

**PARECER HOMOLOGADO (\*)**  
**(\*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 3/8/2000**



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

<b>INTERESSADO:</b> Gabinete do Ministro		<b>UF:</b> DF
<b>ASSUNTO:</b> Aviso n. 114/00-MEC/GM-Solicita manifestação sobre a pertinência do uso de imagens comerciais nos livros didáticos		
<b>RELATOR:</b> Carlos Roberto Jamil Cury		
<b>PROCESSO Nº:</b> 23001.000121/2000-55		
<b>PARECER</b> CNE/CEB 15/2000	<b>COLEGIADO</b> CEB	<b>APROVADO EM:</b> 04/07/2000

## I – RELATÓRIO

A Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) recebeu do Ministério da Educação (MEC) o Processo 23001.000121/2000-55 por meio do Aviso n. 114/MEC/GM solicitando manifestação apreciativa deste Colegiado **sobre a pertinência do uso de imagens comerciais nos livros didáticos.**

Por se tratar de assunto de grande importância para a formação da personalidade de crianças e adolescentes e de impacto sobre um programa de apoio à qualidade da educação escolar, convém tratar da questão de modo cuidadoso.

A relação entre o livro didático, enquanto componente de programas próprios de políticas do setor público para a educação escolar, e a publicidade, enquanto divulgação comercial de mercadorias ou empresas com fins promocionais, é bastante complexa. Para dar conta desta relação, é preciso percorrer um caminho mais longo para nele apreender elementos importantes, nem sempre manifestos.

De um lado, o livro didático visa a proporcionar um nível mínimo e constante de segurança para o aluno em busca de domínio de conhecimentos, de aquisição de hábitos de leitura e de construção de sentido para as coisas. E, por ser o livro didático também um recurso a exemplos, ele serve para confirmar uma regra, demonstrar a aplicação de uma teoria e aproximar-se de uma realidade.

Por outro lado, a publicidade implica "vendedores" que, na busca intencional de persuadir e conquistar virtuais "compradores", oferecem atrativamente um bem material ou simbólico. Este jogo de "sedução" se dá dentro de uma situação e de um veículo determinados por meio de uma comunicação tecnicamente posta como atraente.

Neste sentido, o "vendedor" da publicidade não tem como alvo principal a divulgação dos componentes físicos, técnicos ou racionais do seu produto. Tal divulgação se dá, algumas vezes, por força de lei, outras por um auto-convencimento de sua importância e outras vezes pela conjugação de ambas.

Nesse momento, importa fazer um esclarecimento. A distinção entre publicidade e propaganda já rendeu muitos debates. A discussão teórica permitiria dizer, no mínimo, que os limites entre uma e outra são fluidos. Mas, tal distinção, de certo modo, parece estar presente nas diferentes leis que regem uma e outra. A publicidade tem uma finalidade comercial visando a promover um produto ou a marca

de uma empresa. Já a propaganda objetiva um fim relativo a uma concepção de mundo referente à política, à sociedade e tem como finalidade a promoção e difusão de idéias e valores. A lei n. 9096/95, lei orgânica dos partidos, regula a *propaganda partidária gratuita* na qual fica vedada, segundo o § 1º, III a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação.<sup>1</sup>

A publicidade contém sempre um apelo à emoção, ao desejo e ao sonho. Nela há um componente de "encantamento" como se o sujeito cativado por esta "flauta mágica" se visse pactuado previamente com o objeto a ser consumido.

Estas observações introdutórias podem dar uma idéia sobre a pertinência de se refletir sobre a consulta feita pelo MEC.

### **Consumidor e Publicidade: uma lei.**

O Brasil tem uma lei que regula a publicidade. Trata-se da Lei n. 8.078/90. Ela é mais conhecida como Código de Defesa do Consumidor. Ela não é um código relativo à propaganda política ou religiosa, por exemplo. Trata-se de um código que se relaciona com o consumidor enquanto comprador de mercadorias e de serviços em busca da satisfação de necessidades e aspirações.

Mas, como diz o próprio nome da lei, trata-se de uma **defesa** do cidadão enquanto consumidor. A defesa supõe um **ataque** real ou virtual contra a verdade ou a transparência das mensagens veiculadas pela publicidade. Com efeito, o mercado, em suas trocas comerciais, supõe o consumo. E ambos, consumidor e vendedor, se encontram diante da concorrência e da competição. Vendedores se tornam competidores entre si, o que contém graus de conflito entre os concorrentes, e os consumidores disputados buscam melhores condições de compra.

Nesta disputa, a verdade ou a qualidade de um objeto pode ser vítima de um ataque. O Código de Defesa do Consumidor busca, então, preservar o cidadão enquanto consumidor de possíveis enganos ou abusos que a concorrência ou a busca de lucros pode ensejar. O mesmo Código busca também preservar a verdade dos produtos divulgados com relação à sua qualidade. Em outros termos, o Código pressupõe uma possível transgressão epistemológica da publicidade com a verdade e de uma possível infração financeira com a margem de lucros.<sup>2</sup>

Assim, por exemplo, ele lista, no seu art. 6º, direitos básicos do consumidor, entre os quais, os seguintes:

*II - a educação e a divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;*

*III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços....*

*IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva...*

...

*X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.*

Observe-se os adjetivos citados: consumo *adequado*, informação *adequada*, publicidade *enganosa e abusiva*. Eles pressupõem uma distinção entre *o adequado e o inadequado*, entre o claro e o obscuro, entre o verdadeiro e o falso, na fraude ou na ilusão. Pressupõem, também, um uso correto da

---

<sup>1</sup> A associação pejorativa entre propaganda e política, de que nos dão notícia máxima a manipulação feita pelos vários regimes autoritários e totalitários do século XX, é uma possibilidade real.

<sup>2</sup> Tramita no Congresso um outro Código de Defesa. Trata-se daquele que pretende defender o cidadão enquanto contribuinte.

publicidade contraposto ao mau uso, seja por falta, seja por excesso de informações. Estas distinções, postas na lei, traduzem a existência de situações diversas e mesmo opostas que pressupõem um momento em que o sujeito seja capaz de uma *liberdade de escolha*. Esta liberdade, no caso, não se limita à verdade do preço e vai além dele, ela abrange a qualidade de um produto ou serviço.

O Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 36, sinalizando especificamente o nível de maturação da criança, retorna à noção de publicidade enganosa, inclusive exemplificando:

*É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.*

....

*§ 2º É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.*

Vê-se, pois, que o Código toma em consideração uma faixa etária específica, a de criança, para assinalar a importância da verdade das mensagens com relação ao grau de amadurecimento das pessoas. Obviamente, este caráter *abusivo* está *proibido* em qualquer circunstância. O livro didático é também uma dessas circunstâncias.

O fato de haver uma lei que controla esta possibilidade negativa, é um índice de que a publicidade não significa, por si só, nem desonestidade e nem falsidade. Ela pode ser, portanto, uma possibilidade oposta aos adjetivos acima citados. São conhecidas muitas mensagens publicitárias que objetivam esclarecer as pessoas quanto a doenças, à higiene ou incentivá-las à prática de esportes ou a visitas culturais.

Além disso, o cidadão não se resume no consumidor, titular de direitos econômicos. Ele é também o produtor de riquezas ( mal distribuídas), ele é um contribuinte (que paga impostos). Ao mesmo tempo que pessoa singular, titular de direitos individuais, ele é um membro legítimo de instituições sociais ( às quais, por vezes, não tem acesso), ele é um igual chamado a dar seu voto e convocado a participar de decisões de seu país. Como cidadão na escola, o processo educativo também busca formar o leitor de textos e de representações, momento importante de compreensão da realidade, condição do protagonismo social.

Aos direitos sociais e políticos, há que agregar as dimensões de desejos e de sonhos a que todo o sujeito tem direito.

As dimensões não se excluem. Ao contrário, uma cidadania ampliada e enriquecida nasce de sua conjugação e efetividade simultâneas.

A publicidade, ao destacar um produto a ser "vendido", quer motivar e influir no comportamento de seu público através do uso intencional de imagens, símbolos. Neste sentido, ela pode se revestir de um recorte parcial, seletivo e, ocasionalmente, estereotipado.

Entretanto, ela pode se servir de técnicas criativas a fim de dizer do bem -estar que um produto e uma marca propiciariam. Tais técnicas vão ao encontro de uma dinâmica própria do cidadão enquanto indivíduo portador de uma subjetividade. O cidadão-consumidor é um sujeito que também procura satisfazer desejos e realizar sonhos. Trata-se de uma aspiração legítima de querer mercadorias de melhor qualidade, de aparência esteticamente agradável e que possibilite um uso prazeroso.

O direito de acesso a bens mínimos para um patamar de vida digna do ser humano não exclui o desejo de mercadorias boas e belas como componentes da sensibilidade e da estética. A política do

Código de Defesa do Consumidor quer, de um lado, proteger o consumidor do feio, do mal feito, da má qualidade, por outro lado, ela induz a publicidade a fazer convergir o verdadeiro com o belo.<sup>3</sup>

Aqui é o caso de citar o Estatuto da Criança e do Adolescente, lei n. 8.069/90, que não se omitiu nesta matéria. Como diz seu art. 71:

*A criança e o adolescente têm direito a informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.*

A divulgação de mercadorias com objetivos comerciais não se coaduna nem com o livro didático e nem a quem ele deve servir: a criança e o adolescente em processo de desenvolvimento. A criança e o adolescente já estão bastante expostos à publicidade e ao consumo. O livro didático não é um cartaz de rua e nem a publicidade é objetivo do processo educativo escolar. Além do mais, publicidade comercial, enquanto tal, não se justifica em livros didáticos, sobretudo num momento do processo formativo em que a criança, o adolescente e o jovem se apresentam mais vulneráveis. Na verdade, no livro didático, não pode haver publicidade comercial. O que tem sido objeto de questionamento é a referência ou a representação de produtos identificados. Isto torna mais urgente problematizar esta presença.

A pergunta que se põe, então, é: toda e qualquer forma de presença de mensagem publicitária identificada deve ser interdita em livros didáticos ?

A resposta não é simples e provoca encaminhamentos diferentes e divergentes. Uma apreciação quanto a este assunto impõe um caminho mais longo e complexo.

## **Conhecimento e Apropriação do Real.**

O ato educativo conta, entre seus objetivos, o de indicar um método de avaliação racional das coisas e com isto poder questionar coisas estabelecidas. O “desencantamento” do mundo é um momento do conhecimento racional que implica tanto a busca da verdade das coisas em seus fundamentos e valores, quanto o “inventário” da realidade onde os próprios alunos se situam.

A fragilidade dos alunos desta faixa etária pode ser atraída por um mundo de imagens e símbolos parciais e voltados para o consumismo. Mas esta mesma atração e curiosidade, bastante característica de adolescentes e jovens, se faz acompanhar da exigência de rigor e da busca da verdade. O despertar do aluno para novas e diferentes dimensões da realidade, a busca do rigor, tendo como base o “inventário” de uma realidade, são um caminho pedagógico para o conhecimento racional e mais amplo das coisas. A publicidade faz parte deste “inventário” com seus fundamentos, suas linguagens e suas tecnologias.

A apropriação crítica das novas linguagens deve fazer parte do ato educativo na escola. A cidadania que a escola deve propiciar não é uma dinâmica que um dia será aplicada após o término da escolarização. Enquanto instituição social democrática, ela produz nela própria uma prática e um espírito de cidadania que, espera-se, se prolongue para fora de si em outros quadros da vida social e política.

Este quadro social é uma realidade de vários níveis cujos momentos de ação e de conhecimento se interpenetram através de “portas” abertas entre si. Um desses níveis pode ser tomado como uma espécie de “porta de entrada”. Trata-se do mundo cotidiano no qual um quadro de objetos reais e simbólicos precedem nossa inserção social. Dele fazem parte objetos que “estão aí”, objetos de nosso

---

<sup>3</sup> Confira a este respeito as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio, aprovadas pela CEB/CNE cujo Parecer explicita o princípio da estética da sensibilidade.

"mundo circundante". O mundo cotidiano é o mundo do nosso "aqui e agora" que, à primeira vista, se nos afigura como composto por objetos "já dados".

Esta realidade primeira não evidencia, por si só, suas conexões com outras dimensões da realidade, pois este enquadramento de nossa existência individual e social se nos apresenta à nossa percepção do mundo como algo já estruturado e que teria existência em si.

Assim, este quadro "natural" não se presta, de pronto, ao nosso conhecimento, como produto de sucessivas intervenções humanas ao longo da História.

No suceder das gerações, este quadro também aparece como algo já dotado de uma certa interpretação. Como produto histórico, os objetos que compõem este mundo têm um processo "atrás de si" cujos nexos nem sempre são visíveis, e, como objetos produzidos e interpretados, eles sempre aparecem dentro de um quadro de referências como se fizessem parte de uma "paisagem natural".

Mas esta "paisagem" é também ponto necessário e ponte indispensável para sua superação e abertura para novas "costuras" e "travessias". Estes movimentos de ir e vir não se dão sem um descolamento da presença cotidiana que, por sua vez, não se dá sem alguma forma de deslocamento dos conhecimentos tidos como certos e "enquadrados".

Vivemos, pois, em um mundo de objetos reais que nos cercam, os quais manipulamos e dos quais fazemos uso. A enorme coleção destes objetos faz parte de nossas vivências subjetivas e convivências intersubjetivas imediatas, vitais e cotidianas. Vivemos em um mundo repleto de "outros". Ora são sujeitos humanos com os quais nos comunicamos, ora são os múltiplos objetos vários com os quais nos correlacionamos.

A vida cotidiana é basicamente rotineira e nos permite uma economia de esforços quanto àquelas coisas básicas que descrevem a trajetória pragmática deste dia a dia. Esta vida é também, ela própria, uma linguagem. Como tal, ela está envolvida por "linguagens" diversas que proclamam os modos como os outros se relacionam com o mundo e se interagem com seus semelhantes.

Dentro da complexidade que caracteriza nossa sociedade e suas múltiplas formas de linguagem, uma que faz parte de nosso cotidiano é a imagem e o símbolo como forma de comunicação.

A presença e a utilização de imagens e símbolos como uma linguagem própria da convivência social é antropológica e faz parte da paisagem e horizonte humanos. Imagens e símbolos sempre existiram e fazem parte da expressividade humana em todas as épocas.

Em nossas sociedades contemporâneas, onde o consumo ocupa uma dimensão importante, as empresas divulgam imagens e símbolos comerciais indutores de compra e venda de bens identificados em um produto ou em uma empresa. Trata-se da publicidade de produtos materiais ou imateriais. Ela objetiva convencer o outro da necessidade de compra de um produto ou marca. O grau de consumo de mercadorias de uma empresa determina também a possibilidade de obtenção de lucros maiores ou menores.

A publicidade, ao trabalhar com o desejo de consumo de bens diferenciados, dimensão própria do ser humano, acaba por penetrar até mesmo no mundo do inconsciente.

Tais mensagens se servem de mecanismos tradicionais de venda. Contudo, novas formas de comunicação articuladas vão se impondo com a eletrônica e com a digitalização de produtos e serviços. Esses mecanismos estão cada vez mais presentes na vida das pessoas seja em sua vida de trabalho, seja em sua vida privada, seja através de serviços públicos e privados. Neles todos se veiculam e se divulgam mensagens publicitárias, inclusive por computadores, com apelo de compra e venda a distância ou com chamamento a serviços públicos.

É também cada vez mais comum a presença, em estabelecimentos escolares, de veículos como vídeos, televisão, computadores ligados à rede mundial e outros meios de comunicação. Esses veículos, ao serem aproveitados como enriquecimento de conhecimentos, ora veiculam conteúdos diretamente ligados ao processo ensino-aprendizagem, ora implicam a presença de mensagens e imagens comerciais

no âmbito de portais e de *sites*, bem como mensagens publicitárias próprias da programação de televisões comerciais.

No decurso do processo educacional, a utilização de outros meios de comunicação como jornais e revistas é também bastante comum nas aulas. Tais veículos têm uma intensa presença de mensagens comerciais abrangendo cigarros, bebidas alcoólicas e até mesmo o mercadejo do corpo.

As orientações presentes neste Parecer são um referencial para tais veículos e suportes para-pedagógicos, pois este Parecer se dirige para livros didáticos que contenham mensagens publicitárias identificadas e se candidatem ao Programa Nacional do Livro Didático. Isto não significa que, no processo pedagógico, as peças comerciais aí presentes seriam menos nocivas que as exemplificações de imagens comerciais utilizadas em livros didáticos.

Importa, agora, verificar a relação deste nível com mensagens publicitárias em livros didáticos. Neste primeiro nível, a introdução de imagens de marcas e empresas identificadas em livros didáticos pode aparecer para o aluno como algo "natural", "paisagístico".

Como qualquer outro ponto constante destes livros, tais imagens devem ser contextualizadas e como tal criticamente trabalhadas. A resposta à pergunta inicialmente formulada ainda carece de outras mediações.

Dentro desta breve descrição do cotidiano, onde se cruzam linguagens, processos históricos e convívio social, constata-se que os homens criaram instituições e regras que possibilitassem uma certa racionalidade nas relações sociais. Assim sendo, o mundo cotidiano interage com instituições sociais que, ao se tornarem mais complexas, passaram a exigir, entre outros recursos, os códigos legais como referência para o ordenamento do convívio social.

Pensar o uso de imagens comerciais nos livros didáticos implica considerar o mundo cotidiano, os códigos legais, as instituições sociais entre as quais a própria escola como espaço virtual de difusão.

O reconhecimento da presença destas imagens em nosso mundo cotidiano e em interação com as instituições deve, ao mesmo tempo, deter-se nos ordenamentos legais e questionar o sentido destas interações entre o mundo da instituição escolar e o dos múltiplos aspectos da vida cotidiana.

Uma vez constatadas a presença destas imagens, identificados seus usos e vista sua pluralidade expressiva, faz parte de outro nível da realidade procurar **reflexionar** criticamente sobre as diferentes formas de presença e de atuação do homem no mundo com os outros.

Reflexionar é voltar-se, dobrar-se duas vezes sobre si ou sobre um objeto. Reflexionar implica uma saída da posição inicial a fim de ler e reler os outros, para além do que se nos oferecem as manifestações do cotidiano.

A primeira flexão pode ser identificada com o questionamento que Francis BACON (1561-1626), no primeiro movimento da sua trajetória em busca de um outro método de investigação, denominou de *idola* (*idéias falsas e preconcebidas*). Tais *idola*, diz Francis Bacon, quando presentes nos conhecimentos da vida cotidiana, são aceitos como eternos e verdadeiros pelo homem comum. Mas eles são limitados e nem respondem a todas as situações, em especial as desafiadoras. O caráter não responsivo dos *idola* face a inúmeras circunstâncias implica seu questionamento e, quando o caso, sua remoção. Este questionamento já é um princípio de afastamento de posições corriqueiras e cotidianas que, por sua vez, pode levantar uma suspeita, uma dúvida sobre o enquadramento primário a que somos submetidos. Esta flexão dessacraliza os *idola*.

A segunda flexão envolve um movimento considerador do contexto do objeto, dos fundamentos reais de sua produção, da pluralidade de pontos de vista incidentes sobre ele, dos vários modos de apropriá-lo e valorizá-lo.

Os momentos de dessacralização e de contextualização<sup>4</sup> enriquecem o objeto por meio de um método rigoroso que lê a sua dimensão empírica dentro de uma dimensão concreta.<sup>5</sup>

Um primeiro elemento desta reflexão pode ser a busca de uma resposta nos códigos legais por terem eles procurado formalizar exigências nascidas no terreno conflituoso da vida social.

Uma competência que desafia o cidadão do mundo hodierno é a capacidade de fazer uma leitura significativa dos "textos" das novas linguagens.

O uso de imagens comerciais identificadas e presentes em alguns livros didáticos recomendados pelo PNLD foi questionado e esta problematização merece uma resposta refletida. Neste sentido, a retomada da legislação existente sobre a educação e daquela sobre a publicidade e seu uso na sociedade brasileira pode ser um momento desta reflexão.

## **Bases Legais**

O art. 208 da Constituição Federal, ao explicitar o dever do Estado para com a educação, garante no inciso VII que o *atendimento ao educando, no ensino fundamental, (será efetivado) através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.*

Este artigo se associa com o art. 212 que indica as fontes dos recursos para dar cobertura ao atendimento destes *programas suplementares*. Assim, diz o § 4º deste artigo que *os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.*

Além dos aspectos sociais implicados nestes programas, deve-se atentar para o disposto no art. 210 da Constituição que estabelece *conteúdos mínimos para o ensino fundamental* e para cujo *padrão de qualidade* (art. 206, VII) o livro, como um componente do material didático-pedagógico, é fundamental para a *melhoria da qualidade do ensino* (art. 214, III).

Por outro lado, dentro do aspecto que este parecer pretende trabalhar não se pode deixar de citar o art. 213. Os recursos públicos, quando dirigidos a escolas privadas comunitárias, confessionais e religiosas, devem ter como pressuposto que tais instituições *comprovem finalidade não-lucrativa*. Se isto vale para os estabelecimentos privados não-lucrativos, com maior razão, deve valer para o Estado para o qual a educação é, em alto grau, um serviço de natureza pública. Desse modo, o objeto de eventual presença de uma ou outra publicidade de produto ou marca identificados, em livros didáticos, deve visar a outros objetivos que não os comerciais e os lucrativos.

Como parte do conjunto da administração pública, um programa governamental, voltado para livros didáticos, deve se conduzir por princípios constitucionais e por outros dispositivos legais existentes.

O art. 37 da Constituição trata das disposições gerais que regem a administração pública. Ele diz que a *administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...*

---

<sup>4</sup> O princípio da contextualização foi trabalhado em vários pareceres desta Câmara, sobretudo no das Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio.

<sup>5</sup> É importante dizer que a noção de concreto implica, além da multiplicidade de elementos componentes de um objeto, o crescimento do sujeito com este novo ponto de vista. Concreto vem do latim *cum + crescere* e se traduz por *crescer junto com*.

Como se sabe, a *legalidade* se caracteriza pela adequação à ordem jurídica em suas regras e formalidades. Todo o processo avaliativo das candidaturas, desde o edital de convocação até a publicação dos resultados, deve obedecer aos procedimentos formais da legislação competente.

A *impressoalidade* é um critério de universalidade da norma, geral e abstrata, pelo qual o poder público, na generalidade das leis, se investe contra o arbitrário e se ausenta de atribuir algo a alguém cuja pessoa, enquanto indivíduo, se situaria acima da lei. Para atender o cidadão existente em todas as pessoas e para atender o princípio de igualdade de todos ante a lei, o poder público, em seu ordenamento jurídico, tem que se distanciar da pessoalidade individual de cada qual. Com isto, ele dá cidadania a interesses não privados e garante a igualdade de oportunidades.

A *moralidade* implica não só o respeito às regras do jogo e aos outros princípios aqui enunciados, mas também o ataque frontal aos opostos destes princípios. Em geral, tais opostos são conhecidos e designados pelo termo corrupção, seja ela processual, seja financeira. O acesso a qualquer função ou cargo, ou a qualquer forma de serviço público, que implique uma parcela de poder pressupõe como destinatário o cidadão e não o protegido. O acesso a quaisquer destes serviços ou cargos por meio de esquemas de favor ou de proteção, também conhecidos como nepotismo, representam uma infração à ética própria dos espaços públicos.

A *publicidade* é a qualidade do que é público. Faz parte dessa qualidade expor a todos, ao público, algo cuja natureza tem no cidadão sua fonte e referência. Deste modo, é pública a exposição de algo que pode ser diretamente assistida por qualquer um como, por exemplo, a reunião de um órgão colegiado, a defesa de uma tese acadêmica ou a realização do casamento civil. Mas também é da natureza do público o dar publicidade ou o dar conhecimento posteriores de uma realidade, do conteúdo de uma reunião ou de uma decisão que interessa a todos. Ver e ser visto, conhecer e dar a conhecer são dimensões do ser público que se opõe aos *segredos* das coisas *secretas*, enquanto dimensões próprias do privado e concernentes ao indivíduo na sua personalidade e na propriedade de si.

A *eficiência* implica a satisfação dos cidadãos nos seus direitos, efetivados com padrão de qualidade que atendam às normas técnicas, sem duplicação de meios para mesmos fins e uso de recursos contemporâneos de administração e gestão.

Estes princípios, quando efetivados, colocam a transparência, o diálogo e a justiça como transversais à cidadania.

Por isso mesmo, em atenção a este artigo constitucional e a outros constrangimentos legais, o Executivo exarou o Decreto n. 785/93 que dispõe sobre publicidade da administração pública federal. No art. 1º, § 1º deste decreto se dispõe que qualquer publicidade de responsabilidade dos órgãos públicos *limitar-se-á a mensagem a divulgar os aspectos educativo, informativo ou de orientação social*.

Mas além destes aspectos próprios do serviço público, o livro didático é um componente da educação escolar enquanto serviço público, há outros determinantes legais. Tal é o caso do art. 220, § 3º, II que diz competir à lei federal estabelecer os meios legais de defesa da pessoa contra *propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente*.

Também o § 4º deste mesmo artigo dispõe que *a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes do seu uso*.

Tal objetivo foi regulamentado na lei n.9.294/96. Nela são listados determinados locais onde este tipo de propaganda de produtos está explicitamente proibida. É o caso das *salas de aulas e bibliotecas*. Afinal, assim como a das diretrizes e bases da educação nacional, a legislação sobre a publicidade comercial é competência privativa da União, segundo o art. 22, XXIX da Constituição.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, lei n. 8.079/90, também não descurou desse assunto. Diz o art. 79

*As revistas e publicações destinadas ao público infanto-juvenil não poderão conter ilustrações, fotografias, legendas, crônicas ou anúncios de bebidas alcoólicas, tabaco, armas e munições, e deverão respeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família.*

A lei n. 8.389/91, ao instituir o Conselho de Comunicação Social na forma do art. 224 da Constituição Federal, dá a este colegiado atribuições concernentes a *propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, medicamentos e terapias nos meios de comunicação social (art. 2º, b).*

O que se percebe pelo conjunto normativo, até agora citado, é a presença do poder público em, pelo menos, dois aspectos que podem ser úteis para esta trajetória reflexiva em torno do livro didático. A relação entre publicidade e serviço público é tanto proibitiva de um determinado tipo de mensagem, quanto cuidadosa com a coisa pública.

É evidente que, quanto ao primeiro aspecto, não há o que interpretar: em livros didáticos é proibido qualquer tipo de publicidade de produtos fumígenos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias, defensivos agrícolas e tudo o mais que atente contra a saúde e o meio ambiente. Trata-se de aspectos proibitivos da legislação. A reflexão crítica sobre o uso desta modalidade de exemplificação em livros didáticos, se quiser se valer de imagens, deve se pautar por técnicas criativas em torno de objetos não identificados ou fictícios ou então se valer de eventuais mensagens oficiais a este respeito, respeitado o citado § 4º do art. 220 da Constituição.

Quanto ao segundo aspecto, a legislação em vigor se caracteriza pelo cuidado. Cuidado é uma expressão que provém do verbo latino *cogitare* e quer dizer *pensar*. É preciso, pois, refletir diligentemente sobre o assunto a fim de se poder pronunciar sobre o assunto. É preciso reflexionar.

Em primeiro lugar, é necessário considerar que muitos ditames legais, mesmo quando não ligados diretamente ao livro didático, são referências qualitativas importantes. E muitos processos pedagógicos, ainda que não diretamente associados a livros didáticos, se servem de imagens comerciais.

Em segundo lugar, é importante ter em mente o que está disposto nas leis propriamente da educação, com especial atenção para a lei de diretrizes e bases da educação nacional. A LDB reproduz em seu art. 4º, VIII o que já estava posto no art. 208, VII da Constituição Federal e considera, no art. 70, VIII, que *aquisição de material didático-escolar* constitui despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. O mesmo não ocorre com os *programas suplementares de alimentação, assistência, médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social*, segundo o inciso IV do art. 71.

Ora, esta aquisição só tem sentido em função do *ensino de qualidade*, tão repetido na LDB. Veja-se, por exemplo, o art. 3º, IX; o art. 4º, IX, o art. 7º, II e também os artigos 70 e 75. Esta preocupação com a qualidade deve ser inerente ao material didático-pedagógico, está sujeito à avaliação como competência dos poderes públicos. Por isso a produção de livros didáticos deve considerar, cuidadosamente, estas referências e propiciar um material rico e diversificado.

Antes do pronunciamento próprio deste parecer, deve-se assinalar que o senador Artur da Távola, em 1 de março de 2.000, apresentou, no Senado, um projeto de lei, o de n. 52, pelo qual se proíbe o uso de propaganda e publicidade em livros didáticos, de todos os níveis. O projeto contém uma justificação e 2 artigos:

*Art. 1º - É vedado o uso direto, indireto ou induzido de propaganda ou publicidade de produtos destinados ao consumo ou à manutenção da imagem de marca, em livros didáticos, para qualquer nível escolar.*

*§ 1º - Permite-se constar a sigla ou marca de entidades cuja parceria possibilitou a edição do livro sempre que se destine a baratear o custo de aquisição do mesmo pelo consumidor.*

*Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua promulgação.*

De acordo com as regras formais do direito, um parecer não pode contraditar uma lei. Nesse caso, a força da lei exarada pelo poder legislativo prevalece e é a partir dela que a regulamentação deve ser tratada pelo órgão normativo competente, quando for o caso.

Sendo obrigação dos poderes públicos a aquisição de material didático-escolar para efeito da aprendizagem qualitativa dos estudantes, cumpre assinalar, a título introdutório, como se deu e se dá esta presença pública nesta matéria.

### **Pequeno Histórico do livro didático no Brasil.**

Já a Constituinte de 1823 se pôs a questão do livro didático ao discutir a proposição de um *tractatus* de educação que servisse à juventude estudantil. A Constituição de 1824 nada traz a este respeito. O próprio Colégio Pedro II, centro de referência e de equiparação para todas as instituições escolares, tinha livros adotados. Mas a apresentação dos mesmos seguia os padrões de composição gráfica bastante sóbria e com número módico de gravuras cuja apresentação era genérica.

Raul Pompéia, em seu célebre livro *O Ateneu*, nos dá várias indicações da relação entre publicidade e escola. O ateneu, escola particular do Conselheiro Abílio, é criticamente apresentada como a instituição formadora de elites. O autor apresenta o ateneu como instituição transformada em publicidade de si mesmo. Entre outras, há ainda, no romance, uma referência direta ao livro didático como publicidade.

*O Dr. Aristarco Argôlo de Ramos, da conhecida família do visconde de Ramos, do Norte, enchia o império com o seu renome de pedagogo. Eram boletins de propaganda pelas províncias, conferências em diversos pontos da cidade, a pedidos, à substância, atochando a imprensa dos lugarejos, caixões, sobre tudo, de livros elementares, fabricados às pressas com o ofegante e esbaforido concurso de professores prudentemente anônimos, caixões e mais caixões de volumes cartonados em Leipzig, inundando as escolas públicas de toda parte com a sua invasão de capas azuis, róseas, amarelas, em que o nome de Aristarco, inteiro e sonoro, oferecia-se ao pasmo venerador dos esfaimados de alfabeto dos confins da pátria(p.7).*

A Constituição de 1891 também passa ao largo de uma definição quanto a material didático. Desde o Ato Adicional de 1834, cria-se a tradição que matéria de ensino fundamental é atribuição das províncias. Tal normatividade não só não foi suspensa pela República como foi por ela reforçada.

A Constituição de 1934 será a primeira a verbalizar em um texto constitucional a presença de material didático. Trata-se do § 2º do art. 157. Com efeito, neste artigo impõe-se como fonte dos fundos da educação *parte dos patrimônios territoriais*. Assim sendo, *parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar.... À*

época fazia-se a distinção entre a gratuidade frente a mensalidades, taxas e a gratuidade ativa da qual faria parte também a oferta sem ônus de material didático bem como a assistência médico-odontológica básica.

O projeto de Plano Nacional de Educação de 1936 continha um capítulo sobre a assistência ao escolar e que previa para os *alunos necessitados*, no art. 479, entre outras coisas, *no fornecimento gratuito de material escolar, inclusive os livros didáticos indicados pelos respectivos professores*. Cabia ao Conselho Nacional de Educação, reorganizado pela lei n. 174 de 6/1/1936,<sup>7</sup> de acordo com este projeto de Plano, no art. 10, n.29 *opinar sobre a aquisição de livros didáticos*. Por sua vez, o art. 488 determinava que a União deveria tomar medidas no sentido do *barateamento dos livros didáticos*, facilitando a aquisição dos mesmos, publicando livros de autores nacionais e mantendo em todos os estabelecimentos uma *biblioteca didática*.

O clima político dentro do qual o Estado Novo outorgou a Constituição não deixa margem a dúvidas quanto ao regime de censura que lhe seria conseqüente. Por isso, esta Constituição não só fará competência privativa da União o *fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude (inciso IX do art. 15)*, bem como reitera, no art. 16, XXIV que a legislação sobre *diretrizes da educação nacional* era também competência da União. O Estado Novo impôs a censura a toda correspondência e a todas as comunicações orais e escritas (art. 168) e impunha o controle do chamado Chefe de Estado mesmo nas escolas dos Estados e Municípios.

O Estado Novo foi pródigo no âmbito do livro didático. Sob o ministro Gustavo Capanema, criou-se o Instituto Nacional do Livro pelo decreto-lei n. 93/37. A publicação de qualquer tipo de livro estava submetida à censura do Departamento de Imprensa e propaganda (DIP). Os livros didáticos ainda tinham que passar pelo controle do Ministro da Educação para serem adotados nas escolas, de acordo com o decreto-lei n.1006/38. Para auxiliar o Ministro nesta tarefa, criou-se a Comissão Nacional do Livro Didático.

A Constituição de 1946 proíbe a censura, no art. 141 § 5º, e a *publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público*. Mas toda e qualquer forma de preconceito ou de incitamento à violência não seria tolerada. O art. 172 obriga os sistemas de ensino a fornecer *serviços de assistência escolar* para que os *alunos necessitados* possam estudar com eficiência. A lei n. 4024/61 vai deixar difusa a proposta de melhoria do ensino. *Os serviços educacionais* eram incluídos nos gastos com educação, podendo aí ser compreendida a produção de material didático. Os serviços de assistência, nesta lei, abrangiam apenas aspectos de saúde.

O parecer n. 235/65 do CFE se ocupa da substituição freqüente e não reutilizável de livros didáticos.

A lei n. 5.692/71, no art. 62 §, inclui entre os serviços de assistência *a aquisição de material escolar*.

Os textos constitucionais de 1967 e de 1969 não alteram esta formulação. A diferença significativa é que o de 1969 aceita a censura aos meios de comunicação (art. 174) e ao material didático sob a forma de livros, por articulação com os Atos Institucionais.

Em 1972, o Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC), conseqüente ao Plano Nacional de Desenvolvimento (1º PND), ao estabelecer diretrizes para os programas do livro didático, insistia no acesso ao e na qualidade do livro didático como *instrumento eficiente de comunicação e ação pedagógica*.

Em 1974, o CFE exarou o Parecer n. 1.031 em que tece considerações sobre a adoção de livros e obras didáticas (Doc. N. 161, p. 25), mas não se toca na problemática aqui tratada.

---

<sup>7</sup> O Conselho Nacional havia sido criado pelo Decreto n. 19850 de 11.04.1931, e de acordo com a Constituição de 1934 no art. 152 deveria ser organizado, na forma da lei.

Em 1985, o Decreto-Lei n. 91.542 deu nova forma ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD): os livros seriam adquiridos com recursos federais, a partir de escolhas dos docentes, a fim de serem gratuitamente distribuídos e, sempre que possível, reutilizáveis.

Constituição Federal de 1988 terminou com a censura e abriu perspectivas para que dimensões de controle fossem tomadas por comitês de ética ou de avaliação de qualidade, respeitadas as normas em lei.

Com relação ao livro didático, em 1993, pelo Decreto 812, o governo federal estabelece um acordo parcial com os parceiros do Mercosul objetivando um mercado mais favorável para livros latino-americanos. No mesmo ano, a Resolução n. 06 do FNDE/MEC estabelece critérios para aquisição de livros didáticos. Também neste ano, a presença do Brasil na Conferência de Jomtien e o subsequente Plano Decenal de Educação para Todos estimulam o MEC a atuar mais decisivamente no âmbito da qualidade dos livros didáticos, através de comissões de especialistas.

A portaria 1.131/95 do MEC cria o "cheque-livro" pelo qual se possibilita o repasse de recursos diretamente às escolas para a compra de livros didáticos. Em 1996, o MEC adotou procedimentos no sentido da avaliação sistemática do livro didático com vistas ao seu aperfeiçoamento e qualificação, contando com pareceres de especialistas e técnicos.

Esta postura de avaliação do livro didático se reforça com a aprovação da nova lei de diretrizes e bases da educação que tem no processo avaliativo um dos seus eixos estruturadores.

Em 1997, o circuito dos consultados para a avaliação de livros didáticos se amplia pela convocação de professores, especialistas, intelectuais, autores, editores, distribuidores e mesmo pais de família. Os resultados das avaliações são divulgados e, pela Portaria n. 82 de 11/01/ 2000 se estabelece a periodização do processo avaliativo do livro didático a cada três anos. Um Guia de Livros Didáticos contém a classificação dos livros cujo resultado é assim publicizado.

É importante dizer que, desde o final dos anos 70, muitas pesquisas, dissertações e teses demonstraram como muitos textos presentes em livros didáticos se tornaram veículos de ideologias discriminatórias e preconceituosas. A censura existente serviu de apoio a determinados setores que tinham poder no âmbito da impressão e circulação de livros e que nem se punham a questão ética dos direitos e nem estavam sujeitos a uma avaliação científica séria e rigorosa.

A organização de segmentos minoritários, a descompressão da censura difusa e embutida nas pessoas e o aprofundamento de estudos em vista da inserção de direitos na Constituição Federal trouxeram à tona outras formas sutis de discriminação com indicação de imprecisões conceituais, metodológicas e até mesmo de natureza científica.

Assim, não só sob a figura dos *idola corrigenda*, mas também sob o indicativo de livros didáticos recomendáveis, a avaliação ocupa importante espaço no PNLD. Com o Guia, os docentes possuem um instrumento a mais no sentido de escolhas conscientes e adequadas.

Os livros *excluídos* não podem ser financiados pois as comissões teriam identificado erros conceituais, metodológicos, inadequações científicas ou a presença de aspectos discriminatórios ou preconceituosos. Ao lado disto, há os livros que, por sua qualidade, são recomendáveis.

## Objeto do Parecer

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional acolheu a flexibilidade como um dos seus eixos ao estabelecer **a proposta pedagógica** como marco da autonomia da escola (art. 12 e 13). Essa autonomia deve ir conhecendo graus progressivos (art. 15) à medida da qualificação e competência dos docentes e dos recursos financeiros que lhe são destinados. Juntamente com isto procurou assegurar a dimensão nacional da Lei mediante o eixo da avaliação.

Se a responsabilidade pedagógica se dirige cada vez mais para os docentes, se a proposta pedagógica é a materialização dos componentes curriculares de um corpo docente disposto a zelar pela aprendizagem qualitativa dos alunos, então é justo que a escolha dos livros didáticos seja assumida por estes profissionais.

Por outro lado, a produção de material didático escolar e extra-escolar vem crescendo muito. Não é possível que um professor possa dar conta de toda esta multiplicidade de livros e de outras formas de atualização, seja pelo lado dos custos, seja pelo lado do acesso ou mesmo da leitura.

Também o Conselho Nacional de Educação, por meio de sua Câmara de Educação Básica, vem procurando se desincumbir de sua tarefa deliberativa sobre **as diretrizes nacionais curriculares**. A inserção obrigatória dessas nas propostas pedagógicas das escolas se faz concomitantemente com o enriquecimento curricular advindo do saber-fazer do corpo docente e de formas de apoio trazidas pelos poderes públicos. É o caso dos parâmetros e referenciais curriculares nacionais do governo federal e de iniciativas similares propostas por governos estaduais e municipais.

Não é de se espantar, pois, que tais diretrizes e iniciativas tenham estimulado autores e editores a produzirem material didático sob novos enfoques. Dentro desta produção, especial destaque se deve dar ao surgimento de novos livros didáticos ao lado de outros já existentes muitos dos quais gozando de renomada projeção.

Os poderes públicos, conscientes de sua tarefa de aquisição desse material didático e da avaliação de qualidade, nem podem tolher a liberdade de produção e nem a opção das pessoas. Mas esses poderes não podem permitir que esforços e recursos sejam desperdiçados com materiais de qualidade duvidosa ou mesmo proibidos, especialmente quando a sua compra envolve recursos públicos.

É dever do Estado construir uma metodologia de avaliação cujo processo conte com representação de professores experientes e de especialistas no assunto. O produto de comissões de especialistas e docentes deve auxiliar os professores em exercício no magistério a fazerem suas escolhas. Mas é obrigação do Estado, ao mesmo tempo, precaver-se contra o dispêndio de dinheiro público com livros didáticos portadores de erros científicos e/ou de preconceitos e discriminações ou mesmo de textos que reforcem práticas reiterativas quando impeditivas ou destituídas de criatividade.

Nesse sentido, o reconhecimento do outro como igual, independentemente de *preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (CF. art. 3º. IV), adquire importância significativa também para a produção de material didático. Isto é conseqüente com o *repúdio ao racismo* como *princípio fundamental* da República Federativa do Brasil (art. 4º., VIII) e com a condenação a esta forma de discriminação (art. 5º., XLI e XLII). Ao contrário, além do disposto nos art. 215 e 216 da Constituição Federal, o art. 242 § 1º da mesma estimula que no ensino de História se levem em conta *as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro*.

A colaboração que deve permear as relações entre os entes federativos entre si e com os estabelecimentos de ensino também deve entrelaçar as instituições formadoras e os professores em exercício. No primeiro caso, até pela função supletiva, redistributiva e técnica que lhe cabe, o MEC se vê investido de competências para realizar, sob a ótica da publicidade e do diálogo, uma tarefa que lhe foi tradicional junto aos sistemas.

As instituições de ensino superior, juntamente com as associações científicas, pela natureza docente e investigante de suas funções, também não podem se alhear do estabelecimento de pontes com o ensino na educação básica, em especial na área de produção de material escolar. O fruto das pesquisas, inclusive por meio da função de extensão, deve se irradiar enriquecendo esta produção com os seus achados.

Deste modo, a multiplicidade de livros didáticos encaminhados à candidatura de compra por parte de poderes públicos e, em seguida propostos à escolha dos docentes, deve contar com um instrumento de análise, avaliação e apoio para efeito de opções. Os pareceres dos especialistas são a expressão deste método cujo produto tem sido divulgado pelo Guia de Livros Didáticos.

Assim sendo, e pelo que já se viu até este momento, é proibida a produção de qualquer material didático que implique formas de incitamento direto ou indireto de racismo, preconceito, discriminação ou formas de publicidade de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente ou formas de propaganda comercial que induzam ao consumo de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias. A conclusão lógica é que este tipo de material é, de plano, excluído da compra pelos poderes públicos.

Isto posto, vem a questão encaminhada pelo Gabinete do Sr. Ministro da Educação e do Desporto: **é pertinente o uso de imagens comerciais nos livros didáticos ?**

Tal demanda é procedente: afinal não só estão em questão os recursos públicos, mas sobretudo a formação para cidadania que se desenvolve nos espaços escolares e cujo objetivo maior é *o pleno desenvolvimento da pessoa humana*(CF/art. 205).

A LDB e as diretrizes curriculares nacionais estipulam que a educação acontece na *convivência humana* (art. 1º), vincula-se *ao mundo do trabalho e à prática social* (art. 1º, § 2º), sendo que os conteúdos escolares têm como diretrizes *a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática* (art. 27). Também o art. 35 incentiva a que os componentes curriculares do ensino médio possibilitem a *compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática*. Por sua vez, o art. 32 incita a formação de *atitudes e valores* inclusive com relação a *formas contemporâneas de linguagem* (art. 36).

As diretrizes curriculares nacionais da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio, do ensino profissional (nível técnico), dos cursos normais médios, das escolas indígenas, da educação de jovens e adultos contêm, em seus pareceres e respectivas resoluções, tanto as orientações obrigatórias para efeito da organização da educação nacional, quanto indicações importantes para a produção de material didático e incorporação de conteúdos nas instituições formadoras de docentes.

Assim, um princípio de resposta já está dado: qualquer conteúdo dos componentes curriculares deve conduzir aos valores da cidadania, à compreensão dos fundamentos da vida produtiva, correlacionando teoria e prática e usando com criticidade e criatividade as novas formas de linguagem. A compreensão mais ampla de tais componentes, pela via do papel sistematizador e doador de sentido da instituição escolar, pressupõe o distanciamento crítico, a contextualização e a busca da verdade.

Uma segunda resposta se acha no art. 221 da Constituição Federal. Conquanto diretamente relativo à programação das emissoras de rádio e televisão, os vários princípios aí listados são, analogamente, aplicáveis à "programação" do livro didático. Cite-se, sobretudo, os seguintes incisos:

*I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;*

.....

*IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.*

Uma terceira resposta nos conduz a retomar, genericamente, a realidade das múltiplas e novas linguagens da nossa sociedade, entre as quais a da publicidade.

A publicidade, em suas manifestações, "joga" com vários sujeitos e vozes enunciativas. Assim, por exemplo, num mesmo uso comercial de marca identificada, se fazem presentes, direta ou indiretamente, o ator, o publicitário, o empresário e conteúdo de uma linguagem sedutora. Ora, grande

parte da publicidade comercial, em sua presença cotidiana e mercadológica, não trabalha com a perspectiva de um leitor crítico e consciente das sedutoras "tramas" ocultas que sustentam o seu discurso. Apesar disso, a representação veiculada pela publicidade comercial não está enclausurada apenas nesta perspectiva. Além de poder ser recebida de muitas maneiras, ela também pode ser reinterpretada de vários modos. A sua significação não está inteiramente fechada.

No jogo entre emissor e receptor, espera-se da relação pedagógica própria do ato educativo o desenvolvimento das capacidades críticas e criativas destas linguagens. Desenvolver um jogo interativo e pró-ativo neste processo de construção de significados e valores faz parte dos objetivos da aprendizagem e, nela, da leitura como momento de compreensão do mundo.

A escola, ao se apoderar da publicidade comercial, eventualmente presente em livros didáticos, de seus mecanismos e tecnologias, pode tornar-se lugar de uma leitura diferenciada, propiciando discernimento, contextualização, análise de níveis e crítica de valores. O "primitivo" receptor torna-se um autor crítico e criativo.

Enquanto instituição social, o trabalho escolar, por meio da flexibilidade inerente à proposta pedagógica da escola, devém um momento de diálogo interdisciplinar, multidisciplinar ou transversal em que os alunos constituam conhecimentos cujos diferentes níveis interajam de modo contextualizado, permanente e criativo.

Tal diálogo supõe o espaço da produção didática como um imenso intertexto, espécie de rede de múltiplos pontos e fios que se cruzam e se apoiam inclusive em textos e produções já "passados". Desvendar este intertexto, por vezes descosturá-lo para recosturá-lo em novos desenhos, produzir novos arranjos significativos, fazem parte do papel interferidor que se espera do estudante, motivado e acompanhado pelo corpo docente. Este papel interferidor é, ele próprio, ao mesmo tempo, uma forma de relacionar teoria e prática na escola e uma antecipação criadora de exercícios semelhantes que serão exigidos dos estudantes no mundo do trabalho e nos espaços sócio-políticos da cidadania.

A escola, a partir de seu papel de sistematização e busca de sentido, a partir do exame deste "intertexto" inerente às novas formas de linguagem, polemiza com os *idola* e desenvolve um pouco do "filósofo" e do "intelectual" que reside em todos nós.

A boa didática recomenda que a relação pedagógica parta de onde o outro se encontra, por exemplo, da sua vida cotidiana. Daí, ela pode prosseguir para um trabalho de questionamento, de sistematização, de aporte de novos conhecimentos e de busca de novos significados. A instituição escolar não tem como papel a preservação da ingenuidade e da adesão acrítica ao "mundo já interpretado" dos conhecimentos, hábitos e valores trazidos pelo senso comum. Pelo contrário, o distanciamento crítico permite opções mais plenas de sentido e de consciência das circunstâncias e dos contextos.

Aqui, intervém o papel formativo das instituições de ensino superior quanto à qualificação dos professores da educação básica. Urge que eles sejam competentes no enfrentamento de mais este desafio e capazes de lidar com estas novas formas de linguagem. Esta é uma dimensão fundamental pois significa acrescentar aos conhecimentos e competências mais esta: o apropriar-se do processo de constituição das novas formas de linguagem e das técnicas que lhes dão suporte. Sem esta dimensão será difícil a contextualização das imagens publicitárias e a estimulação ao distanciamento crítico.

Ora, imagens comerciais fazem parte da vida cotidiana através dos mais diferentes meios de expressão e de comunicação e se servem de muitas formas de linguagem, muitas delas extremamente elaboradas. Muitas formas de publicidade comercial são belas e criativas. Na convivência social, estas imagens atendem a vários objetivos e um dos quais, próprio das sociedades sob sistema contratual de mercado, se relaciona diretamente com o espaço do consumo. É na esfera da troca e da circulação que as mercadorias são compradas e ou vendidas e todo um aparato financeiro-comercial se organiza para

tal. A mercadoria subjaz ao cotidiano da convivência social juntamente com muitas outras variáveis nas quais estamos imersos, como o trabalho, o direito, a arte e a política.

O distanciamento propiciado pela instituição escolar é um momento oportuno para uma emersão contextualizada de conteúdos desenvolvidos.

Desse modo, um outro encaminhamento de resposta já se torna possível: os livros didáticos onde a apresentação de imagens comerciais identificadas é descontextuada, fora de uma lógica da compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos, fora do distanciamento crítico, fora da formação de valores conducentes à cidadania, não devem ser recomendados uma vez que descolados das funções maiores da instituição escolar.

A apresentação de imagens comerciais identificadas deve compor uma unidade mais ampla ou ser uma exemplificação que faça sentido dentro de um todo que articule níveis de conhecimento, correlacione objetivos e plano didático de estudos e não segmento teoria e prática. Este é um desafio que se apresenta a autores e editores os quais, cientes destes condicionantes, devem produzir livros que, no tocante a este assunto, devem ser criteriosos, módicos, dosados e, sobretudo, onde o uso de uma imagem comercial identificada faça sentido informativo, pedagógico, educativo e crítico.

Mas, logo em seguida, se pode perguntar: aceita a hipótese (restrita) de uma exemplificação deste tipo de imagem, contextuadamente e sob os dispositivos legais e sob as diretrizes curriculares nacionais, pressuposta a realidade de nossa imersão no mundo cotidiano onde a representação publicitária exerce função social, o poder público, ao recomendar um livro didático que veicula imagens comerciais identificáveis, não estaria negando o princípio da igualdade ou da impessoalidade? Em um processo seletivo, a negação do princípio da igualdade se dá quando normas arbitrárias ou tráfico de influências propiciam discriminações, privilégios ou favorecimentos ilícitos ou quando haja uma ofensa a uma legalidade estabelecida.

O edital de convocação de candidaturas ao processo seletivo próprio do PNLD deve explicitar os critérios gerais e específicos de avaliação dos livros a fim de que se garanta igualdade de oportunidades e se evite qualquer forma de discriminação.

Há ainda que se referir ao processo de avaliação de qualidade próprio e relativo aos conteúdos dos livros concorrentes ao PNLD que, por sua natureza, se voltam para os componentes curriculares da instituição escolar.

Se editores resolvem estabelecer mecanismos próprios de autodisciplina quanto à divulgação de imagens identificadas de produtos ou empresas em seus livros didáticos, trata-se de um contrato civil necessário e louvável, mas sua força vinculante é limitada aos contratantes.

Mas, se editores se candidatam ao programa de livro didático financiado pelo Estado, então eles devem se submeter às regras gerais e comuns que regem a administração pública. Essas possuem uma força vinculante mais ampla. Além dos dispositivos legais e normativos já citados, os concorrentes devem conhecer os critérios e obedecer aos editais de convocação do concurso público próprio deste programa.

O processo seletivo significa que há uma avaliação de mérito no interior de uma ampla demanda para uma oferta limitada. Os concorrentes devem ter as mesmas informações, saber dos critérios e conhecer as condições. Um processo seletivo desta natureza não é uma licitação onde valha o melhor preço de mercado. A avaliação de mérito é um processo qualitativo em que, atendidas as condições gerais e específicas, elegem-se os melhores candidatos por meio da análise de conteúdo na qual especialistas assumem o papel de árbitros.

O papel da comissão de especialistas é fundamental e de grande responsabilidade. A comissão deve se ater à legislação pertinente, ao mérito de cada área de conhecimento, às diretrizes nacionais curriculares, ao edital de convocação, à capacidade didática e pedagógica dos livros em concurso.

Dentro desta orientação, deve-se analisar a pertinência da utilização de imagens publicitárias identificadas.

Ao Conselho Nacional de Educação cabe apontar as diretrizes gerais e as formalidades legais a serem seguidas de cuja apropriação se valem as comissões de especialistas para, caso a caso, julgarem da pertinência e do mérito de um livro com relação ao uso de imagens comerciais identificadas em livros didáticos.

Ao Ministério da Educação, além dos aspectos já existentes, cabe acrescentar a necessidade de explicitar, no edital de convocação, a inclusão de diretrizes para o uso de imagens de marcas ou empresas identificadas.

## II - VOTO DA RELATOR

Imagens comerciais identificadas, voltadas diretamente para finalidades comerciais propriamente ditas, não devem figurar em livros didáticos candidatos ao Programa Nacional de Livro Didático do Ministério da Educação.

O mesmo se aplica aos livros cujos conteúdos expressem imagens e textos discriminatórios e preconceituosos. Imagens fictícias e sem identificação são também um recurso valioso e podem ser produzidas com criatividade.

Isto posto, o uso didático de imagens comerciais identificadas pode ser pertinente desde que faça parte de um contexto pedagógico mais amplo, conducente à apropriação crítica das múltiplas formas de linguagens presentes em nossa sociedade, submetido às determinações gerais da legislação nacional e às específicas da educação brasileira, com comparecimento módico e variado.

Os livros concorrentes ao Programa Nacional do Livro Didático devem evitar o recurso a exemplificações desnecessárias ou descabidas.

Em qualquer hipótese, tal uso não pode se caracterizar como um apelo comercial *stricto sensu*. Por outro lado, o desenvolvimento de uma postura crítica e cidadã não ignora o potencial reflexivo inerente aos dispositivos da LDB quanto às finalidades da educação e aos objetivos dos componentes curriculares e nem as orientações já exaradas no conjunto das Diretrizes Curriculares Nacionais. Para esse uso procedente de imagens comerciais identificadas em livros didáticos, é preciso considerar as seguintes orientações:

1. A obediência aos princípios, objetivos e normas constantes da legislação brasileira, em especial àquela relativa à educação e à publicidade vistos seus ordenamentos proibitivos e em consonância com os aspectos informativos, educacionais, pedagógicos e de orientação social.
2. A existência, entre outras, das seguintes normas legais: o capítulo da educação da Constituição Federal de 1988 e também os art. 3º, 5º, IX, XLI; art.37, 220 e 221; a lei n. 9.394/96 de diretrizes e bases da educação nacional; a lei n. 9.294/96; a lei n. 8.078/90 e o Decreto n. 785/93.
3. A obrigatoriedade das diretrizes curriculares nacionais da educação básica como referências significativas para o uso pedagógico e contextualizado destas imagens tanto para autores e editores, quanto para professores.
4. A especial atenção para os fundamentos estéticos, políticos e éticos da educação e os princípios da contextualização e da interdisciplinaridade das diretrizes curriculares nacionais.

5. O respeito às características do aluno no que se refere à faixa etária, fase de aprendizagem e situação sócio-cultural.
6. O uso reflexivo de imagens comerciais, voltado para o leitor crítico, que não se prenda a uma única marca ou empresa, evitando-se incluir exemplos desnecessários e relacionados à ostentação.
7. O uso inteligente de produtos com nomes e desenhos fictícios ou sem marca identificada como campo de criação artística e de inventividade pedagógica.
8. O Ministério da Educação criará condições para que as orientações constantes desta deliberação sejam cumpridas. Respeitando-se o princípio da colaboração recíproca, os sistemas de ensino incluirão as presentes orientações nos programas de formação continuada de seus professores.
9. A necessidade de esclarecimento prévio destas orientações no edital de convocação, bem como a imperatividade de avaliações periódicas nas quais se inclua um tópico referente a essa matéria.
10. A discussão com autores, editoras e instituições de formação de professores, tendo-se como referência a relação entre a ética, a legislação e a cidadania.

À vista do exposto, o relator é de parecer que sejam encaminhados ao Ministério da Educação, solicitante primeiro, e a outros interessados, estes subsídios e ponderações, tendo em conta a atribuição do Conselho Nacional de Educação disposta no art. 9º, § 1º, da Lei n. 9.131/95 e bem como no art. 90 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Brasília-DF, 04 de julho de 2000

Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury - Relator

### **III - DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Básica aprova por maioria o voto do relator, com abstenção da Conselheira Edla de Araújo Lira Soares.

Sala das Sessões, 04 de julho de 2000

Conselheiros Francisco Aparecido Cordão – Presidente

Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira – Vice-Presidente