

Author(s): Heyneman, Stephen P.

Title: Producing Textbooks in Developing Countries
Portuguese Version

Date of Publication: March 1990

Place of Publication: *Finance and Development*
March 1990, 28-29

Document Number: NA

Livros didáticos em países em desenvolvimento

A intensa atuação dos Ministérios de Educação na publicação de livros didáticos deve ser revista. Precisa haver mais concorrência.

Stephen P. Heyneman

Chefe da Divisão de Recursos Humanos, Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial

Metade das crianças do mundo, nas salas de aula, usa um mesmo livro para toda a classe, aprende as lições de cor, ou então copia, nem sempre corretamente, textos antigos e não raro inadequados que um professor mal pago e pouco instruído escreve no quadro-negro. São as crianças do Terceiro Mundo, dos países que têm de fazer opções econômicas difíceis, sob graves restrições financeiras. A falta de livros didáticos é um sério problema não só para as crianças, mas também para as perspectivas de desenvolvimento. É hoje evidente que a pouca disponibilidade de livros constitui um dos maiores empecilhos ao bom desempenho acadêmico dos estudantes das nações em desenvolvimento. A disponibilidade de material de estudo é um forte determinante da experiência educacional que um país pode oferecer a suas crianças e seus jovens.

Os sistemas de educação de muitos países em desenvolvimento melhorariam caso os ministérios de educação alterassem a produção e o fornecimento de livros didáticos. Os governos poderiam permitir mais concorrência na publicação dos livros e usar as poupanças de despesas totais para produzir livros didáticos, a fim de aumentar a quantidade e melhorar a qualidade desses livros e dos demais materiais didáticos. Em certos países, porém, a redução dos custos não eliminaria a necessidade de recursos adicionais.

O quadro anterior

Nos últimos decênios, a escolarização formal expandiu-se muito nos países em desenvolvimento. A manutenção desses serviços é muito cara. A educação representa cerca de 12%

das despesas públicas correntes, mas este percentual pode chegar a ser de 30. Na maioria dos países em desenvolvimento o pessoal docente para cursos primários quadruplicou desde 1960. No entanto, duas em cada três nações pobres tiveram de reduzir seus gastos com a educação, e as reduções incidiram principalmente sobre as despesas que não o salário, como giz, mapas, mobília, equipamentos e livros. Tais gastos com educação primária representam cerca de 4% da despesa corrente com educação na África e cerca de 9% na Ásia; e representaram 14%, aproximadamente, nos países da OCDE, nos anos 70. Nos anos 80, estes gastos foram ainda mais restritos. No início dos anos 80, a Bolívia gastou apenas US\$0,80 por ano em insumos não-salariais para cada aluno das escolas primárias. O Malavi gastou US\$1,24, a Indonésia US\$2,24, o Brasil e a Tailândia US\$4,00, o México US\$5,64 e a Argélia US\$8,96. Na Suécia e em outros países nórdicos, são gastos cerca de US\$300.

Nos países que gastam cerca de US\$1,00 (ou menos) por aluno — gastos não-salariais, que têm de incluir o material usado nas salas de aula —, a qualidade da educação é a mais baixa. Provavelmente cada turma só dispõe de um livro, e os alunos copiam em seus cadernos os textos e notas que utilizam para estudar para as provas. Por isto têm de decorar informações simples, às vezes bastante falhas em termos de lógica, e também fatos e interpretações já ultrapassados. Os textos não são muito bem explicados. Em vários dos países mais pobres, este é o método básico de educação.

Os sistemas educacionais que gastam cerca de US\$3,00 por aluno propiciam uma experiência educacional bem mais ampla e eficaz. Geralmente têm condições de dar a cada aluno, por ano, um livro de cada matéria. Bom exemplo é a China. Todo ano, cada criança chinesa compra um livro novo de cada matéria, a um preço relativamente baixo — cerca de 25 cents cada livro. Mas estes livros costumam ser mal feitos e têm muitos erros (nos mapas, países e nomes aparecem fora do lugar; os números e desenhos

são quase ilegíveis).

Nos países em condições de gastar cerca de US\$40 por aluno, como é o caso da Malásia, para cada matéria pode haver meia dúzia de livros, e livros de níveis diferentes. Sendo assim, o professor passa a organizar e administrar as informações, ao invés de simplesmente explicar fatos. É possível identificar alunos com dotes e problemas especiais e escolher o material didático mais adequado para eles. Tal método requer uma revolução na preparação dos professores e naquilo que se espera deles. É um método bem mais caro, mas os estudantes são muito mais bem preparados.

É muito diferente a situação em vários países da OCDE, que só com materiais didáticos, salários excluídos, gastam cerca de US\$300 por aluno, por ano. Nas escolas primárias dos EUA, a quantia gasta com materiais didáticos suplementares aumentou 40% nos anos 80 e é hoje de cerca de US\$171 por aluno, por ano. No Japão, na Noruega e na Suécia, existem mais de 15 livros para cada matéria. Os professores já não usam apenas um livro para ensinar, nem mesmo vários manuais. Utilizam material audiovisual que se adapta a planos de aulas específicos; também usam filmes e programas de computador. Assim podem ensinar numa base muito pessoal, e os próprios alunos realizam pesquisas.

Nas nações em desenvolvimento que não conseguem produzir a quantidade suficiente de livros didáticos, é provável que o desempenho escolar, que já não é bom, decaia ainda mais. Para melhorar a situação, tais países terão de buscar recursos no setor de educação ou em outros. As autoridades terão de encontrar meios de produzir e distribuir mais livros didáticos e outros materiais, a custo igual ou menor. Talvez sejam necessárias várias técnicas: fornecedor (mesmo internacionais) que concorram com os monopólios públicos; um currículo com menos matérias; novas formas de financiar a produção de material didático, alteração da "qualidade" dos livros (menos cores, papel de menor gramatura, menos ilustrações). A fabri-

Ver também Textbooks in the developing world, organizado por Joseph P. Farrel e Stephen P. Heyneman, Banco Mundial, 1989, US\$18,95.

cação e a edição de livros didáticos precisam ser inteiramente reformuladas nos países em desenvolvimento.

Produção de livros

O processo de produzir livros consiste em três ações básicas e consecutivas: a elaboração de textos pedagógicos ou didáticos, sua fabricação (edição) e sua distribuição.

Elaboração. É de se esperar que os governos queiram controlar o texto dos livros, para assegurarem-se de sua coerência com os objetivos do currículo. Os textos podem ser elaborados por vários meios: como função rotineira do ministério da educação, logo serviço público, ou por editoras comerciais. Neste caso pode caber ao ministério especificar o conteúdo dos livros didáticos, enquanto que sua apresentação gráfica (quantos capítulos? que tipo de ilustrações? capa dura ou não? que nível de texto?) dependerá de concorrência entre empresas privadas. Pode haver uma coisa e outra (como ocorre na Turquia) — alguns livros serem produzidos mediante concorrência, e outros pelo ministério da educação. Na Malásia e no México, a princípio os ministérios da educação preparavam todos os livros didáticos, mas parte da edição ficava a cargo de outras editoras, visando em parte o desenvolvimento de serviços locais de edição. Hoje, firmas estrangeiras também entram na concorrência. Por isso, muitas vezes o custo global é menor e se ganha em qualidade. Mas há um argumento em contrário: a capacidade editorial de muitos países não é suficiente. Tal capacidade só pode aumentar se mudarem as políticas do ministério de educação.

Edição. Por vezes, os próprios ministérios de educação editam os livros, para manter empregos ou utilizar mais suas gráficas. As gráficas do governo podem cobrar do ministério da educação um preço artificialmente subsidiado, o que não significa que o serviço, em termos reais, fique mais barato para o setor público do que para uma editora particular.

Distribuição. Nem sempre é conveniente ou financeiramente vantajoso que os funcionários públicos e os serviços de transporte e armazenamento do governo distribuam material impresso. Pode haver opções menos caras e mais eficientes. Ou seja, pode ser mais difícil distribuir livros do que outros produtos; mas se companhias privadas conseguem fazer uma boa distribuição de sabão e fósforos nas áreas rurais, também é possível que distribuam livros didáticos.

Fatores que afetam a opção

Para se decidir se a elaboração, a fabricação e a distribuição de livros didáticos devem ficar a

cargo do ministério da educação ou de empresas privadas, é preciso levar em conta três fatores econômicos. O primeiro é o número de usuários. Na Indonésia, por exemplo, o número de crianças que freqüentam a escola é superior aos dos EUA e Canadá somados. Já em Serra Leoa, os usuários de livros didáticos são poucos. De modo geral, quanto mais usuários houver, mais uma indústria local de livros didáticos terá probabilidade de se desenvolver.

O segundo fator é a língua utilizada. Quanto mais internacional a língua, maior a probabilidade de já haver livros. Existem no mercado internacional vários manuais em espanhol, português, inglês ou francês. No caso de línguas locais, talvez os governos tenham de criar os materiais, o que acarreta certos custos. Por outro lado, quanto mais internacional for uma matéria (como a aritmética, em comparação com a história do país), mais concorrência haverá para a produção de livros didáticos, e menos caro será preparar este material.

O terceiro fator é o nível de especialização dos currículos. Caso estejam sendo preparados livros para cursos universitários de Física, Geografia e Ciências Naturais, o ministério da educação terá de investir em materiais de boa qualidade visual. Às vezes, uma combinação é viável: os textos do ministério da educação podem ser mesclados a material gráfico importado já existente de boa qualidade, evitando-se assim despesas de duplicação. O mais importante, hoje, é desenvolver novas tecnologias gráficas e de impressão, o que é relativamente simples e permite até aos países de baixa renda encarregarem-se de produzir material didático a partir de fontes muito diferentes. Já não é mais uma simples questão de optar entre materiais estrangeiros ou do país.

Proteção ao livro didático

É comum os países tentarem proteger da concorrência externa o preparo, a fabricação e a distribuição de suas indústrias de livros didáticos. Para justificar tais políticas (e os custos que impõem a toda a sociedade) apresentam-se várias razões. Uma delas é o interesse nacional. Deve-se fabricar os livros didáticos no próprio país para preservar uma forte identidade nacional. Outra razão é proteger o emprego. Outra, ainda, é o período de carência necessário para que se desenvolva, no próprio país, pessoal capacitado. O problema é que estas indústrias "incipientes" acabam sendo protegidas durante anos; no caso de materiais didáticos, muitas vezes durante 25 ou 30 anos.

O protecionismo também é encarado como economia de divisas. Mas a produção nacional traz outros problemas. Geralmente é preciso ter divisas para importar papel e manter as máquinas impressoras. Havendo escassez de

divisas, as impressoras podem deixar de funcionar por falta de material e de peças de reposição; conseqüentemente, os livros não são produzidos. Discute-se se a produção nacional requer mais divisas do que a produção estrangeira. É preciso examinar com cuidado os regulamentos, para ver se as medidas de proteção pouparão de fato divisas.

Conclusão

De modo geral, o objetivo de todos os países é o mesmo: dar a todas as crianças uma educação de alta qualidade, ao custo mínimo. Nos países em desenvolvimento, o financiamento público é precário e não é fácil transferir recursos de outros setores. Os ministérios de educação têm de poupar recursos sem prejudicar suas metas. Não podem esperar ser capazes de prestar, sozinhos, todos os serviços educacionais, livres de custo privado.

Caso o processo de produção de livros didáticos se altere, as metas de padrão educacional não serão necessariamente afetadas. Não haverá livros de qualidade inferior, que visem a objetivos que não sejam os nacionais. A alteração do processo de produção nada tem de ideológico; é uma simples questão de boa administração. Incumbe ao ministério da educação administrar bem o setor, e para tanto deixar de lado as orientações políticas.

Tampouco é necessariamente verdade que os editores dos países desenvolvidos venham a ganhar caso se suspenda o protecionismo à produção de livros didáticos nos países em desenvolvimento. Empresas colombianas, indianas, mexicanas e nigerianas exportam hoje livros didáticos e sua tecnologia. A mudança dos processos de produção promove concorrência, e por isso pode ser vantajosa para as editoras dos países em desenvolvimento. Ao reunirem, em seus próprios países, pessoas que escrevam, editem, publiquem e distribuam livros didáticos, os ministérios de educação estimulam a exportação desse produto. Mas os países que o importarem só se tornarão um mercado se também reconsiderarem seu processo de produção e abrirem à concorrência internacional seu mercado do livro didático.

Em última análise, a defasagem crescente entre a procura e a oferta de livros didáticos de qualidade torna imperativos novos modos de produzi-los nos países em desenvolvimento. No ano 2000, cerca de 80% da população mundial em idade escolar — 626 milhões de crianças, aproximadamente — freqüentarão escolas do mundo em desenvolvimento. Números que podem incentivar as autoridades da área educacional a mudarem de opinião quanto à produção de livros didáticos em países em desenvolvimento.