente ocorre no Norte e Nordeste do país, em que o assédio das grandes editoras é mais agressivo, visto que há, com maior ênfase, um esforço direcionado para escolas da rede pública, com oferta de brindes e prêmios. Nessas regiões há menor número de escolas particulares e maior número da rede pública, e estas predominam na região, assim a adoção dos livros por meio do PNLD tem maior impacto para as equipes de divulgação dessas regiões, gerando maior agressividade por parte da equipe comercial das grandes editoras.

Em artigo assinado por Demétrio Weber, no jornal *O Estado de S.Paulo*, de 10/05/2004, é destacado que todo o processo de escolha do livro didático na região de Roraima foi cancelado pelo MEC por denúncia de fraude, porque funcionários de uma editora teriam conseguido a senha de escolas de Porto Velho, com a finalidade de garantir a venda de seus livros ao governo, por meio do PNLD. De acordo com o artigo, fraudes semelhantes podem ter ocorrido na Paraíba e no Rio Grande do Norte, conforme pode ser visto a seguir:

Cada escola tem a prerrogativa de definir os títulos que receberá – a escolha é feita a partir de um Guia elaborado pelo MEC e as senhas servem para que os diretores façam os pedidos via internet. (...) Auditoria do Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) constatou “fortes indícios” da irregularidade em Rondônia. “Representantes de vendas iam às escolas em horários tumultuados e, dizendo ser da Secretaria da Educação ou do MEC, pediam acesso aos dados e à senha do Programa” diz o secretário da Educação de Rondônia, César Licório.

O golpe deu certo em cinco escolas, até um diretor estranhar o procedimento e alertar a secretaria, que encaminhou denúncia ao FNDE. No mês passado, o órgão cancelou as escolhas já processadas e enviou novas senhas a todas as 2 mil escolas da rede pública do Estado.

Certamente para evitar situações como essas, entre outras, é que foi publicada a Portaria 2.963, em 29/08/2005, instituindo normas de conduta para o processo de execução dos programas do livro, que em 5/04/2007 foi substituída pela Portaria nº7, que ampliava as restrições para a divulgação das editoras, além de prever medidas punitivas no caso do descumprimento da lei, por parte das editoras.

No § 3º da Portaria Normativa nº 7 é disposto que proibições se destinam aos autores, ou aos seus representantes legais (as editoras), cujas obras foram selecionadas nos programas do livro os 12 itens abaixo relacionados:

- I. oferecer vantagens de qualquer espécie a pessoas ou instituições vinculadas ao processo de escolha, no âmbito dos Programas do Livro, a qualquer tempo, como contrapartida à escolha de livros ou materiais de sua titularidade;
- II. distribuir presentes ou brindes a pessoas ou instituições vinculadas ao processo de escolha, no âmbito dos Programas do Livro, a qualquer título, após a publicação do resultado da avaliação ou a divulgação dos guias de escolha pelo MEC/FNDE, até o final do período de escolha pela internet e pelo formulário impresso;
- III. produzir e distribuir catálogo, ou outro material, com características gráficas ou outras características que induzam os professores a acreditar que se trata de material oficial, produzido pelo MEC/FNDE;
- IV. utilizar logomarcas oficiais, selos dos Programas do Livro, ou marcas e selos graficamente semelhantes, para efeito de propaganda, publicidade e divulgação, ou qualquer outro que induza ao entendimento de que se trata de material oficial do MEC/FNDE;
- V. distribuir exemplares de livros utilizados na divulgação, com textos ou imagens que induzam ao entendimento de que os mesmos são indicados, preferencialmente, pelo Ministério da Educação para adoção nas Escolas, em detrimento de outros;
- VI. utilizar, nas formas de divulgação, livros de conteúdo (imagens e textos) diferente dos livros inscritos e selecionados para os programas, bem como livros com especificações técnicas diferentes daquelas estabelecidas no Edital;
- VII. utilizar a senha de escolha ou o formulário impresso de escolha enviados pelo FNDE às Escolas;

- VIII. realizar pessoalmente a divulgação ou entrega de qualquer material de divulgação dos livros, diretamente nas Escolas, após a publicação do resultado da avaliação ou a divulgação dos guias de escolha pelo MEC/FNDE, até o final do período de escolha pela internet e pelo formulário impresso, sendo permitida, durante esse período, a divulgação pelo envio de livros, catálogos, folders e outros materiais, exclusivamente por remessa postal, definida como a entrega de materiais de forma impessoal, pelos Correios ou forma equivalente, sem a presença do Editor ou seu preposto ou outrem com vínculo funcional evidente com o Titular de Direito Autoral;
- IX. realizar orientação pedagógica nas Escolas ou Secretarias de Educação, após a publicação do resultado da avaliação ou a divulgação dos guias de escolha pelo MEC/FNDE até o final do período de escolha pela internet e pelo formulário impresso;
- X. imprimir informação na quarta capa dos livros utilizados na divulgação além do Hino Nacional e do número do ISBN, e imprimir qualquer informação na segunda e terceira capas desses livros;
- XI. transcrever para os materiais de divulgação, total ou parcialmente, os conteúdos constantes dos guias ou catálogos de escolha dos livros;
- XII. patrocinar com qualquer quantia, material de propaganda (brindes, blocos, canetas, guardanapos, etc.), ou qualquer outro benefício, os eventos relativos aos Programas do Livro realizados pelas Escolas ou Secretarias de Educação. (Portaria Normativa n° 7, de 05/04/2007)

Assim, com a publicação dessa Portaria, há na instância legal o reconhecimento dos abusos operados pelas editoras, assim como o objetivo declarado de contê-los.

Apesar disso, vale aqui a consideração da forte articulação instaurada entre Poder Público e as grandes editoras de didáticos. A própria centralização advinda do PNLD, em que o governo adquire e distribui livros para todo o alunado do fundamental já é um indicador dessa afirmativa. Some-se a isto o fornecimento de livros, de modo universal, para os alunos do ensino médio, inédito até então.

Além disso o aumento da concentração do mercado editorial, agora composto por poucos e grandes grupos editoriais, sendo alguns oriundos de potentes grupos midiáticos (a espanhola Santillana e o Grupo Abril), alteram sobremaneira as estratégias destas editoras em direção às escolas. Uma surpreendente parceria estabelecida entre essas editoras e o governo, na formação dos professores, é parte das novas situações que os ares do século XXI nos trouxeram.

Porém, antes de entrarmos mais diretamente na análise conjuntural do mercado editorial dos didáticos no Brasil, que será tratada na parte dois do nosso estudo, vale a pena ainda relatar os discursos em disputa originários das classificações oriundas das avaliações, antes que estas tivessem sido eliminadas.

3.4 Livros estrelados, autores estressados

Apesar das recorrências, as edições do *Guia de Livros Didáticos* apresentaram alterações no decorrer dos anos. Uma delas, que gerou novamente um forte impacto no mercado de livros didáticos no Brasil, foi a adoção, desde o PNLD/98, de uma nova convenção gráfica para inserir o livro didático nas categorias já discriminadas: as *estrelas*.

As *estrelas* foram utilizadas para classificar os manuais por quatro versões dos *Guias*, já que para o PNLD 2004 elas foram eliminadas. Mas, enquanto vigoravam, eram desta forma classificados:

- ✓ Recomendados com distinção: 3 estrelas (***)
- ✓ Recomendados: 2 estrelas (**)
- ✓ Recomendados com ressalva: 1 estrela (*)

Dois artigos que saíram na imprensa diária, por ocasião da avaliação dos livros didáticos de 5ª a 8ª séries, divulgada em maio de 1998, são bem emblemáticos de parte da polêmica gerada acerca da avaliação feita pelo MEC.

Em 6/07/1998, no caderno Cotidiano do jornal *Folha de S.Paulo*, Og Roberto Dória, então coordenador do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), instituição que, a serviço do MEC, participou da coordenação da 1ª avaliação dos livros didáticos que ocorreu, afirma que durante muitos anos a produção de livros didáticos foi mais definida pelas leis de mercado do que pela qualidade educacional e informação científica. Ressalta que o MEC atuava apenas como grande comprador, elaborando um catálogo com todos os títulos inscritos pelas editoras, para que o professor os escolhesse.

O referido articulista, então, enaltece a gestão do MEC da época (governo FHC) pela realização da avaliação dos livros didáticos, bem como pela elaboração dos *Guias de Livros Didáticos*, com o objetivo de subsidiar a *escolha das publicações mais adequadas*. A partir disso, Dória descreve o processo *democrático* de elaboração dos *Guias*, afirmando que eles constituem valioso instrumento para subsidiar a escolha do professor. Enfatiza que são “um importante passo na direção de uma educação de qualidade do país”.

Na contramão dessa posição, em 20/07/99, igualmente na seção *Opinião* do jornal *Folha. de S. Paulo*, Scipione Di Pierro Netto, professor titular do Depto. de

Matemática da PUC/SP, membro da Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos (Abrale), e famoso autor de livros didáticos, inicia um artigo intitulado *Um convite à meditação*, trazendo a questão de “se a universidade é detentora de notório saber, por que não entregar à universidade a avaliação dos livros que devem chegar aos estudantes das escolas brasileiras?”

Afirma que, ao invés disso, o MEC, por meio da secretaria de Educação Fundamental, terceirizou a avaliação, negou o direito de respostas e elegeu o Centro de Pesquisa para Educação e a Cultura (CENPEC), que caracteriza como uma ONG dirigida por uma professora sabidamente competente.

O autor ironiza essa qualificação dizendo que tal *competência* foi reforçada pela avaliação e aprovação, com boas estrelas, pelo próprio CENPEC, de uma coleção de autoria dessa professora, conforme entrevista dada à revista *IstoÉ*, em 1/7/98.

O autor considera, então, que jamais a universidade feriria a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que prevê respeito à pluralidade de metodologias. Muito menos incluir como avaliador alguém que fosse autor dos livros avaliados.

Scipione finaliza o artigo dizendo que lhe resta “meditar sobre as palavras de um funcionário da Alemanha nazista que, prejudicado no seu direito e aviltado na sua moral pela prepotência do regime, disse: ‘Ainda há juízes em Berlim’”. Por fim, ele convida os professores a meditem, juntamente com ele, sobre o assunto”.

No artigo assinado por Rita Moraes, “a Ira dos Excluídos”, publicado na revista *IstoÉ*, em 1/07/1998, podemos aferir que a autora, objeto alvo das críticas do professor Scipione, é Maria Alice Setúbal, fundadora do CENPEC e autora da cartilha “Letra Viva”, devidamente aprovada na avaliação de 1996, para o PNLD de 1997.

Nesse artigo, cujo subtítulo é “autores de livros didáticos reprovados pelo MEC reclamam dos critérios e contestam avaliação”, é ressaltado que a partir da avaliação dos livros didáticos no PNLD, iniciada em 1996, o governo tirou das salas de aulas obras obsoletas, preconceituosas e com erros graves. A articulista enfatiza que o Guia de Livros Didáticos, destinado a orientar o professor na escolha dos manuais, evitou que os R\$ 300 milhões destinados ao referido programa fossem mal gastos com livros que ainda ignoravam o fim da União Soviética e que afirmavam que homossexuais são mais sujeitos a contrair AIDs porque são promíscuos. Porém, no artigo também são apresentados os protestos advindos da divulgação dos resultados da avaliação, no final de maio de 1998. Isto porque dos 438 livros inscritos para 1999, 50,23% foram

rejeitados, com o agravante de que entre estes havia obras utilizadas há anos, e algumas assinadas por autores de grandes universidades.

Assim, no referido artigo, prós e contras a implementação da avaliação governamental feita pelo governo para os livros comprados por meio do PNLD são apresentados, tendo especial destaque o fato de os livros dos famosos professores Scipione Di Pierro Netto (Matemática) e Nelson Piletti (História) terem sido vetados. O primeiro por não saber definir fração, e o segundo, por chamar *índios de simples*.

O professor. Gilberto Cotrim, na época, vice-presidente da Associação brasileira de Autores de livros Educativos (Abrale)¹³, e conhecido autor de duas coleções de História de 5ª a 8ª série, que teve parte de suas obras reprovadas, em entrevista à revista *IstoÉ*, publicada em 01/07/99, observa que, com a avaliação dos livros didáticos, o MEC está “fazendo uma interferência no cenário educacional substituindo a vontade dos professores, que vem da prática da sala de aula, pela vontade do governo”. O autor enfatiza que há a classificação dos livros recomendados com 1, 2 ou 3 estrelas, e os excluídos ficam fora do PNLD. Segundo o autor, a recomendação funciona como um selo de qualidade, já que o MEC fez ampla divulgação, sendo que além de os livros excluídos ficarem fora da escola pública, também ficam da particular.

A fala de Cotrim, no que diz respeito ao impacto da avaliação dos livros didáticos feita pelo governo não afetar só a rede pública, mas também a rede particular, procede. Isso ocorre por conta da repercussão que a cobertura da mídia acarreta para a rede particular de ensino.

De acordo com Cotrim, ninguém é favorável a erros ou preconceito, mas afirma que o MEC prioriza determinadas concepções metodológicas, em detrimento de outras. Além disso, exemplifica um dos motivos da eliminação de um de seus livros:

Há um motivo para cair de costas. Defino a História como a “ciência que busca entender como os homens se organizam e se desenvolveram desde o passado até os nossos dias”. Fui acusado de indução ao preconceito de gênero pela exclusão da mulher do processo. Isso é uma piada de mau gosto. O dicionário Aurélio só dá o homem como um membro da espécie humana do sexo masculino na quarta acepção. Nas três primeiras faz referência à humanidade. (Gilberto Cotrim em entrevista para a revista *IstoÉ*, 1/07/2006)

¹³ A Abrale foi fundada em 1992, sendo sua diretoria (de 1994 até 1996) composta por Luiz Márcio Pereira Imenes (Scipione); Gilberto Cotrim (Saraiva); José De Nicola Netto (Scipione, Moderna); José Ruy Giovanni Jr. (FTD); Francisco Marto de Moura (Ática); Elian Alabi Lucci (Saraiva); Antonio de Siqueira e Silva (IBEP); Ernani Terra (Scipione); José Ruy Giovanni (FTD) e Scipione Di Pierro Netto (Scipione).

As palavras de Cotrim sinalizam que, realmente, os autores foram os mais prejudicados nos acontecimentos que envolveram a exclusão e a classificação dos livros no processo avaliativo. Ou seja, os livros *rejeitados*, uma vez divulgados, são malvistos pela rede de ensino pública e particular. Em relação às editoras, como são poucas e dominam o mercado, inscrevem várias obras no processo avaliativo, portanto a exclusão de uma obra não compromete sobremaneira os lucros, porque certamente outras da mesma editora terão aprovação.

De qualquer forma, a eliminação dos conceitos classificatórios no processo avaliativo e o aumento significativo das compras governamentais, pela ampliação do PNLD, estabeleceu um mercado de didáticos no Brasil que tem acarretado, no início do século XXI, amplos elogios de instituições como Associação Brasileira de Autores de Livros (Abrale) e Associação Brasileira dos Editores de Livros (Abrelivos), em relação às medidas governamentais para o livro didático.

3.5 Considerações sobre o processo de avaliação dos livros didáticos

Evidentes são os avanços alcançados no PNLD no que consideramos ser a segunda fase desse programa, principalmente no que diz respeito à operacionalização cíclica e planejada, que resultou na distribuição bem organizada dos livros didáticos adquiridos pelo Estado, de modo a que praticamente todos os alunos da rede pública da educação básica, de um país das dimensões do Brasil, tenham tais livros em mãos no início do ano letivo.

Acerca da implementação da avaliação pedagógica, pelo Estado, como parte do processo do PNLD, vale ressaltar que é uma prática recorrente nos países que têm programas de distribuição de livro escolar como política educacional. Veremos que no México e no Chile, que são os outros países da América Latina que têm tradicionais Programas desse tipo, há uma intervenção do Estado que se manifesta muito mais duramente do que no Brasil. Aliás, no caso do México, nem há avaliação para alguns níveis de ensino, porque o próprio Estado produz o livro que é distribuído para os alunos da educação pré-escolar e primária do país. Porém, questões como essas serão vistas com mais detalhamento na segunda parte deste estudo, quando trouxermos que Políticas de Distribuição de Livros Didáticos nos demais países da América Latina e a entrada das editoras espanholas na região são fatores que dizem respeito à maioria dos países dessa região.

De momento, vale considerar que em relação à avaliação dos livros didáticos no Brasil, ao mesmo tempo em que melhorou, inegavelmente, a qualidade dos livros inscritos no PNLD, a começar pela triagem técnica que é feita e pela própria avaliação pedagógica que exclui livros com erros conceituais e preconceituosos do processo, ela também pode resultar na produção homogeneizada desses livros. Pois, apesar da boa quantidade de manuais que é aprovada, em todas as disciplinas, para ser selecionada pelos professores nas escolas, existem critérios a serem seguidos para a inscrição dos livros e há uma opção curricular instituída legalmente.

Pensemos que, se o governo é o maior comprador nacional das editoras de didáticos, que passam a ter seus livros inscritos analisados à luz do crivo da avaliação oficial, que tem seus critérios específicos, qual delas investiria numa proposta pedagógica diferente para a rede pública?

Além do mais, há um evidente descompasso entre a escolha do livro didático pelo professorado e a orientação da equipe de avaliação do MEC. Descompasso esse aferido nos anos iniciais da implementação da Avaliação dos Livros Didáticos, que, longe de ser uma situação melhor entendida pelo governo, passou a ter como causa, prioritariamente, a formação deficitária do docente. Assim, os resultados da mencionada Avaliação foram sendo gradativamente escamoteados, dada a eliminação de categorias como *não-recomendados* e *recomendados com ressalvas*. O que, realmente, esse descompasso implicava, para além da incapacidade do professorado de todo o país?

A eliminação das categorias classificatórias dos livros (não entrando, aqui, na discussão se foi uma medida adequada ou não) resultou numa demonstração de equilíbrio entre a recomendação do MEC e a escolha do professorado, equilíbrio esse que provavelmente inexistia na prática, visto que com a exclusão dessas categorias, há, mais uma vez, o apagamento da voz do professor.

Assim, aliadas às medidas operacionais adotadas para o PNLD, paralelamente também houve um tratamento da informação divulgada acerca dos resultados da avaliação, de modo que as tensões originadas por meio das primeiras avaliações foram suprimidas juntamente com a eliminação dos critérios que apresentavam, para a opinião pública, os discursos em disputa, porque simplesmente estes não são mais passíveis de serem aferidos.

Em relação aos editores e autores, apesar da avaliação pedagógica resultar em uma seleção dos livros inscritos no PNLD, houve um aumento substancial das compras governamentais a partir de 1995, resultante da ampliação do próprio PNLD e da criação

de novos Programas de Distribuição de livros. Conseqüentemente, também houve um expressivo aumento dos lucros para as editoras que participam dessas compras governamentais, e igualmente para os autores que têm suas obras selecionadas e adotadas.

Apesar de o governo divulgar de forma recorrente que o quadro do oligopólio das grandes editoras de didáticos vem sendo alterado, basta nos atentarmos para as Tabelas 1.2 e 1.3, apresentados nos capítulos anteriores, para aferirmos que a concentração das vendas governamentais feitas por poucos grupos editoriais é uma realidade do início do séc XXI, no Brasil.

Assim, nesse contexto, há uma gama de determinantes de mercado que vinculam produção, circulação e consumo, em que os interesses envolvidos só podem ser entendidos à luz da compreensão do que implica, realmente, ser um fornecedor governamental neste início do século XXI.

Capítulo IV - Aquisição e distribuição de livros no Brasil do século XXI: sem precedentes na História da Educação pública brasileira

4.1 Editores, autores e suas propostas para o PNLD ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003)

Retomemos que há, nos Programas de Distribuição de Livros Didáticos de largo alcance, como é o caso do PNLD brasileiro, uma política curricular que opta, explicitamente, pela efetiva centralização desse dispositivo didático na educação básica do país. Por mais que inovações pedagógicas e novas metodologias de ensino-aprendizagem sejam divulgadas e superestimadas, há nessa opção política o amparo do tradicional livro didático para assegurar o controle do currículo efetivamente desenvolvido nas escolas, que, no caso brasileiro, está ao lado das avaliações de grande porte.

Chartier (1999, p. 8) observa que o livro sempre objetivou instaurar uma ordem, quer seja a ordem de sua decifração, do contexto do seu entendimento, ou, ainda, a ordem instaurada pela autoridade que o encomendou ou permitiu a sua publicação. Porém, o autor salienta que “a ordem de múltiplas fisionomias não obteve a onipotência de anular a liberdade dos leitores”.

Segundo o autor há, nessa dinâmica de relações, uma dialética de “imposições e apropriações” em que os limites transgredidos e as liberdades refreadas não se manifestam igualmente em todos os lugares, e para todos.

Desse modo, essas considerações, à luz do nosso objeto de estudo, ou seja, um Programa de Distribuição de Livro Didático, que envolve volumosas cifras, devido ao seu alcance universal, no caso da educação pública, em que é prescrita a liberdade de escolha do docente, mas em que também há uma avaliação pedagógica prévia, feita na instância governamental, nos apresenta, de antemão, uma lógica natural de imposições políticas e econômicas que precedem a escolha do professorado. Tais determinantes não anulam a autonomia do docente, nem na escolha, nem no uso do produto, mas certamente deixam suas marcas nos livros que entrarão em todas as escolas da educação básica do país, sendo parte integrante do currículo em ação nas salas de aulas do Brasil.

Assim, a análise das ações do Estado e suas relações com a indústria editorial, no processo da circulação do livro didático no país, ou seja, se essas categorias estão em conflito ou consonância, e o porquê dessa dinâmica, nos dão indícios dos

encaminhamentos das políticas educacionais do país e dos limites e possibilidades impostas às escolas, no que concerne ao livro didático que entrará na instituição escolar.

Nessa perspectiva, queremos trazer, neste capítulo, a impressionante ampliação que o PNLD teve no início do século XXI, já compondo parte da política educacional de Luiz Inácio Lula da Silva, que iniciou sua gestão em 2003.

No rastro do que já tinha sido desencadeado no governo de FHC, além de uma significativa ampliação no próprio PNLD, outros Programas foram criados, implicando num investimento estatal em livros didáticos sem precedentes na história da educação pública brasileira.

Com o objetivo de atribuímos um significado maior para essa ampliação das compras governamentais de livro didático e suas implicações para a escola e para o mercado editorial, optamos por iniciar nossa exposição pelas reivindicações manifestas pela Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos (Abrelivros) e pela Associação Brasileira de Editores de Livros (Abrale), por meio do documento denominado *Para formar um país de leitores: contribuições para a política do livro escolar no Brasil*, que foi encaminhado, em dezembro de 2002, para o que seria, na época, o futuro governo federal do país, ou seja, já citamos que estamos nos referindo ao início da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva.

Desse modo, autores e editores brasileiros de livros didáticos, por meio de suas principais entidades representativas, elaboraram o já referido documento, em que enumeraram o que consideraram ser pontos fundamentais para estabelecer uma interlocução com a nova gestão: a ênfase na importância do livro em geral, e do didático em específico, para a formação de leitores no país; considerações acerca dos rumos da avaliação dos livros didáticos e sobre a operacionalização do PNLD e, finalmente, um rol de propostas para futuros encaminhamentos das políticas públicas para o livro, em especial, para o PNLD.

Em que pese o fato da origem dessas entidades e o histórico de relações estabelecidas entre o governo anterior e essas categorias, por ocasião do PNLD, nesse documento além da exaltação às conquistas adquiridas no Programa (principalmente no que tange à ampliação do alcance e à distribuição planejada), são trazidos prioritariamente os aspectos que *necessitam mudança*, como a avaliação dos didáticos. Neste caso, entre outras considerações, postulou-se a retirada da classificação dos livros recomendados pela equipe do MEC, assim como foi solicitada a eliminação da

divulgação dos livros excluídos, reivindicações estas que foram devidamente atendidas desde o PNLD de 2005, como já apresentamos no capítulo anterior.

Independente de se analisar exaustivamente esse documento, interessa-nos trazer que nele foram feitas propostas, *para se formar um país de leitores* no Brasil, que se restringiram a dois grandes tópicos. No primeiro, houve a solicitação de que se proporcionasse a alunos e a professores o acesso às obras didáticas e aos variados gêneros de obras impressas, principalmente por meio da ampliação da distribuição dos livros de forma geral.

O segundo grande tópico relacionava-se diretamente ao Programa Nacional de Livros Didático – PNLD, e foram feitas sete reivindicações:

1) Que o PNLD não sofresse descontinuidades ou interrupções de qualquer natureza, excetuando-se as alterações anteriormente sugeridas no que concerne à avaliação e à operacionalização desse Programa, principalmente no sentido de se haver maior flexibilização nos prazos estabelecidos para os editores;

2) Que fossem incluídos no PNLD a aquisição e distribuição de livros didáticos de inglês e espanhol;

3) Que fosse incluído no Programa a distribuição de livros de todas as disciplinas para todos os alunos do Ensino Médio;

4) Que se reavaliasse a posição vigente em relação ao livro consumível, especialmente para as quatro primeiras séries do ensino fundamental (...) “Portanto, a exclusão dos livros consumíveis não deveria se apoiar em critérios puramente econômicos, como atualmente, em que o FNDE atende apenas a alunos da 1ª série com livros desse formato” (Abrale, Abrelivros, 2002, p.27).

5) Que os critérios da avaliação do PNLD fossem revistos, sendo essa reivindicação feita da seguinte forma:

Que a concepção do PNLD seja revista, principalmente no que se refere aos critérios, à forma e aos efeitos da avaliação. Esse aspecto, que constitui a principal base de sustentação do programa na sua configuração atual, mereceu, por isso mesmo, atenção especial em item anterior deste documento, com o objetivo de analisar os pontos positivos e negativos da atual forma de avaliação e de formular propostas para seu aperfeiçoamento. Entre elas, defendemos a organização de processo permanente de avaliação de livros escolares, de modo semelhante aos processos de certificação de qualidade existentes em outros setores, com transparência e atendendo aos princípios da participação, da pluralidade e da independência, conforme já discutido. A adoção dessa medida tornaria possível resolver alguns dos graves problemas de cronogramas dos PNLDS e é essencial para diminuir a penalização econômica, moral e intelectual imposta a editores e autores, que,

sem direito de recurso ao julgamento a que são submetidos e sem poder corrigir pequenos erros em suas obras, as vêm praticamente banidas do mercado por até três anos (Abrale, Abrelivros, 2002, p. 27-28).

6) Revisão em algumas etapas do Programa, visando ao cumprimento de todas as etapas com um mínimo de burocracia e com máximo de transparência e respeito às instituições envolvidas no processo;

7) Que se verificasse a sustentabilidade jurídica e legal do PNLD, para aferir se seria necessária alguma outra garantia legal, como uma lei específica, para torná-lo um Programa permanente, com recursos assegurados e livres de potenciais instabilidades políticas, resultantes de medidas específicas adotadas pelo governo do momento.

O documento é finalizado, então, com a ênfase na necessidade do diálogo constante entre autores, editores e governo, como ponto fulcral para a melhoria da qualidade dos livros didáticos e dos Programas oficiais, no Brasil.

Com o conjunto das nossas análises e propostas buscamos asseverar nosso empenho em continuar trabalhando para a crescente qualificação da educação brasileira e a ampliação da vivência democrática de nossa sociedade. Esperamos encontrar no novo governo o respaldo necessário para que esses esforços se potencializem nos próximos anos” (Abrale, Abrelivros, 2002, p. 28).

Podemos observar duas preocupações centrais nesse documento elaborado pela Abrale e Abrelivros: as relativas às tensões advindas das categorias que classificavam os livros aprovados estabelecidos na avaliação dos livros didáticos, e neste caso a sugestão foi da total exclusão dessas categorias classificatórias; e as relativas à ampliação do PNLD nas mais diferentes perspectivas, incluindo-se, aí, a sugestão da eliminação do livro não-consumível. Excetuando-se esta última *reinvindicação*, todos os outros pontos foram satisfatoriamente contemplados na gestão de Lula.

Assim, com uma década da implementação da avaliação dos livros didáticos no PNLD, mas com a exclusão de critérios classificatórios entre os livros aprovados, em 2005, e com a eliminação da divulgação dos livros excluídos, principalmente para a mídia, aparentemente há um equilíbrio entre as medidas do governo e as implicações diretas para os autores. Estes, então, deixam de protagonizar embates com o Estado, e voltam, novamente, seus esforços para a produção dos livros.

O que muda no cenário nacional, no início do século XXI, é o mercado editorial dos didáticos, a partir da formação e entrada de grandes grupos editoriais no PNLD.

Com isso, se acirra a agressividade das estratégias de marketing dessas editoras e novos produtos passam a ser comercializados para a rede pública de ensino, entre outras ações inéditas. Assim, as novas *estrelas* a serem entendidas e analisadas são justamente esses grupos, cujo poder de investimento e experiência empresarial protagonizam um verdadeiro *duelo de titãs*, na disputa por uma fatia de mercado dos rentáveis programas de distribuição de livros governamentais, no Brasil.

4.2 Ampliação do PNLD e criação de novos programas de distribuição de livros: o Brasil do século XXI

Lembremos que a ampliação do PNLD, na gestão de FHC, se deu pela universalização da aquisição e distribuição dos livros para os alunos do ensino fundamental (1ª a 8ª série) e na extensão do atendimento para todas as disciplinas do núcleo comum (Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia e Ciências). Acrescentem-se, ainda, os livros de Alfabetização para os alunos das 1ªs séries. Ainda nessa gestão, gradativamente, o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia responsável pela execução do PNLD, aumentou sua área de atuação e passou a distribuir, também, dicionários de língua portuguesa e obras em Braille.

Coube ao governo Lula manter o já instituído no PNLD e criar dois novos Programas: o Programa de Livro Didático para o Ensino Médio - PNLEM, em 2003, e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), em 2007.

Além disso, em 03/5/2007, por ocasião do 11º Encontro Nacional do Livro, organizado pelo Ministério da Educação, em Manaus, o presidente do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), Daniel Balaban, anunciou que todos os alunos, da 5ª à 8ª série do ensino fundamental, da rede pública, vão receber livros didáticos de inglês e de espanhol, e o edital que legislará sobre a aquisição dos livros para esses dois idiomas será publicado em 2008.

Nesse mesmo evento, Rafael Torino, diretor de Ações Educacionais do FNDE, anunciou que o orçamento para os Programas do livro no Brasil, em 2007, somam R\$ 900 milhões, sendo distribuídos conforme o disposto no Quadro 4.1.

Quadro 4.1: Orçamento do livro em 2007

Programa	(em R\$ milhões)
PNBE	50
PNLD	620
PNLEM	220
PNLA	10
Total	900

Fonte: Torino, 2007.

Observemos que excetuando-se o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), os outros três programas são voltados para o livro didático¹⁴.

O Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) é o mais novo programa de distribuição de livros didáticos do país. Foi criado pela Resolução nº 18, de 24/04/2007, para distribuição, a título de doação, de obras didáticas aos Estados, Distrito Federal, Municípios, entidades da sociedade civil organizada e instituições de ensino superior que estabelecem parceria com o Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), na execução das ações do Programa Brasil Alfabetizado, com vistas à alfabetização e à escolarização de pessoas com idade de 15 anos ou mais.

Os objetivos desse programa são os de dar cumprimento ao Plano Nacional de Educação, que determina a erradicação do analfabetismo e o progressivo atendimento a jovens e adultos no primeiro segmento de Educação de Jovens e Adultos até 2011, além de entrar no âmbito da inclusão social. De acordo com o publicado no *site* do MEC (Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Acesso em: 09 mai. 2007), há a intenção de “estabelecer um programa nacional de fornecimento de livro didático adequado ao público da alfabetização de jovens e adultos como um recurso básico, no processo de ensino e aprendizagem.”

Quanto à criação do PNLEM e a ampliação do PNLD, por si só, já constituem aspectos importantes da expansão do alcance dos programas de distribuição dos manuais escolares no país, assim como também são fatores que aumentaram

¹⁴ O PNBE foi instituído pela Portaria 584, de 28/04/1997, para a aquisição de livros de literatura, obras de referência, livros para a formação de professores e textos sobre a formação histórica, econômica e cultural do Brasil, destinados ao acervo da biblioteca escolar de todas as escolas públicas do país do ensino fundamental

consideravelmente o montante envolvido nesses programas. Porém, interessa-nos chamar a atenção sobre duas particularidades desses eventos.

Em relação ao PNLEM, com o atendimento ao alunado do ensino médio, foi criado um novo nicho de mercado, mas veremos que as vendas continuaram restritas aos grupos editoriais que já atendiam ao governo, no PNLD.

Sobre a ampliação do PNLD, veremos o impacto causado no mercado editorial brasileiro pela inclusão de um novo segmento de livro, o dicionário, nas compras governamentais.

4.3 O Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM)

Por meio da Resolução nº 38, de 15/10/2003, e da Portaria 2.922, de 17 de outubro de 2003, foi criado o *Programa Nacional do livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM)* com o objetivo de distribuir, de forma inédita, livros didáticos para os alunos das escolas públicas de ensino médio do país.

Na resolução que instituiu o PNLEM foi previsto um *Projeto Piloto*, nele foi planejada a distribuição progressiva de livros para os alunos das três séries do ensino médio, matriculados nas escolas públicas em que seriam implantadas as *Escolas Básicas Ideais*, e, além destas, prioritariamente nas localizadas nas regiões norte e nordeste do país¹⁵. Desta forma, em 2004, o Programa atendeu, de forma experimental, 1,3 milhão de alunos da primeira série do ensino médio de 5.392 escolas das regiões norte e nordeste, que receberam, até o início de 2005, 2,7 milhões de livros das disciplinas de Português e de Matemática.

Porém, já em 2005 (para serem usados no ano letivo de 2006) o governo universalizou a distribuição dos livros didáticos de Português e Matemática para todos os alunos matriculados em todas as escolas públicas de ensino médio do Brasil. Assim, de acordo com dados do MEC, 7,01 milhões de alunos do 1º ao 3º ano do ensino médio, de 13,2 mil escolas do país receberam tais livros. Exceção feita aos alunos dos estados de Minas Gerais e do Paraná, que desenvolveram programas próprios, para esse nível de ensino.

¹⁵ O Programa Escola Básica Ideal foi institucionalizado pela Portaria no. 3670, de 9/12/2003, com o objetivo de assegurar às escolas públicas brasileiras, da educação básica, em regime de parceria entre os governos municipais, estaduais e federal, reestruturação da infra-estrutura necessária para o desenvolvimento de condições ideais de ensino-aprendizagem.

De acordo com a Resolução nº 1, de 15/01/2007, que dispõe sobre a execução do PNLEM, está prevista a entrega de todos os componentes curriculares (além dos já citados, serão entregues livros de História, Geografia, Química e Física), portanto já em 2009 todos os alunos terão recebido os livros correspondentes a todas as disciplinas.

Em 2006, foram investidos R\$ 121,9 milhões no PNLEM. Para 2007, como já se viu, o orçamento previsto para esse programa é de R\$ 220 milhões, pois está prevista a inclusão das disciplinas de História e Química, além da reposição de Matemática, Português e Biologia.

O PNLEM é financiado pelo FNDE com recursos financeiros provenientes do Orçamento Geral da União e de contratos de empréstimos internacionais (Resolução nº 38, de 15/10/2003, art. 4º), neste caso, por meio do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed). Em 27/02/2006, o MEC iniciou a veiculação, em cadeia nacional, de uma campanha publicitária divulgando o PNLEM, apresentando a ampliação do PNLD por meio dos dados expostos acima, e solicitando aos alunos a preservação dos livros recebidos, dada a previsão de uso dos livros ser de três anos

No PNLEM os fornecedores principais correspondem às editoras que tradicionalmente vendem ao governo por ocasião do PNLD, conforme pode ser constatado na Tabela 4.1.

Tabela 4.1: Resultado final - PNLEM 2006 e 2007

PNLEM 2006 Português e Matemática			PNLEM 2007 Biologia (total) e Reposição de Matemática e Português*		
Editora	Tiragem total	Valor total (R\$)	Editora	Tiragem total	Valor total (R\$)
Saraiva	2.845.395	30.426.534,91	Saraiva	2.486.388	29.457.788,20
Moderna	2.833.055	22.272.150,89	Moderna	2.742.708	28.304.680,60
FTD	2.924.561	27.587.108,48	FTD	428.247	3.981.087,58
Scipione	1.205.680	15.263.123,18	Scipione	207.720	2.562.235,11
Ática	1.457.727	10.014.318,81	Ática	1.641.170	16.536.440,81
Base	460.755	7.261.457,99	Base	78.974	1.193.378,65
Do Brasil	507.926	6.142.870,03	Do Brasil	89.868	1.426.919,81
IBEP	223.422	1.866.443,16	IBEP	211.902	1.853.487,50
Positivo	123.099	607.508,73	Positivo	24.459	124.671,35
			Nova Geração	1.264.003	19.659.602,00
Total	12.581.620	121.441.516,18	Total	9.175.439	105.100.291,61

Fonte: Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2006 e

Disponível em: <www.fn.de.gov.br/home>. Acesso em: 02 mai. 2007.

*Obs.: Esses números referem-se à compra de aproximadamente 7,2 milhões de livros de Biologia e 1,9 milhão de livros para reposição de Português e Matemática.

Convém ressaltar que a Editora Base, única editora que destoa das que já atendiam ao governo no PNLD, pertence ao professor Carlos Alberto Faraco, consagrado autor da Editora Ática. Portanto, realmente entra uma nova editora na disputa para vender ao governo por meio do PNLEM, porém com vínculos históricos com o Estado, porque as obras do professor Faraco recorrentemente foram compradas pelo governo, porém no caso do PNLD, advindas da Editora Ática.

Vale ressaltar ainda que há, efetivamente, o aumento da participação da Editora Moderna (nesse período já pertencente à espanhola Santillana). Nesse caso, alguns fatores podem justificar esse protagonismo, um deles é o fato de que a Moderna é uma editora que tradicionalmente tem liderança no ensino médio, dominando áreas como Química, Física e Geografia; alie-se a isto o fato de que a editora passou a pertencer a um grande grupo editorial, com poder de investimento tal, a ponto de comprar direitos de famosas obras existentes no mercado, com o objetivo de obter a liderança nas vendas governamentais em todos os segmentos, como veremos a seguir no que se refere aos dicionários.

4.4 Ampliação do PNLD no segmento dos dicionários

Em 2000, a Resolução CDFNDE nº 20 amplia os materiais didáticos a serem distribuídos aos alunos da rede pública do ensino fundamental pelo PNLD. Além dos livros para os componentes curriculares tradicionais há, no artigo 1º, a ampliação para o Dicionário de Língua Portuguesa. Sendo assim, a partir de 2001, os alunos começaram a receber tais dicionários para ficar em sua propriedade. De acordo com informações do MEC (Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2006), até 2005, cerca de 38,9 milhões de dicionários foram distribuídos aos estudantes para uso pessoal.

Dois artigos publicados no jornal *Folha de S.Paulo*: “Na briga dos minidicionários, Objetiva lança *Houaiss* para tentar bater *Aurélio*” e “Edital do governo muda regra de compras públicas e provoca reviravoltas na disputa pelo setor/ Dicionários terão mudança *substantiva*”, que saíram respectivamente em 12/08/2004 e 23/12/2004, evidenciam o que significa, para o mercado editorial, a entrada de um segmento de livros nas compras do MEC, por meio do PNLD.

Segundo o primeiro artigo, os *minidicionários* valem mais do que pesam porque são eles que entram nas compras governamentais.

De acordo com Luis Fernando Viana, autor do artigo, os minidicionários têm seu valor exaltado porque são comprados pelo governo federal brasileiro para os alunos da rede pública de ensino, e, por conseguinte, seu faturamento é muito maior do que o dos grandes. Só em 2004 o Estado gastou R\$ 20,2 milhões para comprar 3.349.920 minidicionários, sendo essa compra apenas uma *reposição*. Em 2001, ano da compra desse tipo de obra para todo o alunado das primeiras séries do ensino fundamental, foram adquiridos 20.231.351 exemplares.

O articulista enfatiza, ainda, que na compra de 2004, 48,7% foram de dicionários *Aurélio* e que com essa renda, por exemplo, a Editora Objetiva (que na época editava o dicionário *Houaiss*) cobriria praticamente a totalidade do que já investiu para fazer o minidicionário *Houaiss* (R\$ 11 milhões), que foi editado já visando às compras governamentais.

Aurélio e *Houaiss* são dicionários que pertenciam, respectivamente, às editoras Objetiva e Nova Fronteira, e se inserem na categoria dos mais tradicionais do mercado brasileiro.

Ambos passaram para o *domínio* de grandes editoras de didáticos por terem entrado na *agenda* do governo, para o PNLD. No caso do *Aurélio*, a Editora Objetiva foi comprada pela Santillana (Moderna) e no caso do *Houaiss*, este teve os direitos adquiridos pelo grupo Positivo (Nova Didática) em 2003, embora durante quase três décadas tenha sido publicado pela Editora Nova Fronteira.

Moderna e Nova Didática pertencem ao grupo de editoras que vêm sendo fornecedoras do governo, no PNLD nos últimos anos, como já apontamos. Moderna, definitivamente com seu espaço consolidado e ampliando significativamente a sua fatia nesse mercado, como bem está exemplificado no caso dos dicionários.

Em relação à Editora Nova Didática, ela pertence ao grupo paranaense Positivo, já referenciado anteriormente e que se lançou no mercado do material escolar por meio de apostilas. Também é um grupo que vem se consolidando como fornecedor do governo, por ocasião do PNLD.

A concorrência para o domínio do mercado, em todos os segmentos de livros comprados por meio do PNLD, é acirrada. No caso dos dicionários, tanto o grupo Positivo, quanto a Moderna, adquiriram produtos já consagrados no mercado nacional para entrar nesse campo de disputa.

Segundo afirmou Giem Guimarães, diretor comercial da Editora Nova Didática, (jornal *Folha de S.Paulo*, de 12/08/2004) “A concorrência é saudável, mas o *Houaiss*

não assusta. Imaginamos ser possível até ampliar a liderança entre os mínimos. *Aurélio* é sinônimo de dicionário".

Em relação ao minidicionário *Houaiss*, a declaração do diretor-geral da Moderna, André Cairós, comprova o objetivo da Santillana em ser líder de mercado em todos os segmentos "Ter um dicionário de alta qualidade é muito importante para atingirmos a liderança desse mercado altamente competitivo que é o de livros didáticos". (jornal *Folha de S.Paulo*, de 12/08/2004). Segundo informações deste profissional, dos 30 mil exemplares que a Moderna imprimirá no primeiro mês de 2005, 13 mil serão distribuídos gratuitamente em escolas particulares, por meio da sua equipe comercial, numa estratégia de divulgação já comumente adotada pelas maiores editoras de didáticos no Brasil, objetivando que também nas escolas particulares o produto tenha a preferência. Quanto ao grupo Positivo, também tem sua equipe de divulgadores para promover o *Aurélio*.

O campo de disputa instaurado entre Santillana e Positivo no segmento dos dicionários é um indicador da capacidade de investimento que esses grupos que dominam o segmento de didáticos têm, e também de como podem alterar o mercado editorial brasileiro em geral, não se restringindo apenas aos didáticos.

A entrada de grandes grupos nacionais e das empresas multinacionais espanholas no ramo dos didáticos se deu, basicamente, pelo faturamento significativo do mercado brasileiro no segmento, além de fatores sociopolíticos e econômicos que propiciaram essa configuração.

No caso da expansão das editoras espanholas, é um fenômeno que não se restringe ao Brasil, até porque essas empresas já estavam fortemente instaladas na maior parte dos demais países da América Latina e do Caribe nas últimas décadas do século XX, inclusive com o domínio da região. Junte-se a essa informação o fato de que programas estatais de livros didáticos também alicerçam as políticas públicas educacionais desses países. Esse quadro nos dá indicadores de que o entendimento das questões contempladas neste estudo também devem ser relacionadas com o contexto mais amplo das relações internacionais, sendo este o foco na segunda parte deste estudo.

Parte II

A formação do mercado ibero-americano do livro e o protagonismo dos editores espanhóis, nos anos 1990

Capítulo V - Mercado latino-americano de livros didáticos: um grande filão

5.1 O segmento dos didáticos no mercado editorial brasileiro

Segundo dados da Câmara Brasileira do Livro (CBL), em 2003, 54% dos livros vendidos no Brasil, considerando-se o faturamento, foram didáticos, 17% científicos, técnicos e profissionais, 8% religiosos e 21% obras gerais (Oliveira, 2003). No país, portanto, o segmento dos didáticos é o mais rentável do setor, ainda que tais livros não tenham prestígio proporcional, pois são livros que têm vida útil atrelada ao ano escolar, não tendo *status* de literatura.

O segmento dos didáticos destaca-se, ainda, por ter a maior concentração do mercado editorial brasileiro, com o menor número de editoras.

O expressivo volume de livros didáticos que circula no Brasil, no início do século XXI — resultante sobretudo do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) — situa o governo brasileiro, comprovadamente, desde 1996, como o maior comprador de livros do país, porque os alunos dos dois níveis de ensino atendidos pelo Estado, ou seja, o ensino fundamental e médio, de forma universal e gratuita, representam 90% de toda a educação básica do Brasil, que tem números expressivos, como pode ser visto na Tabela 5.1.

Tabela 5.1: Matrículas na educação básica do Brasil – 2005

Nível de ensino	Total de matrículas	Rede pública	Rede particular
Educação infantil	7.205.013		
Ensino fundamental	33.534.561	30.157.792	3.376.769
Ensino médio	9.031.302	7.933.713	1.097.589
Jovens e adultos	5.615.409		
Educação profissional	707.263		
Total	56.471.622		

Fonte: MEC/INEP, 2006.

Os números da Tabela 5.1 nos fazem entender, com mais clareza, o gigantismo do investimento estatal nos programas de livros didáticos, a partir de 1996.

Lembremos que, salvo raras exceções, praticamente todos os alunos matriculados na educação básica, tanto pública quanto privada, usam o livro didático, e isto justifica o impressionante volume desse produto que circula anualmente no país. Por isso, nenhum segmento no setor do livro tem um universo tão grande de leitores certos e regulares, como é o caso dos didáticos.

Normalmente, os estudos brasileiros sobre o *mercado editorial* abrangem todos os segmentos dos livros, e os didáticos constituem apenas uma categoria nesse universo, o que é natural. As outras três categorias consideradas nos estudos consultados são os livros científicos, técnicos e profissionais; os livros religiosos e as obras gerais.

No Brasil, os estudos mais significativos sobre o mercado editorial do país, referentes à década de 1990 e início do século XXI, procedem de estudos setoriais do BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento (Saab, 1999 e Gorini e Branco, 2000), assim como há um outro estudo, produzido pelo grupo de pesquisas em Economia do Entretenimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), realizado por encomenda do próprio BNDES (Earp e Kornis, 2005). Além desses, também há os recorrentes estudos estatísticos elaborados pela Câmara Brasileira do Livro (CBL).

Partindo desses estudos, veremos na Tabela 5.2 que o número de exemplares dos livros em geral vendidos no Brasil situa o país num respeitável sétimo lugar, considerando-se o mercado mundial.

Tabela 5.2: Maiores vendedores de livros por quantidade de exemplares – 2002

País	Exemplares (milhões)	%
China	7.103	49
Estados Unidos	2.551	18
Japão	1.403	10
Rússia	494	3
Alemanha	479	3
França	413	3
Brasil	345	2
Reino Unido	324	2
Itália	265	2
Espanha	235	2

Fonte: Earp e Kornis (2005).

Apesar da inserção privilegiada do Brasil no panorama mundial, em relação à venda de livros, Earp e Kornis (2005) concluem no estudo acerca da cadeia produtiva de livros que há uma profunda crise que afeta a venda de livros no país.

Engrossando essa conclusão, Castañeda (2005) observa que há uma difícil situação do livro, de modo geral, nos países da América Latina, enumerando uma série de efeitos resultantes desse quadro: o fechamento de livrarias, a redução da produção editorial, a pirataria e as fotocópias ilegais, os baixos índices de leitura, a carência de infra-estrutura bibliotecária, assim como a expansão dos investimentos estrangeiros.

Porém, como já se disse, temos de considerar que esses estudos se aplicam ao segmento dos livros em geral, porque quando analisamos os indicadores referentes aos livros didáticos, observamos que essa crise não se aplica a esse segmento, porque os manuais escolares são recursos obrigatórios da educação formal.

A afirmativa sobre a saúde financeira no setor dos didáticos pode ser constatada à luz do que foi manifestado pelos diretores dos maiores grupos editoriais que se encontram estabelecidas no mercado editorial ibero-americano, que são os espanhóis (Anaya/Vivendi; Hachette/Salvat; Planeta; Santillana e Random House-Mondadori), por ocasião de uma reunião feita em 13/12/2006, na escola de negócios ESADE, na Espanha, com o objetivo de diagnosticar as perspectivas do setor editorial nos principais países do Ocidente, dada a recessão e concentração do setor observadas (Nadal e Jordi, 2006).

Entre muitas questões levantadas acerca do mercado editorial, José Manuel Gómez, da Anaya, destacou a existência de uma crise no setor do livro, mas salientou que essa *crise não afetava o segmento voltado para a educação*, o que foi opinião unânime de todos os participantes do evento. Ou seja, o segmento dos livros escolares requer, realmente, uma análise à parte, conforme afirmamos até aqui.

Podemos citar, por exemplo, o vínculo entre o Estado e o mercado editorial, que existe em todos os países do mundo, devido ao aspecto cultural do livro em geral, aliado a sua relevância econômica, porém, no caso dos didáticos, esse vínculo é estreitado sobretudo pelo papel privilegiado desses livros na escola.

Choppin (1998) observa que, na maioria dos países do mundo, a regulamentação que se aplica ao manual escolar difere da que se aplica aos demais livros. Geralmente ela é mais restrita, tanto para a produção, quanto para a seleção e uso desses livros. De acordo com o autor, nenhum governo do mundo se desvincula da produção dos livros

didáticos, porém a intervenção e o grau dessa implicação variam consideravelmente de um país para outro.

No caso brasileiro, as políticas públicas adotadas pelo Estado com relação ao livro didático dão ao país uma particular inserção no contexto internacional. Amorim (2006), ao caracterizar o Brasil em relação aos programas de livros escolares no mundo, no início do século XXI, observa que o país é o terceiro em compras institucionais (os primeiros são China e Estados Unidos), e apresenta o PNLD como o maior programa de distribuição de livros didáticos do mundo¹.

Já foi citado que a opção brasileira de política educacional, dos anos 1990, que privilegia o investimento em livros didáticos como uma das ferramentas para a melhoria da qualidade da educação pública extrapola a questão nacional, na medida em que vários países da América Latina e do Caribe também contam com programas de distribuição de livros didáticos, que em sua grande maioria tem financiamento de agências internacionais, sendo o que veremos a seguir.

5.2 Os programas de compra e distribuição de livros didáticos na América Latina e no Caribe

Nas últimas décadas do século XX, o impacto positivo do livro didático na educação básica é um discurso instituído pelo Banco Mundial para os chamados *países em desenvolvimento*. Tal discurso se apóia, notadamente, em estudos realizados por especialistas do próprio Banco Mundial, que justificam a recomendação generalizada para que a aquisição dos livros didáticos seja política de Estado nessas regiões, dada a necessidade da melhoria da qualidade da educação pública.

Eduardo Vélez Bustillo (apud Uribe, 2006, p. 8-9), então gerente do setor de Educação para a região da América Latina e Caribe, do Banco Mundial, observa que vários estudos empíricos sinalizam que a quantidade de livros didáticos existentes nas escolas tem um efeito positivo sobre a qualidade da educação.

Uribe (2006) aponta que os especialistas do Banco Mundial, Velez, Schienfelbein e Valenzuela (1993), apresentaram um estudo em que o resultado é contundente quanto à relação entre textos escolares e qualidade na educação. Uma das principais conclusões desses autores foi que a qualidade da educação pode ser

¹ Galeano Amorim é brasileiro e, em 2006, consultor da OEI- Organização dos Estados Ibero-Americanos.

melhorada mediante investimento em fatores variáveis (como programas de livros didáticos), independentemente do contexto socioeconômico em que se encontram as famílias dos alunos.

Para o Banco Mundial, “os livros didáticos e materiais de leitura são a chave para a obtenção de resultados pedagógicos em todos os níveis da educação e de capacitação, que, por sua vez, são necessários para desenvolver recursos humanos para o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza” (Banco Mundial, 2003, p.1).

De acordo com Uribe (2006), entre 1991 e 1995, o investimento do Banco Mundial para financiar programas de livros didáticos, na América Latina e no Caribe, foi superior aos investimentos feitos por essa agência internacional de financiamento no restante do mundo. Ainda que no período posterior, de 1996 até 2000, os investimentos na região tenham sido reduzidos, o montante recebido na década de 1991 a 2000 é significativo, como podemos observar na Tabela 5.3.

Tabela 5.3: Financiamento do Banco Mundial para projetos de livros didáticos no mundo

(em milhões de dólares)

Região	Ano fiscal 1991 a 1995	Ano fiscal 1996 a 2000	Total	%
América Latina e Caribe	669	207	876	40
Ásia oriental e Pacífico	266	78	344	16
Sul da Ásia	36	273	309	14
África subsaharana	184	111	295	13
Europa e Ásia Central	40	215	255	12
Oriente Médio e Norte da África	65	48	113	5
Total	1260	932	2192	100

Fonte: Uribe (2006).

Nas considerações de Torres (1999, 2000), acerca da intervenção do Banco Mundial na Educação dos países em desenvolvimento, esta agência internacional não apresenta idéias isoladas para esses países, e sim uma proposta articulada, ou seja, uma ideologia e um pacote de medidas – que visam a melhoria do acesso, a equidade e a

qualidade da educação, principalmente a básica – que abrange desde aspectos macropolíticos da educação até a sala de aula².

Segundo Torres (2000), na concepção do Banco Mundial, a qualidade da educação dos países em desenvolvimento, responsável por um aprendizado efetivo, seria mensurável pela intervenção positiva de nove *insumos*, dispostos na seguinte prioridade: a) bibliotecas; b) tempo de instrução; c) tarefa de casa; d) livros didáticos; e) conhecimentos do professor; f) experiência do professor; g) laboratórios; h) salário do professor; e i) número de alunos por classe. Desse modo, há a recomendação para que os governos dos países em desenvolvimento invistam, prioritariamente, no aumento do tempo de instrução dos alunos, no fornecimento de livros didáticos e na melhoria do conhecimento do professorado, mas privilegiando sua formação em serviço.

No caso dos livros didáticos, Torres (2000, p.135) salienta que são dispositivos considerados pelo Banco Mundial como a expressão operativa do currículo, com a potência de compensar os baixos níveis de formação dos docentes dos países em desenvolvimento. Podemos constatar tal afirmativa em documento do próprio Banco Mundial:

O livro didático é limitado, sendo que não abarca um currículo completo. Sem dúvida, nos países em que os professores não estão bem formados e em que não existam outros materiais de aprendizagem na escola, o livro de texto se converte, efetivamente, no currículo (Banco Mundial, 2003, p 5).

Por isso, apesar de a biblioteca aparecer em primeiro lugar na lista dos insumos prioritários para a melhoria do ensino fundamental, são os livros didáticos – e não a biblioteca – que figuram como primeira recomendação do Banco Mundial para os países em desenvolvimento.

Segundo Torres (2000), o Banco Mundial orienta o governo dos países em desenvolvimento que invistam tanto na elaboração de guias para subsidiar a escolha do livro didático feita pelo professor, como também na capacitação dos docentes para que usem corretamente os manuais. Porém, o Banco também recomenda que os Estados devem deixar para o setor privado a produção e distribuição dos livros didáticos.

Ao apresentar historicamente a trajetória do Banco Mundial no setor educativo, Torres (2000, p.156) observa que a reconhecida eficácia do livro didático, a ponto de ser considerado “o insumo mais importante e de melhor custo benefício para melhorar a

² A autora explica que mantém o termo *países em desenvolvimento*, utilizado pelo Banco Mundial e outras agências internacionais, para se referir ao conjunto de países também chamados de *subdesenvolvidos*, *Terceiro Mundo* ou *o Sul*.

educação de primeiro grau nos países em desenvolvimento”, já estava contida no estudo regional feito pelo BIRD, em 1985, baseado na realidade de 39 países da África Subsaariana, região com os indicadores referentes à situação social mais baixos do mundo. Para a autora, as políticas e estratégias recomendadas com base nesse estudo estão, de forma significativa, reforçando a má qualidade e a desigualdade do sistema escolar dos países em desenvolvimento.

De modo geral, as recomendações do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, com forte tendência à generalização, são questionadas, por Torres (2000), no mínimo, em três aspectos.

Primeiramente, trata-se de considerar a fragilidade da fundamentação empírica que justifica tais orientações. De acordo com a autora, para o Banco Mundial alicerçar a recomendação da adoção de uma política educacional nos países em desenvolvimento, normalmente são apresentados os resultados de dois ou três projetos, que são declarados eficazes (ou não, dependendo da intencionalidade). Para a autora, não é apresentado, nesses casos, o contexto econômico, histórico, social, cultural, entre outros, da região objeto da análise, que resultou no êxito (ou fracasso) de tais projetos.

Em segundo lugar, a autora chama a atenção para a generalização feita para o conjunto dos países chamados *em desenvolvimento*, ou *Terceiro Mundo*, porque tais países se caracterizam, também, por serem internamente diferentes, polarizados no âmbito econômico, social e cultural, com segmentos que compartilham, inclusive, características do chamado *Primeiro Mundo*.

Por fim, Torres (2000, p.156) ressalta que a opção de política educacional que privilegia o livro didático tem base em dois princípios: pelo fato de o manual, por si só, constituir o currículo efetivo e, por outro lado, por tratar-se de um insumo de alto custo-benefício, por ter baixo custo em contrapartida com sua alta incidência sobre a qualidade da educação e o rendimento escolar. Para a autora, o que está em questão nos dois casos, de modo explícito ou tácito, é a opção falaciosa de livros didáticos versus professores.

As considerações de Torres têm peso acentuado à luz do levantamento feito por Uribe (2006), em que podemos aferir que a maior parte dos países da América Latina e Caribe tem, no início do século XXI, programas de compra e distribuição de livros didáticos que contam com financiamento de agências internacionais, principalmente do Banco Mundial e do BID.

Esse levantamento foi feito no começo de 2005, e está sintetizado no Quadro 5.1. Uribe salienta que tal levantamento foi baseado em informações que os diferentes governos acharam relevantes discriminar, em função da vigência dos programas de compra e distribuição de livros didáticos existentes na época, por isso está sujeito a alterações e lacunas. Porém, o importante a acentuar é a incidência concomitante desses programas e o auspício das agências de financiamento para a maior parte deles.

Quadro 5.1: Programas estatais de livros didáticos da América Latina e do Caribe

País	Projeto	Edição e impressão	Financiamento
Argentina	Programa Nacional de Becas Estudiantis – PNBE Vigência: 1997-2002	Editoras e imprensa privadas.	Internacional (BID) e pressuposto nacional
	Programa global de aquisição de livros Vigência: 2004-2006	Editoras e imprensa privadas.	Pressuposto nacional, entre outros
Bolívia	Produção e distribuição de materiais educativos Vigência: até 2008	Editoras privadas, com supervisão do MEN – Ministério da Educación Nacional	Internacional (BID) e pressuposto nacional
Brasil	Programa Nacional do Livro Didático – PNLD Vigência: desde 1985	Editoras e imprensa privadas.	Pressuposto nacional
	Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio- PNLEM Vigência: desde 2004		Financiamento nacional (MEC) e internacional (BID)
Chile	Componente textos escolares Vigência: desde 1990	Editoras privadas.	Pressuposto nacional
Colômbia	Projeto de Educação Rural - PER	Privadas, com supervisão do MEN	BM, organismos internacionais
	Vitrine pedagógica	As editoras privadas exibem seu material para os docentes, que escolhem os livros que serão usados nas escolas públicas.	
Costa Rica	Programa de Melhoramento da Qualidade da Educação Pré-escolar e Geral Básica - Promece	Realizada por assessores técnicos do Ministério da Educação Pública. No caso da impressão pública, é feita pela imprensa nacional, e a privada, por licitação.	BID
	Desenvolvimento e acompanhamento do sistema educativo (Programa 571) Vigência: constante, sem previsão de término		BIRD

El Salvador	Reforma da educação média Vigência: 1998 a 2005	Editoras privadas.	BIRD
Guatemala	Programa de entrega de textos escolares Vigência: constante, sem previsão de término	Privadas com supervisão MEN, e a impressão é feita por licitação internacional.	BID -Projeto de universalização da educação básica e pressuposto local
	Textos escolares para a educação bilíngüe Vigência: 2000 a 2004	Privadas com supervisão do MEN, e a impressão, pela Dirección General de Educación Bilíngüe Intercultural - DIGEBI.	BID, BM, governo belga, agência Internacional de desenvolvimento e Programa do setor educativo.
Honduras	Plano Educação para Todos 2015 Vigência: até 2015	Autores contratados e supervisionados pelo MEN, e são contratados impressores mexicanos.	Financiamento internacional
	Melhoramento do ensino na área de Matemática – PROMETAM	Docentes capacitados no Programa de Formação Continuada, a impressão é feita pela Agência de Cooperação Internacional do Japão.	Financiamento internacional
México	Programa de edição de livros de texto de educação pré-escolar e primária e telesecundária. Vigência : - Educação pré-escolar: desde 1996; - Educação primária: desde 1960; - Educação telesecundária: desde 1993.	Direção Nacional de Materiais e Métodos Educativos - DGMME (público) e Comisión Nacional de libros de texto gratuitos – Conaliteg.	Pressuposto nacional
	Programa de distribuição de livros de texto de secundário Vigência: desde 1993	Editoras privadas. A Dirección Nacional de Materiales y Métodos Educativos - DGMME realiza um processo de avaliação dos livros de texto disponíveis no mercado e elabora lista com autorizados.	
Nicaragua	Projeto de Educação Básica – Aprende, componente de fortalecimento educativo	Editoras privadas.	BM e pressuposto nacional

Panamá	Projeto de Desenvolvimento Educativo – Prode Vigência: 1997-2005	Editoras privadas (licitação nacional e internacional).	BID e pressuposto nacional
	Projeto de Educação Básica – Etapas 1 e 2 do Banco Mundial Vigência: até 2005	As populações alvo do projeto são, principalmente, os indígenas, estudantes das áreas rurais e urbanas marginalizadas. Por isto os livros de texto são bilíngües e se trabalha com telesecundárias.	BM
Paraguai	Programa de Melhoramento da Educação Primária Vigência: 1994-1997	Editoras privadas, por meio da imprensa do MEC.	BID, pressuposto geral de gastos do MEC e BIRD
	Programa de Melhoramento da qualidade da Educação Secundária Vigência: Primeira etapa: 1996-2001 e Segunda etapa: 2004 a 2009	Editoras Privadas e impressão pelo MEC.	BIRD e BID
Peru	Programa de Melhoramento da qualidade da Educação Secundária Vigência: 2001 a 2005	Editoras privadas para todas as áreas, exceto para a área de “pessoas, sociedade e relações humanas”, em que se contratam autores.	BID e pressuposto nacional
República Dominicana	Programas Multifase para a equidade da Educação Básica e para a Modernização da Educação Média, Projeto de fortalecimento da Ed. Inicial	Editoras privadas (nacionais e internacionais).	Financiamento do BID, do BM em sua fase inicial e Agência Espanhola de Coop. Internacional
Uruguai	Programa de Modernização da Educação Media e Formação Docente - MEMFOD	Editoras privadas nacionais e internacionais.	Financiamento internacional e pressuposto nacional
Venezuela	Programa de bibliotecas escolares e de aulas e Programa de centros de recursos para docentes Vigência: Bibl. Escolares - desde 1979, e bibl. de aula: desde 1997	Editoras privadas.	PNUD 2003
	Produção e publicação de materiais educativos e audiovisuais em idiomas indígenas e bilingues Vigência: desde 1997		

Fonte: Uribe (2006).

Como já citamos, os dados discriminados no Quadro 5.1 não representaram a totalidade dos programas que envolvem compra e distribuição de livros didáticos em andamento, nos países da América Latina e Caribe, no período discriminado. Porém, as informações sistematizadas nesse quadro nos autorizam a atribuir uma certa identidade às políticas educacionais desses países, no final do século XX e início do século XXI, no sentido de que o Estado, reconhecidamente, imputa grande importância ao livro didático como fator privilegiado para a busca da qualidade na educação, dado o grande número desses programas implementados com essa finalidade.

Mas vale ressaltar que, mesmo apresentando a existência simultânea dos programas de livros didáticos na América Latina e no Caribe, sabemos que esses programas assumem formas variadas, dependendo das diferentes realidades dos países em que foram estabelecidos. Por vezes, os países dessa região são vistos como um grande bloco monolítico, sobretudo por apresentarem difíceis problemas decorrentes da grande desigualdade social da região, a par de suas diferenças históricas, culturais e sociais, como já foi visto anteriormente.

Brasil, México e Chile são os países que apresentam os mais tradicionais programas de distribuição de livros escolares da região³.

Llinás (2005) fez um estudo sobre a implantação e o desenvolvimento desses três programas, com o objetivo de subsidiar a implementação de um programa de aquisição e distribuição de livros didáticos na Argentina, que oferecesse condições de permanência, porque os programas existentes nesse país, até então, têm vigência preestabelecida, como pode ser visto no Quadro 5.1.

Assim, a autora apresenta que, tal qual no PNLD brasileiro, os programas de distribuição de livros didáticos do México e do Chile, inicialmente, só cobriam a educação primária. Com o passar do tempo, e a efetiva consolidação desses programas, os alunos de outros níveis de ensino da educação básica também passaram a ser contemplados com o recebimento dos livros didáticos, por meio da ampliação dos programas iniciais ou mesmo pela criação de novos programas. Segundo a autora, a distribuição de livros, nos três países, é universal para os alunos da educação pública, o que representa, no mínimo, 90% do total de matrículas desses países, no caso da educação primária.

³ Programa de Textos Escolares de Educación Básica y Media, no Chile; Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos – Conaliteg, no México, para a educação pré-escolar e primária; e o Programa Nacional de Livro Didático – PNLD, no Brasil.

Apesar dessas similitudes apresentadas, há diferenças substanciais no desenvolvimento desses três programas.

No caso do México, Llinás (2005, p. 78) especifica que há situações completamente diversas dependendo do nível de ensino atendido. No caso da educação pré-escolar (0 a 5 anos, mas obrigatória somente para as crianças de 4 e 5 anos) e primária (6 a 11 anos), o Estado editor distribui um livro único para cada disciplina e ano escolar, sem que exista nenhum processo de seleção prévia por parte do professor, uma vez que o Estado, por meio da Direção Geral de Materiais e Métodos Educativos (DGMME), da Secretaria da Educação, é o responsável pelo conteúdo dos livros para esses níveis de ensino. No caso do ensino secundário (12 a 15 anos), a autora ressalta que os livros didáticos são produzidos “pela indústria editorial nacional, porém especialistas da Secretaria da Educação, por meio da DGMME, os avaliam e selecionam alguns para compor um catálogo, que segue para as escolas para serem selecionados pelos docentes”.

No Chile, a produção dos livros é feita pela indústria editorial privada, com critérios pedagógicos e técnicos previamente especificados pelo governo, depois dessa etapa, os livros produzidos passam por uma seleção por parte da equipe governamental, que elege apenas duas opções de títulos para cada área e nível de ensino, que passam a compor um Guia, que segue para as escolas para subsidiar a escolha dos livros feita pelos docentes, ou seja, nas escolas os professores devem escolher uma, entre apenas duas opções.

Assim, podemos ver que tanto no caso do México, quanto no do Chile, o Estado tem presença fundamental na definição dos títulos que circulam por meio do programa estatal de livros didáticos desses países. Na comparação com o PNLD brasileiro, apesar da implementação da avaliação governamental dos livros didáticos como etapa desse programa, a liberdade de escolha do professorado é consideravelmente maior, dada a variedade de títulos ofertada para a seleção dos docentes, por meio do Guia de Livros Didáticos.

No tocante à regularidade desses programas, há um planejamento periódico de compra e reposição dos livros didáticos nos três países. No Chile, da mesma forma que ocorre no Brasil, há previsão de reutilização dos livros, por isso, no início do ano letivo, os alunos recebem os manuais de todas as disciplinas, mas devem devolvê-los ao término do ano escolar, para que possam ser utilizados por outros alunos no período posterior. Desse modo, no Chile são comprados livros não-consumíveis que têm

previsão de uso de quatro anos, momento em que efetivamente os livros podem ser trocados, porém há uma reposição a cada dois anos. Lembremos que, no Brasil, a previsão de uso dos livros é de três anos, porém no terceiro ano é feita uma reposição dos livros. No México, os livros são trocados anualmente, por isso são efetivamente doados aos alunos. Nos demais países da região, apesar da existência de programas variados de aquisição e distribuição de livros didáticos, estes não se consolidaram suficientemente a ponto de construir uma história que possibilitasse o estabelecimento de uma periodicidade.

Sobre a distribuição dos manuais, Llinás (2005, p. 82) observa que no México ela é feita totalmente pelo Poder Público; no Chile, 79% fica ao encargo do Poder Público, e 21% é feita por empresas terceirizadas (despacho e transporte), e, no Brasil, como já se viu, a entrega é feita totalmente pelos correios.

Por fim, a autora salienta que nesses três países, como em outros da América Latina e do Caribe, há também outros programas de distribuição de livros, como os voltados para bibliotecas, por exemplo.

Ao apresentar os principais problemas advindos dos três programas de distribuição de livros didáticos analisados, Llinás (2005, p. 83) ressalta que, no México, a falta de pluralismo, frente à imposição legal de livro único, editado pelo governo, para todas as disciplinas, na educação pré-escolar e primária, resulta numa centralização governamental excessiva, que implica um controle curricular extremado. Além disso, de acordo com a autora, também se registram denúncias de irregularidades na gestão dos recursos destinados ao programa de distribuição de livros escolares, por parte da Conaliteg.

No Chile há programas de formação para o uso dos livros didáticos recebidos pelas escolas, porém o monitoramento do uso desses livros feito pelo governo muitas vezes detectou que há repúdio do professorado ao uso dos manuais enviados pelo governo, manifestando-se na inutilização desses livros nas escolas. A hipótese mais provável para justificar essa rejeição da parte dos professores é em razão da falta de opção dada ao docente na etapa da adoção de tais livros, na medida em que ele só pode fazer sua escolha entre duas opções por disciplina, porque quem realmente faz a seleção dos livros existentes no mercado é a equipe governamental. No caso brasileiro, a autora apresenta que o maior problema do PNLD é a discrepância entre a avaliação da equipe governamental e a seleção feita pelos docentes, que recorrentemente escolhem os livros didáticos não-recomendados pelos especialistas do MEC.

Já entre os pontos favoráveis, Llinás (2005) considera que a efetiva institucionalização de programas de aquisição e distribuição de manuais escolares constitui um grande ganho, porque resulta no recebimento regular de maior quantidade de livros didáticos pelos alunos da rede pública. A avaliação dos livros didáticos comprados, feita pelo governo, assim como a participação dos docentes na seleção desses livros, que se dá de formas distintas nos diferentes países, e para os variados níveis de ensino, são apresentados pela autora como ganhos efetivos no processo de desenvolvimento desses programas. Por fim, a existência de formação do professor para o uso dos livros enviados para as escolas pelo governo, assim como o monitoramento do seu uso e a existência de programas complementares (para as bibliotecas, por exemplo) foram apresentados pela autora como importantes fatores a serem considerados na implementação de um programa de aquisição e distribuição de livro didático como política de Estado.

Llinás (2005, p. 87) conclui seu estudo manifestando-se favorável à implementação de um programa de distribuição de livros didáticos estável na Argentina, na medida em que atribui importância central ao livro didático no currículo desenvolvido na educação básica. Segundo a autora, “o livro de texto gratuito é um instrumento chave para assegurar o acesso à educação por parte de todas as crianças e jovens da Argentina”.

Assim, a implementação de um programa de distribuição de livros didáticos é uma política educacional que não só impacta diretamente no currículo desenvolvido na escola, como também é uma medida que impacta o mercado editorial, sobretudo pela quantidade de livros que nele circulam.

Podemos afirmar, então, que a importância do segmento dos didáticos na circulação geral dos livros na América Latina e Caribe é resultante, em grande parte, dos programas estatais existentes, porque os governos compram, regularmente, grandes volumes das editoras privadas.

Ressaltemos que a produção editorial na América Latina e Caribe é feita, basicamente, pela empresa privada. Exceto México, em que o Estado edita seus próprios livros para as escolas públicas, destacando-se que isso não é válido para a educação secundária, pois nos demais países da região, os livros são comprados das editoras privadas.

Schroeder (2005, p.85) discrimina que só 5 % das editoras na região são do setor público, e, se acrescêssemos a este as editoras vinculadas às universidades

públicas e aos organismos internacionais, ainda assim tal porcentagem ficaria baixa, por volta de 8%. O autor observa que a Comisión Nacional del Texto Gratuito (Conalitec), do México, é uma importante exceção à afirmativa anterior, visto que este organismo público se encarrega da edição e impressão oficiais dos livros didáticos, que são distribuídos gratuitamente aos alunos da educação primária desse país.

Uribe (2003) — ao trazer uma estimativa das cifras originárias do setor dos didáticos, tomando como fonte informações locais dos diferentes países da região, e considerando os valores gerados não só pelas compras governamentais (sem levar em conta os livros editados e distribuídos gratuitamente pelo governo mexicano), como também os originários por intermédio das instituições escolares privadas — nos possibilita ter uma perspectiva conjuntural das cifras que circulam em decorrência dos livros didáticos nessa parte do continente.

Tabela 5.4: População e estimativa de mercado de livros didáticos na América Latina e Caribe (2001)

Países	População (2000-2001) milhões de habitantes	Estimativa do mercado dos livros didáticos (em milhões de dólares)	%
Argentina	36.260.130	110,0	10,3
Bolívia	8.274.325	8,0	0,7
Brasil	169.799.170	493,0	46,0
Chile	15.116.435	27,1	2,5
Colômbia	42.105.000	45,9	4,3
Costa Rica	3.810.179	10,0	0,9
Equador	12.156.608	15,0	1,4
El Salvador	6.756.786	6,0	0,6
Guatemala	11.237.195	6,0	0,6
Honduras	6.076.685	1,0	0,1
México	97.483.412	197,4	18,4
Nicaragua	5.071.671	1,0	0,1
Panamá	2.839.329	4,0	0,4
Paraguai	5.163.198	3,0	0,3
Peru	25.932.929	15,0	1,4
Porto Rico	3.808.610	80,0	7,5
R. Dominicana	8.562.541	6,0	0,6
Uruguai	3.241.003	3,0	0,3
Venezuela	24.920.902	40,0	3,7
Total	488.616.107	1.071,0	100,0

Fonte: Dados organizados pela pesquisadora a partir de Uribe (2006); Moreno y Otero (2006) e IBGE (2000).

Lembremos que, em 2003, o segmento dos didáticos no Brasil representou 54% do faturamento global do mercado geral de livro no país, sendo esta cifra procedente, principalmente, das políticas públicas educacionais. De igual modo, essa relevância dos didáticos pode ser estendida para a maioria dos países da América Latina e Caribe, e teria de ser estudada localmente, para ser melhor dimensionada.

Podemos ter, porém, uma visão panorâmica por meio de Uribe (2003), que, ao sintetizar as informações sobre o mercado editorial na América Latina e Caribe, em 2001, verifica que o setor dos didáticos representou uma média de 48% das vendas do segmento dos livros, seguido de 25% das vendas obtidas pelos livros de interesse geral, 21% dos técnicos e científicos e 6% advindos da venda dos religiosos.

Cabanellas (2001), ao apresentar considerações sobre o mercado editorial latino-americano, observa que o mercado editorial brasileiro, com 410 milhões de exemplares e um faturamento na ordem de 2 milhões de dólares, representa 54% do mercado total da América Latina, sendo o maior da região; seguido por México, com 93 milhões de exemplares, que representa 20% das vendas da região; e Argentina, com 52 milhões de exemplares e um faturamento na ordem de 600 milhões de dólares, representando 12% desse mercado. Brasil, México e Argentina são, portanto, os maiores mercados da região, e, de acordo com a autora, são seguidos por Colômbia, Chile e Venezuela⁴.

Desse modo, se considerarmos os valores resultantes da circulação de livros didáticos, em 2001 (Tabela 5.4), e prospectarmos os valores dos outros segmentos dos livros por meio da densidade demográfica da região, não é de se estranhar que América Latina e Caribe, na década anterior, tivessem, mais uma vez, assistido ao desembarque maciço dos espanhóis no continente, que souberam aproveitar as vantagens da quase totalidade lingüística da região, para expandir o seu tradicional setor livreiro, entre empresas de outros setores.

A entrada dos editores espanhóis na América Latina e no Caribe, notadamente acentuada a partir do final da década de 1980, configura um mercado ibero-americano do livro, em que o protagonismo é assumido pelos espanhóis, como veremos a seguir.

⁴ Silva (2006) fez um estudo comparado acerca da concepção de História presente nos livros didáticos destinados ao ensino médio, líderes de venda no Brasil, na Argentina e no México. Interessante observar que a autora também nos apresenta um panorama desses mercados, guardadas as proporções de seu objetivo.

5.3 O protagonismo dos editores espanhóis no espaço ibero-americano do livro

Os programas estatais de livro didático nos países da América Latina e do Caribe, que, na década de 1990, em sua grande maioria, contam com financiamento internacional, caracterizam essa região como um atraente mercado para as editoras desse segmento. Neste caso, como já se disse, chama a atenção a presença das editoras espanholas na região.

De acordo com Uribe (2006, p. 58), as editoras espanholas são as que têm maior presença em um maior número de países da América Latina e do Caribe, seguidas das editoras norte-americanas e poucas do México, da Colômbia e da Argentina. Há, também, algumas outras editoras européias que têm presença na região, como o grupo alemão Bertelsmann, o grupo francês Lagardère e a inglesa Oxford University Press, dentre outras, são alguns exemplos das editoras mais fortemente estabelecidas.

De qualquer forma, o autor aponta que das 33 editoras mais importantes da região, 17 são originárias da Espanha. A contrapartida não procede, isto é, poucas editoras latino-americanas têm presença na Espanha, e mesmo na própria região, a presença dessas editoras não se equipara à das editoras espanholas.

México é o país que concentra o maior número de filiais de editoras de diferentes países, provavelmente por sua posição geográfica, por ser o segundo maior mercado da região, e por ter o espanhol como língua oficial. Uribe (2006) destaca que há 28 editoras estrangeiras com sede nesse país, ao passo que também é o país com maior número de editoras nacionais com presença em outros países, visto que cinco editoras mexicanas têm filiais na América Latina, e algumas na Espanha (Fondo de Cultura Económica, Limusa, Diana, Alfaomega e Trillas).

Océano, Santillana e Planeta são as editoras mais importantes da região da América Latina e do Caribe, todas de origem espanhola.

No ramo dos livros didáticos, o Grupo Prisa, maior grupo de comunicações da Espanha, por meio da Editora Santillana, é o que concentra maior número de filiais na América Latina e Caribe, e será objeto detalhado de nossa atenção, devido à sua entrada consistente no Brasil, à liderança que tem na região, assim como pelas estratégias de marketing de que se vale. Entre estas, chamam a atenção ações que têm a formação de professores como alvo, e também as que legitimam, para países da América Latina, o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), que é um programa de avaliação comparada, desenvolvido e coordenado internacionalmente pela Organização

para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), havendo em cada país participante uma coordenação nacional. No Brasil, o PISA é coordenado pelo Inep⁵.

De qualquer forma, é necessário destacar que o setor editorial espanhol tem uma potente organização corporativa, que, além de tudo, recebeu expressivo impulso governamental para a expansão de suas empresas nas décadas de 1980 e 1990.

Merece especial atenção, também, o fato de o Brasil, apesar de representar o maior mercado da região, ter sido praticamente o último país em que o empresariado espanhol se estabeleceu, a partir de meados da década de 1990. No nosso entendimento, o rastro histórico da colonização justificaria esse fato, dadas as diferenças culturais estabelecidas, principalmente no que tange à língua pátria. É claro que temos de considerar, também, que projetos político-econômicos governamentais ainda não haviam favorecido tal ingresso.

As condições para a superação dos entraves anteriormente mencionados foram construídas no governo de Fernando Henrique Cardoso. Não só por meio da implementação de uma política de abertura ao capital internacional, devidamente aproveitada pelos espanhóis, que entraram no país principalmente por meio das privatizações, ficando ao lado dos norte-americanos no que concerne aos investimentos estrangeiros no Brasil, como também porque, nesse governo, criaram-se condições para a obrigatoriedade do ensino do espanhol no país.

Assim, defendemos que o ingresso dos editores espanhóis no Brasil se daria em condições diferentes das que se aplicam à entrada desses empresários nos demais países da região, como veremos oportunamente.

De momento, como já se disse, vale considerar que no final da década 1990, grandes grupos editoriais espanhóis já estavam com presença consolidada na região da América Latina e Caribe, estando atentos para a vinculação entre circulação de livros didáticos x políticas públicas x financiamento internacional.

Melchor (2000, p. 111), assessor técnico do Instituto Espanhol de Comércio Exterior (ICEX), na Embaixada da Espanha, em Washington, por ocasião do III

⁵ Em 2003, participaram do PISA 250 mil adolescentes com 15 anos de idade, de 41 países, sendo 30 deles membros da OCDE e os demais, convidados. Da América Latina, participaram Brasil, Uruguai e México. Na escala geral, os países ficaram distribuídos em três faixas, segundo seus desempenhos na prova. A elite é formada por 17 países, com pontuações entre 509 e 550. São eles: Hong Kong, Finlândia, Coréia, Países Baixos, Liechtenstein, Japão, Canadá, Bélgica, Macau, Suíça, Austrália, Nova Zelândia, República Tcheca, Islândia, Dinamarca, França e Suécia. (Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/imprensa>>. Acesso em: 7 dez. 2004)

Congresso dos Editores, expôs aos participantes do evento que parte considerável dos empréstimos feitos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a América Latina, tinham como destinação a Educação.

Observou que a operacionalização desses empréstimos, depois de aprovados pela diretoria do Banco (aqui, ressaltou que, no momento de sua explanação, o BID tinha como diretor o espanhol Álvaro Rengifo), passava a ser feita pela representação do Banco no país que recebera a concessão, uma vez que o BID tem, em todos os países devedores, representação com especialistas setoriais, que, na sua ótica, são os que melhor conhecem o desenvolvimento dos projetos, quais as datas mais próximas para licitações e se há algum problema para o seu desenvolvimento.

Melchor explicou, então, que o BID se vale de uma agência executora para preparar os documentos de licitação, receber e analisar ofertas e para dar andamento aos encaminhamentos para o desenvolvimento do processo. Assim, na preparação dos empréstimos, há consultores que auxiliam na definição dos programas a serem desenvolvidos. Tais profissionais podem ser contratados com fundos administrativos do Banco, ou com fundos que os países disponibilizam para que contratem consultores de seus países.

Em face disso, expôs que o governo espanhol investe tanto no Banco Mundial, como no BID, por meio de um fundo para essa consultoria, ou seja, um fundo destinado para que essas agências internacionais contratem espanhóis para auxiliarem na preparação dos programas objetos dos empréstimos. Especificou que para essa finalidade, no caso do Banco Mundial, a Espanha tinha 3 milhões de dólares na Corporação Financeira Internacional, um milhão no World Bank Institute e outro fundo de 3 milhões no BID, e que essas quantias eram mais ou menos anuais, uma vez que são repostas quando esgotadas.

Melchor, que é, como já foi mencionado, assessor técnico do ICEX na Embaixada da Espanha, em Washington, solicitou, então, auxílio aos editores espanhóis, para a indicação de consultores, explicando que a presença destes profissionais no BID e BM resulta em vantagem competitiva dos editores espanhóis nos programas de livro didáticos financiados aos governos da América Latina e Caribe, por intermédio do BM e do BID:

Seria, então, de muita utilidade que pudessem nos auxiliar a identificar uma lista de currículos de consultores espanhóis, para que possamos colocá-los à disposição do Banco para que possam ser contratados. Não resta dúvida, aqui, que se um consultor espanhol prepara o componente de livros didáticos, a

empresa espanhola tem uma certa vantagem sobre se for preparado por um chileno, um norte-americano ou um italiano (Merchor, 2000, p.112).

Entre outras considerações, Melchor ressaltou a importância dada pelo BID e pelo Banco Mundial aos projetos de livros didáticos na América Latina, reforçando o que já vimos anteriormente, na medida em que o Banco Mundial considera, com base em estudos, que o investimento nesses insumos é mais rentável do que o investimento em salário de professores, ou na diminuição de número de alunos por sala, embora o Banco tenha interesse em apoiar projetos que também considerem essas perspectivas. Além disso, ressaltou que no caso de informações sobre *livros didáticos*, o ICEX conta com qualquer informação sobre projetos, licitações que se produza no mundo, tanto sobre os financiamentos do BID e do Banco Mundial, como também de outros bancos regionais, etc.

Em face do já exposto em termos do envolvimento das editoras e das agências internacionais no mercado editorial, podemos retomar os principais fatores que fazem da região da América Latina e do Caribe um mercado privilegiado para os editores espanhóis de livros didáticos.

O primeiro deles é que, na década de 1990, muitos desses editores já estavam solidamente instalados na região. Em segundo lugar, porque, efetivamente, a maior parte dos países da América Latina e Caribe conta com financiamento internacional, que privilegia programas de livros didáticos abrangentes, visto terem como objetivo o atendimento de variados níveis de ensino da educação pública desses países.

Além disso, tais editores contam com um potencial de informações privilegiadas referentes à existência e direcionamento desses empréstimos, como pode ser observada na fala do assessor do ICEX.

Por fim, há sempre a possibilidade de uma intervenção efetiva no direcionamento dos empréstimos, se levarmos em conta, mais uma vez, o discurso do profissional do ICEX acerca dos fundos de investimento para a indicação de consultores espanhóis.

Ora, aqui temos uma dimensão muito ampla da economia e da política do currículo, pelo viés do livro didático, dada numa perspectiva que relaciona políticas governamentais para o livro escolar de vários países da América Latina e do Caribe, financiamento internacional e interesses do Estado e do empresariado espanhol.

O amparo governamental espanhol para a expansão de seu empresariado, aliado à forte organização corporativa da indústria editorial espanhola, que nas últimas décadas do século XX se instala de forma expressiva nos países da América Latina e do Caribe, estabelecem o já citado *mercado ibero-americano do livro*, construído por instâncias desigualmente posicionadas, ou seja, são evidentes as diferenças dos países que compõem esse mercado.

Convém enfatizar que, ao nos referirmos a *mercado ibero-americano do livro*, estamos desconsiderando Portugal, que, apesar de toda vinculação histórica com o Brasil, não tem participação ativa nos processos aqui analisados, já que nem se encaixa no *bloco* dos países em desenvolvimento da América Latina e do Caribe, nem tem o protagonismo da Espanha, nos anos de 1990, passando a ser o país que, na Europa, faz a interlocução com a América Latina e Caribe, principalmente por intermédio de seu empresariado de vários segmentos⁶.

Nesse contexto de forte presença espanhola na região da América Latina e do Caribe, há uma considerável produção empenhada em mapear e analisar esse espaço ibero-americano do livro, sob duas perspectivas, que merecem ser destacadas, visto que há finalidades e objetivos diferentes por parte das instituições que estão protagonizando a construção desse arsenal de informações.

5.4 Centros privilegiados de informações sobre o mercado ibero-americano do livro

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, foram organizados vários eventos, em que foi priorizada a temática do espaço ibero-americano do livro, e, a partir deles, foi gerada uma interessante produção de textos sobre o assunto. Além disso, foram realizados estudos focais sobre esse tema. Tal produção advém,

⁶ Gomes, Lourenço e Martinho (2005) ressaltam que o mercado editorial português se caracteriza fundamentalmente por ser pequeno e frágil, na medida em que nenhuma das editoras existentes assume notoriedade comparável a qualquer das editoras mais significativas da Europa. Ressaltam que só em meados do século XX, ao lado das empresas familiares, chegam os grandes grupos que trazem o fenômeno da concentração ao país. Bertelsmann, Planeta e Ediclube são alguns exemplos da entrada dessas multinacionais no pequeno mercado nacional português. Além disso, há as limitações do mercado externo português, sobretudo nos países de língua oficial portuguesa, sendo que os autores fazem ainda referências às limitações econômicas e à instabilidade política dos países africanos de língua oficial portuguesa, mas não mencionam o Brasil. Por fim, os autores salientam também os fracos índices de leitura de Portugal, que é diminuta se comparada com outros países europeus. Apesar disso, em Schroeder (2006) podemos aferir que Portugal exporta (em pouca quantidade) livros para 58 países, muito em consequência da divulgação de seus autores. Para se ter uma dimensão comparativa, Espanha exporta livros para 142 países.

prioritariamente, de instituições vinculadas a dois centros de poder, que não são excludentes, pelo contrário, muitas vezes se articulam, mas ao que tudo indica, essas organizações têm finalidades e papéis diferentes.

De um lado, temos o Centro Regional para o Fomento do Livro na América Latina e no Caribe (Cerlalc) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), e, por outro lado, temos estudos e eventos originários da considerável organização do governo e empresariado espanhol que, notadamente a partir do final da década de 1980, começam a produzir, de forma recorrente, levantamentos estatísticos e qualitativos do seu próprio mercado, assim como de outros, sobretudo dos países da América Latina e do Caribe, por causa do movimento de expansão de seu empresariado para esta região.

O Cerlalc foi criado em 1971, a partir de um acordo de cooperação internacional entre o governo da Colômbia e a Unesco, e tem sede em Bogotá⁷. Portanto, é um organismo ibero-americano e intergovernamental, e passou, desde a sua criação, a assumir um papel que antes era prioritariamente da Unesco.

O Cerlalc e a Unesco, há décadas, organizam encontros regionais com os representantes governamentais e do setor privado do mercado editorial dos países da região ibero-americana. Também são responsáveis pelo levantamento, organização e divulgação de informações procedentes de diferentes instâncias do livro dos países da América Latina e do Caribe, principalmente oriundas de levantamentos governamentais locais e do setor privado, este, normalmente representado pelas câmaras do livro existentes nesses países. Cerlalc em primeiro plano, mas sempre com a Unesco ao lado, foram instituições importantes na assessoria para elaboração e implementação de diversas *leis do livro* nos países da região, em especial na década de 1990.

O Cerlalc, na sua própria definição, tem como objetivo o desenvolvimento e a integração da região por meio da construção de sociedades leitoras, por isso, seus esforços se concentram no fomento da produção e circulação do livro, assim como na promoção da leitura e escrita. Cooperar e dá assistência técnica aos países na formulação e aplicação de políticas públicas, gera conhecimento e a partir disso divulga informação especializada.

Com o objetivo de levantar e dar um tratamento sistemático para as informações dos diferentes países da região, o Cerlalc criou o Servicio de Información Estadística

⁷ Em 2007, são membros do CERLALC todos os países ibero-americanos e do Caribe, de língua hispano-portuguesa, sendo Portugal o último país a aderir, no ano de 2005.

Regional (SIER), que produz estatísticas atualizadas sobre a produção editorial, seu comércio exterior e as tendências de mercado, assim como sobre outros dados para aqueles que desejam desenvolver atividades empresariais e institucionais relacionadas com o livro nos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai, Venezuela.

Os interlocutores do Cerlalc são os governos (sobretudo por intermédio dos Ministérios da Educação e da Cultura), e também a iniciativa privada, por meio, principalmente, de suas organizações de classe (câmaras do livro, associações e organizações profissionais). Desde a sua constituição, o Cerlalc se solidifica como grande centralizador de informações sobre o mercado editorial dos países da América Latina e do Caribe, e investe na construção de critérios comuns de pesquisa, principalmente por meio do SIER, para que o tratamento comparativo das informações possa ter cada vez mais precisão.

No início do século XXI, observamos que importantes publicações do Cerlalc contam com patrocínio da Federación de Grêmios de Editores da Espanha (FGEE), do Grupo Iberoamericano de Editores (GIE)⁸ e do Ministério da Cultura da Espanha, como foi o caso do interessante *Panorama de la edición en Iberoamérica: el espacio del libro*, publicado em 2006.

A vinculação privilegiada do empresariado espanhol do livro com os organismos que controlam a informação sobre o setor editorial ibero-americano, aliado ao considerável fomento do governo espanhol ao seu setor livreiro, situação esta que não encontramos, na mesma proporção, em nenhum país da América Latina e do Caribe, certamente são fatores, entre outros, que nos ajudam a entender a sólida entrada, e posterior permanência, dos editores espanhóis na região da América Latina e do Caribe.

⁸ Todas as Câmaras do Livro da região ibero-americana encontram-se associadas ao Grupo Iberoamericano de Editores – GIE. Cabanellas (2001, p.14) afirma que em todos os países da região há uma Câmara do Livro, que cumpre uma tarefa fundamental, na medida em que integra editores, distribuidores e livreiros, em sua grande maioria. Esses órgãos se encarregam de organizar as feiras de livros nacionais e participam das internacionais, e, em alguns casos, essas câmaras do livro também administram o ISBN, são os gestores naturais da legislação e têm a responsabilidade de ações de capacitação dos profissionais do setor.

5.5 A expansão das editoras espanholas para a América Latina e Caribe

O apoio do governo espanhol para a sua indústria editorial, ao que tudo indica, está inserido num rol de medidas adotadas pelo Estado para as atividades culturais da Espanha em geral, que tiveram como marco um estudo desenvolvido pelo Ministério da Cultura, em 1987, que resultou num *informe preliminar* denominado *A cultura como atividade econômica na Espanha*.

Este informe preliminar do Ministério da Cultura da Espanha (1987) foi elaborado por uma equipe coordenada pelo sociólogo José Luis de Zárraga Moreno, com o objetivo de analisar e descrever como estavam se desenvolvendo as atividades econômicas da Espanha nos diversos campos da cultura, no final da década de 1980. Tal informe tinha a finalidade de diagnosticar os problemas que afetavam tais atividades, para implementar políticas adequadas para a sua melhoria, incluindo-se aí o adequado levantamento e organização dos dados existentes.

Assim, as atividades culturais foram classificadas segundo sua natureza de produção e o tipo de produto que geravam, e foram consideradas três grandes categorias, com suas respectivas subcategorias, a saber:

1) *Artes*: teatro, música, folclóricas, circo, touradas, artes plásticas, artesanatos e desenho industrial;

2) *Indústrias culturais*: indústria do livro, cinema (rádio, tv e novos meios telemáticos), vídeo, indústria fonográfica, fotografia, informática de aplicação cultural;

3) *Serviços culturais*: turismo cultural e animação cultural.

O estudo detalhado de todas essas atividades culturais constitui o já mencionado informe preliminar *A cultura como atividade econômica na Espanha*.

No caso específico da indústria do livro, Luis Larroque, então diretor do gabinete do Ministério da Cultura da Espanha (MCE), em 3/03/1987, remeteu esse informe preliminar para Juan Manuel Velasco Rami, então diretor-geral do Livro e Bibliotecas, enviando juntamente uma carta com explicações acerca da produção e das finalidades do estudo anexado.

Nessa carta Larroque salientou ser esse um estudo geral acerca da indústria cultural espanhola, e, portanto, continha uma parte específica do setor do livro. Solicitou, então, a opinião de Velasco Rami para que o Ministério da Cultura pudesse tomar decisões em decorrência dos projetos contidos no referido estudo, a fim de subsidiar a implementação de políticas públicas de fomento ao setor.

Não temos a resposta de Velasco Rami nem para essa carta, tampouco temos suas considerações acerca do estudo enviado por Larroque. Apesar disso, a correspondência acima mencionada, assim como as informações contidas no informe preliminar *A cultura como atividade econômica na Espanha*, nos dão fortes indícios de ser este o ponto de partida para a organização estratégica do governo espanhol tanto para investir na produção de informação sobre a indústria editorial nacional e internacional - neste caso, com vistas a impulsionar a expansão dessas indústrias, como também para fazer da língua espanhola um ativo econômico, em especial para a América Latina.

Nesse informe preliminar, foi ressaltado que os dados existentes sobre as atividades culturais existentes na Espanha eram deficitários. Apesar disso, dentre as indústrias culturais espanholas, as atividades do setor do livro eram as que possuíam as informações estatísticas mais amplas, e com as melhores fontes, devido ao tradicionalismo do setor editorial do país, mesmo assim, foi destacada a discutível confiabilidade de alguns desses dados existentes. De qualquer forma, as estatísticas oficiais (depósito obrigatório do livro e ISBN) complementadas por informações oriundas das diversas associações vinculadas a esse setor forneciam os dados básicos sobre a produção e circulação do livro na Espanha.⁹

Porém, no informe preliminar destacou-se que, apesar de existirem as fontes anteriormente citadas, os dados sobre o mercado interior do livro eram escassos, e que as pesquisas sobre o hábito de leitura e comportamento cultural existentes tinham objetivos muito limitados, e por isso não forneciam dados suficientes para subsidiar a implementação de políticas públicas de resultados.

⁹ O ISBN - International Standard Book Number - é um sistema internacional padronizado que identifica numericamente os livros segundo o título, o autor, o país, a editora, individualizando-os inclusive por edição. Utilizado também para identificar *software*, seu sistema numérico é convertido em código de barras, o que elimina barreiras lingüísticas e facilita a sua circulação e comercialização. Criado em 1967 por editores ingleses, passou a ser amplamente empregado tanto pelos comerciantes de livros quanto pelas bibliotecas, até ser oficializado, em 1972, como norma internacional pela International Standard Organization - ISO 2108 - 1972. O sistema ISBN é controlado pela Agência Internacional do ISBN, que orienta, coordena e delega poderes às *Agências Nacionais* designadas em cada país. A Agência Brasileira, com a função de atribuir o número de identificação aos livros editados no país, é, desde 1978, a Fundação Biblioteca Nacional, a representante oficial no Brasil. O fundamento do sistema é identificar um livro e sua edição. Uma vez fixada a identificação, ela só se aplica àquela obra e edição, não se repetindo jamais em outra. A versatilidade desse sistema de registro facilita a interconexão de arquivos e a recuperação e transmissão de dados em sistemas automatizados, razão pela qual é adotado internacionalmente. O ISBN simplifica a busca e a atualização bibliográfica, concorrendo para a integração cultural entre os povos. Disponível em: [http://www.bn.br/bnPortal/site/pages/servicosProfissionais/agencia ISBN/isbn.htm](http://www.bn.br/bnPortal/site/pages/servicosProfissionais/agencia%20ISBN/isbn.htm) >. Acesso em: 01 jun. 2007.

Igualmente se relevou, nesse informe preliminar, que a informação sobre o mercado hispanofalante, que constituía o âmbito natural da atividade econômica exterior da maior parte dos setores culturais, era “extremamente pobre”. Destaca-se, então, que do ponto de vista de qualquer outra atividade econômica (além da indústria do livro e da própria língua espanhola), a importância desse mercado seria decisiva para todas as outras atividades culturais, a médio e longo prazo, e essa importância deveria ser multiplicada se fossem considerados fatores extra-econômicas. Desse modo, é considerado que seria necessário desenvolver um trabalho específico por ocasião do quinto centenário do descobrimento da América (que seria em 1992), “sentando as bases para corrigir o desconhecimento atualmente existente em nosso país sobre o mercado hispano-americano, no campo específico da cultura como atividade econômica” (MCE, 1987, p.48).

Assim, há várias propostas para o desenvolvimento de cada setor cultural, e é destacada a intenção de o governo espanhol investir na elaboração de um *Programa de Investigações*, de modo a reunir informações dos diversos setores da cultura, a fim de estabelecer métodos para renová-las periodicamente. Afirma-se, então, que esse programa de investigações teria como marco o informe preliminar *A cultura como atividade econômica na Espanha* (MCE, 1987).

Cumprindo, então, os objetivos manifestos nesse informe preliminar, desde 1988, o Ministério da Cultura passou a editar, anualmente, um *Panorama da Edição Espanhola*, publicações estas que se articularam com várias outras iniciativas do governo espanhol para o fomento da indústria e comércio do livro no país.

Desse modo, a produção de informação sobre o seu próprio mercado editorial é uma prática fortemente instaurada na Espanha da década 1990. Vale considerar que no próprio segmento editorial o contraste entre antes e depois de 1988 é destacado, como podemos ver na citação abaixo:

Era uma vez uma indústria editorial absolutamente opaca...cuja realidade quantitativa estava à mercê da opinião do mais ousado, que frequentemente não coincidia com o mais informado, nem com o mais rigoroso. No setor editorial, as informações descritivas eram escassas, impossibilitando a elaboração de análises críticas que poderiam subsidiar a elaboração de perspectivas e projeções; e que também pudessem permitir o conhecimento da realidade econômica da edição. Empresas e responsáveis editoriais tinham verdadeira obsessão em proteger qualquer dado que pudesse oferecer a mais mínima pista para esta compreensão (FGEE, 2000, p.7).

De acordo com os dados apresentados em *Dez anos de comércio interior do livro na Espanha:1988-1998* (FGEE, 2000), essa situação “opaca” começou a ser alterada em 1988, quando a própria FGEE, com o apoio da Direção Geral do Livro do Ministério da Cultura da Espanha, e depois de outras instituições, iniciou uma série de estudos sobre *o mercado interior do setor editorial*, destacando-se aí, como já se disse, a iniciativa governamental de publicar o *Panorama da Edição Espanhola*, desde 1988.

De lá para cá, a FGEE (2000) considera que, além do esforço governamental, também houve uma mudança radical na mentalidade dos editores, o que propiciou uma série de ações e estudos de maior ou menor importância, como a organização de encontros na Universidade Menendez y Pelayo, a realização de pesquisas voltadas para os hábitos de leitura, de práticas e consumo cultural dos espanhóis, de estudos de mercado promovidos pela Federación de Asociaciones Nacionales de Distribuidores de Ediciones (FANDE) e pela Confederación Española de Gremios y Asociaciones de Libreros (CEGAL), além da organização de Congressos de Editores, entre outras iniciativas.

Além disso, no âmbito das relações internacionais, passou a ser produzida uma série de documentos e levantamentos sobre os países da América Latina e do Caribe, provenientes dos Ministérios da Economia e das Relações Internacionais da Espanha, com o objetivo de dar assessoria às empresas com interesse em exportar, e/ou expandir seu negócio para essa região.

Nessa mesma direção, e dando seqüência à iniciativa governamental já citada no informe preliminar (MCE, 1987) de fomento ao idioma, há a visível organização de várias instituições espanholas cujo objetivo é a expansão do idioma espanhol mundialmente, principalmente porque este vem sendo considerado, cada vez com mais intensidade, como importante ativo econômico da Espanha.

Assim, com o objetivo de refletir sobre essa perspectiva do idioma, entre outros propósitos, foram promovidos quatro Congressos Internacionais da Língua Espanhola pelo Instituto Cervantes (1992 a 2004), que é uma instituição pública espanhola, criada pela Lei 7/1991, com objetivos de fomento ao idioma e da cultura espanhola tanto no Brasil, quanto no mundo¹⁰.

¹⁰ Congresso Internacional de Sevilla (Espanha, 1992); Congresso Internacional de Zacateas (México, 1997); Congresso Internacional de Valladolid (Espanha, 2001) e Congresso Internacional de Rosário- (Argentina, 2004).

A sede do Instituto Cervantes é em Madri e em Alcalá, mas o instituto tem centros em quatro continentes. Os planos gerais do Instituto Cervantes são aprovados por representantes do Ministério de Assuntos Exteriores, da Educação e Ciência, da Cultura, e da Economia e Fazenda da Espanha, assim como do patronato (cujo presidente de honra é o rei da Espanha, e a presidência executiva é do presidente do governo espanhol).

Os congressos promovidos pelo Instituto Cervantes reuniram especialistas, representantes governamentais, representantes de órgãos públicos e privados, editores e diversos profissionais vinculados aos livros e às letras de diversos países ibero-americanos, e o conjunto dos textos apresentado nesses eventos traz estudos variados dos mercados editoriais, estudos estatísticos, dados sobre a expansão do espanhol no mundo, entre outros assuntos, que nos possibilitam, além do acesso aos próprios dados, conhecer o discurso dos diferentes sujeitos efetivamente envolvidos na educação e cultura dos países ibero-americanos.

Além desses congressos, o Instituto Cervantes organiza, desde 1998, um anuário chamado *El español en el mundo* que visam dar elementos para o conhecimento do idioma no mundo, assim como para a expansão tanto da língua, como da cultura espanhola. Por isso, os alvos desses estudos são países em que o espanhol não é língua oficial, sendo o Brasil e os Estados Unidos, no caso das Américas, os grandes focos que observamos, tanto nos congressos, como nas publicações, entre todos os outros países de fala não hispânica.

Veremos, no próximo capítulo, que outras empresas espanholas, que não estão no rol das indústrias culturais, como o Banco Santander e a Telefônica, também passaram a promover eventos e a patrocinar estudos acadêmicos com o objetivo de expandir a língua e a cultura espanhola no mundo, resultando em uma série de publicações que mapeiam o mercado brasileiro e norte-americano, entre outros. No caso da expansão do idioma espanhol, o Brasil aparece como um grande desafio do empresariado e governo espanhol, diferindo-se dos demais países da América Latina e do Caribe por ter o português como idioma oficial.

Veremos também que, apesar de todos os vizinhos brasileiros serem hispanofalantes, quando a língua espanhola entra no currículo oficial do Brasil, mesmo com o advento do Mercosul, são as editoras e os institutos oriundos da Espanha que estão fortemente organizados no país.

Capítulo VI - A presença espanhola no Brasil e sua vinculação com as políticas culturais e educacionais do país

6.1 Cultura e educação no Brasil e nos demais países da América Latina: a presença espanhola nos anos de 1990

Na história recente do Brasil, dos anos 1970 até o final da década 1990, a produção de livros didáticos para a educação básica do país era impressa localmente, num mercado editorial concentrado, eminentemente nacional e de cunho familiar, salvo raras exceções. Editoras multinacionais não tinham impacto nesse segmento, diferentemente do que ocorria em vários países da América Latina, que já contavam com a forte presença de editoras espanholas, como já se disse.

Um dos motivos para esse panorama é que o idioma oficial do Brasil é o português, sendo esse um dos fatores que o diferencia da maior parte dos demais países da América Latina, que têm o espanhol como língua pátria. Apesar disso, o Brasil sempre foi considerado um mercado atrativo para o capital internacional, tanto pela sua densidade demográfica (188,3 milhões de habitantes, pelos dados do IBGE de fevereiro de 2007) quanto pelo seu potencial econômico. Além do mais, o monolingüismo do país é uma vantagem, visto que em vários países há dialetos e variantes lingüísticas¹.

No rastro da crescente organização dos países em blocos econômicos, foi criado o Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 26/03/1991, que reuniu Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai². Este fato seria uma alternativa para redimensionar o ensino da língua espanhola no Brasil, visando a uma maior integração com os países vizinhos.

A criação do Mercosul apresenta um duplo movimento, o da resposta ao realinhamento mundial dos países em grandes blocos econômicos e comerciais (União Européia - UE, Associação do Livre Comércio da América do Norte - NAFTA e

¹ Apesar da reconhecida unidade lingüística brasileira, vale ressaltar que de acordo com o censo lingüístico de 2003 (apud Celada e Rodrigues, 2005) outras 191 línguas vivas convivem no território, sendo 170 delas ameríndias e faladas por 155.000 indígenas, o restante corresponde a imigrantes que se estabeleceram no país ao longo do século XX e mantiveram o idioma, daí o alemão (falado por 1.5 milhões de pessoas) o italiano (por 500.000) e o japonês (por 380.000) serem numericamente expressivos.

² Mercosul é a União Aduaneira (livre comércio intrazona e política comercial comum) entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, instituída pela assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991. O aprofundamento do processo de integração, com a consolidação do livre comércio e da política comercial comum na região, pretendem alcançar, no futuro, um Mercado Comum, que é o estado de integração econômica que compreende a União Aduaneira e o livre movimento de fatores produtivos (capital e trabalho). Atualmente, há outros países associados ao Mercosul: Bolívia (desde 1997); Chile (desde 1996); Colômbia (desde 2004); Equador (desde 2004); Peru (desde 2003) e a Venezuela (desde 2004). (Disponível em: <<http://www.mercosul.int/msweb>>. Acesso em: 15 fev. 2006)

Associação de Nações do Sul Asiático - ASEAN), mas também implica um movimento de regionalização.

Canclini (1999) observou que, mesmo quando os acordos de liberação comercial não incluem a cultura na agenda de negociação, como o NAFTA, firmada pelo México, Estados Unidos e Canadá, a intensificação dos intercâmbios está favorecendo convênios entre empresas editoriais e de televisão entre esses países.

No que tange ao mercado editorial brasileiro, Mccarthy (1997) apontou que o contexto do Mercosul oferecia uma oportunidade histórica para a editoração brasileira, que teria a oportunidade de abandonar seu isolamento tradicional e abrir novos horizontes em países vizinhos.

No caso do Mercosul, a educação como amálgama para o desenvolvimento da integração econômica e cultural foi sinalizada desde o início da articulação entre os quatro países do Cone Sul, pois em dezembro de 1991, por meio da Resolução 7/91, foi criado o Setor Educacional do Mercosul (SEM), com assinatura dos respectivos ministros da Educação. Nesse momento, foi feito o Plano Trienal para a integração educativa, definido em três programas: Formação de Consciência Cidadã Favorável ao Processo de Integração, Capacitação de Recursos Humanos e Compatibilização e Harmonização dos Sistemas Educacionais. Para isso, foram enfatizadas as necessidades de aprendizagem recíprocas dos idiomas oficiais do Mercosul (português e espanhol), da difusão de informações sobre benefícios e resultados esperados dos processos de integração, da busca de mecanismos que facilitassem as transferências escolares em todos os níveis de ensino e da utilização curricular comum das disciplinas de História e Geografia.

Apesar desse plano de intenções, as relações do Brasil com seus vizinhos regionais, no âmbito da educação e cultura, por conta do Mercosul Educacional, foram canalizadas para levantamentos estatísticos, comunicação e divulgação das informações acerca dos diferentes sistemas educativos dos países participantes (Brasil, 2005), e, no caso da educação superior, houve um visível avanço, que é passível de ser contemplado em várias perspectivas (Neves e Morosini, 1995; Velloso et al., 1998; Trindade & Blanquer, 2002), mas nosso foco se manterá na educação básica do país.

Na perspectiva de ações efetivas que impulsionassem o ensino recíproco dos dois idiomas nos países integrantes do Mercosul, pouco foi efetivado. Nesse sentido, podemos citar o Projeto *Escolas sem Fronteiras*, que alcançou algumas escolas de educação básica fronteiriças entre Brasil e Argentina, com ensino bilíngüe. No plano de

ação 2006-2010 resultante da XXXI reunião de ministros da Educação do Mercosul, ocorrida em Belo Horizonte - MG, em dezembro/2006, foi decidida a ampliação desse projeto para os outros países integrantes do Mercosul.

Enfim, objetivos de difusão dos idiomas português e espanhol de modo recíproco, assim como de integração cultural entre os países membros, foram manifestados de forma recorrente desde o início do Mercosul, mas, no que diz respeito à educação básica, poucas ações foram implementadas efetivamente até 2005.

Assim sendo, quando em 5/08/2005 é sancionada a Lei Ordinária 11.161 que oficializa a obrigatoriedade da oferta do espanhol nas escolas do ensino médio do Brasil, veremos que houve uma conjunção de fatores políticos e socioeconômicos que vão muito além do Mercosul e que subsidiaram novas relações históricas para que isso acontecesse. São eles a própria expansão do espanhol no mundo, devido às imigrações (sobretudo para os Estados Unidos), a entrada das multinacionais espanholas no país e os esforços de fomento ao idioma no Brasil, oriundos tanto do empresariado quanto do governo espanhol.

Reyero (2001), vice-presidente do Instituto Espanhol de Comercio Exterior - ICEX, vinculado ao Ministério da Economia, ao apresentar uma comunicação no II Congresso Internacional da Língua Espanhola, evento este promovido pelo Instituto Cervantes em Valladolid (Espanha, 2001), salientou que o principal ativo econômico da Espanha é a língua, sendo sua promoção considerada uma política de Estado, que deveria se converter num esforço único.

Assim, Reyero ressalta que o Estado espanhol priorizou o investimento na promoção exterior das indústrias relacionadas com a língua espanhola, em razão da importância econômica das mesmas. Tais indústrias foram consideradas prioritárias no Plano de Internacionalização apresentado em 2000.

Outrossim, Reyero explica que a expressão *espanhol como recurso econômico* foi cunhada pelo ICEX em 1995, e estava muito satisfeito que o Instituto Cervantes tivesse optado pela mesma expressão como um tema central de debates do Congresso de Valladolid.

Reyero, então, ressalta que tal expressão foi criada para abarcar todos os setores relacionados com a língua espanhola: editorial, audiovisual, música, serviços educativos (ensino do espanhol como língua estrangeira e ensino em espanhol para estrangeiros), novas tecnologias relacionadas com a língua e os meios de comunicação. Dessa forma,

Reyero destaca as características específicas de cada um desses setores, assim como as linhas de ação planejadas pelo ICEX por segmento.

No caso do setor editorial espanhol, observa que é um segmento tradicional, maduro e visivelmente exportador, sendo pioneiro no processo de internacionalização, pois em 2000 contava com mais de 110 empresas filiais em 30 países, e, desde que o ICEX fora criado (1982), trabalhava-se continuamente com esse setor. Em 2001 o ICEX destinou 679.000 euros para a promoção desse segmento no comércio exterior (dos 6 milhões de euros destinados à promoção de todas as indústrias relacionadas com a língua).

Segundo Reyero, os mercados prioritários para as indústrias editoriais são Estados Unidos, Brasil e Japão, sem considerar os mercados já tradicionais, como México e Argentina (em que a presença das editoras espanholas já estava consolidada). Sendo assim, entre as linhas básicas de ação do ICEX para o segmento editorial, uma delas foi a participação conjunta dos editores por meio da Federação do Grêmio de Editores da Espanha (FGEE) nas principais feiras do livro do setor (inclusive nas Bienais do Livro brasileiras).

Em relação ao setor de *Espanhol como Língua Estrangeira*, Reyero aponta ser um setor mais recente, que começou a ter projeção internacional com o respaldo do ICEX em 1995, tendo um núcleo formado pelos centros que compartilham o ensino do espanhol como língua estrangeira e pelas editoras especializadas na matéria. Segundo o autor, nesse núcleo há 70 empresas que participam do plano de promoção do instituto, mas que a partir de pesquisas, o ICEX pretendia incorporar outros setores importantes, vinculados à academia e às novas tecnologias.

Por isso, quando analisamos a entrada das editoras espanholas no Brasil, acreditamos ser importante entender como essas empresas, organizadas por meio de várias instituições corporativas, devidamente articuladas com distintos Ministérios governamentais da Espanha, construíram as condições de sua entrada consistente em um país com as proporções do Brasil.

Mais do que isso, além do forte apoio que tiveram, a consolidação da entrada dessas editoras também se vincula à expansão da língua espanhola no Brasil, que é um dos objetivos do Estado espanhol e das outras empresas que aqui chegaram, pois o fortalecimento da língua espanhola no Brasil cria condições de sustentação das empresas de todos os segmentos, que são amparadas pela cultura e educação de um povo, que é muito mais do que simplesmente se estabelecer no âmbito econômico. Por

isso veremos posteriormente o esforço da Telefônica e do Santander para o fomento da língua espanhola no Brasil.

Então, no fim da década de 1990, o Brasil apresentava um mercado editorial altamente atrativo para as editoras espanholas em duas perspectivas.

A primeira delas era o que já se conhecia como rentável, em especial no caso dos livros didáticos, por ter uma política de compra governamental centralizada (o PNLD), o que já havia sido devidamente demonstrado tanto por consideráveis estudos realizados por instituições ibero-americanas do setor do livro (Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe- CERLALC e Grupo Iberoamericano de Editores- GIE), como por estudos apresentados nos Seminários Internacionais do Instituto Cervantes (vinculado ao Ministério da Cultura) e do Instituto Espanhol de Comércio Exterior (ICEX).

A segunda perspectiva foi a expectativa de que a língua espanhola fosse implementada oficialmente no currículo nacional da educação básica, pois abria-se um novo nicho de mercado, em especial na comercialização de materiais didáticos de língua espanhola e na formação de professores para a rede pública.

Assim, o mercado editorial brasileiro é reconfigurado no final dos anos de 1990 pela entrada de dois grandes grupos editoriais nesse campo de disputa: a Editora Santillana, braço editorial do potente grupo espanhol Prisa, que comprou a Editora Moderna, e também pela entrada da Editora Nova Didática, que é nacional e pertence ao Grupo Positivo, que tem capital proveniente de outra área – não somente da editorial. Além disso, vale considerar que as tradicionais editoras Ática e Scipione passaram a fazer parte do Grupo Midiático Abril e que outros grandes grupos editoriais também se formaram, por meio de incorporações das menores editoras pelas maiores, o que veremos no próximo capítulo.

Em relação à entrada da Espanha no mercado editorial brasileiro, esta emerge com força nas relações internacionais do país em meados dos anos de 1990 e início de 2000, numa marcante inserção econômica que se dá em vários segmentos, mas que também alcança a educação e cultura nacionais, como já se disse.

Rama³ (2005) considera que o setor editorial, em escala mundial, foi um dos setores que sofreu forte reestruturação no marco da internacionalização das indústrias

³ Diretor do Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe - IESALC.

culturais, desde os anos 1980. Entre outras características, o autor considera que a dinâmica da indústria editorial passou a estar marcada pelo desembarque das grandes editoras espanholas e pelas aquisições de editoras locais. O autor observa que a própria limitação de mercado existente na península para a continuação do ritmo expansivo local do negócio editorial e a entrada de um forte competidor do setor editorial na Espanha, a Bertelsmann, obrigaram os grandes grupos espanhóis do país, como Prisa, Mondadori, Planeta, Edições B ou Zigzag, a globalizarem-se como mecanismo para enfrentar a nova concorrência dentro do setor, assim como a criação de grandes grupos multimídias. Convém destacar que da mesma forma que a forte presença dos editores espanhóis na América Latina e no Caribe nos chama a atenção, há, na Espanha, autores que destacam a penetração dos grupos midiáticos alemães no país (Sanz, 1999).

A concentração de grandes conglomerados no ramo editorial é uma realidade mundial. Schiffrin (2006, p. 20 e 21) nos apresenta dados dos Estados Unidos do final do século XX. Aponta que cinco grandes conglomerados controlam 80% das vendas de livros no país: a Time Warner, proprietária da Little, Brown and Company e Brook-of-the-Month Club, que é um dos maiores conglomerados midiáticos do mundo e tem faturamento perto dos 31 bilhões de dólares; a Disney, que tem a Editora Hyperion, com quase 24 bilhões de dólares de faturamento; a Viacom-CBS, proprietária da Simon & Schuster, com cerca de 19 milhões de dólares de faturamento; a Bertelsmann, que fatura 16 bilhões de dólares, dos quais 34% vêm dos Estados Unidos, fruto da publicação de livros e música e a News Corporation, de Murdoch, que é a menor das cinco grandes, com 14 bilhões de dólares em vendas.

Essas corporações são grandes impérios de comunicação que cresceram rapidamente. Schiffrin, ao analisar o mercado editorial do século XIX e cotejar com o século XX, observa que o registro de volumes de vendas, que já eram substanciais, aumentaram ainda mais.

Apesar desses dados, o autor considera que a história editorial é mais do que uma relação dos números de venda, visto que as questões realmente importantes são aquelas a respeito do que essas alterações no mercado editorial significaram para a mudança do que é publicado, ou sobre como as novas idéias encontram espaço nesse mercado, ou, ainda, qual o efeito dessas mudanças nas pessoas que trabalhavam com edição de livros, etc.

Canclini (2003, p.26 e 27) ao problematizar os produtos da indústria cultural na América latina em tempos de globalização (livros, música, televisão, cinema, etc.), entre

outras tensões advindas do tema, questiona sobre quem administraria, na contemporaneidade, as representações do latino-americano. Para o autor “essa heterogeneidade de experiências do latino-americano manifesta-se hoje na realocização dos relatos artísticos e intelectuais dentro do espectro das comunicações dos meios. Esgotados os modelos de gestão nacional e autônoma, a globalização tem trazido novos administradores das imagens do latino-americano.”

Para responder a essa questão, o autor encontra quatro forças-chave na cultura que manifestariam a redistribuição atual do poder acadêmico e de comunicação, ou seja, a capacidade de interpretar e convencer:

a) *os grupos editoriais espanhóis*, ultimamente subordinados às megaempresas européias (Berstelmann, Planeta) e a grupos da comunicação (Prisa, Telefônica e televisão espanhola);

b) *algumas empresas de comunicações estadunidenses* (CNN, MTV, Time Warner);

c) *os latinoamerican studies*, concentrados nas universidades estadunidenses e com pequenos encravamentos no Canadá e na Europa;

d) *os estudos latino-americanos*, entendidos no sentido amplo como o conjunto heterogêneo de especialistas em processos culturais, pertencentes a contextos acadêmicos, literários e científico-sociais, que desenvolvem um intercâmbio intenso, porém menos institucionalizado que o dos latino-americanistas estadunidenses.

Canclini observa que ainda poderia existir outra força-chave, que seriam os governos latino-americanos e suas políticas socioculturais. Porém, o autor diz que não é fácil justificar seu lugar entre as forças predominantes devido a sua pouca participação no que diz respeito às tendências estratégicas do desenvolvimento dos países.

Quando se refere especificadamente à recomposição do poder acadêmico e editorial, o autor afirma que os editores espanhóis produzem sete livros ao mesmo tempo em que México, Buenos Aires e o restante da América Latina produzem três, e esses editores vêem os autores latino-americanos como criadores de literatura e como ampliadores das clientelas do seu país. Seu poder econômico e de distribuição tem dado caráter internacional, no âmbito das narrativas, tanto a autores já famosos, como a outros menos canonizados, além de promoverem autores jovens, que conseguem ter suas obras traduzidas em outros países.

Canclini considera que o fortalecimento desse espaço ibero-americano se realiza de forma assimétrica, no sentido de que 70% da produção editorial espanhola é

exportada para a América Latina, ao passo que apenas 3% do que se publica no território latino-americano chega à Espanha. Mas o desequilíbrio maior não se dá nas narrativas, e sim na quase ausência de publicação de estudos culturais, sociológicos ou antropológicos de latino-americanos nas editoras espanholas hegemônicas. E, quando o fazem, a circulação desse tipo de publicação é restrita ao país de origem, por meio de suas filiais nos países latino-americanos. Segundo esse autor, salvo exceções (como o Fondo de Cultura Económica, Paidós e Gedisa, com sede em Barcelona, México e Buenos Aires), “as demais constroem a imagem internacional da América Latina como provedora de ficções narrativas, não de pensamento social e cultural, ao qual só é atribuído interesse doméstico para o país que o gera”.

Portanto, de acordo com Canclini (2003,p.28), essas são algumas das condições desiguais de comunicação e de mercado, nas quais se reconfigura o mercado latino-americano no começo de 2000: “estamos entre as promessas do cosmopolitismo global e a perda dos projetos nacionais”.

Ainda, ao refletir sobre a transnacionalização cada vez maior das indústrias culturais, Canclini (2001) considera que legislar sobre suas ações se tornou urgente, por conta da tendência global a desregular totalmente os investimentos em cultura, com ameaças inquietantes aos patrimônios culturais de cada nação. Segundo o autor, o lugar comum nesse tipo de polêmica sempre se volta para o temor da *americanização*. Reconhece que uma parte abundante da produção, distribuição e exibição audiovisual é propriedade de capitais estadunidenses, ou dedica-se a difundir seus produtos (filmes de Hollywood e programas televisivos, distribuídos por empresas desse país em correntes de cinemas e circuitos televisivos onde o capital predominante é norte-americano), mas o autor aponta que o questionamento sobre a presença de empresas espanholas, convertidas em proprietárias de editoriais, aerolíneas, bancos e telecomunicações na Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México, Peru e Venezuela, também merece atenção. O autor observa que em 1999 a Espanha ocupou o primeiro posto nos investimentos na Argentina, desbancando os Estados Unidos. Veremos, posteriormente, que o mesmo aconteceu com o Brasil em 2000.

Por motivos diversos (o idioma, a extensão territorial, medidas protecionistas de mercado que conviviam com as relações bilaterais assimétricas com os EUA, etc.), o Brasil teve a entrada maciça das empresas espanholas somente no final do século XX, quando estas já estavam fortemente estabelecidas em grande parte da América Latina, mas rapidamente passaram no Brasil a dominar setores nacionais importantes.

Entender como se deu essa entrada no âmbito da educação implica tratar com mais proximidade dois temas: a entrada dos grandes grupos editoriais de livros didáticos espanhóis no Brasil, que estão produzindo e comercializando produtos que entram efetivamente nas escolas de todo o país, (como já se viu, o governo brasileiro assegura a compra e distribuição gratuita desse dispositivo didático para a maior parte dos alunos da rede pública nacional), e também analisar a natureza sociopolítica e econômica da implementação de uma disciplina no currículo escolar (no caso da língua espanhola).

A análise desses fenômenos, inclusive suas potenciais articulações (editoras, fomento à língua espanhola, produção e entrada de determinados materiais nas escolas, formação de professores, etc.), nos traz elementos para entender a complexidade do currículo desenvolvido nas escolas, que está além dos muros escolares, visto que nossa abordagem nos faz estabelecer o vínculo estreito entre Estado, economia, cultura e educação, inclusive numa dimensão internacional.

Temos um bom marco da entrada do empresariado espanhol no mercado editorial nacional nas publicações da mídia por ocasião da X Bienal Internacional do Livro do Rio de Janeiro, evento ocorrido em 2001 e que teve a Espanha como país homenageado.

Farias (2001), em artigo publicado no jornal *Folha de S.Paulo*, de 23/05/2001, considerou que a grande estrela dessa Bienal não havia sido nenhum dos escritores nacionais e internacionais presentes, mas Emiliano Martinez, presidente da Federação dos Editores da Espanha (FGEE), que, além disso, nesse ano era vice-presidente da Editora Santillana (braço editorial do Grupo Prisa), em que atua há mais de 30 anos, sendo membro do Conselho Diretivo do Grupo Prisa.

Nesse artigo, Emiliano Martinez anunciou que os espanhóis estariam interessados em comprar mais editoras no Brasil, seguindo o exemplo da Editora Santillana, que havia adquirido, em março de 2001, a Editora Moderna, especializada no segmento de livros didáticos.

Posteriormente, veríamos no Brasil a entrada da Editora Planeta (em 2003), com livros de ficção adulta e juvenil e de não-ficção, sendo concorrente direta da Companhia das Letras; e também da Editora SM, do segmento dos didáticos, sendo detentora de destacada posição no ramo dos infanto-juvenis, na Espanha.

Porém, a entrada das editoras espanholas no país, a partir de 2000, não foi um acontecimento isolado, porque o capital espanhol já se encontrava em vários outros

segmentos, como o da telefonia, energia e financeiro, e, como já vimos, não só no Brasil, mas também em vários países da América Latina.

No caso brasileiro, uma série de medidas adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), extremamente atrativas para o capital internacional, favoreceram a entrada do empresariado espanhol no país. Nesse contexto, também são tomadas medidas para legalizar a língua espanhola no currículo nacional.

As editoras de didáticos, ao lado dos investidores financeiros por trás de algumas universidades privadas, são protagonistas da inserção do Brasil, no setor da educação, na economia globalizada⁴. De acordo com artigo de Aguiar (2003), publicado na revista *Época*, o *negócio* da educação no Brasil é bilionário, movimentando 13,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Sozinho, esse setor é maior do que os setores somados de óleo e gás, energia e telecomunicações. Como *alvos* dos investidores estão as universidades privadas, os cursos de línguas, escolas de treinamento profissional, as empresas de *software* educacional e as editoras de didáticos.

Isto posto, para entendermos as implicações que a entrada das editoras espanholas tiveram no âmbito da educação e cultura do país, temos que delimitar, ainda que de modo sintético e com lacunas, a conjuntura política e econômica que propiciou esse panorama, uma vez que é nesse contexto que essas empresas chegam ao país e que a língua espanhola é legitimada para entrar oficialmente no currículo escolar.

6.2 A potente entrada espanhola no Brasil: marco do governo Fernando Henrique Cardoso

Em meados dos anos de 1990, a Espanha, que até então tinha irrelevância no rol das relações internacionais do Brasil, emerge como grande investidora nacional, numa inserção em especial de natureza econômica, política e cultural.

De 1995 a 2006 rapidamente consolida sua presença no país e, nos casos da telefonia, sistema bancário e educação, ocupa espaços privilegiados, sem a mesma contrapartida, como veremos posteriormente.

⁴ Aguiar (2003) observa que os primeiros típicos investidores financeiros do setor da educação foram Cláudio Haddad e Paulo Guedes, dois banqueiros que deixaram o mercado financeiro para comprar o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). Depois da chegada deles e de seu capital, o Instituto passou de 3 mil a 5.300 alunos em quatro anos. O curso deu dinheiro e ganhou prestígio. Em 2002 ganhou R\$ 2 milhões. No “Provão”, que mede o desempenho dos cursos superiores, seus alunos obtiveram o conceito A, ou seja, o que dimensiona excelência.

Ayllón Pino (2006) descreve historicamente a contraditória inserção internacional do Brasil no mundo⁵. De modo sintético, podemos dizer que o autor considera que, se por um lado o país se relaciona com os demais países da América Latina constituindo-se como o mais potente da região, inclusive por sua extensão territorial, densidade demográfica e potencial econômico, por outro, mantém relações assimétricas, de interdependência econômica e tecnológica com os EUA, e com países da Europa Ocidental, cuja opção poderia ser uma alternativa à dependência de Washington, apesar dos muitos limites econômicos impostos aos produtos brasileiros pela Comunidade Econômica Européia (CEE), que afetaram as exportações dos produtos manufaturados (têxteis e produtos siderúrgicos) e agrícolas (açúcar e café) brasileiros⁶. Com esse perfil, a posição do Brasil assumiu formas e inclinações diferentes, conforme os distintos governos que teve.

De acordo com Ayllón Pino (2006), no governo Fernando Henrique Cardoso houve três fatores conjunturais que favoreceram a intensificação das relações hispano-brasileiras para além das questões das imigrações: o fortalecimento da democracia nos dois países; a mútua integração da Espanha na UE, e do Brasil no Mercosul e, por fim, a criação do Plano Real, que estabiliza financeiramente o Brasil, tornando-o confiável perante o mercado internacional. Aliadas ao plano Real, no governo FHC foram tomadas medidas liberalizadoras, privatizadoras e aberturistas.

Então, no lado espanhol temos o seu processo de abertura e estabilidade favorecido pela integração plena na Europa por conta da adesão à Comunidade Econômica Européia (CEE), em 1985, o que permitiu que o país e suas empresas se lançassem numa internacionalização econômica, que Ayllón Pino (2006) denomina de latino-americanização. No caso brasileiro, a internacionalização espanhola foi plenamente favorecida pelo processo de abertura e estabilização da economia do país,

⁵ Bruno Ayllón Pino, de nacionalidade espanhola, é doutor em Relações Internacionais e licenciado em Ciência Política pela Universidade Complutense de Madri. Também é especialista em Integração Regional pela Universidade de São Paulo - USP. Atualmente (2007) é pesquisador pós-doutoral do Ministério de Educação da Espanha no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.

⁶ O Tratado CEE instituiu a Comunidade Econômica Européia (1957), congregando inicialmente França, Alemanha, Itália e os países da Benelux (Bélgica, países baixos e Luxemburgo) numa comunidade cujo objetivo era a integração com vistas à expansão econômica. Por meio de cinco tratados de adesão posteriores (1972, 1979, 1985, 1994 e 2003), vários países passaram a fazer parte da CE. Nesse processo, Portugal e Espanha foram integrados a partir de 1985. Em 2006, a CE congrega 27 países, e após o Tratado de Maastricht (1992), também conhecido como “Tratado da União Européia”, seus objetivos foram ampliados para além dos econômicos, visando à constituição de uma unidade política européia. A partir dessa data a nomenclatura é alterada para União Européia - UE.

pela modificação da legislação em matéria de investimentos e pelo programa de privatizações, operado a partir do Plano Real.

Estas medidas do governo FHC, aclamadas por muitos como paradigmas da modernidade e de inserção positiva do Brasil numa economia globalizada, encontraram no país fortes resistências que postulavam a preservação do mercado nacional, entre outras considerações vinculadas à soberania nacional e à diminuição das desigualdades sociais, que não seriam encontradas num Estado mínimo.

Frigotto e Ciavatta (2003) consideram que a “burguesia brasileira encontra na figura de Fernando Henrique Cardoso a liderança capaz de construir seu projeto hegemônico de longo prazo, ao mesmo tempo associado e subordinado à nova (des)ordem da mundialização do capital”. Para esses autores, o governo FHC foi um governo de centro-direita que sob a ortodoxia monetarista e do ajuste fiscal, num contexto da férrea doutrina dos organismos internacionais e sua cartilha do Consenso de Washington, efetivou reformas que modificaram intensamente a estrutura do Estado brasileiro para *tornar o Brasil seguro para o capital*⁷.

Os autores consideram que o governo FHC se orientou tanto pelas políticas igualitárias, que pressupõem o término das polaridades (luta de classes e ideologias), como também pela necessidade da adequação do Brasil a um novo tempo, ou seja, o da globalização, da modernidade competitiva, da reestruturação produtiva e da reengenharia. Tempo este em que o país precisava se *ajustar* de acordo com as leis do mercado globalizado, mundial.

De acordo com os autores, esse *ajuste* foi traduzido por três estratégias articuladas: desregulamentação, descentralização e autonomia e privatizações. No caso das desregulamentações, estas possibilitam sustar as leis que inibam as leis naturais de mercado, ou seja, a definição de um Estado mínimo funcional ao mercado.

⁷ De acordo com Soares (2000), os Programas de Ajuste Estrutural (SAPs) foram modalidades de empréstimos sujeitas a condicionantes amplos e severos de cunho macroeconômico e setorial, e não vinculados a projetos, que passaram a ser geridos pelo Banco Mundial, a partir dos anos 1980. Os objetivos dos programas de ajustes são tanto assegurar o pagamento da dívida externa dos diferentes países, quanto transformar suas estruturas econômicas de forma a fazer desaparecer características julgadas indesejáveis e inconvenientes ao novo padrão de desenvolvimento. Assim, o BM começou a implementar um amplo conjunto de reformas estruturais nos países endividados, pautadas em uma concepção mais adequada de crescimento: liberal, privativista, de abertura ao comércio exterior e ortodoxa do ponto de vista monetário. Essas políticas, que de forma geral atendem ao capital internacional em rápido processo de globalização, foram batizadas no final dos anos 80 de “Consenso de Washington”.

No que tange à descentralização e autonomia, estas pressupõem a transferência aos agentes econômicos, sociais e educacionais da responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos e serviços.

E, por fim, em relação às privatizações, Frigotto e Ciavatta (2003) consideram que o seu ponto fulcral não é apenas a venda de algumas empresas, mas o processo de que o Estado se valeu para se desfazer do patrimônio público, privatizando serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte, etc.), diluindo a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. Nessa perspectiva, inclusive no que se refere aos direitos, temos o mercado como regulador.

Para esses autores tais pressupostos que elegem o mercado como balizador da sociedade são a bíblia de uma doutrina neoconservadora, de uma nova hegemonia construída em nível global, mas que acarreta destroços sociais práticos em países como o Brasil.

Segundo Cervo (2002, p.5),

As duas ondas de reformas exigidas da América Latina pelos Estados Unidos e pelos órgãos financeiros internacionais, Banco Mundial e FMI, denominadas de boa governabilidade, deveriam resultar em regras e instituições favoráveis à expansão das empresas transnacionais na região. A subserviência do Estado normal, erigida como ideologia da mudança, engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. (Cervo, 2002, p.5).

Como dissemos anteriormente, as medidas de FHC tiveram diferentes leituras. Ayllón Pino (2006, p. 175) considera que as resistências mais tenazes a elas foram frutos “sem dúvida da presença de componentes arraigados nas elites do país que destacadamente pregavam a defesa do nacionalismo econômico, a intervenção do Estado como motor da atividade econômica, o protecionismo às indústrias nacionais ou à tentação autárquica de desenvolvimento endógeno”. Segundo Onis (apud Ayllón Pino, 2006, p.180), as reformas estatais empreendidas por Cardoso eram o caminho de uma moderna reorganização capitalista que integrava o país no modelo do novo capitalismo aberto e globalizado. Para ele, no governo FHC, o papel do Estado foi redefinido e foi atribuída à empresa privada e aos investimentos estrangeiros uma responsabilidade ampliada no desenvolvimento do Brasil.

Independente das diferentes perspectivas analíticas sobre as medidas adotadas no governo FHC, certo é que elas propiciam a entrada dos espanhóis no país,

principalmente pela compra de empresas públicas. Isso resulta que nos anos 1998 e 2000 a Espanha figurou em primeiro lugar no ranking mundial de investidores no Brasil, como pode ser visto nas tabelas 6.1 e Quadro 6.1.

Tabela 6.1: Principais países em investimento direto no Brasil (1995 -2001)

(excluídos paraísos fiscais – milhões de dólares)

	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
Países	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
EUA	10.852	25.5	1.975	25.8	4.382	28.6	4.692	20.2	8.088	29.3	5.399	18.1	4.531	21.5
Espanha	251	0.6	587	7.7	546	3.6	5.120	22.0	5.702	20.7	9.593	32.1	2.763	13.1
Portugal	107	0.3	203	2.6	681	4.5	1.755	7.5	2.409	8.7	2.515	8.4	1.703	8.1
Alemanha	58.28	13.7	212	2.8	196	1.3	413	1.8	481	1.7	375	1.3	1.047	5.0
França	2.032	4.8	970	12.7	1.235	8.1	1.805	7.8	1.982	7.2	1910	6.4	1.908	9.0
UK	1.793	4.2	92	1.2	183	1.2	128	0.6	1.269	4.6	394	1.3	407	1.9
Países Baixos	1.535	3.6	527	6.9	1.488	9.7	3.365	14.5	2.012	7.4	2.228	7.5	1.897	9.0
Itália	1.259	3.0	12	0.2	57	0.4	647	2.8	409	1.5	488	1.6	278	1.3
Japão	2.659	6.3	192	2.5	342	2.2	278	1.2	274	1.0	385	1.3	825	3.9
Total IED	42530	100	7.665	100	15.311	100	23.271	100	27.564	100	29.876	100	21.095	100

Fonte: Ayllón Pino (2006, p. 246).

Quadro 6.1: Posição dos países no ranking de investimentos no Brasil (1995-2001)

(Excluídos paraísos fiscais)

País	Posição por <i>stock</i> acumulado até 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
EUA	1º	1º	1º	2º	1º	2º	1º
Espanha	20º	5º	7º	1º	2º	1º	2º
Portugal	21º	10	6º	6	3º	3º	6
Alemanha	2º	9º	12º	9º	8º	10	7º
França	5º	2º	4º	4º	6º	6º	4º
Reino Unido	6º	16º	13º	16º	7º	12º	12º
Países Baixos	7º	6º	3º	3º	5º	4º	3º
Itália	8º	21º	21º	8º	10º	9º	3
Japão	4º	11º	8º	10	14	11º	9º

Fonte: Ayllón Pino (2006, p.248).

Assim sendo, podemos constatar que no período de 1998 a 2001 os maiores investidores no Brasil são EUA e Espanha. Em relação aos EUA, o que há é uma política de continuidade, cuja supremacia passou a ser disputada com a surpreendente e

dinâmica entrada da Espanha no país, adquirindo, nesse período, as principais empresas que foram privatizadas na telefonia e no segmento bancário.

Berchenko (2002) observa que essa situação estende-se para a América Latina contemporânea, isto é, o autor observa que “a região encontra-se na encruzilhada de influências: durante muito tempo, considerada *reserva* dos Estados Unidos, sublinha-se com toda a naturalidade o retorno vigoroso dos europeus no campo da diplomacia e comércio”.

Segundo Cervo (2002), “a Espanha assimilou o mundo luso e se apresentou como nexos entre a Europa e América Latina”. O autor aponta que nas novas relações bilaterais entre os dois países, o papel de representante foi protagonizado pelo governo, no caso do Brasil, e no caso da Espanha, figuraram os empresários.

Os espanhóis entraram no Brasil não apenas por conta da sua participação contundente nos processos de privatizações, mas também pela aquisição de empresas privadas, sempre em setores de alta rentabilidade. Por isso, em 2000 figuraram como os principais investidores estrangeiros, com capital de 9,6 milhões de dólares, como pode ser visto na Tabela 6.1. Os principais grupos que se instalaram no país foram a Telefônica, Sol Meliá na área hoteleira, Endesa e Iberdrola na área da eletricidade, Santander, na área bancária e o Grupo Prisa na área editorial, por meio do seu braço editorial, a Santillana.

Após 2001 os investimentos espanhóis têm uma retração, sobretudo pela eminência de um novo governo, já que as eleições seriam em 2002, mas a presença espanhola já havia se consolidado no país, por meio de suas empresas. No caso das editoras, sua presença seria fortalecida em 2005, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, pelo sancionamento do Projeto de Lei n. 3987/2000, do deputado Átila Lira (PSDB/PI), que postulava a obrigatoriedade da oferta do ensino da língua espanhola nas escolas públicas do país.

Para além da complexidade das questões políticas e econômicas oriundas da entrada dos empresários espanhóis no Brasil, temos as implicações na cultura e educação do país como parte de um processo sócio-histórico mais amplo.

Recuperando o que já se disse, na área cultural e educacional, merecem destaque tanto a difusão da língua espanhola no Brasil, e os caminhos da legislação que dispõe sobre a obrigatoriedade da sua oferta nas escolas de ensino médio do país, quanto a entrada da editora espanhola Santillana no mercado editorial nacional, especializada em materiais do ensino da língua espanhola e de livros didáticos, e que devido à sua

capacidade de investimento e potente articulação política redimensiona tanto o mercado de livros do país, como também as estratégias para interlocução tanto com o governo quanto com as escolas brasileiras. Nesse sentido, a análise desses dois fenômenos nos ajuda a entender elementos de natureza política e econômica do currículo escolar, que não estão manifestos, mas legitimam e instituem conhecimentos, práticas e discursos desenvolvidos nas escolas.

Vale ressaltar, porém, para evitar cair no reducionismo econômico, que as apropriações feitas nas escolas redimensionam todos esses elementos prescritivos, culturais e comerciais que estamos trazendo, entre outros que adentram os muros escolares.

Objetivamos, aqui, entender o campo de disputa que se instaura fora dos espaços da escola, mas que adentra os muros escolares estabelecendo uma dinâmica de legitimações, influência e apropriações, limites e possibilidades, por meio das relações estabelecidas entre os sujeitos desigualmente posicionados, que participam desse amplo processo.

Apple (1999) observa que o currículo nunca é uma simples coleção neutra de saberes manifestos de alguma forma pelos textos e aulas de uma nação. O autor diz que os conhecimentos levados para a sala de aula sempre fazem parte de uma tradição seletiva, da seleção feita por alguém, da visão de um grupo sobre o que seria um saber legítimo e que se produz a partir de tensões, conflitos, compromissos culturais, políticos e econômicos que organizam e/ou desorganizam um povo.

6.3 A língua espanhola no Brasil e no mundo

A prescrição legal da oferta do ensino do idioma espanhol, como segunda língua no ensino médio do Brasil, abre um novo segmento no mercado editorial do país, porque, até então, o inglês sempre fora a segunda língua por excelência, se considerarmos a partir dos anos 1970. Nem a posição geográfica do Brasil, nem a sua identificação em vários aspectos com os outros países da América Latina de falantes hispânicos tiveram fôlego para trazer o idioma espanhol de forma significativa ao país.

Então, se a construção de laços mais estreitos entre os países do Mercosul possibilitou o discurso da necessidade da aprendizagem mútua dos idiomas português e espanhol nos países do Cone Sul membros do acordo, veremos que foi o empresariado espanhol que soube aproveitar o grande nicho de mercado que se abria, visto a solidez

com que suas empresas se encontravam instaladas no país quando a oferta do idioma espanhol se instaura legalmente.

Nos anos de 1990 houve um grande número de eventos ocorridos na Espanha, cuja temática desenvolvida foi sobre *o valor econômico da língua espanhola*, promovidos e patrocinados pelo governo e por empresários espanhóis (Instituto Cervantes, Real Instituto Elcano, Ministério da Cultura, Telefônica, entre outros).

Interessante observar que, no século XXI, o fenômeno da expansão do espanhol traz um irônico paralelismo entre Brasil e Estados Unidos, como os principais mercados-alvo na expansão do espanhol, devidamente apresentados por várias comunicações feitas nesses eventos.

Assim, quando tratamos de refletir sobre a entrada do idioma espanhol na educação básica do Brasil, no início do século XXI, temos de considerar a articulação entre economia, educação e cultura, dimensionando o país tanto na sua relação de integração no continente, quanto à presença espanhola na região.

Por conta de o investimento para a divulgação da língua espanhola no Brasil ser feito em grande parte pelo empresariado e pelo governo espanhol, e por ter encontrado *terras férteis* no país, notadamente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), tendo continuidade no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 até 2007 - em exercício no segundo mandato), é que o Instituto Cervantes (São Paulo), vinculado ao governo da Espanha, é tão prestigiado no Brasil. Assim, o Instituto tem sido responsável pela elaboração das provas e emissão do *Diploma de Espanhol como Língua Estrangeira (DELE)*, que é o *título oficial de âmbito internacional* que reconhece o nível de conhecimento do espanhol como língua estrangeira, sendo emitido pelo Ministério de Educação e Ciência da Espanha, e também assinado pelo diretor do Instituto Cervantes.

Os exames do DELE são realizados no Brasil desde 1989. Moreno (2000) observa que em 1999 havia 20 sedes do exame no país, e em 1998 o número de candidatos no Brasil foi de 5.662, enquanto na Espanha, segundo país que recebe inscrições, foi de 1.974. Segundo o autor, os candidatos brasileiros ao DELE pressupõem aproximadamente 45% dos inscritos no exame DELE em âmbito mundial.

Além do Instituto Cervantes, Moreno apresenta outros centros de ensino do espanhol no Brasil, como a Casa da Espanha, no Rio de Janeiro, e a Sociedade Cultural Caballeros, em Salvador, que foram centros criados por imigrantes espanhóis. Também há os cursos de espanhol vinculados ao Colégio Miguel de Cervantes, em São Paulo, e

os Centros Culturais Brasil-Espanha, que formam uma rede cujos centros estão estabelecidos em Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre e Recife, e são vinculados à Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), que tem objetivos de atuar em projetos de cooperação, cursos de espanhol e outras atividades culturais. Apesar de prestigiados, esses centros expedem certificações que aferem o nível de conhecimento do espanhol a critério da própria instituição, mas sem reconhecimento do Ministério da Educação da Espanha, como tem sido o papel do DELE, expedido pelo Instituto Cervantes.

Acuña⁸ (2002) — ao comentar sobre o II Congresso Internacional da Língua Espanhola (realizado de 16 a 19/10/2001, em Valladolid - Espanha, e organizado pela Real Academia Espanhola e pelo Instituto Cervantes), denominado *O espanhol na sociedade da informação*, em que houve várias comunicações sobre o valor econômico do espanhol, sendo em uma delas apresentados os esforços da Espanha em direção ao Brasil na indústria do espanhol como segunda língua — considera grave a ausência da Argentina nesse processo da introdução do espanhol como segunda língua no Brasil, sobretudo porque Brasil e Argentina têm não só acordos comerciais da envergadura do Mercosul, como também problemas similares na esfera da educação. Vejamos, com mais detalhes, a opinião dessa autora:

É muito pouca a presença Argentina no Brasil no campo da difusão da língua apesar da demanda constante. O Brasil tem um exame do português que não está reconhecido oficialmente no nosso país. Não há uma política de intercâmbio de professores das respectivas línguas e os contatos entre os países por temas de alfabetização e lingüística, ainda que oficiais, não se emolduram numa política regional. Enquanto a ofensiva espanhola é enorme: o exame de espanhol do instituto Cervantes está reconhecido pelo Ministério de Educação brasileiro; em 1998 se criou uma sede em São Paulo para formar professores de espanhol em resposta ao projeto brasileiro de tornar obrigatório o ensino do espanhol em toda a educação secundária e as editoras espanholas estão publicando versões brasileiras dos textos didáticos.

Provavelmente a autora se referiu à comunicação feita pelo seu conterrâneo, o argentino Avogrado (2001), denominada *Importância econômica do espanhol no Brasil*, em que é feito um mapeamento geopolítico e cultural do Brasil, assim como é delimitado o importante *nicho de negócios* representado pela entrada da língua espanhola no país nos anos de 1990, em decorrência das relações com os países da

⁸ Leonor Acuña é profesora da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade Nacional de Buenos Aires e investigadora do Instituto Nacional de Antropologia e do pensamento latino-americano.

América Latina e, principalmente, com a Espanha. Interessante observar como Avogrado dimensiona a língua portuguesa e a língua espanhola para os próprios brasileiros:

O espanhol é reconhecido, inclusive no Brasil, como uma língua universal. Os brasileiros são conscientes das limitações de um idioma que, com a única exceção de Portugal e algumas ex-colônias africanas e chinesas, só se utiliza na sua própria terra, e poder ter acesso à língua que apresenta a maior expansão no mundo é um privilégio.

E o que seria esta grande expansão do espanhol no mundo?

Ângel Noceda, no artigo *Uma potência de 440 milhões de falantes*, publicado no jornal *El País* de 5/11/2006, observa que o idioma espanhol vive um dos melhores momentos de sua história. Apresentou essa constatação valendo-se dos dados expostos por uma série de especialistas, por ocasião de dois eventos ocorridos na Espanha em outubro de 2006: O II Seminário Internacional *El valor económico del español: una empresa multinacional*, sediado em Montevideu – Uruguai em 23 e 24/11 e promovido pela Fundação Telefônica, em colaboração com a Secretaria-Geral Iberoamericana - SEGIB (o evento coincidiu com a véspera da XVI Cumbre Iberoamericana de Chefes de Estado e de Governo)⁹, e a *I Acta Internacional de la lengua española. Activo cultural y valor económico creciente*, sediada em San Millán de la Cogolla, promovida pelo Ministério da Cultura espanhol, pela Fundação Biblioteca de Literatura Universal (FLU) e pela Fundação El Monte, de 26 a 29/10/2006.

O encontro de San Millán de la Cogolla contou com a participação do presidente do governo espanhol, José Luis Rodríguez Zapatero, na sua inauguração, que qualificou o idioma espanhol como símbolo de prosperidade. No evento, entre outros assuntos, foi tratada a capacidade da língua para ser uma atividade empresarial rentável, inclusive em países não hispânicos, além da reflexão sobre sua promoção mediante a análise DAFO (Debilidades, Ameaças, Fortalezas e Oportunidades), sobre diversos aspectos do espanhol no mundo. Os próximos encontros foram programados para acontecerem na Espanha, na Colômbia e no Brasil.

⁹ A Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB) é o órgão de apoio institucional, técnico e administrativo da Conferência Ibero-americana, isto é, essa secretaria é a responsável pela organização das *Cumbres Iberoamericanas*, que são reuniões anuais dos chefes de Estados e governantes dos 22 países da América Latina e Europa de língua espanhola e portuguesa, buscando tratar de assuntos de importância internacional. A XVI Cumbre, de 2006, teve como tema “A imigração e sua importância no desenvolvimento social”.

Já o evento promovido pela Telefônica, em Montevideu, celebrou-se “no marco de um projeto de investigação, que analisou como a língua espanhola se converteu para toda a comunidade ibero-americana e suas empresas em fonte geradora de riqueza e num ativo econômico fundamental”. Vários temas foram tratados, entre eles: a convivência do idioma espanhol com outras línguas internacionais; o impacto do espanhol nos movimentos migratórios, nos fluxos econômicos internacionais; a indústria do ensino do espanhol como língua estrangeira; o espanhol nas tecnologias da informação e da comunicação e uma primeira aproximação à situação do espanhol na web.

Anteriormente, no I Seminário Internacional promovido pela Telefônica (22 e 23/06/2006, ocorrido em Sevilla), os professores Francisco Moreno (Universidade de Alcalá) e Jaime Otero (Real Instituto Elcano) haviam apresentado uma *Cartografía da Língua Espanhola*, e destacaram que o espanhol é a quarta língua com maior peso demográfico do mundo, tendo 438,5 milhões de falantes, entre nativos, não-nativos e estudantes, além de ser a segunda língua usada como instrumento de comunicação no mundo, ficando atrás somente do inglês. Observaram, ainda, que o espanhol é o idioma oficial de 21 países — 19 americanos, Guiné Equatorial e Espanha, contando este com 40 milhões de habitantes. Além desses, outros 40,5 milhões de pessoas falam espanhol em países em que não é a língua oficial. Neste caso sobressaem os Estados Unidos, onde se concentram em torno de 36 milhões de falantes nativos do idioma (imigrantes). Concluíram que o número de falantes do espanhol continuará crescendo nas próximas décadas, mais depressa do que o chinês, francês, inglês e russo, ainda que menos que o árabe.

Os dois eventos descritos anteriormente, que objetivaram mensurar a potência econômica da língua espanhola, foram mote do artigo da professora argentina, radicada no Brasil e docente da Universidade de São Paulo (USP), Maite Celada (2006), denominado *De prisa, de prisa, oye, Brasil*:

Há um bom tempo que nós, integrantes latino-americanos da comunidade acadêmica, no campo das letras, estamos abismados diante do fato que diversas instâncias da sociedade espanhola tratam de forma politicamente tão incorreta a ânsia da expansão do espanhol pelo mundo. Isto vem vinculado, tanto pelo viés das causas e argumentos, como pelo viés dos objetivos, a diferentes cifras: números de falantes do espanhol, de países que têm esta língua como oficial, de exemplares que as editoras podem colocar em determinado mercado; valores estes relativos a uma perspectiva econômica. Os nomes dos dois eventos realizados entre 23 e 29 de outubro confirmam esta perspectiva. O seminário “Valor econômico do espanhol: uma empresa multinacional”, celebrado em

Montevidéu e a “Acta internacional da língua espanhola. Ativo cultural e valor econômico crescente”, em San Millán da Cogolla traduzem isto. Assombra-nos a falta de pudor que esperaríamos como efeito da revisão de uma memória e de assumir uma atitude responsável frente à especificidade histórica que marca a relação Espanha- América Latina. Reconhecemos esse pudor em parte do povo espanhol e em muitos colegas que trabalham na academia (...) (Celada, 2006).

O motivo da indignação de Celada refere-se ao programa lançado pelo então governador de São Paulo, Cláudio Lembo, no dia 6/09/2006, e que teve a participação do presidente do grupo Santander, Emílio Botín. Tratou-se de acordo assinado entre o Banco Santander (que adquiriu o Banespa) e a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, para qualificar, com relação à língua espanhola, os professores em exercício nas escolas de ensino médio estaduais, independentemente da disciplina que lecionavam. Tal medida foi adotada pela Secretaria Estadual da Educação (SEE), procurando atender à Lei Ordinária 11.161, de 5/08/2005, que dispõe sobre a obrigatoriedade da oferta do espanhol a partir de 2010 para todas as escolas de ensino médio do país:

Lei ordinária 11.161 de 5/08/2005

(publicada no DOU de 8/08/2005)

Dispõe sobre o ensino da língua espanhola

Art. 1º - O ensino da língua espanhola, de oferta obrigatória pela escola e de matrícula facultativa para o aluno, será implantado gradativamente, nos currículos plenos do Ensino Médio.

§ 1º O processo de implantação devera estar concluído no prazo de cinco anos, a partir da implantação desta lei.

§ É facultada a inclusão da língua espanhola nos currículos plenos do ensino fundamental de 5ª a 8ª séries. (...)

De acordo com Celada (2006), a previsão para o desenvolvimento do curso foi de dois anos, para ser feito inteiramente à distância, utilizando a metodologia do Instituto Cervantes, para ministrar 480 horas de espanhol, e 120 horas de metodologia. De acordo com a professora, o Projeto *Oye, español para profesores* seria implementado por três universidades públicas do Estado de São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual de São Paulo (UNESP) e Universidade de Campinas (UNICAMP). Segundo a autora, a ambição de tratar a língua como *tesouro*, termo utilizado pelo presidente do Santander durante a assinatura do referido convênio, assim como tratar o Brasil, com seus milhões de habitantes como um *mercado promissor a ser consolidado* é algo que agride os latino-americanos.

Para Celada (2006), que, como já se viu, é docente da USP – instituição que há mais de 50 anos forma professores da língua espanhola, atualmente com exigência de

um mínimo de 2.800 horas para isto – o governo paulista, ao assinar o acordo com o Santander, atropelou tanto a tradição, quanto o conceito do que implica uma formação de professores.

O referido programa também foi alvo de manifesto conjunto de repúdio de docentes das três universidades teoricamente envolvidas nesse processo de formação dos professores (USP, UNICAMP e UNESP), conforme pode ser visto em artigo de Renata Cafardo publicado no jornal *O Estado de S.Paulo*, de 22/9/2006. De acordo com o artigo, nesse manifesto é enfatizada a precariedade do curso pago pelo Grupo Santander e oferecido pelo Instituto Cervantes, que, inclusive, não levaria em conta as pesquisas feitas pelas maiores universidades do país. Nesse artigo, a secretária de Educação de São Paulo, Maria Lúcia Vasconcelos, declarou que o objetivo do curso seria apenas “ensinar a língua aos professores e não habilitá-los para dar aulas de espanhol”, mas o próprio *site* da Secretaria Estadual de Educação e o material de divulgação do Santander e do *site* Universia, que operacionaliza o projeto, diziam que os profissionais seriam formados para o ensino da língua. Além disso, de acordo com o artigo, professores que participaram de discussões sobre o projeto também disseram que foram informados de que era esse o objetivo. A previsão era a capacitação inicial de 2 mil professores em 2006 e um total de 45 mil nos próximos anos.

Outras declarações ainda podem ser vistas nesse artigo de Cafardo (2006), como a da professora do departamento de letras modernas da USP e responsável pelas orientações curriculares nacionais de espanhol, Neide Gonzalez, que afirma: “Mais uma vez a escola pública vai ficar com os piores professores e os bem formados vão para a rede particular”. Também Ana Mariza Benedetti, coordenadora da área de espanhol da Universidade Estadual de São Paulo (Unesp), afirmou que “é preciso ter conteúdos metodológicos, de literatura e cultura espanhola”. Além disso, a Congregação do Instituto de Estudos da Linguagem da UNICAMP aprovou um parecer, em 21/09/2006, dizendo que o “embasamento científico da proposta” é nulo. Igualmente a Associação dos Professores de Espanhol do Estado de São Paulo manifestou-se contrária ao curso, e a Associação Brasileira dos Hispanistas encaminhou documento ao Ministério da Educação sobre o assunto. Apesar da indignação dos profissionais, os reitores da USP, UNESP e UNICAMP participaram do lançamento do projeto, e também foi divulgado que professores das referidas universidades fariam o monitoramento do Programa, mas as reitorias declararam ao Estado que ainda não haviam assinado o convênio.

Kulikowski (2000), professora de língua espanhola da USP e vice-presidente da Associação de Professores de Espanhol do Estado de São Paulo (APEESP), em artigo escrito antes da implementação da oferta obrigatória do idioma espanhol como língua estrangeira, mas já na iminência de isso acontecer, posiciona-se contrária a essa obrigatoriedade (que se concretizaria em 2005, como já se disse).

A autora observa que a APEESP sempre lutou contra o monolinguismo e a ditadura do inglês, sendo favorável ao plurilinguismo, deixando que cada comunidade escolar possa escolher a língua que considere mais adequada para a formação do seu alunado. Justifica essa posição enumerando alguns itens: há falta de professores com formação adequada; o Brasil tem particularidades regionais que devem ser consideradas, inclusive no que diz respeito às regiões fronteiriças com países que têm o espanhol como língua pátria, mas que falam outras línguas, o guarani, por exemplo, além disso, aponta que há regiões em que o fluxo migratório se originou de diferentes regiões da Europa, e que, neste caso, poderia ser mais importante o ensino do país de origem desses contingentes, especialmente o italiano, o alemão e o japonês.

Por fim, Kulikowski conclui afirmando que o espanhol não precisa de leis porque acredita que a demanda da língua espanhola continuará a crescer sem a imposição legal, portanto cabe às diferentes instituições de formação aprofundar os estudos e a preparação de corpos docentes qualificados, criando condições de uma aproximação real e respeitosa entre o Brasil e os países hispanofalantes. Observa que a obrigatoriedade do espanhol na rede pública pode se dar com os mesmos problemas do ensino do inglês, que, salvo raras e honrosas exceções, não consegue oferecer ao aluno ferramentas para as mais banais e elementares instâncias da comunicação oral e escrita, mesmo depois de ter cursado a disciplina por vários anos de modo obrigatório.

Assim, muitas são as instâncias envolvidas no processo da entrada da disciplina *Língua Espanhola* no currículo nacional brasileiro, no início do século XXI, que têm diferentes posições, apresentando interesses e pontos de vista variados: o governo, que legisla a sua obrigatoriedade e articula-se de diferentes modos com as potenciais instituições de formação de professores existentes e com as editoras de material didático (acadêmicos e empresariado); o empresariado e governo espanhóis, mantendo a dinâmica dos últimos anos de incisivo fomento à língua espanhola, à formação de professores e de liderança na produção de material didático; a universidade, que no caso do episódio anteriormente descrito, entra em cena questionando o tipo de formação oferecido pelo Santander e pelo Instituto Cervantes aos professores da rede pública de

São Paulo, e cotejando com o tipo de formação que a própria universidade oferece, mas também reinvidicando um melhor posicionamento nesse campo de disputa; e, finalmente, temos as escolas, com os alunos e professores, sujeitos alvos de todas essas disputas, e que, por meio de suas apropriações, serão os responsáveis pelo desenvolvimento do ensino e aprendizagem do espanhol na rede pública brasileira.

Não é a primeira vez que a língua espanhola entra no currículo oficial das escolas brasileiras, de modo breve podemos retomar os momentos em que esse idioma esteve implementado oficialmente, assim como a natureza dessa inserção.

Picanso (2003) e Daher (2006), ao apresentarem a trajetória do ensino das línguas estrangeiras no Brasil, observam que outras línguas (o inglês, o francês e o alemão) entraram primeiro no currículo oficial brasileiro, em 1838, no colégio Pedro II, primeira escola pública de nível médio no Brasil.

O ensino do espanhol entra oficialmente no currículo brasileiro no governo de Getúlio Vargas, em 1942, com a Reforma Capanema. De acordo com Picanso (2003, p.33) “o espanhol, naquele momento, era identificado como a língua de autores consagrados, como Cervantes, Bécker e Lope de Vega, era a língua de um povo que se mostrava orgulhoso de seus heróis nacionais, como El Cid, a Rainha Isabel, o Imperador Carlos V e os conquistadores”.

Picanço (2003), afirma que a entrada do espanhol se deu notadamente em detrimento da língua alemã, pois nessa época as colônias dos imigrantes foram consideradas ameaças à soberania nacional. O inglês mantinha seu espaço por ser o idioma mais usado nas transações comerciais, e o francês ainda era considerado como parâmetro de civilização e modernidade.

Esse modelo curricular é alterado com a Lei de Diretrizes e Bases – LDB nº 4024/61, que descentraliza o ensino com a criação do Conselho Federal de Educação, tendo ficado as decisões sobre o ensino de língua estrangeira a critério dos Conselhos Estaduais. Assim, segundo Picanço, o ensino do inglês passou a ganhar cada vez mais espaço, tomando, inclusive, o lugar do ensino do francês, língua esta que aos olhos dos dirigentes militares parecia cultivar valores obsoletos e levar o corpo discente a um excesso de politização.

Nos anos 1970, a partir da LDB 5.692/71, que aloca o ensino centrado na habilitação profissional, e do parecer do Conselho Federal, o ensino da língua estrangeira seria feito por acréscimo, ficando condicionado à escolha das escolas. Isto fez com que muitos estabelecimentos de ensino público eliminassem a língua

estrangeira, ou mesmo reduzissem seu ensino para uma hora semanal, no então chamado 2º grau e, às vezes, por apenas um ano. Picanço (2003) considera que, nesse contexto, o ensino de língua estrangeira assumiu uma concepção instrumental, e essa perspectiva fez com que o inglês fosse a língua eleita para ser ensinada nas escolas. Assim, no âmbito do ensino da língua estrangeira, há um deslocamento de se ensinar *língua e civilização* para cristalizar o ensino da língua com caráter instrumental.

Esse panorama não muda mesmo com a LDB 9.394/96, de 20/12/96, que prescreve, novamente, a obrigatoriedade do ensino da língua estrangeira no ensino fundamental, dando margem para a entrada de outro idioma no currículo oficial:

Na parte diversificada do currículo será incluído, obrigatoriamente, a partir da quinta série, o ensino de pelo menos uma língua estrangeira moderna, cuja escolha ficará a cargo da comunidade escolar, dentro das possibilidades da instituição (Art. 26, §5º).

Em relação ao ensino médio, também há a prescrição:

Será incluída uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma segunda, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da instituição (Art.36, Inciso III).

A primazia do ensino da língua inglesa foi mantida nas escolas da rede pública não só pela valorização do idioma, mas também porque as escolas já tinham um quadro de professores instituído para a disciplina. Porém, nas instituições particulares, o ensino do espanhol já estava se consolidando.

Nesse contexto, em 2005, é sancionada a Lei nº 11.162, que decreta a obrigatoriedade do espanhol, ficando a matrícula facultativa para o aluno, tanto em virtude do Mercosul, mas notadamente também por causa dos vínculos estabelecidos entre Brasil e Espanha, como já citamos.

Assim, veremos que também a expansão e oficialização da língua espanhola no Brasil têm vinculação com as medidas e ações implementadas pelo governo de FHC.

Em 2000, o Brasil recebeu a visita dos reis da Espanha, Don Juan Carlos e sua esposa Sofia, acompanhados pela ministra da Educação, Cultura e Esportes, Pilar del Castillo. Nessa visita, entre outros eventos, o rei participou de um seminário no Rio de Janeiro, organizado pelo Instituto de Relações Internacionais, em que 350 empresários estiveram presentes, entre espanhóis e brasileiros.

De acordo com o portal de informações espanhol *Comunidad Escolar*, de 19/06/2000, nessa visita foi firmado, entre a ministra da Educação Pilar Del Castillo e o

ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, um acordo de intenções para promover o desenvolvimento da língua espanhola na educação secundária e universitária do país, assim como da língua portuguesa, na Espanha. Também foi estabelecido o fomento de intercâmbio de professores e de experiências educativas em aplicações de novas tecnologias no ensino de língua estrangeira.

Nessa ocasião, o ministro Paulo Renato de Souza informou à ministra espanhola sobre a tramitação, no Congresso brasileiro, da lei que instituiria o espanhol como disciplina optativa para o alunado do ensino médio brasileiro, se bem que a intenção era de que a disciplina fosse obrigatória, mas que o Brasil estaria recebendo pressões diplomáticas da Alemanha, França e Itália contra o referido projeto. A ministra afirmou, então, que estabelecer o Espanhol como disciplina optativa “era uma alternativa extremamente interessante, e que não era um ponto zero de partida”.

Ainda, durante a visita, por ocasião de um almoço oferecido à comissão espanhola no Palácio do Itamarati, em Brasília, o rei Juan Carlos agradeceu ao presidente Fernando Henrique Cardoso pelo impulso dado ao idioma espanhol no Brasil e afirmou que:

A língua conforma nossa idiossincrasia e decide nossa postura diante da vida, e confirmam que duas línguas irmãs e próximas como as nossas refletem e aprofundam nossa irmandade. Por isso, estou convencido de que a difusão da língua espanhola será um instrumento de enorme utilidade para fomentar os intercâmbios, tanto entre Brasil e Espanha, como entre Brasil e o resto dos membros da comunidade ibero-americana.

As palavras do rei em relação ao ensino da língua espanhola no Brasil coroavam o histórico já constituído na Espanha de fomento ao idioma, não só no Brasil, mas no mundo, por meio da articulação consolidada de várias instituições espanholas.

Vale ainda ressaltar que, de acordo com Ayllón Pino (2005), a visita dos reis da Espanha ao Brasil poderia ser entendida como uma discreta, mas tenaz pressão política para que a língua espanhola fosse incluída no sistema educacional brasileiro. De acordo com o autor:

Não faltou também quem, com certa malícia, interpretasse a concessão do prêmio Príncipe de Astúrias de Cooperação Internacional ao presidente Cardoso como uma velada forma de pressão ante ao apoio que o Governo recebia pelos seus esforços para a introdução do idioma espanhol (Ayllón Pino, 2005, p.295).

Em 2006, a Subdirección General de Cooperación Internacional, órgão do Ministério da Educação e Ciência do governo espanhol, publicou a segunda edição de

El mundo estuda español (a primeira edição foi publicada em 2005), em que podemos aferir um interessante estudo que caracteriza a situação do espanhol como língua estrangeira em 28 países em que esse ministério conta com presença institucional¹⁰.

Assim, são apresentadas características geopolíticas desses países, sua estrutura educacional e a expectativa de evolução do idioma espanhol em todos eles. Nesse mapeamento, o governo espanhol chega a três conclusões:

A) O espanhol ocupa um posto destacado no conceito lingüístico mundial no que se refere ao número de falantes, à distribuição geográfica e ao potencial econômico e político, principalmente no continente americano, com muito mais nativos do que na Europa e no resto do mundo;

B) O espanhol tem um importante e difícil caminho no âmbito das ciências e das tecnologias. Não dá para pensar em competir com o inglês, língua privilegiada por excelência nessas instâncias, porém deveria ganhar protagonismo e auto-estima em ambos os campos;

C) Para potencializar a presença mundial da língua, o investimento tem de ser dentro e fora das fronteiras, porque é uma aposta segura.

Em razão dessas conclusões, é considerado que muitas são as instituições espanholas públicas e privadas que têm embarcado nesse empreendimento, entre elas, as editoras espanholas e o Instituto Cervantes. No caso do Ministério da Educação e Ciências, tem marcado sua presença por meio de *consegerias*, *agregadurias* e assessoria técnica nos cinco continentes¹¹.

A organização destas três instâncias da Espanha (Instituto Cervantes, editoras articuladas por meio de várias instituições e governo, por meio de alguns ministérios) — considerando o modo como organizam suas parcerias e estabelecem seus vínculos no âmbito do comércio, educação e cultura — além da conjuntura político-econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso, favorável ao capital estrangeiro, nos dão uma interessante perspectiva para entender a solidez com que as empresas espanholas entraram no país, e, sobretudo, quando já instaladas, como dominaram e ampliaram seus mercados na educação e cultura.

¹⁰ São apresentados estudos dos seguintes países: Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, China, Dinamarca, Eslováquia, Estados Unidos, França, Hungria, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Marrocos, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Rússia, Suécia, Suíça. Lembremos que a maior parte dos países latino-americanos tem o espanhol como *primeira* língua.

¹¹ *Consegerías* e *agregadurias* são instâncias governamentais existentes na Espanha (sem tradução no Brasil), que se mantêm nos cinco continentes com essa denominação.

De acordo com Ayllón Pino (2006, p.280), foi o desenvolvimento econômico da Espanha, bem como a presença de suas multinacionais no Brasil, que permitiram que se “desenvolvesse um ambicioso programa cultural com o patrocínio dessas grandes empresas, sendo que, por outro lado, o governo de Aznar também outorgou importância estratégica à difusão do espanhol no Brasil”.

O autor afirma que não ocorre o mesmo em relação à difusão da cultura brasileira na Espanha, que tem uma presença extremamente discreta neste país, logo “não se estranha que os espanhóis, em geral, mantenham uma imagem excessivamente típica do Brasil, centrada nos carnavais, no futebol e nas praias do Rio de Janeiro”. Apesar disso, o autor observa que alguns avanços podem ser dimensionados: o *boom* dos livros de Paulo Coelho, as multidões que seguiram Carlinhos Brown pelas ruas da Espanha no Carnaval de 2005, o sucesso do grupo Tribalistas, que ganhou o prêmio Ondas 2003 como melhor álbum de música latina da Espanha de 2003, o sucesso dos filmes *Central do Brasil* e *Cidade de Deus*, entre outros. Porém, ainda assim, o autor destaca a unilateralidade dessas relações.

Convém destacar que se nas questões de ordem econômica os empresários espanhóis, de modo geral, foram os grandes interlocutores das relações bilaterais com o Brasil, no âmbito da educação e cultura, além dos empresários do segmento do livro, também houve a presença do governo, quer seja no fomento à língua por várias perspectivas, quer seja no apoio à expansão das editoras, por meio de incentivos diversos às suas associações de classe.

Assim, ao analisarmos a reconfiguração que o mercado editorial brasileiro dos livros didáticos apresentou no final do século XX, em especial pela entrada da editora espanhola Santillana, temos que levar em conta que se trata, neste caso, de uma empresa da área da educação e da cultura, que chega ao país com a força de seu governo e de seu empresariado, dentro de um projeto maior de entrada no Brasil, como vimos neste capítulo.

Além do mais, Santillana, ao lado de outros grandes grupos empresariais (não mais restritos ao ramo editorial) que disputam por uma fatia do mercado brasileiro dos didáticos, faz parte de um grande grupo midiático de comunicação, que necessariamente precisa ser conhecido, para que possamos dimensionar quem são as novas forças que disputam esse mercado.

Assim, no último capítulo veremos como o mercado dos livros didáticos passa, na década de 1990, de um oligopólio fortemente centrado em empresas familiares, para

um oligopólio composto por grandes grupos empresariais, com a espanhola Santillana, do Grupo Prisa, e a Editora Nova Didática, do Grupo Positivo, protagonizando um novo cenário nesse mercado editorial brasileiro dos livros escolares.

*Capítulo VII - O mercado editorial brasileiro dos livros escolares no século XXI:
oligopólio dos grandes grupos*

7.1 Situando a questão

“Na sociedade atual torna-se cada vez mais necessário preservar física e espacial, como também descobrir e valorizar a memória do homem”. Tal citação procede do projeto de pesquisa de Santos (1999), em que o autor, então assessor de imprensa da Editora Moderna, ressaltava ter como objetivo trazer a memória institucional dessa editora, mas que seu foco se daria, de maneira especial, no professor Ricardo Feltre, fundador da Editora Moderna.

O projeto de Santos (1999) insere-se no rol de publicações que buscaram recuperar a memória das editoras brasileiras de didáticos que lideraram o mercado nacional no período compreendido entre meados dos anos 1970 até a década de 1990. Tais editoras caracterizavam-se, basicamente, por serem nacionais e terem gestão familiar, salvo raras exceções, e têm suas histórias atreladas à própria história dos homens que as criaram.

Paixão (1998), da Ática, e Gandra (2005), do IBEP/ Cia. Editora Nacional, são exemplos de publicações em que a história das editoras é apresentada pelas próprias empresas, e seus respectivos fundadores têm evidente destaque.

O projeto de Santos (1999), de resgatar a memória institucional da Editora Moderna, foi apresentado quando esta editora ainda era nacional e pertencia ao professor Ricardo Feltre. Caso o autor tivesse dado continuidade à pesquisa proposta em tal projeto, e alcançasse os primeiros anos do século XXI, ele teria de trazer, também, a história de Jesús de Polanco, que estava à frente do Grupo Prisa até julho/2007, quando faleceu, e até então era considerado um dos homens mais poderosos da Espanha. Isso porque, em 2001, a Editora Moderna foi comprada por esse gigantesco grupo midiático espanhol, o Prisa, por meio do seu braço editorial, a Santillana.

Essa alteração de gestão ocorrida na Editora Moderna, que passou do domínio de uma empresa familiar para o de um grande grupo empresarial, não ficou restrita a essa editora. Isso porque a partir de meados da década de 1990, exceção feita à Editora do Brasil, que continuou sendo independente (pelo menos até meados de 2007, período em que findamos nossa pesquisa), todas as demais, que lideravam o mercado editorial dos

didáticos nessa época, passaram a fazer parte de grandes grupos, muitos deles formados pela incorporação das menores editoras pelas maiores.

Isso posto, na relação abaixo discriminamos quais são esses grupos:

✓ Grupo Saraiva, formado pelas Editoras Saraiva, Atual e Formato. A Editora Atual foi adquirida pela Saraiva em 1998; e a Formato, em 2003. Saab (1999) observa que a Editora Saraiva, que tinha 15% do seu capital em propriedade de capital estrangeiro, vendeu mais 2,6% ao Internacional Financial Corporation (IFC), órgão financeiro do Banco Mundial;

✓ Grupo Abril, que em 2004 passou a ter o controle acionário total das Editoras Ática e Scipione. Tais editoras haviam sido compradas pelo próprio Grupo Abril e pelo Havas, da França (Vivendi Universal Publishing – VUP), em 1999. Em 2002 o Grupo Vivendi vendeu todas as suas editoras na Europa e na América Latina para a Hachette (braço editorial do Grupo Lagardère, da França), porém, de acordo com o constante no *site* da Ática (Disponível em: <<http://www.atica.com.br/materias>>. Acesso em: 15 jun. 2007), as Editoras Ática e Scipione ficaram fora dessa transação comercial. Em 2004 o Grupo Abril assumiu integralmente o controle dessas empresas. De acordo com artigo assinado por Cassiano Elek Machado e Marcelo Sakate, publicado em 2/03/2004, no jornal *Folha de S.Paulo*, o fundo europeu TMG havia proposto a compra da totalidade das ações das Editoras Ática e Scipione por US\$ 85 milhões. Também haviam feito propostas para a compra das duas editoras o Grupo espanhol Prisa, fundos dos bancos Real e Unibanco, e a Editora Saraiva;

✓ a Editora Moderna, em 2001, foi adquirida pelo Grupo Editorial Santillana, pertencente ao Grupo Prisa. Em 2006, a Santillana já conta com seis empresas no território nacional, pois o grupo controla também a Editora Salamandra, o selo Richmond, o Sistema Uno de Ensino, a empresa de avaliação educacional Avalia e a Editora Objetiva, que foi adquirida pela Santillana em 2005;

✓ Grupo IBEP/Cia. Editora Nacional. Em 1980 a Companhia Editora Nacional foi adquirida pelo IBEP;

✓ a FTD adquiriu a Editora Quinteto em 1997.

Além desses, o Grupo Positivo, de origem nacional, também começa a despontar na disputa por uma fatia do mercado dos didáticos, inscrevendo livros pela primeira vez para o PNLD no início do século XXI. Tal grupo, como já citamos nos capítulos anteriores, além de comercializar livros didáticos, vendidos por meio da sua editora, a Nova Didática, também comercializa computadores e *sistemas de ensino*, em que é

negociado tanto o material didático (normalmente sem autoria declarada e elaborado por meio de apostilas/ módulos), como também a metodologia e o treinamento para os professores.

As Editoras Nova Didática e Moderna – considerando esta na gestão Santillana, portanto já fazendo parte de um grande grupo internacional – integram um mercado nacional de didáticos reconfigurado, por ser constituído, essencialmente, pelos grandes grupos já destacados, com raras exceções. Essas duas editoras apresentam novas estratégias de marketing em direção às escolas, sinalizam com a possibilidade da introdução dos sistemas de ensino na rede pública brasileira (antes restritos às escolas particulares) e têm grande poder de investimento. Além disso, vale considerar que o investimento dessas empresas estende-se a várias áreas, não só à edição de livros.

Antes, porém, de debruçarmos nossa atenção sobre essas duas editoras, é necessário que recuperemos, de modo sintético, a história de todas as editoras que têm dominado o mercado nacional dos livros didáticos nas duas últimas décadas do século XX, para que possamos entender os fatores que levaram essas editoras a assumirem a liderança que alcançaram, e, ao mesmo tempo, compreendermos as alterações procedentes da passagem das gestões familiares para a gestão dos grandes grupos¹.

7.2 Mercado editorial brasileiro dos didáticos, de 1970 ao final do século XX

Como já foi apresentado, na década de 1990, nove eram as editoras que lideravam o mercado dos livros didáticos no Brasil: Saraiva, FTD, Cia. Editora Nacional, Editora do Brasil, Ática, Scipione, Moderna, Atual e o IBEP.

Todas essas editoras têm sua sede em São Paulo e se caracterizavam, sobretudo, por serem compostas por empresas familiares nacionais (exceção feita à FTD, que é de origem francesa, e pertencente à ordem religiosa dos Irmãos Maristas), que se consolidaram na década de 1970, beneficiadas notadamente pelo aumento do alunado da rede pública, em face dos investimentos do Estado na educação, visando à ampliação do acesso, no período ditatorial.

Excetuando-se a Companhia Editora Nacional, as demais editoras têm o seu grande salto quantitativo de vendas de livros didáticos devido às reformas na educação

¹ A narrativa sintética da história das principais editoras de didáticos, assim como das suas práticas comerciais, nas últimas décadas do século XX, está baseada no que apresentamos em nossa dissertação de mestrado (Cassiano, 2003), com alguns acréscimos.

que foram iniciadas com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 4024/61. Paixão (1998, p.156) relata que essa lei possibilitou a expansão da rede pública de ensino, conseqüentemente, incrementou o *negócio dos didáticos*.

Mas as reformas na educação que, efetivamente, possibilitaram um grande crescimento do setor editorial de didáticos foram as que vieram com as medidas adotadas pelo governo ditatorial, instaurado no Brasil em 1964.

Nessa época, houve acordos com organismos internacionais que financiaram a produção de livros didáticos no país². Segundo Paixão (1988, p.156), “em meados de 1968 já estavam à venda, no Brasil, aproximadamente 2.500 títulos didáticos distribuídos entre os três níveis de ensino, publicados por cerca de sessenta editoras”.

Além disso, a promulgação da Lei n° 5.692/71 fixou as diretrizes e bases para os ensinos de 1° e 2° graus, ampliando a obrigatoriedade da escolarização de quatro para oito anos. De acordo com Martins (2002, p.53 e 54), essa lei:

Expressou em um documento oficial parte da reforma de ensino empreendida durante o governo militar nos anos 70 e a nova (para a época) organização do sistema educacional do país. Dentro dessa nova organização, o ensino básico passou a ser denominado de 1° grau, com oito anos de duração, e o 2° grau, com três ou quatro anos de duração. Entretanto, a reforma não envolveu somente a definição da quantidade de anos que comporia cada nível de ensino, mas passou a definir também que conteúdos essenciais seriam parte do ensino no Brasil.

Assim, é nesse período que as nove editoras de livros didáticos que viriam a dominar esse segmento no Brasil a partir da década de 1970 se consolidam, porém a constituição de cada uma delas se dá em diferentes momentos do século XX, algumas delas apresentando histórias bastante peculiares, como veremos a seguir.

7.2.1 A Companhia Editora Nacional, o legado de Lobato, e as Editoras Saraiva, FTD e do Brasil

Hallewell (1982) apresenta a origem da Companhia Editora Nacional como a *Fênix Nacional*, isto porque essa editora, tal qual o famoso pássaro, *renasceu das cinzas* da Companhia Gráfica-Editora.

² De acordo com Hilsdorf (2003, p. 124), “de 1964 até 1968 foram assinados 12 acordos MEC-USAID (Agency for International Development), com a finalidade de diagnosticar e solucionar problemas da educação brasileira na linha do desenvolvimento internacional baseado no capital humano (...)” .

Monteiro Lobato e Octalles Marcondes Ferreira haviam tentado unir gráfica e editora em uma só organização, na Companhia Gráfica-Editorial, porém, por diversas circunstâncias econômicas procedentes dos anos de 1920, e descritas minuciosamente por Hallewell (1985), essa empresa teve sua falência decretada em agosto de 1925. Lobato e Octalles, então, antes do colapso final da Companhia Gráfica-Editora, constituíram, em novembro de 1925, nova empresa com um capital de cem contos de réis: a Companhia Editora Nacional. Esta teve grande êxito inicial, tanto que, em fevereiro de 1926, os dois sócios já tinham o montante que lhes propiciou a compra, de seus credores, do estoque dos livros e os contratos de direitos autorais da antiga firma, porém Lobato ficaria nessa editora somente até 1927. De acordo com Gandra (2005, p.124), nesse ano Lobato se tornou adido cultural nos Estados Unidos e dois anos depois, quando perdeu dinheiro na quebra da Bolsa de Valores de Nova York, vendeu sua parte a Octalles. Desse período em diante Lobato ficaria à frente de campanhas de defesa de interesses nacionais como “O petróleo é nosso”.

No entanto, nos 12 anos em que esteve liderando o negócio editorial, a nosso ver, Lobato inovou em dois aspectos importantes que viriam a caracterizar todas as grandes editoras de didáticos a partir da década de 1970: investiu na entrada de seus livros de ficção – escrito para crianças – na escola básica, que mais tarde seriam conhecidos como paradidáticos, e implementou estratégias de marketing em que o contato da editora se estabelecia direto com a escola, como veremos a seguir.

Em 1921, Monteiro Lobato, com o intuito de melhorar o formato do livro *A menina do narizinho arrebitado* para uso escolar, escreve para Rangel Pestana “Mando-te o Narizinho escolar. Quero tua impressão de professor acostumado a lidar com crianças. Experimente nalgumas, a ver se se interessam. Só procuro isso: que interesse às crianças” (Azevedo et al., 1998, p.158).

De acordo com Azevedo et al.(1998), após este contato, o livro foi submetido à aprovação do governo de São Paulo, e posteriormente, adotado para ser usado nas escolas públicas no segundo ano, tirando a edição recorde de 50.500 exemplares, com o título *Narizinho Arrebitado*.

Desse modo, dando seqüência às estratégias para colocar seus livros nas mãos do consumidor, Lobato mandou distribuir, gratuitamente, quinhentos exemplares para todos os grupos e escolas públicas de São Paulo. Azevedo et al. (1998, p.161) observam que isto foi o mote para que Washington Luís, então presidente do Estado, ao percorrer a rede de ensino em companhia de seu secretário do interior, Alarico da Silveira, tenha

se surpreendido com o interesse dos alunos por um livro *sujinho e surrado*, de tanto uso, e deduziu que “se este livro anda assim tão escangalhado em tantos grupos é sinal de que as crianças gostam dele. Indague de quem é e faça uma compra grande, para uso em todas as Escolas”. O pedido foi feito e atendido, porque dois dias depois, para espanto do secretário, o almoxarifado do seu departamento recebia 30 mil exemplares de *Narizinho*.

Assim, como já se disse, há uma considerável justificativa para que as grandes editoras de didáticos mantenham o controle desse mercado junto às escolas, no início do século XXI. É justamente por terem aprimorado estratégias de marketing, guardadas as devidas proporções, similares às que Lobato já sinalizava nas primeiras décadas do século XX. Ou seja, mantêm o domínio porque estão dentro das escolas, de formas diferenciadas e com estratégias cada vez mais elaboradas, por vezes até agressivas.

Isso também vale para as ações das editoras em relação ao Poder Público. Ou seja, as grandes editoras de didáticos direcionam suas ações tanto para as escolas, quanto para o Estado, porque nas primeiras os livros são adotados, e quanto ao Estado, é a instância que delibera e implementa as políticas públicas em educação.

Dando continuidade à história da Cia. Editora Nacional, segundo Hallewell (1985), nos anos 1940, essa editora já dominava o setor de livros didáticos no Brasil, e foi prejudicada, em 1943, quando seis de seus funcionários, *professores que respondiam pela execução do programa de livros didáticos*, deixaram a empresa para abrir sua própria editora, a Editora do Brasil, que logo se tornou outra importante editora de livros didáticos e infantis no país.

Nesse período, a Editora Saraiva já contava com vários anos de existência, contudo ainda não atuava expressivamente no ramo dos didáticos. A Saraiva e Cia. foi fundada por Joaquim Ignácio da Fonseca Saraiva, em 1910. Inicialmente como um pequeno comércio de livros usados, *um sebo*, a empresa foi instalada nas proximidades da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, tendo como nome comercial *Livraria Acadêmica*, sendo seu fundador chamado de *Conselheiro Saraiva* pelos estudantes que atendia. Viria a entrar no ramo editorial em 1913, com a publicação de um livro jurídico, conquistando grande espaço neste segmento a ponto de tornar-se, anos depois, a maior editora brasileira desse ramo. Somente em 1938 passa a editar livros didáticos, embora só tenha conseguido expressão neste ramo em 1970, editando uma coleção de livros de Matemática para o então curso ginásial, *Matemática na Escola Renovada*, do professor Scipione Di Pierro Netto, que fez grande sucesso.

Em 1998, a Saraiva ampliou significativamente sua participação no mercado dos didáticos com a aquisição da Editora Atual, e, em 2003, adquiriu também a Editora Formato. De acordo com o *site* da editora, em 2005, o catálogo do grupo reunia mais de 2.900 títulos, representados pelos selos Saraiva, Atual e Formato. Além disso, a editora conta com o Centro de Distribuição Saraiva (CDS), prédio de 6.000 m² onde recebe, armazena, embala e despacha cerca de 30 milhões de livros por ano. Segundo o relatório da Administração apresentado aos acionistas, o Grupo Saraiva, no final de 2005, contava com 2.311 funcionários, considerando-se também os funcionários atuantes na cadeia de livrarias pertencentes a esse grupo³.

Dentre as editoras pesquisadas, a mais antiga é a FTD, cuja primeira publicação no Brasil foi em 1902, em decorrência da atuação dos Irmãos Maristas na área da educação no país. Iniciada na França em 1817, pelo padre Marcelino Champagnat, a Congregação dos Irmãos Maristas já estava no Brasil desde outubro de 1897, onde fundou várias instituições educacionais. Segundo Megale (2003), o irmão Isidoro Dumont, que é considerado o fundador da editora marista no Brasil, sucedeu ao Irmão Andrônico, autor do primeiro livro da FTD, na direção do Colégio do Carmo, fundado em 1899. Como as publicações tinham autoria dos Irmãos Maristas, que não queriam seus nomes discriminados, apenas o logotipo da Congregação com a sigla FTD aparecia nas capas.

FTD são as iniciais de Frère Théophane Durand, que em 1883 assumiu a direção geral da Congregação Marista e estimulou a produção de obras didáticas, assim, o agrupamento dessas obras recebeu o nome de *Coleção FTD*. A Editora surgiu quando a marca foi registrada comercialmente para a criação de empresa editorial.

Os livros da FTD usados no Brasil eram impressos na França até 1930, mas, aos poucos, a Gráfica Siqueira, em São Paulo, passou a imprimir a maioria dos livros. A distribuição, que inicialmente era feita pelos próprios irmãos maristas, passou para a Livraria Francisco Alves. Em 1956 a impressão e a distribuição foram atribuídas à Editora do Brasil, permanecendo assim até 1963. Neste ano a *Coleção FTD* foi transformada em *Editora FTD*, obtendo autonomia de edição e distribuição. De acordo com Paixão (1998), a FTD se destacou no mercado editorial com o sucesso dos livros de Matemática assinados por Benedito Castrucci e José Ruy Giovanni, entre os quais *A Conquista da Matemática*, com 600 mil exemplares vendidos só em 1982.

³ Disponível em: <www.editorasaraiva.com.br> Acesso em: 28 jun. 2007.

Em 1997 a FTD adquiriu a Editora Quinteto, e, em 2002, por ocasião da comemoração de 100 anos da empresa, a Editora FTD divulgava que seu catálogo contava com cerca de 4.000 obras, tendo mais de 1.200 funcionários, além de possuir um parque gráfico numa área superior a 51.000 m² (Megale, 2003).

7.2.2 Editoras Ática, Scipione, Atual e o IBEP

De acordo com Paixão (1998), a Editora Ática foi fundada em agosto de 1965, mas seu embrião foi gerado em 1956, quando Anderson Fernandes Dias e Antonio Narvaes Filho, colegas da Faculdade de Medicina da USP, e Vasco Fernandes Dias Filho, irmão de Anderson, abriram o Curso de Madureza Santa Inês. Paixão (1998) observa que, na década de 1960, o curso que iniciara com 15 alunos já ultrapassara a casa dos três mil. Por isso, as apostilas do curso, preparadas pelos próprios professores, ganharam, em 1962, um setor próprio de produção, a Sesil-Sociedade Editora do Santa Inês Ltda. Três anos depois essa empresa mudou de nome. Nascia oficialmente a *Editora Ática*.

De acordo com Borelli (2004, p.1), a Editora Ática destacou-se, no início de sua empreitada, menos devido à novidade existente nos livros didáticos que produzia, mas pela proposta de utilização desses livros. Isso porque os didáticos da Ática supunham a existência de três livros em um só: o do professor, o caderno de exercícios (consumível) e o livro do aluno, todos mantendo a mesma diagramação. Segundo a autora, “a proposta facilitava o trabalho cotidiano dos professores em sala de aula e, mais do que isso, organizava um instrumental capaz de atender, de maneira eficaz ao processo mais dirigido de aprendizagem”. No depoimento de José Duarte Bantim, que em 1995 era diretor editorial de produção da editora Ática, temos a caracterização desse livro do professor:

A Ática é pioneira, de certo modo, porque cria uma novidade: lança o livro do professor (...) que nada mais é do que o livro do aluno com respostas e orientação didático-pedagógica para o professor. Este pulo do gato é que faz com que a Ática avance rapidamente no mercado junto com outras editoras como Ibp, Atual, Moderna, que também saíram da tradição dos cursinhos (Bantim, 1995. Depoimento. São Paulo, 17/02/1995. apud Borelli, 2004)

Assim, ao que tudo indica, o *livro do professor* foi um produto lançado pela Editora Ática para conquistar o professor, mas logo passou a fazer parte das estratégias

comerciais de todas as outras editoras que disputavam o mercado dos didáticos no país, que é uma característica costumeira do segmento dos didáticos – ou seja, estratégias de marketing bem-sucedidas, assim como produtos que apresentem inovações e obtenham sucesso junto ao mercado consumidor habitualmente são incorporados por todas as empresas do segmento, que passam a também se valer da *novidade*.

Na década de 1970, a Ática apresentou uma importante diversificação na linha editorial, pois, além dos didáticos, passou a editar, também, ensaios e obras paradidáticas⁴. De acordo com Paixão (1999, p.160):

Sob o comando de Anderson Fernandes Dias, a editora abriu espaço para o escritor nacional, produziu livros diferenciados para cativar públicos pouco acostumados à leitura e criou séries inovadoras. Na coleção Bom Livro eram publicados clássicos da literatura em língua portuguesa, com textos em versão integral, um panorama da obra do autor feito por especialistas e um suplemento para os alunos. A série Vaga-Lume renovou a literatura juvenil com histórias de ação e suspense escritas na linguagem informal do adolescente. E a Para Gostar de Ler, cujos primeiros textos foram selecionados a partir de uma pesquisa direta com estudantes, colocou o jovem leitor em contato com autores como Carlos Drummond de Andrade, Rubem Braga, Paulo Mendes Campos e Fernando Sabino. Essas publicações, de grande aceitação por parte dos professores e estudantes, proporcionaram à Ática uma posição de destaque no mercado editorial, que possibilitou uma grande expansão da editora nas décadas seguintes.

A família Fernandes Dias, ou seja, os donos da Editora Ática, continuaram com a ampliação de seus negócios no ramo dos livros e em setembro de 1983 adquiriram a Editora Scipione, do professor Scipione Di Pierro Netto. Nessa época, o catálogo da Editora Scipione contava com cinco títulos, tendo um volume de vendas de aproximadamente 100.000 exemplares por ano. Em 1984, com o lançamento das primeiras coleções voltadas para o ensino de 1^a a 4^a série, alcançou a marca de 2 milhões de exemplares no mercado governamental.

Apesar de pertencerem à mesma família, as Editoras Ática e Scipione sempre se constituíram como duas empresas independentes, tendo instalações e administrações separadas. Conforme Borelli (2004, p.10), tal situação começou a ser alterada em 1997,

⁴ São considerados paradidáticos os livros utilizados em situação escolar, mas que não têm as características do livro didático. Estes, geralmente são editados de forma seriada (com algumas exceções), e direcionados para determinada disciplina escolar. Desse modo, os *paradidáticos* recebem esta denominação porque são utilizados de forma paralela aos tradicionais livros didáticos, sem substituí-los. Normalmente são obras de ficção e não-ficção, destinadas ao público infantil e juvenil.

quando o grupo empresarial responsável por essas editoras começou a enfrentar dificuldades, e entrou num movimento de reavaliação de seu processo de diversificação e expansão. Tal processo culminou na fusão das duas editoras (no que concerne a juntar departamentos - de recursos humanos, por exemplo) que evitavam a manutenção de estruturas duplicadas, com o objetivo de reduzir custos. Ainda assim, os selos das duas editoras continuaram a circular de forma independente, ou seja, para o mercado consumidor, Ática e Scipione representam duas editoras distintas, mesmo após as duas editoras terem sido vendidas para os grupos Abril e Havas, em 1999, como já foi apresentado anteriormente.

Paralelamente ao nascimento e crescimento das editoras até aqui apresentadas, o Estado ia ampliando suas funções em relação ao livro escolar. Segundo Franco (1982), no período da ditadura militar, além da censura, o Estado também passa a assumir a produção dos livros didáticos. Essa autora aponta que, em 1961, o Banco do Brasil fica designado a financiar a produção do livro didático, pelo Decreto-Federal 56.489/61. Em 1967 seria criada a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename), tendo como objetivo produzir e distribuir material didático às instituições escolares, entretanto o orçamento destinado ao Ministério da Educação e Cultura não conseguia produzir material suficiente para atender as necessidades das escolas. Decorre daí a implantação do sistema de co-edição com o empresariado nacional (Portaria Ministerial 35/70).

Quase que simultaneamente, em 1966, foi criada a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (Colted), estabelecida pelo acordo MEC/USAID, era financiada pelo Ministério da Educação e pela agência americana USAID (United States Agency for International Development), com a colaboração do Sindicato dos Editores (SNEL). De acordo com Batista (2001),

O acordo MEC/USAID viabilizou recursos assegurando a distribuição de 51 milhões de livros, no período de três anos e estabeleceu a garantia, pelo MEC, da distribuição gratuita. Assim, assegurado o financiamento do governo a partir de verbas públicas, o Programa revestiu-se do caráter de continuidade (Batista, 2001, p.49).

Paixão (1998) observa que a Colted favoreceu o livro escolar com um investimento na ordem de US\$ 9 milhões.

Góes (1999) considera que nesse período, por causa dos acordos MEC-USAID, o país vivenciou uma desnacionalização do campo educacional de proporções jamais vistas até então, porque tais acordos eram articulados de forma a abranger todos os

níveis de ensino, alcançando desde o treinamento de professores até a produção e veiculação de livros didáticos.

De acordo com Oliveira et al. (1984, p.57), a Colted ficou mesmo conhecida pelo escândalo por irregularidades, “em 5/03/1971, o ministro da Educação, Jarbas Passarinho constituiu, pela Portaria nº 6, a Comissão de Inquéritos, encarregada de apurar irregularidades ocorridas na Colted. O resultado dessa comissão ficou fora do conhecimento do público”.

Em 1971 a Colted foi extinta, sendo o Instituto Nacional do Livro (INL) encarregado de desenvolver o programa de co-edição do livro didático, em ação conjunta com as editoras. Para todos os níveis de ensino foram criados programas especiais de co-edição: Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF); Programa do Livro Didático para o Ensino Médio (PLIDEM); Programa do Livro Didático para o Ensino Superior (PLIDES); Programa do Livro Didático para o Supletivo (PLIDESU) e Programa do Livro Didático para o Ensino de Computação, (PLIDECOM). De todos estes programas, o único que permaneceu ativo foi o PLIDEF. Em 1976 essas atribuições passariam para a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), que firmava convênio com as Secretarias de Educação, para que os livros fossem distribuídos aos *alunos carentes* da rede oficial de ensino de 1º grau, por meio do PLIDEF, programa este em que os Estados tinham de participar de forma financeira. Já apresentamos, na primeira parte deste estudo, que o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) veio a substituir justamente o PLIDEF.

Conforme Oliveira et al. (1984), de 1971 até 1981, 40 editoras foram parceiras regulares do Estado no processo de co-edição dos livros didáticos. Dentre essas, seis se destacaram: a Editora do Brasil, com 14% dos títulos co-editados; a FTD, com 10%; a Abril, com 8%; o IBEP, com 7%; a Editora do Livro Técnico, com 6% e a Tabajara, com 5%. Elas co-editaram sozinhas 50% dos títulos do PLIDEF, em dez anos desse programa.

Podemos observar que nesse período a Cia. Editora Nacional não figurava mais entre as principais editoras de livros didáticos do país. Hallewell (1985) considera que isso ocorreu porque seu proprietário, Octalles Marcondes Ferreira, falecera em 1973, tendo seus dependentes herdado essa editora, administrado-a de forma desastrosa. Posteriormente, a empresa chegou a ser comprada pelo governo federal, pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), que igualmente fez uma gestão desastrosa. De acordo com Hallewell (1985), a Cia. Editora Nacional, que havia sido

uma das mais sólidas do mercado, foi perdendo posição de ano para ano, de 1º lugar em 1974, passou a 5º em 1979. Com a estatização, afirma-se que essa editora chegou a contar com quase quatrocentos empregados, mas na gestão de Octalles, que foi até 1973, ela jamais chegara a ter cem.

Com a deterioração da Cia. Editora Nacional, que passou a não ser mais rentável, o BNDE decidiu vendê-la. Em 1980, essa empresa foi adquirida pelo Instituto Brasileiro de Edições Pedagógicas (IBEP), este criado em 1966 por Jorge Antonio Miguel Yunes e Paulo Marte. Segundo Hallewell (1985), em 1983 caberia ao IBEP 30% do mercado nacional, principalmente por ter publicado Hermínio Geraldo Sargentim, de Português, que até 1983 já vendera 3.600.000 exemplares.

Em 2001, com a saída de Paulo Marte da sociedade do Grupo IBEP/ Cia. Editora Nacional, esta empresa passou para o controle total da família Yunes, com a direção dos dois filhos de Jorge Antonio Miguel Yunes: Beatriz Yunes Guarita e Jorge Yunes. De acordo com Yunes (2005), em 2004 esse grupo mudou suas instalações para um espaço de 35.000 m², no bairro paulistano do Jaguaré, contando com 650 funcionários.

Durante o governo militar, ainda duas outras editoras, que viriam a ter projeção nacional, foram fundadas: a Editora Moderna e a Editora Atual, sendo esta de origem mais recente. A Atual foi constituída em 1973 pelos professores Oswaldo Dolce e Gelson Iezzi, que se tornariam famosos autores de livros didáticos e teriam destaque com obras para o atual ensino médio, neste caso, ao lado da Editora Moderna. Após 25 anos de sua fundação, a Editora Atual foi comprada pela Editora Saraiva, em 1998. Quanto à Editora Moderna, também foi fundada por professores, o que veremos a seguir.

7.2.3 A Editora Moderna na gestão do professor Ricardo Feltre

A Editora Moderna, de acordo com Santos (1999), foi criada em 22/10/1968 pelos professores do curso pré-vestibular Anglo-Latino, Ricardo Feltre, Carlos Marmo e Setsuo Yoshinaga. Tais professores iniciaram suas atividades com a publicação de livros didáticos nas áreas de Química e Desenho Geométrico do então segundo grau, porque Carlos Magno dava aulas de Desenho, e Feltre e Yoshinaga ensinavam Química. Posteriormente, esses professores convidaram docentes de outras disciplinas, do próprio Anglo Latino, para escreverem livros para a Moderna, entre eles estavam o professor Hildebrando Afonso de André (Português) e Nora Antunes (Física).

Segundo Santos (1999), em meados da década de 1970 a editora Moderna foi reestruturada, porque os professores Setsuo e Carlos Magno saíram da sociedade. Em 1974, o professor Setsuo abandonou o magistério e mudou-se para os EUA, dedicando-se a trabalhar com importação, e quanto ao professor Marmo, igualmente parou de lecionar, tornando-se fazendeiro no Mato Grosso. Assim, o professor Feltre ficou sozinho e assumiu totalmente o controle da Editora Moderna, tornando-se editor conceituado e autor de livros de Química de grande sucesso. Santos ressalta que nessa época a Moderna contava com apenas seis funcionários.

Nas palavras do professor Ricardo Feltre, assim foi criada a editora Moderna:

Formei-me como engenheiro químico. Cheguei a trabalhar por três anos na indústria química e depois fui para o magistério, área em que permaneci durante 40 anos. Lecionei em escola do ensino médio e depois em faculdades e cursinhos. Como professor de cursinho, comecei, juntamente, com alguns colegas, a escrever material para o curso. Foi quando tive vontade de escrever algum livro para o ensino do segundo grau. Foi assim que nasceu a idéia de criar a Editora Moderna. Começou com livros de minha autoria, do professor Setsuo Yoshinaga e do professor Carlos Marmo. Depois foram convidados outros professores deste cursinho para constituir o primeiro catálogo de livros do 2º grau. Paulista, nasci na capital e sempre morei na cidade. Sou de origem de italianos do norte, tanto da família do pai como da mãe. Sempre preoquepei-me em trabalhar com a classe editorial. Durante muitos anos pertenci à diretoria da Câmara Brasileira do Livro de São Paulo, e também do SNEL, do Rio, e formei uma boa amizade com outros pares da indústria editorial brasileira. Desde o início, a Moderna foi pautada por um comportamento sério, honesto, correto, procurando não só melhorar a empresa como lutar pela classe como um todo. Acho que daí surgiu esta grande amizade com outros editores, e talvez um respeito mútuo que nós temos com eles, tanto do ponto de vista pessoal, como do ponto de vista empresarial. A editora conserva um espírito jovem, dinâmico, empreendedor. Hoje me sinto realizado como autor, editor e empresário de modo geral. Prezo muito as minhas amizades, inclusive no campo de ex-alunos que estão bem colocados no mercado como Dr. Ives Gandra da Silva, Antonio Kandir e Rui Gonçalves (da Saraiva). (Entrevista com professor Ricardo Feltre, apud Santos, 1999, p. 8).

No começo da década de 1980 a Moderna inaugurou sua primeira filial, no Rio de Janeiro, e publicou seu primeiro título paradidático, *Um dono para buscapé*, de Giselda Laporta Nicolelis. Apesar de todas as grandes editoras de didáticos publicarem livros paradidáticos, a Editora Moderna conseguiu se destacar nesse segmento, ao lado da Editora Ática, tanto pela variedade, quanto pela reconhecida qualidade dos catálogos de livros de ficção e não-ficção que sempre apresentou.

Borelli (2004, p.5) ressalta que a consolidação do projeto editorial voltada para o público escolar, de todas as editoras que estamos apresentando, nas últimas décadas do

século XX, ocasionou mudanças nos hábitos de leitura nas escolas brasileiras. De acordo com a autora, os princípios que orientavam o processo educacional foram alterados, na medida em que a formação intelectual cedeu lugar a um estilo mais informativo e padronizado, “a indicação privilegiada para alunos da 5ª à 8ª série, por exemplo, deixou de ser a dos clássicos, e os livros adotados passaram a ser os didáticos e os paradidáticos”.

Além do destaque obtido com o seu catálogo de paradidáticos, a Editora Moderna também se consagrou pelo seu catálogo voltado para o ensino médio, apesar de editar livros didáticos para todos os níveis de ensino da educação básica.

Na década de 1990, a Editora Moderna teve expressivo crescimento, alterando suas instalações para uma sede própria, no bairro paulistano do Belenzinho, com amplas instalações e com capacidade para centralizar todos os departamentos da editora apenas num local, além de já contar, nessa época, com várias filiais (Salvador, Recife, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Ribeirão Preto). Conforme Santos (1999), no final dos anos 1990 a editora já contava com 438 funcionários: 256 trabalhando na sede da empresa, em São Paulo, e os demais distribuídos pelas filiais existentes no país

Santos (1999) destaca que, além das mudanças que dizem respeito à infraestrutura da editora, na década de 1990 também começou a haver uma transição do comando da empresa, do professor Feltre para os seus filhos, Eduardo Feltre e Ricardo Arissa Feltre. Este último passaria a ter forte atuação na empresa, investindo numa diretoria de marketing que tinha como objetivo a ampliação da presença da Moderna no mercado nacional. Assim, a Moderna passou, nesse período, a publicar textos ficcionais que pretendiam atingir outro tipo de público, que não ficasse restrito ao escolar, como também livros de artes e de auto-ajuda, neste caso, podemos lembrar que a editora publicou livros de Lair Ribeiro. Todavia, ao que tudo indica, dessa fase somente as coleções de artes tiveram sucesso, porque os livros de auto-ajuda saíram do catálogo da editora em pouco tempo, ocorrendo de igual modo com a maior parte dos livros de ficção produzidos nesse movimento da editora, e os que restaram no catálogo foram classificados como *literatura adulta*.

Em 2001, a Editora Moderna foi comprada pelo Grupo Santillana, e em pouco tempo da nova gestão (2001-2007) houve alterações significativas na atuação e na participação dessa empresa no mercado nacional, como veremos posteriormente.

Assim, vimos que a história das nove editoras, anteriormente apresentadas, vincula-se tanto com a expansão da rede pública de ensino, como também com as

publicações especializadas para as escolas que essas empresas começaram a produzir, ou seja, os livros didáticos que incluíam o manual do professor e os livros paradidáticos. Além disso, outro diferencial dessas nove editoras foram as estratégias comerciais adotadas para se relacionarem com as escolas, o que veremos a seguir.

7.3 Práticas comerciais das grandes editoras de didáticos

Notadamente a partir da década de 1990, com a consolidação do PNLD, as Editoras Saraiva, FTD, Nacional, do Brasil, Ática, Scipione, Moderna, Atual e o IBEP, apesar de terem suas respectivas identidades como empresa, ao compartilharem o mercado brasileiro por meio da venda do mesmo tipo de produto, passaram a apresentar muitas características similares em suas práticas comerciais e, conseqüentemente, adquiriram um formato específico e homogêneo de se relacionar com as escolas públicas e particulares do país, assim como com o Poder Público.

Por causa de a adoção dos livros didáticos e paradidáticos ser feita na instituição escolar é que existem esforços tão intensos das editoras em direção à escola, fazendo parte do cotidiano das unidades de ensino a presença diária dos divulgadores – profissionais que não vendem diretamente os livros para o professor ou coordenador pedagógico, mas *doam* tais produtos, mantendo presença constante na instituição escolar – durante o ano inteiro, em especial nas escolas particulares. Assim, a venda se concretiza na livraria ou pela compra direta feita pelo governo, *mas é decidida no momento em que o livro é adotado na escola*, tendo como regra a figura do professor como o protagonista dessa escolha.

Desse modo, há um movimento da equipe de divulgação que varia conforme o período do ano, movimento este que é nacional e comum a todas as editoras. Assim, existe um ciclo anual de trabalho dividido em um período de cadastramento das escolas públicas e particulares de todo o Brasil; um período direcionado à divulgação do material para a rede pública, devido às compras governamentais (PNLD e PNLEM); um período de divulgação dos livros no planejamento das instituições particulares, entre outras atividades. A essência de todas esses esforços é a divulgação (e não a venda direta) do livro didático e paradidático na instituição escolar.

As estratégias das grandes editoras de didáticos variam conforme a rede a ser atingida, isto é, a divulgação para as escolas da rede pública é diferente da que é feita para as escolas da rede particular de ensino, o que é natural numa prática comercial,

dada a grande diferença existente entre as duas redes de ensino. Além disso, temos de considerar que também há esforços feitos em direção aos sujeitos que estão nas arenas decisórias do governo.

No caso da rede particular de ensino, a venda é sazonal e acontece no início do ano letivo escolar, período em que é comprado o material discriminado na *lista de adoção de material*, em que constam os livros que serão usados no próximo ano letivo. Normalmente essa lista é entregue para os pais e/ou responsáveis no ato da matrícula do aluno e os livros didáticos são comprados, quase sempre, nas livrarias.

Para os profissionais do setor de didáticos, esse período é chamado de *safra*, pois as vendas concentradas do início do ano implicam colher o fruto do trabalho desenvolvido nas escolas particulares durante o ano inteiro.

Esse tipo de venda representa um grande filão para as editoras de didáticos, porque os alunos das escolas particulares constituem cerca de 10% de toda a rede de ensino brasileira, e o preço pago pelos livros didáticos adquiridos nesse processo é expressivamente superior ao preço pago pelos mesmos livros pelo governo, por ocasião do PNLD. De acordo com Wander Soares, então vice-presidente da Abrelivros, em declaração feita para o jornal *Folha de S.Paulo*, em 24/05/1996, “um livro de primário é vendido para o MEC por um preço médio de R\$ 3. A mesma obra, em uma livraria, custa R\$ 15. A vantagem de vender para o governo é que, como a compra é grande, o livro fica popular. E o pagamento é imediato”.

Visando, então, ao controle do mercado das escolas particulares, anualmente os divulgadores retiram as *listas de adoção do material escolar* feitas nessas escolas particulares, pois a tabulação da totalidade dessas listas é a fonte que permite às grandes editoras de didáticos delimitar o ranking das vendas originárias da rede particular de ensino.

Tal mapeamento é feito anualmente e é possível porque todas as grandes editoras têm um cadastro preciso da totalidade das escolas privadas de todo o Brasil, na medida em que essas empresas renovam, anualmente, o cadastro de todos os profissionais da rede particular de ensino (todos os professores - por níveis de ensino e por disciplinas; coordenação pedagógica; direção; funcionários da secretaria, etc.), assim como atualizam a totalidade dos dados dessas escolas (número de alunos, número de salas, recursos pedagógicos disponíveis, etc.).

Essa tabulação das listas de adoção é feita para todas as escolas particulares do Brasil, por meio de programas informatizados que relacionam os dados das listas de

adoção com os cadastros das escolas, fornecendo, assim, informações de ordem geral e específica acerca do mercado nacional dos livros didáticos.

Além da prospecção das vendas que terá, o cadastro também permite às grandes editoras de didáticos planejar uma divulgação personalizada ao longo do ano, inclusive dos paradidáticos. Dessa forma, delimita-se a atenção que cada estabelecimento deverá ter durante o ano letivo que entrará, ou seja, profissionais de grandes escolas particulares que adotam didáticos e paradidáticos provavelmente, terão mais atenção do que os que atuam em escolas médias ou pequenas, que adotam apenas didáticos. Desse modo, escolas com potencial de gerar mais vendas terão atendimento mais atencioso das editoras.

Assim, com o objetivo de conquistar e/ou manter seus livros na lista de adoção das escolas particulares, as grandes editoras de didáticos se organizam, normalmente, no período de agosto a dezembro, de modo que seus divulgadores (profissionais que, dentro das editoras, mantêm o contato direto com os educadores nas escolas) visitem todas essas instituições nessa época do ano, com a finalidade de fazer a divulgação específica tanto dos livros didáticos já existentes em catálogo, quanto dos lançamentos. Esse movimento ocorre porque é nessa época que os professores geralmente fazem o planejamento para o ano seguinte, e o livro didático, como recurso privilegiado no ensino-aprendizagem, é escolhido nesse processo. Por isso, tal etapa é conhecida, nas grandes editoras, como *período de planejamento*

De forma geral, as editoras enviam uma coleção de todos os seus lançamentos para os professores que dão aulas na rede particular de ensino, e, estrategicamente, também distribuem livros já constantes em catálogo, com etiqueta nominal aos distintos professores. Tais livros, de preferência, devem ser entregues nas mãos dos docentes, por intermédio dos divulgadores. Estes profissionais mantêm uma rede de relacionamento pessoal na maioria das instituições privadas da região pela qual são responsáveis. Nesse sentido, é comum que todas as grandes editoras mantenham uma equipe de divulgação, e que cada divulgador seja responsável por determinada região. Dessa forma, são construídos os laços estreitos de relacionamento citados anteriormente, entre os divulgadores e os profissionais das escolas particulares. Quando termina esse *período do planejamento*, começa o período de *coleta das listas de adoção*.

No caso da rede pública há também um cadastramento, mas ele não é tão minucioso como o feito nas escolas particulares, em razão, principalmente, do tamanho dessa rede e à rotatividade dos professores. Nesse caso, as editoras procuram mapear,

pelo menos, os dados das escolas públicas (número de de alunos, número de salas, etc) e das pessoas-chave no estabelecimento, para que essas instituições possam ser minimamente diferenciadas e para que o material (livros didáticos para análise, folders, brindes, etc.) possa ser direcionado adequadamente por ocasião do PNLD.

Na realidade, apesar de a compra governamental resultar de uma negociação direta entre editoras e Poder Público, a decisão dos livros didáticos que serão comprados é feita por meio das *indicações provenientes das instituições escolares públicas* de todo o país. Nesse caso a escolha dos livros didáticos é feita diretamente pelos professores, nas escolas, mas com a orientação governamental, até porque os professores só podem escolher os livros constantes no Guia de Livros Didáticos.

Ou seja, a atenção dos divulgadores para a rede pública se dá, notadamente, no curto período em que os professores estão escolhendo os livros que serão comprados pelo governo, o que costuma ocorrer nos meses de agosto e setembro. Tal período é pequeno porque é parte da gigantesca operação da compra governamental (PNLD e PNLEM), em que os livros adquiridos deverão ser entregues em todas as escolas públicas brasileiras antes de o ano letivo iniciar, como foi visto na primeira parte deste trabalho. Lembremos, ainda, que a divulgação que as grandes editoras fazem nas escolas públicas tem variações significativas se considerarmos as diferentes regiões do país.

Lembramos, ainda, que estamos nos referindo à negociação de expressivo volume de livros (que normalmente ultrapassa os 100 milhões de exemplares ao ano, número este que certamente irá aumentar de modo considerável, dada à implementação do PNLEM em 2005). Assim, há um esforço das editoras tanto para que seu livro seja aprovado pelas comissões de avaliação dos livros didáticos, do MEC; como há também a divulgação feita no interior das escolas, notadamente pela distribuição dos livros didáticos para serem analisados pelos professores.

Essa distribuição gratuita dos livros, porém, não esgota as estratégias de marketing das grandes editoras em decorrência das compras governamentais, apesar de, aparentemente, ser a principal. As editoras se valem também, entre outras iniciativas, da distribuição de folder promocional e do oferecimento de palestras com os próprios autores dos livros didáticos, ou de assessores pedagógicos.

No caso do folder, as editoras se valem de campanhas das mais diversas ordens – éticas ou não – que despertem a atenção do professorado, para que ele opte pela adoção de livros didáticos de determinada editora em vez de outra.

Assim, podemos lembrar o período em que as *estrelas* eram utilizadas para aferir a qualidade dos livros didáticos comprados pelo governo – por meio da avaliação feita no PNLD – em que muitas editoras se valiam desse ícone, ou seja, as *estrelas*, para agregar um valor positivo ao seu material. Desse modo, mesmo livros que haviam recebido apenas *uma estrela*, correspondentes à categoria dos livros que foram *recomendados com ressalva* pela equipe de avaliadores do governo, muitas editoras propagavam que eram *livros estrelados*. De certa forma, esse recurso invertia o significado da avaliação, pois, descontextualizada, essa peça publicitária elevava o livro mal avaliado ao patamar de *obra estrelada*, abstraindo o fato de que todas as obras que integram o *Guia de Livros Didáticos* eram, no início da avaliação feita pelo MEC, obrigatoriamente, estreladas, e a diferença entre as obras se dava pelo número de estrelas recebido. Como esse tipo de folder é um material que possivelmente chegou às mãos do professor, considerando-se que seguiu juntamente com o livro avaliado, talvez esse tipo de publicidade possa ter exercido alguma influência na escolha do livro didático feita pelo corpo docente, nessa época.

Além dos materiais promocionais impressos, outra estratégia de que as grandes editoras de didáticos se valem é o oferecimento de palestras dadas pelos próprios autores dos livros constantes no seu catálogo, ou dadas por especialistas (normalmente professores universitários), que discorrem sobre algum tema de interesse das escolas. Tais palestras, quando aceitas, são realizadas, normalmente, nos órgãos governamentais centrais (Diretorias de Ensino, Coordenadorias, etc.) e não nas unidades escolares. Vale considerar que é no período em que a seleção do livro didático é feita nas escolas da rede pública, por ocasião do PNLD, que as grandes editoras oferecem tais palestras para os profissionais dessas escolas.

As palestras ministradas pelos próprios autores normalmente versam sobre algum tema importante na educação, ainda que seja apresentado o material elaborado por esse autor, muitas vezes com oficinas práticas de como utilizá-lo com maior eficácia.

Em relação às palestras com os especialistas, de modo geral as editoras se valem de grandes temas (os Parâmetros Curriculares Nacionais -PCNs, por exemplo), que são apresentados por professores universitários, e estes, geralmente, no final da *palestra*, apresentam o material da editora patrocinadora do evento.

O custo oriundo da divulgação realizada pelas grandes editoras de didáticos é expressivo. Em especial porque requer a produção de considerável volume de livros

para serem doados (e não vendidos) aos professores, como também porque é obrigatório contar com uma equipe de divulgação não só para fazer a distribuição desses livros, como também para operacionalizar as outras ações diretas de relacionamento das editoras com as escolas, algumas mencionadas anteriormente. Por isso, dificilmente alguma editora de porte pequeno ou médio tem recursos para disputar com igualdade o mercado brasileiro dos didáticos.

Já citamos anteriormente que em razão dos abusos cometidos por parte das editoras em suas práticas de divulgação, que se manifestam de variadas formas, o MEC instituiu a Portaria 2.963, em 29/08/2005, contendo normas de conduta para as editoras participarem do processo de execução dos programas estatais de livros. Como muitas das tradicionais práticas de divulgação das editoras se mantiveram, em 5 de abril de 2007 essa Portaria foi substituída pela Portaria Normativa nº 7, em que as normas de condutas para as editoras ficaram mais rígidas, prevendo-se multas punitivas e até suspensão do contrato estabelecido entre o MEC e a editora infratora, no caso de reincidência no descumprimento da Lei. Desse modo, por ocasião do PNLD, ficaram proibidas as palestras dos autores dos livros didáticos constantes no Guia, em espaços do ensino público; as visitas dos divulgadores nas escolas públicas para a entrega dos livros, entre outras medidas, sendo permitido, porém, o envio dos livros pelo correio, para a avaliação dos professores.

O objetivo da Portaria Normativa nº 7 foi a preservação dos profissionais das escolas públicas frente às tradicionais estratégias de marketing adotadas pelas editoras. Porém, com a reconfiguração do mercado dos didáticos, que passou a ser composto pelos grandes grupos, há contrapartidas para medidas governamentais como essas, realizadas, sobretudo, por meio de inovações nas estratégias de marketing por causa do considerável poder de investimento que têm tais grupos. Além disso, a comercialização de novos produtos desenvolvidos pelas editoras de didáticos, até então inéditos no segmento dos didáticos do Brasil, como *os sistemas de ensino* e *os núcleos de negócios para formação de professores*, tem ampliado o campo de atuação desses grupos, notadamente em direção às escolas públicas..

Dentre as novas estratégias de divulgação das editoras, no início do século XXI, podemos relembrar a publicidade lançada em horário nobre da Rede Globo de Televisão (e também em outras emissoras), que contou com o famoso cartunista Ziraldo como *garoto-propaganda* dos livros do Grupo Positivo; por ocasião do PNLD/2007.

Outro exemplo de estratégia que inova é a realização dos *Congressos Internacionais de Educação* organizados pela Editora Moderna, que têm atingido anualmente número significativo de profissionais da educação de São Paulo, a maioria pertencente à rede pública. A realização desse tipo de evento iniciou-se em 2003, quando a Moderna já pertencia ao Grupo Santillana, e em março de 2007 a empresa já realizava a quinta edição desse evento, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, congressos esses que fazem parte de práticas do Grupo Santillana em diversos países onde tem suas empresas.

Assim, os exemplos anteriormente apresentados são estratégias que têm forte poder de convencimento e que não ferem os dispositivos legais.

A constatação de que o *oligopólio no mercado brasileiro dos livros didáticos* passou das empresas familiares para o dos grandes grupos nos impõe a necessidade de um novo olhar para entender tal mercado, à medida que novas questões são postas. A origem desses grandes grupos é sensivelmente diferente, não só entre si – porque alguns deles são verdadeiros impérios midiáticos – mas também em relação ao que vimos a respeito da origem das nove editoras que dominavam o setor dos didáticos nas últimas décadas do século XX. Tais editoras, guardadas as devidas proporções, apresentavam muitas similaridades, o que não é mais uma realidade da nova concentração existente no mercado brasileiro, como já se mencionou..

Retomemos que, no início do século XXI, cinco são os grupos que dominam o mercado nacional dos didáticos: Grupo Saraiva (Editoras Saraiva, Atual e Formato), Grupo Abril (Editoras Ática e Scipione), Grupo Santillana (Editoras Moderna, Salamandra, Objetiva, Richmond Publishing), Grupo IBEP/ Cia Editora Nacional e FTD (Editoras FTD e Quinteto), e acrescentemos a estes o Grupo Positivo, que tem entrada mais recente na disputa por esse mercado. Quanto à Editora do Brasil, apesar de ter tradição – pois já se viu que foi fundada em 1943 e se consolidou no mercado nacional dos didáticos – ao que tudo indica não tem o mesmo poder de investimento dos grupos anteriormente citados, ainda assim, há de ser considerada ao lado de tais grupos pela participação que ainda mantém nesse mercado.

Todos os grupos anteriormente mencionados mereceriam um olhar mais atento, mas os limites de tempo deste trabalho não nos permitem fazê-lo, de modo que optamos, como já se disse, por trazer com maior detalhamento, alguns elementos da inserção das Editoras Moderna (Santillana - Grupo Prisa) e Nova Didática (Grupo Positivo), no mercado dos livros didáticos do início do século XXI. Em especial, porque

a primeira nos dá oportunidade de reflexão acerca da entrada do capital internacional espanhol no Brasil, em setor vinculado à educação; quanto à segunda, advém de um grande grupo que tem comprovada tradição na elaboração e comercialização de *sistema de ensino*, além de fabricar e exportar computadores, e, ao que tudo indica, é uma das reações nacionais existentes no país à entrada do capital internacional.

7.4 A Editora Moderna na gestão Santillana

A aquisição da Editora Moderna pelo Grupo Santillana, ocorrida em março de 2001, é o caso mais visível da entrada do capital espanhol na educação brasileira, à luz do que já ocorrera com outras empresas nacionais, de segmentos distintos, que foram compradas por empresas espanholas, o que já apresentamos no capítulo anterior.

De acordo com Casilda Béjar (2001), este é um marco que geralmente distingue a entrada das empresas espanholas da entrada das empresas norte-americanas na América Latina. Ou seja, os empresários norte-americanos, ao se estabelecerem na região, habitualmente optam por uma marca global e não contam com sócios locais, ao passo que os espanhóis, normalmente, combinam a marca global com a local, entrando na região por meio da compra de empresas locais, ou por associação com estas.

Portanto, ao que tudo indica, a Santillana optou por comprar a Editora Moderna porque além desta empresa já estar consolidada no segmento dos didáticos no Brasil, tal aquisição também resolvia a questão da língua e da cultura. Escolha diferente fez o Grupo SM – outro expressivo grupo espanhol que, ao chegar no Brasil, em 2003, já contava com presença no Chile, no México e na Argentina – que optou por formar a sua própria equipe no país, conforme declaração de Rodrigo García, diretor dessa empresa, para a coluna “Entrelinhas”, do jornal *Folha de S.Paulo*, publicado em 20/12/2003. Dessa forma, em nosso entender, por isso o Grupo SM, em 2007, ainda tem pouca expressividade no Brasil, e, em especial, se tomarmos como referência a forte presença da Santillana no mercado editorial nacional, pois a Editora Moderna, que já era sólida, teve ascensão visível nos poucos anos de administração da Santillana, além de ter ampliado significativamente a sua linha de atuação.

De acordo com artigo publicado, em 14/11/2006, no jornal *Valor Econômico*, “em seis anos, o Brasil representa 15% da receita da Santillana”. Nesse artigo é ressaltado que depois de ter comprado a Editora Moderna, em 2001, a Santillana, em 2006, já soma seis empresas no território nacional: em junho de 2005 o Grupo adquiriu

75% da Editora Objetiva (também consolidada no território nacional, atuando no segmento de obras gerais), por R\$ 20,38 milhões. O Grupo controla também a Editora Salamandra, especializada em títulos infanto-juvenil; o selo Richmond, único negócio na língua inglesa do grupo no mundo; o Sistema Uno de Ensino, que engloba apostilas e serviços para as escolas; e a empresa de avaliação educacional Avalia.

Observa-se, nesse artigo, que o grupo Santillana é o braço editorial do conglomerado Prisa, que faturou 1,4 bilhão de euros em 2005, sendo destacado que o Brasil passou, neste curto período (2001 a 2006), a constituir o 3º lugar no *ranking* do faturamento do grupo, presente em 22 países, e que já beira à vice-liderança, ocupada pelo México. “Muito provavelmente o Brasil será o segundo até o ano que vem”, diz Emiliano Martinez, presidente do Grupo.

Porém, a informação constante no *site* do Grupo Santillana em 2007 (vide Tabela 7.1), acerca dos exemplares vendidos pelas empresas do Grupo nos diferentes países, nos leva a crer que em 2006 o faturamento resultante das vendas no Brasil já ultrapassou o faturamento advindo do México. Apesar dessa informação se basear em número de exemplares vendidos, e não em faturamento, o fato de a quantidade de exemplares vendidos no Brasil ser muito superior à que é vendida nos demais países em que o grupo atua nos permite levantar essa hipótese com considerável margem de segurança.

Tabela 7.1: Exemplos vendidos por países, em 2006
(empresas do Grupo Santillana)

País	Exemplares
Argentina	6.298.594
Bolívia	398.639
Brasil	39.828.536
Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras e Panamá	2.548.040
Chile	3.650.708
Colômbia	1.340.018
Equador	1.790.765
Espanha	15.666.018
México	20.783.490
Paraguai	301.242
Peru	1.841.325
Portugal	745.802
Porto Rico	576.519
República Dominicana	5.121.718
Uruguai	190.804
Estados Unidos	637.164
Venezuela	8.513.282

Fonte: Disponível em: <<http://www.gruposantillana.com/cifras1.htm#>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

Na apresentação do Grupo Santillana, disponível no *site* já citado, é destacado que a empresa possui *tradição e liderança*, e engloba as atividades do Grupo Prisa nos setores da educação, editoração e formação, integrado a um conjunto de empresas que operam na área lingüística do espanhol e do português. É ressaltado que sua equipe editorial incorporou a capacidade de interpretar as diferentes realidades educativas do mundo e de formular respostas ajustadas às circunstâncias de cada país (ordenamento do sistema educativo, programas de ensino, hábitos dos professores, etc.).

De acordo com Isabel de Polanco (2001) – filha de Jesús de Polanco e dirigente do Grupo Santillana – há uma bipolaridade requerida das empresas que atuam em países distintos com a venda de livros didáticos, que é a necessidade de adaptar a

elaboração de materiais que tenham qualidade às características e requisitos locais, em que devem também ser levados em consideração aspectos comerciais e de preço. Polanco (2001) ressalta que essa bipolaridade se dá igualmente com os materiais destinados ao ensino de idiomas.

Seguindo a lógica da declaração de Polanco, ao adquirir a Moderna, a Santillana também adquiriu a cultura local da empresa, responsável em grande parte pelo sucesso dessa empresa no espaço nacional, sendo estratégico conservar algumas dessas práticas locais que dão a sustentação para a empresa no país. Entretanto, um olhar mais atento para a atuação da Moderna, na gestão Santillana, nos apresenta algumas marcas globais na produção dos livros didáticos, passíveis de serem vistas no pouco tempo da gestão espanhola. Consideramos que o depoimento abaixo nos apresenta elementos para a compreensão de como processos globais na produção de material didático vão sendo assimilados na educação do país:

No final de novembro de 2001, fui convidada pela editora Moderna para participar da produção de dois livros didáticos de Língua Portuguesa para a 3ª e 4ª série do ensino fundamental. Foi dito que os livros seriam produzidos a quatro mãos, processo chamado pela editora de obra coletiva com cessão exclusiva de direitos.

Houve uma conversa inicial para explicação de todo o processo. O modelo a ser seguido era um modelo espanhol de muita aceitação na Espanha e em países da América do Sul. O público alvo eram as escolas particulares que, no dizer dos professores, sabiam, em Língua Portuguesa, trabalhar com textos, mas tinham dificuldade com a gramática. Os livros entrariam no mercado para concorrer com os mais populares de outras editoras e, inicialmente, não seriam enviados ao MEC para avaliação.

Coube a mim e à colega com quem produzi os livros: produção, elaboração, seleção e adaptação de textos (alguns em espanhol), atividades, respostas, orientações didáticas, bibliográficas, indicação de sites ao professor, seleção e sugestão de imagens.

O envio de material ocorreu, em sua maior parte, via e-mail. Os pagamentos ocorreram dentro do prazo.

Nosso nome, acompanhado de um breve currículo, aparece na 1ª contra capa dos quatro livros da coleção, junto com os demais autores, como Equipe de Elaboração. Internamente, não há citação de nosso nome como autoras de alguns textos.

Concluimos o trabalho, que nos competia fazer, mais ou menos, dois meses depois de contratadas, em início de março de 2002. Quando a editora publicou o livro, houve um coquetel de lançamento para o qual não recebi convite. Também não recebi a coleção pronta, que só conheci no 2º semestre de 2003, depois de duas solicitações minhas, utilizando o campo do *site* da editora para contatos a respeito da Coleção.

(Autora de obra coletiva lançada pela Editora Moderna, cuja identidade se omite a pedido dessa autora. Depoimento feito para Célia Cassiano. 12/11/2003)

Desse modo, o depoimento acima nos permite verificar um marco de ação global da Santillana na produção do material didático nele discriminado, na medida em que a estrutura do livro já vem predeterminada, à luz de produto desenvolvido na Espanha e em outros países da América Latina. Ressalte-se que a *obra coletiva* é uma modalidade de livro didático comum da Santillana, ou seja, o livro didático escrito a muitas mãos, sem que o nome do autor seja um valor agregado ao livro. Ou seja, na *obra coletiva*, os autores passam a ter posição diferente no processo produtivo desses livros, que tem a estrutura predeterminada e é escrito por vários autores.

Ortiz (1994), ao analisar a mundialização da cultura, ressalta que o desenraizamento dos produtos é algo fundamental para o pensamento administrativo. Porter (apud Ortiz, 1994, p.151), afirma que “basicamente, o protótipo da estratégia global é aquela na qual a firma ganha vantagens pelo fato de possuir um alto volume de produção de uma linha comum de variedades de produtos”.

Lembremos que a obrigatoriedade do ensino do espanhol no currículo oficial do Brasil representou um grande nicho de negócios que se abriu para as editoras de didáticos do país, e, em especial, para a Santillana, porque diferentemente das demais editoras que compartilham esse mercado, a produção de livros voltados para o ensino do espanhol é uma das especialidades dessa editora, além da produção dos didáticos de forma geral.

Além disso, a Santillana também conta com a parceria do governo espanhol, visto que há expressivo fomento para a expansão das editoras espanholas para a América Latina. Lembremos que, particularmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, houve especiais condições para que essa expansão das empresas espanholas alcançasse o Brasil.

Há de se ressaltar, ainda, que o presidente da Federação dos Grêmios de Editores da Espanha (FGEE), entidade que, como já se viu, tem forte atuação no mercado espanhol, tinha à frente, na época do governo de FHC, Emiliano Martinez, que é também o presidente do Grupo Santillana.

Junte-se a isso que o fomento para a expansão da língua espanhola, além de contar com esforços do governo espanhol, também conta com investimentos de empresários de vários segmentos. Isso porque a expansão da língua espanhola é considerada estratégica tanto pelo potencial de negócios que pode gerar (no ensino da língua, na formação de professores, na venda de materiais didáticos especializados, etc.), mas também porque amalgama a entrada das empresas espanholas de todos os

segmentos, no mercado internacional, pelo viés da cultura, o que estabelece um vínculo com o consumidor local muito maior do que o meramente estabelecido pelo âmbito econômico.

Há, também, um efetivo esforço do governo espanhol para fortalecer a *marca España* como vantagem competitiva, de modo mundial. De acordo com Reyero García (2003), então presidente executivo do Instituto Espanhol de Comércio Exterior (ICEX), a imagem do país constitui um dos principais referenciais para o processo de internacionalização da empresa espanhola. Desse modo, Reyero García afirma que o “*made in Spain* pode agregar valor aos bens, serviços e marcas espanholas, pois facilita a promoção comercial e constitui uma garantia de qualidade e serviço para agentes e distribuidores”. O autor considera que a falta de uma imagem positiva pode tornar-se uma barreira para a entrada das empresas espanholas no mercado internacional.

Assim, Reyero García (2003) destaca a importância considerável dada à repercussão da imagem da Espanha no Brasil, e tem relação direta com o impulso da presença da língua espanhola no país, considerada uma política estratégica da Espanha pelo expressivo retorno agregado à imagem do país, e à sua influência política, econômica e cultural. De acordo com o autor, esse potencial da língua espanhola fortalece o seu valor como um dos ativos econômicos mais importantes da Espanha.

Isso posto, convém que relembremos o já apresentado no capítulo anterior acerca dos regulares investimentos que a Telefônica e o Banco Santander têm feito para a expansão mundial da língua espanhola, e, no caso brasileiro, para a formação de professores nessa disciplina. Além disso, lembremos também que para a expansão da cultura e da língua espanhola, o governo e o empresariado espanhol contam com a presença estratégica do Instituto Cervantes, criado especificadamente com essa finalidade.

Nesse contexto, foi firmada uma parceria entre o Grupo Prisa – do qual a Santillana é o braço editorial – com o Instituto Cervantes, com o objetivo de fomento à cultura e à língua espanhola no mundo, como podemos ver por meio da notícia publicada no jornal *El País*, em 20/02/2006:

O presidente do Grupo Prisa, Jesús de Polanco, e o diretor do Instituto Cervantes, César Antonio Molina, firmaram hoje um convênio para colaborar na difusão internacional da língua espanhola, assim como para a promoção da cultura espanhola. Jesús de Polanco expressou seu orgulho e satisfação por cooperar em um empenho nacional importantíssimo, como é a promoção da língua espanhola na Europa, América e resto do mundo, uma

tarefa que PRISA tem desenvolvido há muitos anos, por meio da Santillana e de todos os meios de comunicação, lembrou.

Já César Antonio Molina ressaltou a tarefa fundamental que têm as empresas privadas no fomento do espanhol e da cultura espanhola em colaboração com as instituições públicas, o que definiu como importante e contínuo. Também manifestou sua confiança em que a colaboração entre o Instituto Cervantes e PRISA seja um exemplo para outras empresas.

Foi acordado que essa parceria entre o Instituto Cervantes e o Grupo Prisa se daria na participação em “programas e ações comuns que aproveitassem melhor os recursos de cada uma das instituições”, a serem concretizados nos dois anos, a contar de fevereiro de 2006, prorrogáveis automaticamente ao término desse período.

Assim, pretendeu-se apresentar que o Grupo Santillana (integrante do Grupo Prisa) chega ao Brasil já contando com estratégicas parcerias, que têm interesses na consolidação da empresa no país. Além de o grupo Prisa ser o maior conglomerado midiático da Espanha, como veremos a seguir.

7.4.1 O Grupo Prisa

O articulista Rafael Pascual encontrou uma forma criativa de apresentar o Grupo Prisa aos leitores da revista *Capital* (de Madri), em artigo publicado na edição de maio de 2004, como podemos ver abaixo:

O senhor García acorda às 6h da manhã. Enquanto toma o seu café, escuta na rádio Iñaki Gabilondo e seu *programa hoje por hoje*, da cadeia *SER*, a mais poderosa da Espanha.

No caminho para o trabalho, compra *El país* numa banca, sem dúvida o jornal mais influente da Espanha, e aproveita para comprar, também, *O diário As*, para saber como vai seu time de futebol. No trabalho, lê o diário econômico *Cinco Dias*.

Na hora do almoço, nosso personagem pára em uma loja e aproveita para comprar um livro didático da *Santillana* para sua filha, e leva também a revista *Cinemanía*.

Já em casa vê os informativos da *CNN+* e se entretém com um filme do *Canal Plus*, produzido pela *Sogecine*.

Antes de ir para a cama, um pouco de distração, por meio da leitura da última obra de Arturo Pérez-Reverte, o maior escritor de *best-sellers* da *Editora Alfaguara*. Doces sonhos.

Livros, música, televisão, jornais...

Talvez o senhor García não saiba, mas por trás de tudo que viu, leu e ouviu está Jesús de Polanco, presidente do Prisa, a maior empresa de comunicação da Espanha (Rafael Pascual, 2004).⁵

⁵ O empresário Jesús de Polanco faleceu em 21/07/2007.

Assim, entender a entrada da Santillana no Brasil não se resume a descrever e analisar as práticas que a Moderna passou a desenvolver no país após ser adquirida por esse grupo, porque tal procedimento reduz as possibilidades de análise dessas práticas, à medida que as desvincula da origem da Santillana.

Antes de tudo, entender a consistente entrada da Santillana no Brasil pressupõe saber que é uma empresa tanto articulada com o governo espanhol (por meio de vários organismos, incluindo-se o Instituto Cervantes, mencionado anteriormente), como também com empresários espanhóis de diversos segmentos, como já se viu. Além disso, o Grupo Santillana também é o braço editorial do Grupo Prisa, maior conglomerado midiático da Espanha no começo do século XXI.

De acordo com informações disponíveis em: <www.ketupa.net/prisa.htm>, (acessado em: 10 nov. 2006), pertencem ao Grupo Prisa o jornal *El País* (com uma tiragem de 445.5000 exemplares), o mais importante jornal da Espanha; e a cadeia radiofônica *SER*, com 420 emissoras de rádio. Além disso, o Grupo Prisa possui 9% da Sogecable, única cadeia de canal por assinatura (vários canais, incluindo direitos de transmissão de jogos de importantes times de futebol, como o Real Madrid, por exemplo), e 19% do canal + (que anteriormente pertencia à Vivendi Universal). O grupo ainda conta com a distribuidora de livros Itaca; com uma cadeia de livrarias, a Crisol; além de gráficas; também sendo responsável por outras importantes publicações na imprensa, como a edição espanhola da revista *Rolling Stone*, o diário econômico *Cinco Dias* e o jornal esportivo *AS*, além da revista de cinema *Cinemanía*.

Fora da Espanha, o Grupo Prisa tem jornais e participação em rádios e revistas na Bolívia. Também controla 87% do Grupo Latino de Rádio, com 300 emissoras no Panamá, Chile, Colômbia e na Costa Rica. No México, possui 50% da Radiópolis, o braço de rádio mais importante da Televisa. Nos EUA possui uma estação de rádio em Miami, tem uma empresa de cinema e televisão em língua espanhola, em associação com a Televisa e Univisión, além de ser expressiva na publicação de livros.

7.4.2 O Grupo Editorial Santillana

A Editora Santillana foi a empresa pioneira do Grupo, fundada pelo empresário Jesús de Polanco em 1960, com o objetivo de editar livros didáticos. Logo no início o empresário já expandiu seus negócios abrindo filiais da editora na Argentina (1963) e no México (1968). Nos anos iniciais da década de 1970, a família Polanco criou o *El*

País, e logo depois, com a finalidade de abarcar todos os negócios de Polanco que se seguiram – que passaram a contemplar rádio, editoras em vários países, distribuidoras de livros, canais de televisão, etc. – foi criado o Grupo Prisa, mencionado anteriormente.

O Grupo Santillana, de acordo com o publicado no seu próprio *site*, em 2006 emprega 3.740 funcionários e conta com depósito de armazenagem de 22.000 m²⁶.

Esse grupo está entre os mais importantes editores de livros didáticos e livros em geral na Espanha e, em 2006, está presente com empresas próprias em praticamente todos os países de língua hispânica, além de Portugal, Reino Unido, Brasil e Estados Unidos, incluindo as seguintes editoras: Santillana de Ediciones, Santillana Educación, Taurus, Aguilar, Alfaguara e Net Languages, na Espanha; Ediciones Santillana S/A, na Argentina; Santillana del Pacífico, no Chile; Editorial Nuevo Mexico, no México; Santillana USA Publishing Co., nos Estados Unidos; Santillana SA, no Paraguai; Editoras Moderna, Salamandra e Objetiva, no Brasil; Editorial Santillana, na Venezuela; Santillana SA, no Peru; Editorial Santillana, na Colômbia; Constância Editores, em Portugal; Ediciones Santillana SA, em Porto Rico; Ediciones Santillana SA, no Uruguai; Santillana SA, na Costa Rica; Santillana SA, no Equador; Editorial Santillana, na República Dominicana e Santillana de Ediciones, na Bolívia. Na Tabela 7.2 podemos ver os títulos em catálogo que essas empresas apresentavam, em 2006, exceto os do Reino Unido, e na Tabela 7.3 poderemos ver a porcentagem que cada linha de atuação gera para o grupo. Neste caso, destaca-se o segmento dos didáticos.

⁶ Disponível em: <www.grupoprisa.es>. Acesso em: 10 nov. 2006

Tabela 7.2: Títulos em catálogo do Grupo Santillana por país (em 2006)

País	Exemplares
Argentina	1.484
Bolívia	341
Brasil	2.033
Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras e Panamá	263
Chile	880
Colômbia	405
Equador	420
Espanha	11.029
Estados Unidos	560
México	3.949
Paraguai	75
Peru	228
Portugal	211
Porto Rico	365
República Dominicana	364
Uruguai	278
Venezuela	181
Total	23.066

Fonte: Disponível em: <<http://www.gruposantillana.com/cifras1.htm#>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

Tabela 7.3: Porcentagem das cifras de negócios do Grupo Santillana em 2006

Total: 489 milhões de euros

Linhas de atuação	Porcentagem
Idiomas	10%
Edições gerais	23%
Edições escolares	59%
Santillana Formação	2%
Santillana U.S.A publishing	1%
Livrarias	3%
Outros ingressos	2%
Total	100%

Fonte: Disponível em: <<http://www.gruposantillana.com/cifras1.htm#>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

Em 1998 o Grupo Santillana iniciou um projeto de formação educacional via internet, cujo desenvolvimento culminou na criação da *Santillana Formación*. Dessa linha de atuação foi criado o *Instituto Universitario de Pós-graduação (IUP)*, resultante da união da Santillana com três universidades espanholas – a Universidade de Alicante, a Universidade Autônoma de Barcelona e a Universidade Carlos III de Madri, que oferece programas de pós-graduação em Administração de Empresas, em Finanças, em Direção Estratégica e Gestão de Inovações, em Direção Comercial e Marketing, em Direção e Gestão Turística, em Jornalismo e Comunicação Digital, em Edição (em colaboração com o Grupo Santillana e com a Universidade de Salamanca), em Novas Tecnologias Aplicadas à Educação e em Direção Bancária. Há, também, especializações feitas de modo presencial, nas áreas de Comunicação e Cultura.

Além das organizações anteriormente mencionadas, o Grupo Santillana ainda conta com editoras distintas na própria Espanha e com a Fundação Santillana, empresas estas que merecem destaque à parte, porque nos permitem tanto apresentar algumas considerações, de modo sintético, acerca do mercado editorial espanhol, como nos permitem também apresentar iniciativas globais da Santillana, que já podem ser relacionadas com estratégias locais desse grupo no Brasil.

7.4.3 As comunidades autônomas e o mercado dos livros didáticos na Espanha

Desde 1983 existem 17 comunidades autônomas na Espanha, que dispõem de parlamentos e executivos próprios, a saber: Andaluzia, Aragão, Astúrias, Ilhas Baleares, Canárias, Cantábria, Castela e Leão, Castela-La Mancha, Catalunha, Extremadura, Galícia, Madri, Múrcia, Navarra, La Rioja, Valência e País Basco. Ceuta e Melilha dispõem de um estatuto especial.

Algumas dessas comunidades autônomas têm outro idioma oficial, além do castelhano, assim como também apresentam programas curriculares específicos, exceção feita à parte do currículo prescrita para ser nacional⁷.

⁷ Na Espanha, com freqüência se usa o termo *espanhol* para fazer referência à língua espanhola em contraposição às línguas estrangeiras, e *castelhano* para referenciar as outras línguas existentes no país que também são espanholas. A Constituição espanhola de 1978 utiliza a denominação *castelhano* para a língua, diferenciando-a das outras línguas espanholas: “o castelhano é a língua espanhola oficial do Estado.(...) As demais línguas espanholas serão também oficiais nas respectivas Comunidades Autônomas. Portanto, o resto de línguas faladas na Espanha, como o basco, o catalão ou o galego, também são espanholas” (Disponível em:<<http://es.wikipedia.org/wiki/Pol>>.Acesso em: 10 jun. 2007).

Adaptando-se a esse contexto, o Grupo Santillana conta com editoras de didáticos diferentes em seis comunidades autônomas: as ediciones Grazalema, na Andaluzia; a Santillana Canárias, nas Canárias; o Grupo Promotor, na Catalunha, as Ediciones Obradoiro, na Galícia; a Zubia Editoriala, no País Basco e com as Ediciones Voramar, em Valência.

Isto posto, de acordo com os dados acerca do comércio interior do livro na Espanha (FGEE,2005), em 2005 os livros escolares (didáticos e paradidáticos) representaram 59,8% dos títulos editados no país, livros estes editados em castellano, em catalão, em basco, em galego, em valenciano, entre outras línguas.

Beas Miranda (1999), ao referir-se à complexidade da produção e comercialização dos livros didáticos nas distintas comunidades autônomas da Espanha, observa que na região da Catalunha (que concentra 15% do alunado do país) são utilizados livros didáticos em catalão, exceção feita ao livro específico para o aprendizado do castelhano; nas regiões de Andaluzia e Canárias (25% do alunado) são utilizados livros didáticos em castelhano e nas comunidades de Valência, Galícia, País Basco; Baleares e Navarra, que somam cerca de 24% do alunado, há um sistema de ensino bilíngüe. Assim, de acordo com Beas Miranda (1999, p. 44), cerca de 40% da população escolar espanhola da educação básica estuda, total ou parcialmente, em uma língua distinta do castellano.

O autor caracteriza como uma pesada *torre de babel* essa realidade espanhola que impõe para o setor editorial a necessidade de uma produção fragmentada dos livros didáticos, na medida em que apresenta as exigências lingüísticas anteriormente mencionadas, e também adaptações curriculares decorrentes das distintas comunidades autônomas.

Essa complexidade do mercado editorial espanhol tem de ser levada em consideração, também, no processo de comercialização dos livros didáticos, já que não existe a adoção de política pública centralizada para o livro escolar, devido, inclusive, à divisão política nas comunidades autônomas. Mesmo quando consideradas as políticas regionais, de modo geral não há subsídio governamental nas comunidades autônomas espanholas para essa compra, salvo poucas exceções, pois existem algumas políticas locais de subvenção com essa finalidade, que não se equiparam, de modo algum, com os programas estatais de compra e distribuição de livros didáticos existentes em diversos países da América Latina, que geralmente são centralizados e de largo alcance.

Já vimos, no capítulo anterior, que os programas latino-americanos de aquisição e distribuição dos livros escolares foram implementados, notadamente, devido ao papel que esse dispositivo didático assume na educação formal frente às carências educacionais e às desigualdades sociais evidentes, relevando-se o fato, também, das orientações das agências internacionais, que financiam boa parte desses programas.

Nesses países, o mercado dos livros didáticos tende a tornar-se altamente atrativo, justamente devido ao investimento estatal (normalmente centralizado no governo federal) por meio desses grandes programas de aquisição de livros didáticos, o que já vimos anteriormente, sendo o PNLB brasileiro um bom exemplo desse tipo de política pública educacional.

Assim, se compararmos as características da economia e da política do mercado dos livros didáticos existentes na Espanha, no início do século XXI, com as existentes no mercado brasileiro, ainda que superficialmente, veremos que o mercado brasileiro é altamente atrativo para as grandes editoras do ramo. Temos de considerar, ainda, que nessa relação entre Brasil e Espanha – analisada pela perspectiva da entrada das editoras espanholas no país – o Brasil caracteriza-se como o maior mercado consumidor da América Latina, sem contrapartida, ou seja, de ser, igualmente, produtor e distribuidor de produtos culturais para a Espanha.

Lembremos que o Brasil, apesar da grande densidade demográfica, apresenta unidade lingüística, o que facilita sobremaneira a etapa da produção dos livros escolares, além de contar com tradicional política centralizada de compra e distribuição abrangente do livro didático, o que também facilita os processos de comercialização e distribuição desses livros.

Um fato a se destacar é que as estratégias de divulgação das grandes editoras de didáticos na Espanha, assim como nos demais países da América Latina, são feitas por uma equipe de divulgadores, que têm práticas de relacionamento com as escolas semelhantes às desenvolvidas no Brasil, que envolvem visitas aos professores, coordenadores e diretores nas escolas, cadastramento, etc⁸.

Há, porém, uma prática largamente adotada pelos grandes grupos europeus, que não é adotada pelas grandes editoras de didáticos do Brasil, que é a criação das

⁸ Na Espanha os profissionais que desempenham a função equivalente à dos divulgadores, no Brasil, são chamados de *delegados de texto*; na Argentina são os *promotores*.

fundações culturais, que dão importante sustentação institucional às suas empresas de vinculação, sendo a Fundação Santillana uma delas.⁹

7.4.4 A Fundação Santillana

As *fundações culturais* são instituições que atuam como organizações culturais e operam com a realização de grandes eventos no âmbito da educação e da cultura, agregando valor institucional às respectivas empresas de suas vinculações. Desse modo, a maior parte das editoras européias criou suas fundações (Fundação Santillana; Fundação Santa Maria; Fundação José Manuel Lara, da Editora Planeta; Fundação Germán Sánchez Ruipérez, vinculada ao Grupo alemão Bertelsmann, etc.). Vale destacar que grupos empresariais dos mais diversos segmentos também têm fundações culturais, como é o caso da Telefônica e do Santander.

Nesse contexto, a Fundação Santillana (constituída em 1979) é uma instituição fortemente estabelecida na Espanha, tendo sede também na Argentina e na Colômbia. Dentre as inovações operadas pela Editora Moderna, na gestão Santillana, as mais visíveis estão as que encontram consonância nas ações desenvolvidas, há anos, por essa fundação. Estamos nos referindo aos *Seminários de Outono* e aos *Congressos Internacionais de Educação*, que a Editora Moderna tem realizado no Brasil, à luz dos seminários e congressos com as mesmas denominações realizados na Espanha e em alguns outros países em que a Santillana está presente.

Quanto aos *Seminários de Outono* realizados no Brasil (em 2002, e em maio/2005), foram eventos realizados em um dia, restritos a gestores e profissionais de destaque na educação (pública e privada) e objetivaram debater o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), assim como analisar o desempenho dos alunos brasileiros nessa avaliação internacional, em que o Brasil participou de forma voluntária, dado que é uma avaliação promovida pelos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A participação dos alunos brasileiros no PISA foi uma medida adotada pelo então ministro Paulo Renato, quase em concomitância à entrada da Santillana no Brasil. Além disso, vale também considerar que a implementação das avaliações institucionais

⁹ Vale lembrar que a Fundação Victor Civita é um exemplo brasileiro desse tipo de Fundação Cultural, pertencente ao Grupo Abril, que voltou ao segmento dos didáticos em 1999. Porém, nenhuma das editoras que dominaram o segmento dos didáticos nos anos 1980 e 1990 haviam criado fundações desse tipo.

no Brasil (Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, etc.) foi um dos marcos da gestão de Paulo Renato de Souza.

Apesar de os alunos brasileiros ficarem em 30º entre 30 países que participaram do PISA 2000, em que foi examinada a capacidade leitora dos alunos, o então ministro Paulo Renato considerou que a participação no PISA foi uma medida importante para o Brasil, pois, além dos dados gerados pelos números e resultados, mostrou a maturidade do país quanto ao cumprimento dos roteiros metodológicos para a participação voluntária nesse programa internacional, assim como por analisar profissionalmente as informações derivadas dessa avaliação (Souza, 2005).

O Grupo Santillana, além de realizar o Seminário de Outono – que a nosso ver, legitima a participação do Brasil no PISA, na medida em que discute os péssimos resultados obtidos pelos alunos do Brasil, mas não discute a adequação de tal instrumento para esses alunos, uma vez que tal avaliação é elaborada para aferir resultados dos alunos dos países membros da OCDE, também edita, no Brasil, uma publicação, em parceria com a OCDE, que apresenta os resultados do PISA (OCDE, 2003 e 2004).

Vale destacar, ainda, que uma das novas linhas de atuação que o Grupo Santillana desenvolveu no Brasil foi justamente a venda de serviços de avaliação institucional para escolas, por meio de sua empresa *Avalia Assessoria Educacional*. Empresa esta que conta com dois parceiros associados: a Fundação Carlos Chagas e a Paulo Renato Consultores. No *site* da Avalia, é destacado que “nos seus oito anos à frente do Ministério da Educação, o Professor Paulo Renato Souza e sua equipe desenvolveram um amplo programa de avaliação da Educação no Brasil, destacando-se a criação do Saeb, do Enem, do *Provão*, além de incluir o Brasil no PISA”¹⁰.

Assim, nos dois Seminários de Outono realizados pela Editora Moderna, foram apresentados tanto os fundamentos de avaliação que norteiam o PISA, como os resultados da participação do Brasil nessa avaliação internacional. Assim, ao mesmo tempo em que há a legitimação da participação do país no PISA frente aos técnicos de educação e gestores participantes do evento, também há, a partir de 2005, uma potencial estratégia de divulgação da *Avalia*, em razão da natureza da prestação de serviços de avaliação dessa empresa do Grupo Santillana, que tem os mesmos princípios defendidos nos referidos seminários. Além disso, o público convidado para

¹⁰ Disponível em: <<http://www.avaliaeducacional.com.br/site/intro.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2007.

esses eventos são, justamente, os profissionais com poder de decisão dentro das instituições educacionais.

Além dos *Seminários de Outono*, a Editora Moderna, em parceria com a Fundação Santillana, já organizou cinco edições dos *Congressos Internacionais de Educação*, conforme pode ser visto no Quadro 7.1.

Quadro 7.1: Congressos Internacionais de Educação realizados pela Editora Moderna (2003 –2007)

Evento	Local e data	Parcerias
I Congresso Internacional de Educação/ <i>A qualidade na escola</i>	São Paulo - SP 13 e 14/10/2003	-Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE); -Governo do Estado de São Paulo; - OEI.
II Congresso Internacional de Educação/ <i>A educação que queremos</i>	São Paulo - SP 21 e 22/10/2004	- Governo do Estado de São Paulo; - Unesco; -VotorantimI.
III Congresso Internacional de Educação/ <i>Ler sem limites</i>	Belo Horizonte – MG 15/09/2005	- Governo de Minas; - VivaLeitura; - Unesco; - Fimac.
IV Congresso Internacional de Educação/ <i>Tempo, Leitores e Leituras</i>	São Paulo - SP 14/03/2006 Salvador - BA 24/03/2006	- SEE; -Governo do Estado de São Paulo; - Governo do Estado da Bahia; - OEI.
V Congresso Internacional de Educação/ <i>Uma escola para cidadãos</i>	11/04/2007 São Paulo - SP 2/05/2007 Rio de Janeiro - RJ	-SEE; - Governo do Estado de São Paulo; -Governo do Estado do Rio de Janeiro; - OEI; - Unesco; - Paramount.

Fonte: Dados organizados pela pesquisadora a partir da programação dos Congressos Internacionais de Educação (de 2003-2007).

Os Congressos Internacionais de Educação promovidos pela Editora Moderna têm divulgação da realização do evento nas escolas públicas e particulares, e nos órgãos públicos do Estado em que o evento ocorrerá, por meio de material promocional entregue pelos divulgadores e também conta com a divulgação no *site* da empresa. Em São Paulo, exceção feita à 1ª edição do evento, que foi realizada no Palácio de Convenções do Anhembi, e a 3ª edição, que só foi realizada em Minas Gerais, as

demais edições do Congresso foram realizadas no Ginásio do Ibirapuera, local apropriado para receber UM grande público.

De acordo com o material promocional, o público alvo desses Seminários é composto por diretores, coordenadores, professores de escolas públicas e privadas, acadêmicos e autoridades, e a inscrição é gratuita.

Os organizadores do evento declararam que o público participante da primeira edição foi de 5.- 6 mil pessoas. Na quinta edição do evento (em 2007) já se declarava um público de 8.000 pessoas. Tal demanda justifica-se, a princípio, pelo apelo da programação, em que, de forma recorrente, é proposto um *debate* educacional, à luz do tema do evento (vide Quadro 7.1) e conta com a participação de autoridades governamentais, pesquisadores (alguns internacionais), representantes de órgãos internacionais de financiamento, da sociedade civil e, geralmente, com algum nome ilustre do meio literário. Além disso, sempre há um *show musical* de encerramento.

No *Diário Oficial do Município de São Paulo*, de 23/02/2006 (DOM, 23/02/2006, p.29 e 30) era publicada a dispensa de ponto para dois profissionais por escola para a participação nesse evento. Como ao longo dos cinco anos desses *Congressos Internacionais*, a parceria com o Governo do Estado tem sido permanente, e pelo alcance do evento, dado o número de participantes, a hipótese é que a dispensa de ponto é recorrente, e atinge os cerca de 640 municípios de São Paulo.

Os folders que contêm a programação desses eventos prevêem que sua realização ocorre das 9h às 17h, com duas horas reservadas para o almoço. Há, sempre, uma abertura oficial feita por representantes da Santillana e por algum representante governamental; uma ou duas breves comunicações que normalmente são feitas por especialistas (geralmente internacionais) e/ou representantes de agências internacionais (Unesco, Banco Mundial, OEI, etc.); a participação de algum representante da sociedade civil; uma mesa-redonda que versa sobre o tema do evento; a comunicação de algum expoente da literatura, além de um *show musical* de encerramento. Desse modo, as falas dos palestrantes são sintéticas, não sendo aberto ao público para perguntas, porém há distribuição de brindes entre as comunicações e, em algumas edições do evento, houve distribuição de livros da Editora Moderna para os professores, além da promoção da Editora ao longo do evento, como patrocinadora do Congresso.

A dispensa do ponto de trabalho do docente da educação pública, mediante esses *Congressos Internacionais de Educação* realizados pela Editora Moderna, pressupõe a boa qualidade do evento de antemão, uma vez que tal medida adotada pelo Poder

Público só se justifica porque tais eventos são considerados instâncias de formação continuada desses profissionais, abstraindo desse contexto os interesses comerciais da editora promotora do evento. Desse modo duas questões procedem desse cenário: primeiramente, trata-se de discutir a efetiva qualidade desses eventos, e a segunda, trata-se de considerar os interesses comerciais motivadores da promoção desse tipo de evento.

Tal cenário apresenta tanto as marcas locais do Grupo internacional Santillana, que tem visíveis parcerias estabelecidas com organismos internacionais (marcadamente com a OEI, OCDE e com a UNESCO), como também destaca o evidente potencial de investimento desse grupo. Capacidade de investimento esta que tanto possibilita as condições para a promoção dos eventos anteriormente destacados, como também para o estabelecimento de parcerias com sujeitos que foram centrais no governo de FHC, que permaneceu oito anos no governo (1995 a 2002) e promoveu reformas educacionais que deram as diretrizes seguidas pelo país na educação, desde 1995 (e que permanecem, mesmo com a alteração do governo) e, portanto, são sujeitos detentores de informações privilegiadas, como é o caso do ex-ministro Paulo Renato de Souza, já citado; e de Mônica Messenberg Guimarães, que foi Secretária Executiva do FNDE (respondendo pela execução do PNLD, de 1999 a 2002) e atualmente (em 2007) responde pelo cargo de diretora de Relações Institucionais da Editora Moderna, atuando em Brasília¹¹.

7.4.5 O Sistema de Ensino UNO

Vale ressaltar, ainda, o investimento da Santillana em outra linha de atuação do grupo, o *Sistema de Ensino UNO*, que oferece apostilas aos alunos e serviços, como cursos para professores por satélite e acesso a um portal na internet.

Em artigo publicado na revista *Panorama Editorial*, em 17/03/2006, foi apresentado um dos produtos dessa linha de atuação da Santillana, o cursinho pré-vestibular à distância para alunos da rede pública, que foi batizado como UNOsat. De acordo com declaração de André Cardó, diretor-geral da Santillana no país e diretor-executivo da Moderna, “Sergipe implantou o UNOsat nas comunidades mais carentes

¹¹ Em 20/08 /2003 foi publicado no jornal *Folha de S. Paulo* que Mônica Messenberg, chefe do órgão que comprava e distribuía 100 milhões de livros didáticos no governo FHC tornou-se diretora de relações institucionais da Editora Moderna, fornecedora do MEC. Ao ter sido questionada sobre a situação, Messenberg disse ter sido convidada pela editora devido ao “conhecimento profissional acumulado”, e que, no governo, não escolhia editora.

do Estado e conseguiu aprovar na Universidade Federal mil alunos. Foi um *record* histórico” .

Confirmando a tendência de mercado do início do século XXI, em que os grandes grupos que dominam o setor de didáticos estão investindo no estreitamento das relações comerciais das editoras com a rede pública de ensino, não só na ampliação dos produtos, mas entrando também na formação de professores, o diretor Cardó afirma que esse tipo de ação – referindo-se à experiência com o UNOsat – “é uma maneira pela qual o grupo discute educação, permitindo a participação dos professores e, naturalmente, contribuindo para o seu aperfeiçoamento”. Segundo Cardó, isso explica porque a Santillana, ao assumir a editora, decidiu que ela teria de se voltar também para a rede pública. Nas palavras de Cardó, “a Moderna estava muito voltada para a rede privada de ensino. E nós entendemos a educação como um todo, que não pode prescindir do sistema público”.

Tendo coerência com essas declarações, de acordo com artigo de Tainã Bispo, publicado no jornal *Valor Econômico*, de 26/10/2006, a Santillana investiu cerca de R\$ 4 milhões para desenvolver outro produto, o UNOPúblico, um sistema de ensino voltado totalmente às escolas municipais.

De acordo com Mário Ghio Júnior, diretor-geral do Sistema Uno de Ensino da Santillana, alguns municípios preferem abrir mão do livro didático enviado pelo governo e investir em um sistema de ensino. “As escolas podem até receber os livros de graça do governo, mas às vezes não têm professores capacitados para usá-los”.

Segundo Ghio, a receita do *Sistema de Ensino UNO*, em 2006, é dividida em três partes: 80% das vendas advêm das escolas particulares, 15% dos cursos pré-vestibulares e 5% dos municípios. O objetivo da Santillana é que a participação das instituições públicas chegue a 13% , em 2007. Ghio declarou que o faturamento previsto para essa operação é de R\$ 32 milhões, um valor 60% maior do que o do ano anterior. De acordo com informações do executivo, em 2006, o Sistema de Ensino Uno atendeu 128 mil alunos de escolas públicas e privadas e a Santillana tem como meta a obtenção da liderança nos dois mercados em três anos, referindo-se à acirrada competição que mantém com outros sistemas de ensino, como Anglo, Positivo e Etapa.

A comercialização de *sistemas de ensino* pelas tradicionais editoras de livros didáticos, em especial para a rede pública, é outra novidade observada no ramo dos escolares, na medida em que esse tipo de produto tinha venda restrita às escolas particulares, vendas estas realizadas, geralmente, pelos grandes cursos pré-vestibulares

e que no início do século XXI também são produzidos e comercializados pelas grandes editoras de didáticos, pois, além da Santillana, a Abril Educação (das Editoras Ática e Scipione) também desenvolveu o seu *sistema de ensino*.

A expressiva entrada dos *sistemas de ensino* na rede pública do país, tanto por meio das grandes editoras de didáticos – que detêm um tipo de controle tanto na rede pública, quanto na rede particular de ensino (por meio de cadastro, relacionamento pessoal, etc.) – quanto pelas empresas que tradicionalmente comercializam, é de veras polêmica, porque muitas vezes implica gasto público com material que é comprado em detrimento do livro didático que é enviado anualmente pelo governo. A situação é tão controversa que ocupou boa parte do *XI Encontro Nacional do Livro Didático* – realizado de 30/05 a 01/06/2007, em Manaus (AM) e promovido pelo MEC – por meio de várias comunicações feitas por técnicos governamentais, preocupados com a situação.

Assim, as contradições inseridas na entrada dos *sistemas de ensino* na rede pública é o que trataremos posteriormente porque, como já dissemos, também tal entrada é uma tendência de mercado que toma corpo no início do século XXI. Envolve também as instâncias privilegiadas neste trabalho – Estado, editoras e a escola – e nos permite terminar de caracterizar todos os grandes grupos que estão no campo de disputa do mercado dos didáticos, uma vez que o grande expoente dessa questão é o Grupo Positivo.

Portanto, se os grupos líderes no segmento dos didáticos entram, de forma inovadora, na disputa pelo segmento dos sistemas de ensino; o Positivo, empresa líder justamente nesse ramo, num movimento paralelo, entra na disputa pelo mercado dos livros didáticos no PNLD, por meio de sua editora, a Nova Didática. Tal grupo entra no mercado dos didáticos com a força de ser uma das maiores empresas que atua no país no segmento da educação, e com poder de investimento capaz de competir com grupos como a Santillana, Abril e Saraiva, como veremos a seguir..

7.5 Grupo Positivo: sistemas de ensino, computadores e livros

Em 2003 o Grupo Positivo, que é nacional, fez sua primeira campanha de divulgação de seus livros aprovados para o PNLD/2004. Nesse ano, em carta dirigida ao professorado, essa editora assim se apresentou:

Prezado Educador:

(...)

A Editora Nova Didática é uma empresa do Grupo Positivo. Há mais de 30 anos o Positivo vem elaborando material didático, sendo possuidor de vasta experiência no segmento educacional com escolas próprias e mais de 2.200 escolas conveniadas que somam mais de 600 mil alunos beneficiados. O Positivo é líder no segmento de Sistemas de Ensino em todo o país.

O Grupo Positivo, através da Editora Nova Didática, produziu e inscreveu, pela primeira vez, várias obras de excelente qualidade, no FNDE para o PNLD 2004. Nossa experiência na elaboração de material didático ficou comprovada quando recebemos a notícia da aprovação de 18 livros inscritos. Foram aprovadas duas obras de Alfabetização, duas de Língua Portuguesa, uma de Geografia e uma de Matemática. (...)

Dessa forma, salta aos olhos a inserção e rápida consolidação da Nova Didática na disputa do mercado dos didáticos do Brasil, como pode ser visto na Tabela 1.3 (p.35). Além disso, a inserção da empresa nesse mercado chama a atenção por outros dois motivos relevantes.

Primeiramente, a entrada do Positivo no mercado dos didáticos brasileiro traz a questão sobre a comercialização dos *sistemas de ensino* para a rede pública, que tem sido alvo de muita discussão e que veremos com maiores detalhes posteriormente.

Em segundo lugar, trata-se da envergadura do Grupo Positivo, que, no curto espaço de tempo em que participa do PNLD (2004-2007), tem conseguido destaque nas vendas e investido em campanhas de marketing de custo impressionante. Conseqüência, certamente, da capacidade de investimento desse grupo e da experiência adquirida ao longo de seus 30 anos de atuação na educação.

O Grupo Positivo foi criado em 1972 pela iniciativa de oito professores que fundaram um curso pré-vestibular no centro de Curitiba, no Paraná. Já no primeiro ano de sua existência, o Positivo computava cerca de 3.000 alunos, motivo pelo qual os professores abriram uma escola de ensino médio e de lá para cá foi aberta uma série de empresas, em vários campos de atuação, vinculadas ao Positivo. De acordo com o publicado no *site*¹² do grupo, o Positivo está presente nos 26 estados brasileiros (mais o Distrito Federal) e mantém negócios em países da Ásia, América do Sul, África, Europa, Oriente Médio, além dos Estados Unidos. Atualmente, em 2007, é a maior corporação no segmento da educação e tecnologia no Brasil, possuindo empresas que lideram os três segmentos em que atuam: educacional, gráfico-editorial e informática.

¹² Disponível em: < <http://www.positivo.com.br/portugues/grupo/grupo.htm> > . Acesso em: 20 jan. 2007.

Na *área educacional*, o Grupo Positivo atua por meio de seus sistemas de ensino, portais de conteúdo educacional na internet e de suas unidades próprias, porque alcançam cerca de 10 milhões de estudantes. Em Curitiba estão as Escolas Positivo, rede particular própria de educação básica, onde nasceu a empresa, além do Centro de Línguas Positivo (CLP - escola de idiomas), do Curso Positivo (curso pré-vestibular) e do Centro Universitário Positivo (Unicenp). O Grupo Positivo vem atendendo alunos e professores na educação básica no Brasil, no Japão e nos Estados Unidos, por meio de seus dois sistemas de ensino: o Sistema Positivo de Ensino (SPE - voltado às escolas particulares) e o Sistema Aprende Brasil de Ensino (SABE - voltado às escolas da rede pública). Também fornece conteúdo pedagógico via quatro portais educacionais: o Portal Aprende Brasil, o Portal Educacional, o Portal Universitário e o Portal Positivo.

Na *área gráfico-editorial*, o Grupo Positivo atua com duas empresas, a Editora Positivo e a Gráfica Posigraf. Especializada no segmento de educação, a Editora Positivo, fundada em 2004, atua no Brasil e no exterior por meio de duas divisões de negócios: sistemas de ensino, livros e periódicos. Por meio da divisão de livros e periódicos, a empresa oferece um portfólio com livros didáticos, paradidáticos e de interesse geral, além de obras de referência (onde se destaca a linha impressa do Dicionário Aurélio), e periódicos com foco em educação, como a revista *Aprende Brasil*. A divisão de *sistemas de ensino* responde pelo atendimento da rede de escolas públicas e particulares que adotam o sistema educacional criado pelos fundadores do Grupo Positivo, o SPE e o SABE.

A Gráfica Positivo foi fundada em 1972 para imprimir livros didáticos das Escolas Positivo, hoje é a maior gráfica da América Latina no segmento de livros e periódicos e, desde 1997, lidera o ranking nacional no segmento “livros, revistas, impressos comerciais e promocionais”, estabelecido pela Associação Brasileira da Indústria Gráfica (Abigraf).

Na *área de informática*, o Grupo Positivo vem consolidando sua posição na área tecnológica com a Positivo Informática, empresa fundada em 1989, que produz computadores, *softwares* e soluções educacionais para o mercado nacional e internacional.

Assim, com esse perfil, não é de se estranhar que o Grupo Positivo entre na *batalha dos didáticos* com estratégias de marketing à altura de seus concorrentes.

Em 31/05/2006, Carlos Carrenho publicava no *site* Publish News “Positivo inova em ação de merchandising para alcançar professores”. O articulista referia-se à

participação do cartunista Ziraldo, no dia 28/05/2006 no programa Domingo Legal (SBT), para divulgar o processo de seleção dos livros didáticos por ocasião do PNLD/2007. Além do programa de Gugu Liberato, Ziraldo também teve várias participações especiais no Domingão do Faustão (Globo), do apresentador Fausto Silva, durante o mês de junho. Nesse programa, Ziraldo participou com uma modalidade de “depoimento”, aferindo a qualidade dos livros da Editora Nova Didática.

De acordo com Carrenho, o envolvimento de Ziraldo, Gugu e Faustão no PNLD 2007 faz parte da estratégia de marketing definida pela Editora Positivo para “falar” com os professores de todo o Brasil. Além dessa ação de *merchandising*, a campanha criada pela *JWT Curitiba* para essa divulgação veiculou *spots* em rádio, anúncios em revistas especializadas em educação e uma ação dirigida, em que todos os professores de 1ª a 4ª séries das escolas públicas do ensino fundamental receberam uma caixa especialmente criada para acomodar as sete coleções e os seis livros da Editora Positivo que foram aprovados pelo Ministério da Educação para o PNLD/2007.

Por si só, a campanha de marketing do Positivo já teria sua força consolidada, graças à escolha do cartunista Ziraldo para protagonizar essa investida. Porém, o poder de convencimento da publicidade provavelmente foi ampliado com a escolha desse cartunista, em especial, porque o “*Menino Maluquinho*” – personagem criado por Ziraldo, que tem repercussão nacional – igualmente protagonizou, por alguns anos, a campanha de preservação dos livros didáticos elaborada pelo próprio MEC, para o PNLD. Assim, em que pese o fato de que desde 2005 as editoras não possam entrar nas escolas por meio de seus divulgadores, nem se valer de uma série de estratégias de marketing que vincule seus livros ao material oficial produzido pelo governo, prescrito oficialmente pelas portarias que estabeleceram normas de conduta para a participação das editoras nos programas de livros, o fato anteriormente mencionado atesta não só a capacidade de investimento do Grupo Positivo, como também é exemplo de como, por meio de novas formas de divulgação, essa capacidade de investimento permite vincular o nome da Editora tal ao governo pelos modos mais criativos possíveis.

Como já se mencionou anteriormente, a entrada do Positivo na disputa pelo mercado dos didáticos chama a atenção não só pela capacidade de investimento desse grupo, mas também porque o Positivo é o líder nacional no segmento dos sistemas de ensino, tendo a entrada deste tipo de produto na rede pública de ensino configurado um novo tipo de debate no início dos anos de 2000, como veremos a seguir.

7.5.1 A entrada dos sistemas de ensino na rede pública do Brasil

Em 2006, fontes de diferentes naturezas abordavam a expressiva entrada dos *sistemas de ensino* nas escolas da rede pública brasileira por conta das implicações que isso representava para a educação no Brasil.

Assim, na revista *IstoÉ*, de 20/12/2006, com o artigo intitulado “A didática da esperteza”, Chico Silva destaca um dos “nós” dessa questão ao ressaltar que “prefeitos encaixotam livros escolares cedidos pelo MEC em troca de um sistema de apostilas caro e de qualidade duvidosa”.

Para fundamentar essa afirmação, o articulista destaca que 129 municípios do Estado de São Paulo (um quinto dos 645) deixam de usar os livros didáticos enviados pelo MEC (por ocasião do PNLD), optando por *sistemas de ensino*. Os dirigentes dessas localidades conseguiram *bancar* tal opção destinando boa parte dos recursos recebidos em decorrência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef)¹³.

Isto posto, o articulista ressalta que tal material apostilado não passa por nenhum tipo de avaliação governamental, diferentemente do que ocorre com os livros didáticos enviados pelo MEC. Apesar disso, é destacado que esse tipo de iniciativa municipal não é ilegal, porque os municípios têm autonomia na gestão e nos métodos de ensino, porém também ressalta que os resultados desse tipo de iniciativa têm se mostrado desastrosos. Para sustentar tal afirmativa, o articulista apresenta o ocorrido em Taubaté, que fica a 130 km de São Paulo:

No segundo semestre de 2005 o prefeito Roberto Peixoto (PSDB) encomendou 35 mil livros ao MEC. Meses depois, estranhamente mudou de idéia e entrou na onda das apostilas. Os livros gratuitos foram despachados para um galpão e os alunos obrigados a se deparar com graves erros como os vistos numa apostila da sexta série. No mapa-mundi, a Antártida foi parar onde é a Groelândia, o território gelado pertencente à Dinamarca. No mesmo

¹³ Em 20/07/2007, foi sancionada a Lei 11.494/2007 que regulamenta o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em vigor desde o dia 1º de janeiro de 2007, por medida provisória, o novo fundo substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundeb se estenderá até 2021. Com o novo fundo, a educação básica atenderá 47 milhões de estudantes de creches, educação infantil e especial, ensinos fundamental e médio e a educação de jovens e adultos. O aporte do governo federal aumenta. Será de R\$ 2 bilhões no primeiro ano; R\$ 3 bilhões, no segundo; R\$ 4,5 bilhões, no terceiro e 10% do montante da contribuição dos Estados e Municípios a partir do quarto ano (Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso em: 28 jul. 2007).

desenho, o Estreito de Behing, o canal que separa o Alasca (EUA) da Sibéria (Rússia), foi grafado como Berning.

A má qualidade da apostila foi atestada por Lisete Arelalo, diretora do departamento de Administração e Economia da Educação da USP: “O material é de segunda categoria. A estética é pobre e o conteúdo, inadequado para uma criança da sexta série”. (...) “Duvido que o prefeito colocasse os filhos dele em uma escola com esse tipo de apostila”, completou Arelalo.

De acordo com o artigo, o material anteriormente mencionado foi produzido pela Editora curitibana Expoente – que ganhou a concorrência em Taubaté – e que se autoproclama “a segunda maior empresa brasileira no setor de produção de material apostilado impresso”.

A concorrência no segmento dos sistemas de ensino é bastante acirrada, pois, além de contar com empresas tradicionais no setor como Anglo, Objetivo, COC e Positivo, também os grandes grupos do setor dos livros didáticos passaram a produzir e comercializar os seus próprios sistemas de ensino.

A entrada dos grandes grupos do setor dos didáticos no segmento dos *sistemas de ensino* justifica-se, certamente, em decorrência do incomôdo que a expansão desse tipo de produto causou ao ocupar espaços antes destinados prioritariamente ao livro didático – primeiramente, em algumas escolas na rede particular de ensino e, posteriormente, na rede pública, por meio da negociação feita com as prefeituras municipais – somando-se ao potencial de ganhos avindos da venda desse tipo de produto, o que impressiona.

O *negócio* em Taubaté, mencionado no artigo da revista *IstoÉ* (20/06/2006), custou aos cofres públicos a quantia de R\$ 33,4 milhões por três anos, ou seja, R\$ 11,1 milhões gastos anualmente. Nesse artigo é ressaltado que a prefeitura da cidade, ao justificar tal investimento, alegou que a empresa contratada oferece material didático complementar, treinamento do corpo docente, acesso a um portal de educação e um disque-dúvidas. Outra cidade que aderiu ao sistema apostilado, de acordo com o artigo, foi Porto Feliz, que repassa cerca de R\$ 600 mil anuais para o COC, uma organização de ensino privado de Ribeirão Preto (SP).

De acordo com artigo publicado no jornal *Valor econômico* de 03/05/2007, são evidentes as investidas das empresas que comercializam *sistemas de ensino* em direção à rede pública, porque a capacidade de crescimento da rede particular de ensino está, praticamente, esgotada. “O potencial de crescimento está na rede pública”, afirmou Adriana Sandi, gerente pedagógica de Sistemas de Ensino da Editora Positivo.

De acordo com os dados publicados nesse artigo, o Grupo Positivo com 520 mil alunos na rede particular, lançou em 2005 um sistema para a escola pública, que em 2007 atinge 70 prefeituras e 120 mil alunos.

Preocupados com essa expansão dos *sistemas de ensino* para a rede pública, técnicos do MEC se manifestaram sobre a questão por ocasião do 11º Encontro Nacional do Livro Didático, promovido pelo MEC (de 30 a 01/06/2007). Uma dessas comunicações foi a de Jeanete Beuachamp, que responde, desde 2004, pela diretoria do Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, na Secretaria de Educação Básica/MEC.

Primeiramente, Beauchamp enumerou as ações voltadas para a qualidade do livro didático adquirido pelo governo por meio do PNLD, destacando a avaliação governamental que incide sobre tais livros, assim como a elaboração dos Guias de Livros Didáticos, entre outras considerações. Lembrou, ainda, a questão da autonomia do professor, uma vez que é o docente quem escolhe o livro a ser comprado pelo governo por ocasião do PNLD.

A partir disso, Beauchamp considerou que a aquisição das apostilas apresenta evidentes desvantagens para as escolas públicas por variadas razões, entre elas: por ferir a autonomia do professor, já que as negociações/decisões são realizadas em âmbito centralizado das prefeituras; por não se garantir a qualidade dos materiais oferecidos e, além de tudo, por impor um modelo único para todos os municípios. Além disso, Beauchamp considerou que pode haver duplicidade de investimentos de recursos para o mesmo fim, como ocorreu em Taubaté, em que os livros didáticos foram “encostados” à luz da entrada de um sistema apostilado adquirido pela prefeitura.

Além das questões de ordem política acerca da entrada dos *sistemas de ensino* na rede pública, Beauchamp também apresentou restrições de ordem pedagógica referentes ao material apostilado, baseada em análise governamental feita sobre uma amostra desse tipo de produto, ressaltando, entre outras considerações, a excessiva ênfase nos conteúdos conceituais apresentada no material analisado, bem como uma série de comprometimentos metodológicos.

De igual forma, Elcio Siqueira, auditor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao emitir um parecer sobre o problema da adoção de ensino apostilado por redes de educação municipal, em 09/03/2007, manifestou-se contrário a tal medida, e enumerou uma série de argumentos para justificar tal posicionamento, entre eles ressaltou que:

1) uma objeção fundamental contra a adoção de ensino apostilado em *toda uma rede escolar* (não numa escola isolada, por conta de seu debate interno) é que *uma única filosofia e um único padrão* de material didático reduzem o debate pedagógico drasticamente: o trabalho de pensar a educação restringe-se à empresa fornecedora de material; os professores tornam-se simples reprodutores de coisas elaboradas previamente por profissionais fora da realidade concreta de suas escolas.

(2) A empresa fornecedora das apostilas poderia, em tese, promover atividades de formação de professores ou até mesmo realizar acompanhamento e supervisão das escolas, se houver disposição do governo municipal para gastar recursos dessa forma. Mas que sentido haveria em tais atividades de formação já que o material de sala de aula já chega pronto?

(3) O mais provável, nesse contexto, é que esgotada a vigência de contrato, muitas das insuficiências de formação e atualização profissional dos professores não tenham sido superadas. (Siqueira, Elcio. Parecer apresentado ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a adoção do ensino apostilado por redes de educação municipal de São Paulo. 09/03/2007)

Siqueira ainda mencionou o PNLD como uma experiência vitoriosa e lançou a questão acerca do que poderia existir de tão particular nos municípios que optaram por sistemas de apostilas de empresas de ensino – apostilas, aliás, não submetidas à fiscalização do MEC - que justificasse a rejeição dos livros didáticos enviados pelo MEC? Por que não gastar o dinheiro com a formação de professores?

Além disso, Siqueira ressaltou que a contratação das apostilas merece os devidos esclarecimentos: Houve licitação? Editais e contratos de fornecimento foram enviados para serem analisados?

Após apresentar todas as considerações anteriormente mencionadas, Siqueira conclui seu parecer destacando que:

qualidade de ensino não é um “produto” que possa ser vendido separadamente de bons professores e boas condições de trabalho para o docente. As alegações de que os sistemas de ensino apostilado preparariam melhor os alunos para o vestibular devem, em meu entender, ser igualmente rejeitadas pela razão primária de que a educação é algo que visa à formação integral do ser humano, não um momento particular de sua vida. Em todo caso, não é demais assinalar que argumentações desse tipo não são válidas para os municípios – focados no ensino infantil e fundamental. De qualquer forma, se as autoridades educacionais entenderem que a escola pública é mesmo deficiente na preparação dos estudantes para o vestibular, por que não enfrentar o problema como um desafio da rede pública?

Por último, devo reafirmar que *materiais didáticos de qualidade eventualmente superior só terão eficácia se estiverem a serviço de professores capacitados e motivados*, com adequadas condições de trabalho, sob pena dos pacotes de apostilas transformarem-se em novos candidatos para remessa para a reciclagem de papéis.

No jornal *Folha de S.Paulo* de 30/02/2006, em artigo assinado por Daniela Tófoli, a entrada dos *sistemas de ensino* na rede pública foi considerada como uma

terceirização da educação, “depois de serviços de coleta de lixo, de varrição pública e de recapeamento asfáltico, os municípios estão terceirizando até mesmo a educação. Prefeitos de 145 cidades brasileiras, sendo 129 no Estado de São Paulo, passaram a usar recursos federais para pagar convênios com sistemas particulares de ensino, como o Objetivo, o COC e o Anglo”.

Nesse artigo, Tófoli apresenta uma série de opiniões de especialistas sobre o assunto, que se manifestam contrários à entrada dos *sistemas de ensino* na rede pública brasileira, na medida em que o sistema apostilado promove um ensino organizado, prático e racional, ao mesmo tempo em que fragmenta e “engessa” o conhecimento:

"Há cidades que adotam esquemas muitas vezes mais ligados ao material do que ao projeto pedagógico, que estão preocupadas apenas com a compra de livros", alerta o professor de pós-graduação em educação da PUC-SP, Mário Sérgio Cortella, que já foi secretário municipal de Educação de São Paulo. Ele lembra que, geralmente, os grupos privados estão mais preocupados com os conteúdos e com a preparação para o vestibular e menos com a formação geral. "Mas a obrigação da escola pública é com a cidadania. Acho uma temeridade social a adoção desses convênios."

Coordenadora dos Parâmetros Curriculares Nacionais e integrante do Instituto Sangari, Ana Rosa Abreu também é contra o ensino conteudista e lembra que o material desses grupos não passa pela avaliação do MEC, ao contrário dos livros didáticos.

Para ela, é obrigação das prefeituras administrar suas redes de ensino. "O município não pode delegar a responsabilidade de planejar as propostas pedagógicas e capacitar os professores para o setor privado. Dar uma "grife" de ensino particular à rede pública não é garantia de qualidade."

Esses tipos de convênio, afirma a professora da Faculdade de Educação da PUC-SP Helena Machado de Paula Albuquerque, restringem a autonomia dos professores e podem torná-los dependentes do material e do método. "É claro que a parceria interessa aos sistemas de ensino, mas acredito que os docentes têm potencial para definir melhor o que interessa para suas turmas" (Jornal *Folha de S.Paulo*, 30/01/2006).

Na contramão dessas opiniões, Rose Neubauer, diretora-presidente do Instituto Protagonistes e ex-secretária estadual da Educação de São Paulo, nesse mesmo artigo considera que o convênio pode ajudar municípios pequenos se o material e a proposta forem de qualidade. "Às vezes temos prefeituras sem quadro técnico para atualizar professores e desenvolver projetos."

Segundo o artigo, secretários de Educação das prefeituras conveniadas se valem desse mesmo argumento para justificar a compra dos sistemas de ensino "Com a assessoria de um sistema de ensino fica mais fácil capacitar os professores", afirma Elisabeth Frias Pares, diretora de Educação de Socorro (prefeitura do PSDB), que adota

a parceria há quatro anos. De acordo com professores ouvidos pela articulista, a adaptação é uma questão de tempo:

Assim que recebem as primeiras apostilas, contam os professores, a sensação é de pânico, medo de não dar conta do recado. Acostumados a trabalhar com livros didáticos e sem um prazo fixo para terminar cada conteúdo, eles contam que sentiram dificuldade quando suas prefeituras começaram a utilizar o convênio com sistemas particulares de ensino. "Dava desespero. A gente achava que não daria tempo de acabar o programa de cada bimestre, que os alunos não iam conseguir ler os textos grandes", lembra Luciane Malachias de Oliveira, 33, professora de 1ª, 3ª e 4ª séries da rede municipal de Águas de Lindóia, que tem o convênio há dois anos. "Passamos por um treinamento antes da mudança, mas a quantidade de conteúdo se tornou bem maior e tivemos de nos acostumar. Agora, nós e as crianças já estamos adaptados." Luciane diz que o serviço de 0800 disponibilizado pelo convênio foi um apoio importante. "Sempre que tínhamos dúvida, telefonávamos", afirma a professora. Prefeito de Orindiúva, uma das primeiras cidades a adotar a parceria, há nove anos, Darlei Queiróz de Oliveira (PMDB) também afirma que as primeiras dificuldades foram superadas. "Os professores se acostumaram bem com as apostilas e todo mundo percebe que o ensino está melhor." Para que os docentes não se sintam muito desorientados, os sistemas de ensino preparam um treinamento intensivo antes do ano letivo começar." (Jornal *Folha de S.Paulo*, 30/01/2006)

Ainda nesse artigo, Daniela Tófoli relata uma interessante experiência vivenciada pela cidade de Ipeúna, a 165 km de São Paulo. De acordo com a articulista, desde que a prefeitura (PSDB) da cidade fechou o convênio para que um *sistema de ensino* famoso passasse a cuidar de suas escolas, moradores de outros municípios têm se mudado para lá. Assim, em busca de um ensino gratuito de *marca*, famílias chegam e se instalam por lá. "A artista plástica Lilian Alonso, 36, conta que não pensou duas vezes ao deixar Diadema. "Tenho cinco filhos. Todos estudavam em colégio particular. Quando fiquei sabendo que a prefeitura oferecia um ensino de qualidade reconhecida, comprei uma casa lá. ""

Desse modo, como já se disse, a questão é polêmica. Mesmo com uma gama de opiniões contrárias à implementação dos sistemas de ensino na rede pública brasileira, ao que tudo indica é um fenômeno que tende a crescer. Até o momento (julho/2007) a opção pelos *sistemas de ensino* não incide em ilegalidade, desde que a prefeitura que opte por tal produto informe ao governo, para que este não envie os livros didáticos ao município (por ocasião do PNL D) e que sejam usadas verbas próprias do município (Fundeb).

Em vista, então, desse mercado promissor, que se estabelece retirando o livro didático da escola, é que os grandes grupos do segmento dos didáticos entram nessa

disputa. Independentemente da metodologia de ensino pela qual a escola opte, o objetivo é não perder mercado. Além disso, essas editoras entram legalmente na formação de professores da rede pública, espaço que até então não era ocupado por essas empresas, e que também representa um novo *nicho de mercado* promissor.

Em declaração para o jornal *Valor Econômico*, de 14/03/2006, João Arinos, diretor-geral da Abril Educação, explica o motivo pelo qual as tradicionais editoras de livros didáticos também tiveram que criar seus próprios sistemas para não ficar atrás da concorrência. (...) “É um mercado que existe e, como líderes no segmento educação, foi preciso entrar também”. O executivo diz que os sistemas ganham espaço porque facilitam a vida da escola. Além dos conteúdos já estruturados e das atualizações periódicas, oferecem outros serviços, como treinamento e assessoria pedagógica. Há ainda uma vantagem comercial: a escola economiza na formação de professores e na confecção de material pedagógico, além da chance de revender as apostilas com uma margem de lucro que não existiria no caso dos livros didáticos.(...) “Em uma ponta está um ensino mais empacotado, estruturado. Em outra, temos os livros, que permitem mais flexibilidade, porém exigem um esforço maior de planejamento por parte das escolas”, analisa Arinos.

Assim, neste início do século XXI, para além da entrada dos *sistemas de ensino* na rede pública e da expressiva capacidade de investimento dos grandes grupos que compõem o oligopólio dos didáticos, salta aos olhos a entrada maciça de tais grupos na formação de professores. Segundo Monica Messemberg, diretora de relações institucionais do Grupo Santillana, há uma preocupação em criar produtos e serviços alinhados com as discussões mais recentes da educação, no âmbito da escola. O diretor Cardó complementa que o Brasil está atuando como um piloto nessa proposta de diversificação, e que o UNOsat e a Avalia protagonizam as primeiras experiências da Santillana no mundo. De acordo Cardó, referindo-se à atuação da Santillana no Brasil, “nos transformamos no primeiro grupo editorial brasileiro a ter presença na educação e na cultura não apenas com livros, mas com serviços”.

Contraditoriamente, no início do século XXI, quando as normas governamentais endurecem no sentido de impor às editoras de didáticos regras legais para moralizar a divulgação dos livros didáticos nas escolas, ao que tudo indica, é quando os grandes grupos estão se relacionando com as escolas de forma muito mais visceral, com investidas de marketing agressivas e com a venda de produtos que, literalmente, determinam o currículo desenvolvido na rede pública, tais como a entrada dos *sistemas*

de ensino na rede pública, os cursos para os professores, a promoção dos grandes eventos, configurando estes, entre outros, novos elementos na disputa pelo mercado nacional dos materiais didáticos, que na atual conjuntura foi ampliado para a formação de professores. Assim, todos esses elementos tensionam a questão dos limites entre o público e o privado e apontam para novas relações que doravante devem ser instauradas entre grandes grupos que dominam o setor dos didáticos e o Estado.

Considerações finais

Em nossas considerações finais nos propomos a retomar alguns dos principais pontos deste trabalho e compartilhar questões deles advindas, mas que não tiveram possibilidade de serem contempladas adequadamente, ou por falta do tempo necessário para tal, ou porque nos apontam para tendências que merecem atenção, mas que ainda se mostram por demais incipientes para resultar numa análise de resultados.

Procuramos, inicialmente, recuperar a história do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, desde 1985 até 2007, quando findamos nossa pesquisa. Para além dos processos desenvolvidos ao longo desse programa em relação aos seus pontos de estrangulamentos, dos discursos em disputa que apresentamos, oriundos do Estado, dos sujeitos pertencentes à cadeia produtiva do livro, e da escola (professores, por exemplo, quando escolhem o livro didático); entre outras considerações apresentadas na primeira parte deste trabalho, ainda alguns aspectos devem ser problematizados.

O PNLD, no contexto da América Latina e do Caribe, é considerado como um dos mais consistentes programas de aquisição e distribuição de livros da região, ao lado dos programas desenvolvidos no México e no Chile.

Ainda que tenhamos apresentado as tensões advindas dos discursos em disputa ao longo do desenvolvimento do PNLD, podemos aferir – pelo que trouxemos neste trabalho – que dentre os programas de livros existentes na região, tudo indica que o PNLD brasileiro (Llinás, 2005) é o mais democrático no que diz respeito à participação do professorado na escolha do livro (mesmo considerando a avaliação governamental que incide sobre os livros adquiridos). Além disso, também temos de considerar a abrangência e distribuição dos livros didáticos feita nesse programa, que contempla a distribuição universal e gratuita dos livros didáticos de todas as disciplinas (posto que está prevista a inserção do inglês e do espanhol no programa) para todos os alunos da educação pública e básica do país (exceção feita à educação infantil).

Todas essas características – somadas ao número dos alunos que freqüentam os bancos escolares brasileiros – dão ao programa uma merecida projeção internacional, ao mesmo tempo em que suscitam alguns questionamentos.

Trata-se, inicialmente, de considerarmos o aspecto “democrático do PNLD”. Lembremos que as reformas educacionais feitas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram as que resultaram na implementação da avaliação dos livros didáticos adquiridos pelo governo, por ocasião do PNLD, assim como pela ampliação

desse programa. (universalização na distribuição para todos os níveis de ensino e extensão para todas as disciplinas). Paralelamente a essas medidas adotadas para o programa de aquisição e distribuição do livro didático, foi implementada uma reforma curricular no Brasil, prescrita pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), em 1996, que passaram a balizar a avaliação do livro escolar comprado pelo governo no PNLD (Souza, 2005).

Os PCNs, apesar de não serem legalmente obrigatórios para o currículo desenvolvido na escola, são norteadores da avaliação do livro didático. Desse modo, por meio dessa avaliação dos livros didáticos assegurou-se não somente a ausência de erros conceituais e preconceitos, como também a difusão de uma reforma e a aglutinação do currículo nacional, visto a centralidade do manual na escola e o PNLD ter distribuição com abrangência nacional.

Lembremos, também, que nos anos iniciais da avaliação do livro didático (paralelamente à implementação da reforma curricular), os professores optavam por livros que foram mal avaliados pela equipe governamental, e a leitura desse descompasso ateu-se a considerar a malformação do docente como justificativa para tal fato. Pensemos, então, que temos no professorado a grande potência de ser pólo de resistência da imposição de reformas curriculares. Porém, no episódio do descompasso entre a escolha do professor e a avaliação da equipe do governo, o docente não só foi desconsiderado, como também foi silenciado, uma vez que os livros mal avaliados saíram do catálogo do MEC.

Desse modo, concordamos que há, de fato, uma maior democracia no programa de distribuição dos livros didáticos do Brasil, se comparado com os demais programas existentes na América Latina, em decorrência, principalmente, da variedade de livros disposta no Guia de Livros Didáticos, para que o docente faça sua escolha, por ocasião do PNLD. Porém, esse “caráter democrático do PNLD” não pode ser analisado sem considerarmos as condições históricas do país. Além do mais, a produção bibliográfica existente sobre o PNLD é majoritariamente oriunda da academia, porém dos sujeitos que, via de regra, são os envolvidos na avaliação que o governo faz dos livros didáticos desde a sua implementação (1996), salvo raras exceções. Produção essa que, conseqüentemente, legitima todos os processos que envolvem o PNLD, em especial, a avaliação.

É certo que temos de considerar, também, os questionamentos feitos pelos autores de livros didáticos acerca da avaliação desses livros, durante a execução do

PNLD, porém tais considerações foram feitas, notadamente, quando tais autores vieram a público para se “defender” da generalização feita pela imprensa sobre os livros mal avaliados, o que acarretou um desgaste desses autores frente à opinião pública, como se todos fossem mal intencionados de antemão, o que, a nosso ver, não procede.

Ainda assim, é certo que a avaliação dos livros didáticos apresentou ganhos para o país, assim como a organização que outras etapas do PNLD foram conquistando em decorrência da consolidação efetiva do programa. Porém a dita democracia desse programa brasileiro deve ser analisada com ressalvas, ao menos pelos três motivos anteriormente expostos: inicialmente, por ter sido elemento essencial para a implementação nacional de uma reforma curricular num país das proporções do Brasil; em segundo lugar, porque a produção científica que legitima o programa advém, majoritariamente, de sujeitos envolvidos nas esferas governamentais por meio da avaliação dos livros adquiridos pelo governo; e, finalmente, porque como foi demonstrado na primeira parte desta pesquisa, o discurso do professor foi silenciado. Quanto a esta última consideração, acreditamos que justificar o descompasso entre a escolha do docente e a avaliação feita pela equipe governamental, majoritariamente, pela malformação do professorado, é por demais reducionista. Uma hipótese a ser levantada seria o fato de que alguns critérios que balizaram a avaliação, como a metodologia, por exemplo, estariam em descompasso com a metodologia usada pelo docente no seu cotidiano, pois se a reforma vem como ruptura, o docente desenvolve suas práticas num eixo de continuidade.

Junte-se a isso o fato de – apesar de o Brasil possuir um dos maiores programas de aquisição e distribuição de livros didáticos do mundo – no começo do século XXI, o resultado das diversas avaliações institucionais realizadas no país (SAEB, ENEM, etc.), assim como o resultado das participações dos alunos brasileiros no PISA, indicam que não somos um país de leitores.

E, numa visível contradição, apesar de não sermos um país de leitores e de estudos do BNDES sinalizarem uma crise no ramo dos livros, somos um excelente mercado para as editoras de didáticos, em decorrência dos números da educação brasileira e da compra governamental.

Isso posto, com o apelo desse mercado, o oligopólio já existente no setor dos didáticos passou das empresas familiares para o dos grandes grupos empresariais, com origem variadas. Nessa perspectiva, trouxemos neste trabalho a impressionante inserção das empresas espanholas no Brasil e a entrada do grupo nacional Positivo nesse campo

de disputa, problematizando – entre as diversas tensões que um oligopólio impõe em qualquer segmento que se constitua, em especial quando se volta para a educação de um país, dado que qualquer concentração implica poder – a visível entrada desses grupos nos serviços para as escolas, serviços estes que incluem a formação de professores.

Ao que tudo indica, a prestação de serviços educacionais é uma tendência que se expande com densidade no país, dado o poder de investimento tanto dos grupos que citamos, e dos outros existentes no mercado que, aliás, merecem ser estudados na sua atual composição (Grupo Abril,, Grupo Saraiva, etc.). Ficará, então, um dos grandes pontos de estrangulamento da educação nacional, ou seja, a formação dos professores, como mais um nicho de negócios promissor para os grandes grupos que dominam o segmento dos didáticos, no início do século XXI?

Ainda sobre o oligopólio no ramo dos didáticos, trouxemos, neste trabalho, não somente a entrada das Editoras espanholas no país, mas principalmente o modo como o Estado espanhol entra no país pelo viés da cultura e da educação, sendo a Santillana o expoente desse processo.

A América Latina há de ter, de fato, um olhar atento para a entrada das empresas espanholas na região, notadamente para as empresas vinculadas à indústria cultural, dada a expressividade destas na região, como já apresentamos no decorrer deste trabalho, e lembrando que esta é uma questão bem dimensionada por Canclini (2001).

Porém, trata-se de ampliar a questão para as dimensões da cultura e da educação do Brasil no mundo globalizado, em dimensões maiores do que a concretude da questão apresenta. Isto porque se no âmbito de uma história recente do país, período tratado nesta pesquisa (1985-2007), vimos o oligopólio no ramo dos didáticos passar das empresas familiares eminentemente nacionais (exceção feita a FTD) para o dos grandes grupos, sendo que o capital internacional num primeiro momento, foi representado pelas empresas espanholas, que já estavam instaladas nos demais países da América Latina e do Caribe, temos de considerar que outros grupos, oriundos de grandes conglomerados multimidiáticos de origens diversas, também estão instalados em boa parte desses países e ainda não entraram no Brasil, o maior mercado da região, como a gigante alemã Bertelsmann, por exemplo. Como já citamos ao longo do texto, o Brasil insere-se nesse contexto numa condição coadjuvante, como o maior mercado consumidor da América Latina, sem contrapartida de produzir e distribuir cultura.

Assim, cabe aqui citar Ortiz, que ao se referir à oligopolização das indústrias culturais assim se manifesta:

Concentração significa controle. As conseqüências disso são graves, pois as agências transnacionais são instâncias mundiais de cultura, sendo responsáveis pela definição de padrões de legitimação social. Se realmente nos encontramos diante de uma totalidade mundializada, é preciso reconhecer que os mecanismos existentes no seu interior são em boa parte (mas não exclusivamente) moldados pelas 'indústrias culturais globalizadas'. Elas representam um tipo de instituição que supera em muito o alcance de outras instâncias, cujo raio de ação é limitado. Tanto a escola como as tradições populares têm um âmbito de atuação restrito aos domínios regional ou nacional. Por outro lado, se imaginarmos um mundo como um espaço no qual se afrontam diferentes concepções e ideários políticos, temos que a presença dos conglomerados adquire um peso desproporcional (Ortiz, 1994, p. 165).

Referências Bibliográficas:**Jornais e revistas (ordem cronológica)**

- Jornal *Folha de Spaulo*, de 15/04/1987

Oito editoras foram multadas pela FAE

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 23/out/1997

Tendências e debates – “Livros e mestres”

Wander Soares

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 11/12/1997

Tendências e Debates – “A Sociedade de olho no dinheiro público”

José Luiz Portella Pereira

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 25/11/1997

Guia do MEC aposenta cartilha recordista

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 10/02/1998

Cotidiano – “Livro didático está melhor, mas MEC ainda é criticado”

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 27/05/1998

MEC reprova metade dos livros didáticos

- Jornal *Folha de S.Paul*, de 28/05/1998

Cotidiano - “Best sellers lideram listas de reprovados”

- Jornal *Folha de S. Paulo*, de 11/06/1998

Opinião “A avaliação do livro didático e a copa”

Scipione Di Pierro Netto

- Revista *IstoÉ*, de 1/07/1998

“A ira dos excluído”/ Rita Moraes

- Jornal *Folha de S.Paul*, de 6/07/1998
Opinião – “Guia de Livros didáticos: salto de qualidade”
Og Roberto Dória

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 20/07/1998
Painel do leitor – “Livros didáticos”

- Jornal *Folha de S Paulo*, de 20/07/98
Opinião - “Um convite à meditação”
Scipione Di Pierro Netto

- revista *Istoé*, de 5/08/1998
“Língua por língua”
Guilherme Evelin

- Jornal *Folha de S Paulo*, de 11/11/1998
Opinião “A avaliação do livro didático e a copa”
Scipione Di Pierro Netto

- Jornal *Folha de S.Paulo* (Campinas), de 16/03/2000
“Livros melhoram, mas 44% têm erros”
Daniela Falcão

- Jornal *Folha de S. Paulo*, de 29/08/2000
Folha Cotidiano – “Só 4% das salas de aula têm dicionário”
Antonio Góis

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 17-04/01
Brasil/ Educação - “MEC concede a avaliação máxima à obra que enaltece petista”
“Livro que exalta Lula é elogiado pelo governo”

- Jornal *Folha de S.Paulo* (Campinas), de 18/04/2001
Livro reprovado continua no mercado

- Jornal *Folha de S. Paulo*, de 27/04/2004
Cotidiano – “Autores criticam avaliação de Livros didáticos”

- Jornal *Folha de S. Paulo*, de 05/05/2001
Folha Ilustrada - “Espanhóis à vista”
Cristina Grillo

- Jornal *Folha de S. Paulo*, de 20/08/2003
Painel – “Página virada” e “Relação profissional”

- Jornal *Folha de S. Paulo*, de 23/05/2001
Folha Ilustrada - “Espanhóis querem comprar mais editoras brasileiras”
Antonio Carlos de Faria

- Revista *Época*, de 08/08/2003
Seção de Economia e Negócios
Marcelo Aguiar

- Jornal *Folha de S. Paulo*, de 23/04/2003
A aterrissagem da Planeta
Cassiano Elek Machado

- Jornal *Folha de S. Paulo*, de 20/12/2003
Folha Ilustrada/ entrelinhas - “De olho nas *escuelas*”
Cassiano Elek Machado

- Jornal *Folha de S. Paulo*, de 2/03/2004
Abril assume controle da Ática e da Scipione
Cassiano Elek Machado e Marcelo Sakate

- Jornal *Folha de S. Paulo*, de 7/02/2004
Folha Ilustrada – “Caça às palavras”
Cassiano Elek Machado

- Revista *Capital*, de maio de 2004

Por qué Polanco es tan poderoso?

Rafael Pascual

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 12/08/2004

Folha Ilustrada – “Pesos-penas armam luta livre”

Luis Fernando Vianna

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 23/12/2004

Folha Ilustrada – “Dicionários terão mudança *substantiva*”

Cassiano Elek Machado

- Revista *Panorama Editorial*, de 17/03/2006

(Revista mensal da Câmara Brasileira do Livro - CBL)

Em foco: muito além do livro

- Revista *Amanhã*, de 29/09/2004,

Editora Positivo - Erik Farina

- Jornal *El País*, de 20/02/2006

PRISA y el Instituto Cervantes colaborarán en la difusión de la cultura y la lengua española

- Jornal *O Estado de S. Paulo*, de 22/09/2006

Espanhol para professor é criticado

Renata Cafardo

- Jornal *El País*, de 05/11/2006

El valor económico del español: una potencia de 440 millones de hablantes

Miguel Angel Noceda

- Jornal *Valor Econômico*, de 14/11/ 2006

Brasil representa 15% da receita da Santillana/ Tainá Bispo

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 30/01/2006
 Cotidiano – “Para especialistas é preciso cautela”
 Daniela Tófoli

- Jornal *Folha de S.Paulo*, de 30/01/2006
 Terceiros na educação
 Daniela Tófoli

- Jornal *Valor Econômico*, de 3/5/2007
 Escola pública é objeto de desejo de grandes editoras

Fontes e documentos

BATISTA. Antonio Augusto Gomes. 2001. *Recomendações para uma política pública de livros didáticos*. Brasília: Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental.

BANCO MUNDIAL – Sector de Educação. 2003. *World Bank – Guia operacional para libros de texto y material de lectura*. Tradução para o CERLALC por Gladys Arango. Bogotá: Cerlalc.

BRASIL. MEC. 1995. *Mercosul*. Brasília: MECINEP. Em aberto, vol.15. n. 68, out/dez.

_____. 1996. *Guia de livros didáticos PNLD/1997 - 1ª a 4ª séries*. Brasília.: MEC/ FAE

_____. 1997. *Guia de livros didáticos PNLD/1998 - 1ª a 4ª séries*. Brasília.: MEC/ FNDE; Ceale; Cenpec.

_____. 1998. *Guia de livros didáticos PNLD/1999 - 5ª a 8ª séries*. Brasília: MEC/ FNDE; Cenpec; UFPE.

_____. 2000. *Guia de livros didáticos PNLD/2000-2001 - 1ª a 4ª séries*. Brasília.: MEC/ FNDE; Ceale; Cenpec.

_____. 2001. *Guia de livros didáticos. PNLD/2002 - 5ª a 8ª séries. Brasília: MEC/ FNDE, Cenpec; UFMG; UFPE; USP; UNESP.*

_____. 2003. *Guia de livros didáticos PNLD/2004 - 1ª a 4ª séries*. Brasília: MEC/ FNDE. (4 volumes)

_____. 2004. *Guia de livros didáticos. PNLD/2005 - 5ª a 8ª séries*. Brasília: MEC/ SEB/ FNDE. (6 volumes)

_____. 2005. *Guia de livros didáticos PNLD/2007 - 1ª a 4ª séries*. Brasília: MEC/ FNDE. (7 volumes)

Diário Oficial do Município. 2006. Dispensa de ponto para participação no IV Congresso Internacional de Educação. São Paulo: DOM. 23/03/2006. p. 29 e 30.

FGEE. 2000. *Diez años de comercio interior del libro en España (1988-1998)*. Madrid:FGEE.

_____. 2005. *Comércio Interior del libro em España*. Madrid:FGEE.

_____, GIE. 2006. Sexto Congresso ibero americano de editores: edición y políticas públicas para el libro y la lectura – análisis y propuestas para el desarrollo cultural y la inclusión social en iberoamérica. España/ Madrid: FGEE- GIE.

INEP/MEC. 2002. *Números da Educação no Brasil 2001*. Brasília:INEP-MEC. Outubro/2002

_____. 2005. *Números da Educação no Brasil 2003*. Brasília: INEP-MEC. Maio/2005

_____. 2005. *Estudo Analítico- descritivo comparativo do setor educacional do Mercosul (1996-2000)*. Brasília: Inep/MEC.

MEC. 1993. *Plano Decenal de Educação para todos*. Brasília: MEC. (versão acrescida).

_____. 2001. *Educação: agora, são outros 500 – História do livro didático 1995-2000* (folheto de divulgação governamental, distribuição gratuita)

_____/ SEF. 2002. *Políticas de melhoria da qualidade da Educação: Um balanço institucional*. Brasília:MEC-SEF. pp.285 –

_____/ INEP. 2006. *Resultados do censo escolar 2005*. Brasília-DF: MEC.

MINISTÉRIO DE CULTURA DA ESPANHA (MCE). 1987. *Programa de estúdios sobre la cultura como actividade econômica em España*. Informe preliminar. Espanha/Madrid: Ministério da Cultura. 15/02/1987

NEPP- Núcleo de Estudos de Política Pública. 1988. *Brasil 1986: Relatório sobre a situação social do país*. Campinas: UNICAMP.

SIQUEIRA, Elcio. 2007. *Parecer sobre a adoção do ensino apostilado por redes de ensino apostilado*, apresentado ao Tribunal de contas do Estado de São Paulo. Brasília: 1ª Diretoria de Fiscalização – DF.

WORLD BANK, HUMAN DEVELOPMENT SECTOR, AFRICAN REGION. 2002. World Bank Support for provision of textbooks in Sub-Saharan Africa 1985-2000. Working Papers Series

Legislação PNLD/ Livros didáticos e outras (ordem cronológica)

1) Proposta Educação para Todos: caminho para a mudança, de 31 de maio de 1985

Marco Maciel

(Documenta, 1985, n° 295, p. 187)

2) Decreto-Lei n° 91.542, de 19 de agosto de 1985

Institui o Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, dispõe sobre sua execução e dá outras providências.

3) Portaria n° 863, de 30 de outubro de 1985

Estabelece os procedimentos a serem observados na execução do Programa Nacional do Livro Didático, de acordo com as disposições contidas no Decreto n° 91.542, de 1985.

4) Portaria n° 63, de 24 de janeiro de 1986

Dispõe sobre a instituição do Programa de Módulos didáticos.

5) Decreto n°. 519, de 13 de maio de 1992

Institui o Programa Nacional de Incentivo à Leitura – PROLER.

6) Portaria conjunta nº 0061, de 15 de julho de 1992

Constitui grupo técnico de assessores especialistas tendo em vista a Política Nacional de Educação Básica e a Política Nacional de Leitura.

7) Resolução FNDE nº 0006, de 13 de julho de 1993

Destina recursos do orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para aquisição de livros didáticos para os alunos da rede pública de ensino fundamental.

8) Portaria nº 1130, de 6 de agosto de 1993

Instituir um grupo de trabalho com o objetivo de analisar a qualidade dos conteúdos programáticos e os aspectos pedagógicos - metodológicos de livros adequados às séries iniciais do 1º grau, usualmente adotados no ensino de Português, Matemática, Estudos Sociais e Ciências.

9) Portaria nº 0052, de 30 de outubro de 1993

Institui a unidade encarregada do suporte ao componente nacional - UESCN, para exercer a coordenação geral do subprojeto nacional, no âmbito da Secretaria de Educação Fundamental - SEF.

10) Portaria nº 956, de 21 de junho de 1994

Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional Biblioteca do Professor.

11) Lei nº 8931, de 22 de setembro de 1994

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual de 1995 e dá outras providências.

12) Resolução FNDE nº 0012, de 10 de maio de 1995

Aprova o manual de procedimentos operacionais relativos à transferência de recursos federais às escolas das redes municipal e estadual de ensino, a ser utilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no financiamento do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, em 1995.

13) Portaria nº 542, de 10 de maio de 1995

Determina à Fundação de Assistência ao Estudante - FAE que destine, mediante procedimentos adequados a cada situação, recursos para a aquisição de livros didáticos relativos às disciplinas de 5ª e 8ª séries do ensino fundamental ministrado nas escolas das redes públicas.

14) Medida Provisória nº 967, de 12 de abril de 1995

Altera dispositivos da Lei 4024 (Legislação Federal, 1961, p.979 e 1962, p.366) de 20 de dezembro de 1961, inclusive dispondo que a educação básica inclui a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

15) Portaria nº 99, de 26 de julho de 1995

Estabelece procedimentos operacionais relativos às transferências de recursos financeiros destinados ao financiamento de projetos na área da educação básica.

16) Portaria nº 1246, de 04 de outubro de 1995

Autoriza a Fundação de Assistência ao Estudante - FAE a desenvolver um projeto experimental de repasse de recursos diretamente às escolas para aquisição de livros didáticos.

17) Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996

Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional.

18) Portaria nº 584, de 28 de abril de 1997

Dispõe sobre a Instituição do PNBE – Programa Nacional Biblioteca na Escola.

19) Lei nº 9610, de 19 de abril de 1998

Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências.

20) Portaria nº 177, de 5 de março de 1998

Dispõe sobre a realização do censo escolar.

21) Resolução nº 2, de 7 de abril de 1998

Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

22) Resolução nº 7, de 22 de março de 1999

Retifica o cronograma de atendimento do PNLD da Resolução de 21 de 25/01/98 - MEC.

23) Portaria MEC/GM nº 82, de 20 de janeiro de 2000

Dispõe sobre a avaliação pedagógica do livro didático, como parte da execução do PNLD.

24) Resolução CDFNDE/MEC nº 22, de 5 de setembro de 2000

Dispõe sobre a execução do PNLD.

25) Lei nº 10, de 9 de janeiro de 2001

Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

26) Resolução nº 3, de 21 de fevereiro de 2001

Dispõe sobre a execução do PNLD, revogando a resolução CD/FNDE n.22 de 5/09/2000 e as demais disposições em contrário.

27) Resolução nº 5, de 21 de fevereiro de 2002

Dispõe sobre o desfazimento de livros didáticos irrecuperáveis.

28) Resolução nº 3, de 23 de março de 2002

Dispõe sobre o controle de qualidade dos livros adquiridos no PNLD.

29) Portaria nº 2.678, de 24 de setembro de 2002

Aprova o projeto da grafia Braille para a Língua Portuguesa e recomendar o seu uso em todo o território nacional, na forma da publicação Classificação Decimal Universal - CDU 376.352 do MEC, a partir de 01 de janeiro de 2003.

30) Resolução nº 14, de 20 de maio de 2003

Dispõe sobre a avaliação pedagógica das obras didáticas inscritas no PNLD.

31) Resolução nº 24, de 11 de julho de 2003

Dispõe sobre o processo de editoração e impressão de livros em Braille, por intermédio dos Programas do Livro.

32) Resolução nº 32, de 1 de outubro de 2003

Sistematiza e consolida procedimentos administrativos de penalidades em contratos de programas da Dirae (livro didático, alimentação escolar etc.).

33) Resolução nº 34, de 1 de outubro de 2003

Dispõe sobre multas contratuais.

34) Resolução nº 38, de 15 de outubro de 2003

Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio – PNLEM

35) Portaria nº 2.922, de 17 de outubro de 2003

Institui o Programa Nacional do Livro do Ensino Médio – PNLEM.

36) Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003

Institui a Política Nacional do Livro.

37) Portaria ME nº 3.670, de 9 de dezembro de 2003

Institucionalizar o Programa da Escola Básica Ideal, com abrangência nacional.

38) Resolução nº 30, de 18 de junho de 2004

Dispõe sobre a composição e a distribuição da reserva técnica e o remanejamento dos livros distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático – PNLD centralizado e pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola – PNBE.

39) Resolução nº 40, de 24 de agosto de 2004

Dispõe sobre a execução do PNLD/2004 e revoga a Resolução nº 3, de 21/02/2001.

40) Resolução nº 48, de 15 de novembro de 2004

Aprova assistência financeira à Remec-SP, para execução de programa do livro

41) Resolução nº 55, de 14 de dezembro de 2004

Dispõe sobre a aquisição de dicionários de Língua Portuguesa no Programa Nacional do Livro Didático – PNLD de 2006.

42) Lei Ordinária nº 11.161, de 5 de agosto de 2005

Dispõe sobre o ensino da Língua Espanhola.

43) Portaria Ministerial nº 2.963, de 29 de agosto de 2005

Dispõe sobre as normas de conduta para o processo de execução dos Programas do Livro.

44) Resolução nº 1, da FNDE, de 15 de janeiro de 2007

Dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Livro – PNLD para Ensino Médio.

45) Portaria Normativa nº 7, de 5 de abril de 2007

Dispõe sobre as normas de conduta para o processo de execução dos Programas do Livro. Essa Portaria revoga a Portaria n.º 2.963, de 29 de agosto de 2005 e a Portaria MEC nº 806, de 28/03/2006.

Livros e Artigos

ABRALE, ABRELIVROS. 2002. *Para formar um país de leitores: contribuições para a política do livro escolar no Brasil*. São Paulo: Abrale, Abrelivros.

ACUÑA, Leonor. 2002. *El español como recurso económico, de Colón al Mercosur*
Tribuna de opinión/ Unidade en la diversidad – Portal informativo sobre la
língua Castellana. Disponível em:
<http://www.unidadenladiversidad.com/opinion/opinion_ant/2002/abril_2002/opinion_170402.htm>. Acesso em: 16 abr. 2002.

APPLE, Michael W. 1982. *Ideologia e currículo*. São Paulo: Brasiliense.
_____. 1995. *Trabalho docente e textos*. Porto Alegre: Artes Médicas.
_____. 1999. La política del saber oficial: ¿Tiene sentido un curriculum nacional?. Congreso Nacional de Didáctica. *Volver a pensar la Educación* (vol1) Política, educación y sociedad. Madrid: Ediciones Morata y Fundación Paideia. pp.153-187

AMORIM, Galeano. 2006. Estado, sociedade e políticas do livro e da leitura no Brasil. FDEE- Federação de Grêmios de Editores da Espanha, OEI – Organização dos Estados Ibero-americanos. Memórias do sexto congresso Ibero-americano de Editores. Madrid. p.172-175.

AYLLÓN PINO, Bruno. 2006. *As relações Brasil-Espanha ma perspectiva da política externa brasileira (1945-2005)*. São Paulo: Emblema.

AVOGADRO, Enrique Guillermo. 2001. Importância económica del español em Brasil. *II Congreso Internacional de Valladolid*. Madrid-Es: Instituto Virtual Cervantes
Disponível em:
http://cvc.cervantes.es/obref/congresos/valladolid/mesas_redondas/ > Acesso em: 12 jan. 2007

AZEVEDO, Carmen Lucia de, CAMARGOS, Márcia, SACCHETTA, Vladimir. 1998. Monteiro Lobato: furacão na Botocúndia. São Paulo: Senac.

BATISTA, Antonio Augusto Gomes. 1997. O PNLD e a avaliação do livro didático brasileiro para a escola fundamental. *Presença Pedagógica*, nº 15, vol. 3. Belo Horizonte: Dimensão, maio-julho, p.84-88.

_____. 2002. Um objeto variável e instável: textos, impressos e livros didáticos. ABREU, Márcia. *Leitura , História e História da leitura..*Campinas; São Paulo: Mercado das Letras, Associação de Leitura do Brasil; FAPESP.

_____. 2003. A avaliação dos livros didáticos: para entender o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). ROJO, Roxane e BATISTA, Antonio Augusto Gomes. (Org.) *Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura escrita*. São Paulo: Mercado de Letras, p. 25-68.

_____, VAL, Maria da Graça Costa. 2004. Livros didáticos, controle do currículo, professores: uma introdução. BATISTA, Antonio Augusto Gomes, VAL, Maria da Graça Costa. *Livros de Alfabetização e de português: os professores e suas escolhas*, Belo Horizonte: Ceale/Autêntica.

_____, ROJO, Roxane. 2005. Livros escolares no Brasil: a produção científica. VAL, Maria da Graça Costa , MARCUSCHI, Beth. *Livros didáticos de língua portuguesa: letramento e cidadania*. Belo Horizonte: Ceale/Autêntica.

BEZERRA, Holien Gonçalves, LUCA, Tânia Regina de. 2006. Em busca da qualidade - PNLD História - 1996-2004. SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org). *Livros didáticos de Geografia e História: avaliação e pesquisa*. São Paulo: Cultura Acadêmica.

BEAS MIRANDA, Miguel. 1999. Los libros de texto y las comunidades autónomas: una pesada torre de babel. Universidad Complutense de Madrid. *Revista Complutense de Educación*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. vol.10, nº 2, p. 29-52

_____. 2005 Consideraciones sobre el mercado editorial español. GUERENA, Jean-Louis, OSSENBACH, Gabriela & DEL POZO, Maria Del

Mar (Dirs). *Manuales escolares em España, Portugal y América Latina (siglos XIX y XX)*. Madrid: UNED.

BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes. 1993. *Livro didático e conhecimento histórico: uma história do saber escolar*. Tese de Doutorado em Educação - Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo:USP.

BERCHENKO, Pablo. 2002. A política da União Européia e da Espanha no domínio da educação e da cultura na América Latina. TRINDADE, Hélió, BLANQUER, Jean-Michel (orgs). *Os desafios da Educação na América Latina*. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes. p. 306-325

BIZZO, Nélio. 2000. Falhas no ensino de Ciências. Revista Ciência Hoje. Vol.27, nº 159. abril/2000.

BORELLI, Silvia Helena Simões. 2004. Ática: história editorial, mercado local e internacional de bens simbólicos. I Seminário Brasileiro sobre Livro e História Editorial. Rio de Janeiro: Casa Rui Barbosa.
(Disponível em: <www.livroehistoriaeditorial.pro.br/pdf/silviaborelli.pdf>
Acesso em: 20 jan. 2007)

CABANELLAS, Ana María. 2001. *La edición en español en América*. II Congreso Internacional de la lengua española – Valladolid.Valladolid: Instituto Cervantes.

CANCLINI, Nestor García. 2003. Reconstruir políticas de inclusão na América Latina. UNESCO. *Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura*. Brasília: UNESCO/ Brasil. pp.21 a 42

_____. 2001. Por qué legislar sobre industrias culturales. NUEVA SOCIEDAD.175.septiembre-octubre.

(Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/2991_1.pdf >. Acesso em: 16 fev. 2007)

_____. MONETA, Carlos. 1999. Las industrias culturales en la integración latinoamericana. Buenos Aires: Eudeba

- CASILDA BÉJAR, Ramón, 2001. *Una década de inversiones españolas en iberoamerica (1990-2000)*. Madrid: Anuário Cervantes 2001
- CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. 2003. *Circulação do livro didático: entre práticas e prescrições*. Dissertação de Mestrado em Educação. PUC/SP
-
- _____ 2005. Reconfiguração do mercado editorial brasileiro de livros didáticos no início do séc.XXI: história das principais editoras e suas práticas comerciais. REVISTA EM QUESTÃO. Revista da Faculdade de Biblioteconomia e Comunicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS. *Comunicação e Informação: práticas editoriais, cibercultura e bibliotecas*. Porto Alegre: UFRGS. vol.11, nº 2.
- CASTAÑEDA, Rosa Luz Dávila. 2005. El libro en América Latina: Situación actual y políticas públicas. Portal Iberoamericano de Gestión Cultural.
(Disponível em: < <http://www.gestioncultural.org>> . Acesso em 4 dez. 2006)
- CASTRO, Jorge Abrahão. 1996. *O processo de gasto público do Programa do Livro Didático*. Texto para Discussão nº 406. Brasília: IPEA.
- CASTRO, Maria Helena. 2001. Mesa- redonda Educação hoje: questões em debate. INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA USP/ REVISTA ESTUDOS AVANÇADOS. *Dossiê Educação*. São Paulo: IEA USP.
- CELADA, María Tereza, RODRIGUES, Fernanda dos Santos Castelano. 2005. *El español en Brasil: actualidad y memoria*. Madrid-Es: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- CELADA, Maite. 2006. *De prisa, en prisa, oye Brasil*. Tribuna de opinión – noviembre de 2006. Madrid: Unidade en la diversidad – Portal informativo sobre la língua Castellana . Disponível em:
<http://unidadenladiversidad.com/opinion/opinion_ant/2006/nov_06/opinion_021106.htm> Acesso em: 10 dez. 2006

- CERVO, Amado Luis. 2002. Relações Internacionais do Brasil: Um balanço da Era Cardoso. REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL – RBPI – Jan/junho. Brasília: RBPI. vol.45, nº 1, p.5-35
- CHARTIER, Roger. 1988. *A História Cultural: Entre práticas e representações*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- _____ 1999. A ordem dos livros: leitores, autores e bibliotecas na Europa entre os séculos XIV e XVIII. Brasília: Editora Universidade de Brasília
- CHOPPIN, Alain. 1998. Las políticas de libros escolares en el mundo: perspectiva comparativa e histórica. PÉREZ SILLER, J. y RADKAU GARCÍA, V. (coords.): *Identidad en el imaginario nacional. Reescritura y enseñanza de la historia*. México, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Puebla/El Colegio de San Luis y Georg Eckert Institut. pp. 169-180.
- _____ 2004. História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte. *Educação e Pesquisa- Revista da Faculdade de Educação da USP*. Set-dez 2004. vol.30, n.3, set/dez. 2004 . São Paulo. pp.549-566
- CORAGGIO, José Luis & TORRES, Rosa Maria. 1999. *La educación según el Banco Mundial/ Uma análise de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila S.R.L.
- _____ 2000. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? De Tommasi, Livia; Warde, Mirian J. E Haddad, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 3ª ed., p. 125-193.
- DAHER, María del Carmen. 2006. *Enseñanzas del español y políticas lingüísticas no Brasil*. Comunicação apresentada no I Colóquio de estudos hispânicos: itinerários plurais de Espanha e América Hispânica, na Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (UNESP). Araraquara. São Paulo: UNESP
- DELORS, Jacques. 1998. *Educação: Um Tesouro a Descobrir*. São Paulo: Cortez/ (UNESCO, MEC)

- EARP, Fábio Sá, KORNIS, George. 2005. A economia da cadeia produtiva do livro. Rio de Janeiro: BNDES.
- FERNANDES REIRIS, Adriana. 2002. La funcion del libro de texto em el aula: hegemonia y control Del curriculum.. Tesis doctoral.- Facultad de Filosofia y Ciências de la Educación- Departamento de didáctica y organizacion escolar - Universidad de València Es.
- FERNÁNDEZ SANZ, Juan José. 1999. La penetración en España de los grupos multimedia alemanes. REVISTA DE HISTORIA Y COMUNICACIÓN SOCIAL. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- FONSECA, Marília. 1998. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. KRASILCHIK, Miriam (organizadora) *Revista Faculdade de Educação da USP*. Vol. 24, n.1, p.37 a 71, jan/jun.
- FRANCO, Maria Laura P. B.1982. . O livro didático e o Estado. *ANDE- Revista da Associação Nacional de Educação*. São Paulo.ano1.n.5
- FREITAG, Bárbara, COSTA, Wanderly F. da Costa, MOTTA, Valéria R. 1993. *O livro didático em questão*. 2^a edição. São Paulo: Cortez.
- FRIGOTTO, Gaudêncio, CIAVATTA, Maria. 2003. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação e Sociedade*. Vol.24, nº 82. Campinas.
- GANDRA, José Ruy. 2005. *Homens e livros*. São Paulo: Companhia Editora Nacional
- GETINO. Octavio. 2001. Las industrias Culturales do Mercosur. Disponível em: <ww.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/industrias/observatorio/documentos/ind_cult_en_el_mercosur.pdf> Acesso em: 10 fev. 2007.

- GIMENO-SACRISTÁN, J. 1995. Currículo e diversidade cultural. SILVA, Tomaz Tadeu da, MOREIRA, Antonio Flávio. *Territórios contestados*. Rio de Janeiro:Vozes.3ª ed., p. 82-113
- _____ 2000. *O currículo: uma reflexão sobre a prática*. Porto Alegre: Artmed. 3ª ed
- _____ 2000. *Compreender e Transformar o ensino*. Porto Alegre: Artmed.
- GÓES, Moacyr. 1999. 1964-Os acordos MEC-USAID: Em direção aos “anos de chumbo”. CUNHA, Luis Antônio de; GÓES, Moacyr de. *O golpe na educação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editores.10ª ed.
- GOMES, Rui Telmo, LOURENÇO, Vanda, MARTINHO, Tereza Duarte. 2005. *Um mercado de trabalho feminizado: oportunidades e constrangimentos profissionais na edição de livros em Portugal*. Lisboa/Portugal: OAC – Observatório das Actividades Culturais
- GORINI, Ana Paulo Fontenelle, BRANCO, Carlos Educarado Castello. 2000. Panorama do setor editorial brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n.11, p.3-26 março.
- HALLEWELL, Laurence.1985. *O livro no Brasil: sua história*. São Paulo: T. A Queiroz.
- HILSDORF, Maria Lucia Spedo. 2003. *História da Educação brasileira: leituras*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. 1993..*A FAE e a execução da política educacional:1983-1988*. Tese (Doutorado em Educação). UNICAMP.
- JOHNSEN, Egil Borre. 1993. *Libros de texto en el calidoscópico*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor,S. A.

- KOTLER, Philip. 2000. *Administração de marketing edição do novo milênio*. São Paulo: Prentice Hall. 10ª edição.
- KULIKOWSKI, María Zulma M. 2000. *La actualidad de la lengua española*. Revista eletrônica dos Hispanistas do Brasil, vol. I.
Disponível em: <<http://www.hispanista.com.br/revista/rosto02>. nº 2. - julho-agosto-setembro/ 2000> Acesso em: 23 fev. 2006.
- LLINÁS, Paola. 2005. *Políticas de dotación de libros de texto en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC– Centro de Implementación de Políticas para el Equidad y Crecimiento.
- LUCA, Tânia Regina, SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão, CHRISTOV, Luiza Helena da Silva. 2006. O livro didático em Estudos Sociais: sua escolha e seu significado para professores de primeira as quartas séries do ensino fundamental. SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org). *Livros didáticos de Geografia e História: avaliação e pesquisa*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. 2000. O Plano Decenal e os compromissos de Jomtien. MEC. Educação para Todos: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, p.39-52.
- MARTINS, Maria do Carmo. 2002. *A história prescrita e disciplinada nos currículos escolares: quem legitima esses saberes?* Bragança Paulista: EDUSF.
- MARTÍNEZ BONAFÉ, Jaume. 2002. *Políticas del libro de texto escolar*. Ediciones Morata: Madri.
- MCCARTHY Cavan Michael. 1997. *O impacto do MERCOSUR sobre a editoração no Brasil*. Brasília, v. 26, n. 1. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651997000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 fev. 2007.
- MEGALE, Lafayette. 2003. *FTD 100 anos, fazendo o amanhã*. São Paulo: FTD.

- MELCHOR, Eduardo. 2000. Comercio exterior: el español como recurso exportable/ Comunicação apresentada nesta mesa redonda. FGEE. III Congreso de editores. Bilbao/ Espanha: FGEE, p.110-114.
- MELLO, Guiomar Namó. 1991. *Políticas Públicas de Educação*. Documento apresentado no Seminário Políticas Públicas de Educação, realizado em 19/12/1991, no Instituto de Estudos Avançados. IEA n.5/13. São Paulo: IEA-USP
- _____. 2004. *Educação escolar brasileira: o que trouxemos do século XX*. Porto Alegre: Artemed
- MORENO FERNÁNDEZ, Francisco. 2000. El español en Brasil. Instituto Cervantes. El español en el mundo/ Anuário 2000 del Instituto Cervantes.
Disponível em: < <http://cvc.cervantes.es/obref/anuario/00/>>. Acesso em: 12 fev. 2007.
- _____, OTERO, Jaime. 2006. Cartografía de la lengua española. Ponência apresentada no Seminário Internacional em Sevilla *Valor econômico del español: una empresa multinacional* em 22/07/2006. Promovido pela Fundación Telefónica
- MUNAKATA, Kazumi. 2003. *Investigações acerca dos livros escolares no Brasil: Das idéias à materialidade. Memória* del VI Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación latinoamericana/ El colegio de San Luis. San Luis Potosi: México.
- _____. 2001. *Apêndice Bibliográfico. Livros didáticos no Brasil: Mercado e Investigações*. OSSENBACH, Gabriela, SOMOZA, Miguel. *Los manuales escolares como fuente para la Historia de la Educación en América Latina*. Madrid: UNED, 2001, v.1, p.337-334.
- _____. 1997. *Produzindo livros didáticos e paradidáticos*. Tese (Doutorado em História da Educação). PUC/SP.
- _____. 1998. *Os erros nos livros de História*. Informativo Abrale. Ano II - n° 10.

- NADAL, Jordi, GARCÍA, Paco. 2006. *Del valor intelectual al valor económico* wikilearning .
Disponível em: <www.wikilearning.com>. Acesso em: 10 dez. 2006.
- NEVES, Clarissa Eckert Baeta, MOROSINI, Marília Costa, 1995. *Cooperação Universitária no Mercosul. BRASIL. Mercosul*. Brasília: INEP/MEC . Em aberto, vol.15. n. 68, out/dez
- NÓVOA, Antonio. 2002. *A imprensa de educação e ensino: concepção e organização do repertório português*. CATANI, Denise Bárbara, BASTOS, Maria Helena Câmara. *Educação em revista: A imprensa periódica e a História da Educação*. São Paulo: Escrituras. p. 11-46.
- OCDE. 2003. *Conhecimentos e atitudes para a vida – Resultados do PISA 2000*. São Paulo: Moderna.
- _____. 2004. *Estrutura de avaliação do PISA 2003*. São Paulo: Moderna.
- _____. 2006. *Panorama da Educação – Indicadores OCDE 2005*. São Paulo: Moderna.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo, GUIMARÃES, Sonia Pinto Dantas, BOMÉNY, Helena Maria Bousquet. 1984. *A política do livro didático*. 2^a edição. Campinas/São Paulo: UNICAMP/Summus.
- OLIVEIRA, Marta (org.). 2003. *Produção e vendas do setor editorial brasileiro 2002*. São Paulo: CBL/Snel.
- _____. 2004. *Produção e vendas do setor editorial brasileiro 2003*. São Paulo: CBL/Snel.
- ORTIZ, Renato. 1994. *Mundialização e Cultura*. São Paulo: Brasiliense.
- OSSENBACH SAUTER, Gabriela. 2000. *La investigación sobre los manuales escolares em América Latina: la contribución del Proyecto Manes*.
- OSSENBACH, Gabriela e SOMOZA, Miguel. *Historia de la Educación/ Revista Universitária n° 19*. Salamanca. p. 195-203

- PAIXÃO, Fernando (org. e coordenador do projeto). 1998. *Momentos do Livro no Brasil*. São Paulo: Ática.
- PELUSO, Marília Luíza. 2006. O processo de avaliação do livro didático de Geografia, uma aposta no futuro. SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão . *Livros didáticos de Geografia e História: avaliação e pesquisa*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- PICANSO, Deise Cristina de Lima. 2003. *História, Memória e ensino de Espanhol (1942 – 1990)*. Curitiba:UFPR
- POLANCO. Isabel de. 2001. *Global y local en la estrategia del Grupo Santillana*. II Congreso Internacional de la lengua española. Madrid-Es: Centro virtual Cervantes. Disponível em:
<http://cvc.cervantes.es/obref/congresos/valladolid/ponencias/activo_del_espano/2_la_edicion_en_espanol/polanco_i.htm> Acesso em: 20 dez. 2007
- RAMA, Claudio. 2005. Los desafíos de las editoriales universitarias en América Latina en la sociedad del saber. RAMA, Claudio, URIBE, Richard, SAGASTIZÁBAL, Leandro de SAGASTIZÁBAL. *Las Editoriales Universitarias en América Latina*. Bogotá:UNESCO/IESALC.CERLALC
- REYERO GARCÍA, José Manuel. 2003. La promoción comercial en Brasil y su repercusión la imagen de España. BOLETIN ICEX. Madrid: ICEX. Octubre-noviembre, nº 810.
- REYERO. José Manuel. 2001. El ICEX y el español como recurso económico. II CONGRESO DE VALLADOLID. Mesa redonda III: el potencial económico del español. Madrid-Es: Instituto Cervantes Virtual
Disponível em:
< http://cvc.cervantes.es/obref/congresos/valladolid/mesas_redondas/>
Acesso em: 10 jan. 2006.
- RICARDO FILHO, Geraldo Sabino. 2005. *A boa escola no discurso da mídia: Um exame das representações sobre educação na revista "Veja" (1995-2001)*. São Paulo: Editora Unesp.

ROJO, Roxane. 2003. O perfil do livro didático de língua portuguesa para o ensino fundamental (5ª e 8ª séries). ROJO, Roxane, BATISTA, Antônio Augusto Gomes. 2003. *Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura escrita*, Campinas: Mercado das Letras.

_____, BATISTA, Antonio Augusto Gomes. 2003. Apresentação - Cultura da escrita e livro escolar: propostas para o letramento das camadas populares no Brasil. ROJO, Roxane, BATISTA, Antônio Augusto Gomes. 2003. *Livro didático de língua portuguesa, letramento e cultura escrita*. Campinas: Mercado das Letras.

SAAB, William George Lopes; GIMENEZ, Luiz Carlos Perez & RIBEIRO, Rodrigo Martins. 1999. *Cadeia de Comercialização de livros*. Relato Setorial nº 3. Rio de Janeiro: BNDES.

SANO, Paulo Takeo. 2002. O Programa Nacional do Livro Didático e sua importância para o ensino fundamental no país. *Revista Ciência Online*. Ano I. nº 3. Instituto Ciência Online

SANTOS, Moisés dos. 1999. Projeto Memórias: Editora Moderna – Proposta de recuperação da memória da editora a partir de sua fundação. São Paulo: USP.

SOUZA, Paulo Renato. 2005. *A revolução gerenciada: educação no Brasil (1995-2002)*. São Paulo: Prentice Hall

SCHIFFRIN, André. 2006. *O negócio dos livros*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.

SCHROEDER, Richard Uribe. 2005. *Producción y comercio internacional del libro en America Latina 2003. Diagnóstico Estadístico*. Bogotá: CERLALC/ Sier - Servicio de Información Estadística Regional. / UNESCO

- SERWY, Alexandre. 2005. *Os 20 anos do PNLD*. 9º Encontro Técnico Nacional dos Programas do Livro. 2005.
Disponível em: < www.fnde.gov.br/home/livro_didatico/20anosdoPNLD-AlexandreSerwy.pdf.> Acesso em 12 jan. 2006.
- SILVA, Márcio Varallo Ribeiro da Silva. 2004. Depoimento sobre a participação dos correios no PNLD. ACS/ MEC. Disponível em: www.mec.gov.br/acs/asp
Acesso em: 27 fev. 2004.
- SILVA, Maria Abádia da. 2002. *Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. São Paulo: Editora Autores Associados/ Fapesp
_____ 1999. *Políticas para a educação pública: a intervenção das instituições financeiras e o consentimento nacional*. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de Campinas. Unicamp
- SILVA, Vitória Rodrigues. 2006. Concepções de História e de ensino em manuais para o ensino médio brasileiros, argentinos e mexicanos. Tese de Doutorado (Programa de Pós-graduação em História Social, do Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas). São Paulo: Universidade de São Paulo – USP.
- SOARES. Maria Clara Couto. 2000. Banco Mundial: políticas e reformas. De Tommasi, Livia; Warde, Mirian J. e Haddad, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez. 3ª ed., p. 15-40
- SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org). 2006. *Livros didáticos de História e Geografia: avaliação e pesquisa*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- TORRES, Rosa Maria. 1999. Mejorar la calidad de la educación básica?. CORAGGIO, José Luis & TORRES, Rosa Maria. *La educación según el Banco Mundial/ Una análisis de sus propuestas y métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila S.R.L. p.73-172.
_____ 2000. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. De Tommasi, Livia; Warde, Mirian J. e Haddad, Sérgio

(Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez. 3^a. ed., p. 125-193.

TRINDADE, Hélió, BLANQUER, Jean-Michel (orgs). *Os desafios da educação na América Latina*. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes. p. 306-325

UNICAMP. Biblioteca Central. Serviço de Informação sobre Livro Didático. 1989. *O que sabemos sobre livro didático/ Catálogo analítico*. Campinas: Editora da UNICAMP.

URIBE, Richard. 2003. *Producción y comércio internacional del libro em América Latina*. Diagnóstico estadístico. Bogota: CERLALC.

_____. 2006. *Programas, compras oficiales y dotación de textos escolares em América Latina*. Bogota: CERLALC.

USP. INSTITUTOS DE ESTUDOS AVANÇADOS. 2001. *Educação Hoje: Questões em Debate*. São Paulo: IEA. vol. 15, n. 42, p. 9-101

YUNES, Jorge A. M. 2005. *Alegria em dose dupla*. GANDRA, José Ruy. 2005. *Homens e livros*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. p.10-13.

VELEZ, Eduardo, SCHIENFELBEIN, Ernesto, VALENZUELA, Jorge. 1993. *Factores affecting achievement in primary education: a review of the literature for Latin America and Caribbean*. World Bank Working papers.

VELLOSO, Jacques, CUNHA, Luis Antonio, VELHO, Lea. 1998. *O ensino superior no Mercosul*. Brasília: UNESCO, MEC/SESu / Garamond.

ZAID, Gabriel. 2004. *Livros demais! Sobre ler, escrever e publicar*. São Paulo: Summus.