


Uma trajetória histórica dos livros didáticos: um foco nas políticas públicas implementadas nos séculos XX e XXI

Lucas Carato Mazzi 

Unesp - Rio Claro

[✉ lucas.mazzi@unesp.br](mailto:lucas.mazzi@unesp.br)

**Rúbia Barcelos
Amaral-Schio** 

Unesp - Rio Claro

[✉ rubia.amaral@unesp.br](mailto:rubia.amaral@unesp.br)

A historical trajectory of textbooks: a focus on public policies implemented in the twentieth and twenty-first centuries

Abstrac

The programs that discuss textbooks have a long history, going through several modifications and evolutions in their proposals, which have direct implications for current editions of textbooks. Aiming to contribute to the research that focuses on textbooks, in this article we will draw a chronological line from the creation of the first institute specialized in books to the current National Program of Textbooks. In this trajectory, we present the main facts that permeated these policies and how they have evolved over the years, until reaching the current cycle in 2021.

Key words: Textbook; National program of textbooks; Public policies.

Resumo

Os programas ligados aos livros didáticos possuem uma longa história, passando por diversas modificações e evoluções em suas propostas, que trazem implicações diretas às edições atuais dos livros didáticos. Visando contribuir com as pesquisas que assumem como foco esses materiais, neste artigo, decorrente de uma tese de doutorado, traçaremos uma linha cronológica desde a criação do primeiro instituto especializado em livros até o atual Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Nesta trajetória, apresentamos os principais fatos que permearam essas políticas e de que modo elas foram evoluindo com o passar dos anos, até chegar no ciclo vigente em 2021.

Palavras-chave: Livros Didáticos; Programa Nacional do Livro e do Material Didático; Políticas Públicas.

Submetido em: 18 de fevereiro de 2021 – Aceito em: 05 de maio de 2021

1 INTRODUÇÃO

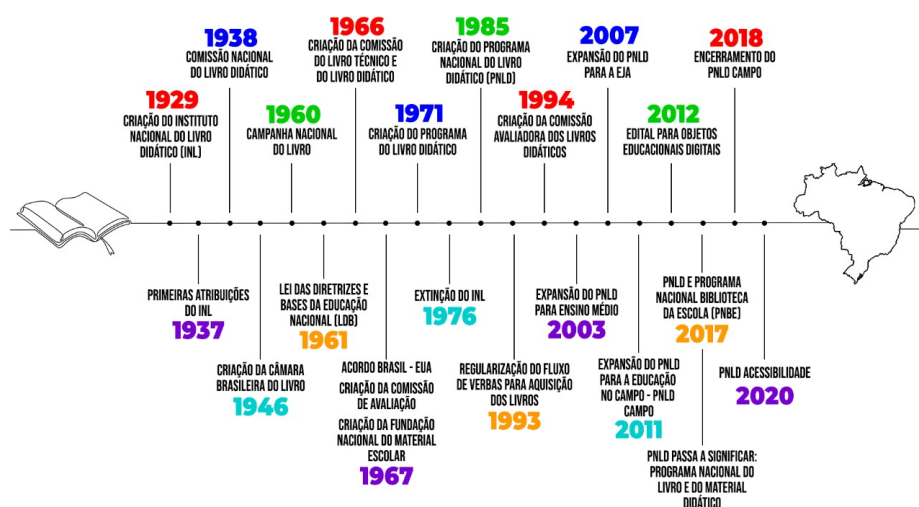
Conhecer a legislação por trás do desenvolvimento do livro didático no Brasil é de extrema relevância para compreender a atual situação em que ele se encontra no país. Corroboramos as ideias de [1, p. 561] quando afirma que “[...] o contexto legislativo e regulador, que condiciona não somente a existência e a estrutura, mas também a produção do livro didático, é condição preliminar indispensável a qualquer estudo sobre a edição escolar”.

Neste artigo, propomos uma interlocução com um artigo publicado há mais de 10 anos na revista *BOLEMA*, no qual foram apresentadas “as políticas e programas do Estado brasileiro em relação aos livros-texto para a escola” [2, p. 1], com ênfase no período 1998-2008. Visamos, neste contexto, resgatar as primeiras iniciativas no âmbito dos livros didáticos, passando pelo intervalo tratado por [2], e avançando mais treze anos, abordando os programas governamentais até o ano de 2021.

Para cumprir esse objetivo, apresentaremos a trajetória das políticas públicas acerca do livro didático, tendo como ponto de partida a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), em 1929, elencando suas principais atribuições e os nomes mais importantes de sua formação. Detalharemos, assim, algumas medidas relevantes para esse Instituto, destacando as leis que o criaram, as metas que possuía e quais delas foram, de fato, bem-sucedidas em suas propostas.

O período analisado se inicia no final da década de 1920, passando pela ditadura militar, período de mudanças importantes para os livros didáticos, até chegar no Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), política atual vigente. A figura 1, elaborada a partir das ideias de [3], sintetiza os marcos cronológicos que serão elencados nesse texto.

Figura 1: Cronologia de Políticas Públicas acerca do Livro Didático



Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

2 O INSTITUTO NACIONAL DO LIVRO

O livro didático possui seu espaço nas discussões governamentais há aproximadamente um século. Apesar de os livros já estarem presentes nas escolas de artilharia do Brasil Colônia, suas procedências ainda eram estrangeiras. Em 1808, já havia escritores no país, no entanto os livros eram impressos na França, gerando gastos altíssimos ao país. Somente em 1929, em meio à Grande Depressão, o Brasil começa a produzir, por completo, seus livros didáticos, uma vez que, para importar livros, principalmente da Europa, o valor havia aumentado muito devido à nova realidade econômica mundial [4].

Diante desse cenário, foram necessárias medidas que discutissem como seria essa produção e de que modo os livros emergiriam na sociedade brasileira. Assim, ainda no ano de 1929, foi criado o Instituto Nacional do Livro (INL) durante o governo do presidente Washington Luís, ficando apenas no papel durante alguns anos [5]. Somente em 1934, durante o governo Getúlio Vargas, o instituto ganhou suas primeiras atribuições. Essa primeira movimentação quanto aos objetivos do instituto se deu após a posse do ministro da educação e da saúde pública Gustavo Capanema¹.

O Ministério da Educação e da Saúde Pública estabeleceu quatro principais atribuições para o INL. Essas atribuições foram elencadas no Decreto-Lei n. 93, de 21 de dezembro de 1937, sendo elas:

- (a) Organizar e publicar a Enciclopédia Brasileira e o Dicionário da Língua Nacional, revendo-lhes as sucessivas edições; (b) editar toda sorte de obras raras ou preciosas, que sejam de grande interesse para a cultura nacional; (c) promover as medidas necessárias para aumentar, melhorar e baratear a edição do livro no país, bem como facilitar a importação de livros estrangeiros; incentivar a organização e (d) auxiliar a manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional [7].

Para que todas essas metas fossem cumpridas, foram criadas três seções técnicas no INL. Elas foram denominadas Seção da Enciclopédia e do Dicionário, Seção das Publicações e Seção das Bibliotecas, cabendo à primeira as funções da letra (a), à segunda as funções das letras (b) e (c) e à terceira as funções da letra (d), anteriormente descritas [7].

¹Na área educacional, Capanema realizou inúmeras obras, como a criação da Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a nacionalização de cerca de duas mil escolas localizadas nos núcleos de colonização do sul do país, medida que se intensificou com a declaração de guerra do Brasil à Alemanha. Foi, também, durante a sua gestão que a reforma do ensino secundário se efetivou com a promoção do ensino técnico e profissionalizante que, por meio de convênios com entidades empresariais, deram origem ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Informações disponíveis em: <<https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/6/43/gustavo-capanema>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

2.1 Seção da Enciclopédia e do Dicionário

Tendo como um de seus consultores técnicos o escritor Mário de Andrade, a Seção da Enciclopédia e do Dicionário tinha como meta principal a criação de uma enciclopédia e de um dicionário nacionais. A elaboração do dicionário contou com o trabalho do Padre Augusto Magne. Mesmo após várias conversas entre o padre e o Ministério da Educação, “[...] o caso do Dicionário nunca se resolveu, mas através dessas negociações frustradas tem-se boa noção dos mecanismos de arranjo dos projetos do INL, com intermediações diretas do secretário do Ministério da Educação e da Saúde Pública, Carlos Drummond de Andrade” [8, p. 547]. Já a enciclopédia estava sob o comando de Mário de Andrade, que gostaria que ela alcançasse as diversas camadas culturais dos leitores, de modo que os verbetes possuíssem um peso cultural diverso, respeitando essa diversidade nacional.

Não é difícil aquilatar a importância desse empreendimento, especialmente no momento em que o país vivia um período de afirmação da unidade nacional. Infelizmente, apesar de todos os esforços despendidos e das muitas pessoas de reconhecido valor envolvidas nos projetos, estes nunca chegaram a se concretizar [9, p. 228].

Apesar de elaborar planos de criação, a Seção criou vários projetos avulsos e foi extinta em 1973 sem ter tirado a enciclopédia do papel [8], [10].

2.2 Seção das Publicações

Segundo Carvalho [8], a seção das Publicações era a mais valorizada dentro do INL. Foi dirigida inicialmente por Sérgio Buarque de Holanda e possuía, como alguns de seus objetivos, “[...] cuidar da parte relativa à edição de obras compreendendo desde a reedição de títulos completos ou raros até a promoção de medidas necessárias para aumentar, melhorar e baratear a edição de livros no país” [10, p. 167]. Diferente da Seção da Enciclopédia e do Dicionário, já em 1939, saíram as primeiras obras editadas pela Seção Publicações e, de acordo com Bragança [9, p. 228], dentre todas as atribuições do instituto, essa foi a que o INL melhor cumpriu, “[...] pois são admiráveis quer o conjunto das obras publicadas no período quer a sua alta qualidade editorial”.

2.3 Seção das Bibliotecas

A Seção das Bibliotecas, responsável pela ampliação e manutenção das bibliotecas nacionais, teve um papel importante na disseminação da cultura pelo país. Segundo Cunha [11, p. 95], o INL “[...] desenvolveu um esforço ininterrupto junto às Prefeituras Municipais, no sentido de que fossem criadas bibliotecas públicas ou de que estas fossem reabertas ou reestruturadas, oferecendo para isso novos volumes e assistência técnica”.

Até 1941, o Instituto havia distribuído às bibliotecas inscritas 86 mil volumes; cinco anos depois, o número já atingia 633.217 volumes, além dos 14.105 livros remetidos para o exterior, doados a bibliotecas de universidades e entidades culturais em outros países [9, p. 228].

A quantidade de livros distribuídos para o país por essa Seção é algo que merece destaque. Nota-se o seu empenho na tentativa de alcançar os objetivos propostos desde a criação do INL.

Em 1938, é assinado o Decreto-Lei nº 1006 acerca das condições de produção, importação e utilização dos livros. Nesse decreto, relevantes tópicos foram abordados no que diz respeito à autorização do Ministério da Educação e da Saúde Pública e à escolha dos livros didáticos pelas escolas.

Art. 3º. A partir de 1 de janeiro de 1940, os livros didáticos que não tiverem tido autorização prévia, concedida pelo Ministério da Educação, nos termos desta lei, não poderão ser adotados no ensino das escolas pré-primárias, primárias, normais, profissionais e secundárias, em toda a República [12].

Esse artigo indica que, a partir daquele momento, caberia ao Estado dar a liberação necessária para que os livros pudessem ser adotados pelas escolas. Caso o Ministério da Educação e da Saúde Pública não aprovasse determinado material, este ficaria proibido de adentrar as escolas. Esse é um dos primeiros marcos da relação Livro-Estado, que perdura até os dias atuais, isto é, a autonomia das escolas está sujeita a uma permissão estatal. O decreto não é válido, no entanto, para o ensino superior, que continuaria tendo a liberdade de escolha de seus materiais.

Dentre os livros selecionados pelo Estado, caberia às instituições escolher qual material seria mais adequado para utilização, como consta no artigo 5º do mesmo decreto.

Art. 5º Os poderes públicos não poderão determinar a obrigatoriedade de adoção de um só livro ou de certos e determinados livros para cada grau ou ramo de ensino, nem estabelecer preferências entre os livros didáticos de uso autorizado, sendo livre aos diretores, nas escolas pré-primárias e primárias, e aos professores, nas escolas normais, profissionais e secundárias, a escolha de livros para uso dos alunos, uma vez que constem da relação oficial das obras de uso autorizado, e respeitada a restrição formulada no artigo 25² desta lei [12].

Com este artigo, o governo transfere às escolas e aos professores o direito de optar pelo livro que será utilizado no ano letivo. Vale considerar que poderia ser escolhido um

²Art. 25. A partir de 1 de janeiro de 1940, será vedada a adoção de livros didáticos de autoria do professor, na sua classe, do diretor, na sua escola, e de qualquer outra autoridade escolar de caráter técnico ou administrativo, na circunscrição sobre que se exercer a sua jurisdição, salvo se esse livro for editado pelos poderes públicos” [12].

livro diferente para cada série/ano, entretanto essa escolha não poderia ser alterada conforme o ano letivo fosse avançando.

Um ponto interessante para sobre a gratuidade dos livros didáticos para os alunos da rede pública. Nesse período, diferentemente do modo como ocorre atualmente, o governo não possuía fundos próprios para garantir a distribuição dos livros de forma gratuita, levando, assim, à criação das chamadas “caixas escolares”. Ou seja, as escolas deveriam receber “[. . .] uma contribuição módica e mensal dos alunos cujos pais, na matrícula, não alegassem ou não pudessem alegar escassez de recursos” [9, p. 230]. Seria, então, com os fundos criados por essas “contribuições particulares” que as crianças de baixa renda receberiam os livros didáticos.

Além dessas duas primeiras relações que são percebidas ainda hoje, o Decreto-Lei nº 1006 teve como carro-chefe a criação da Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) [12, art. 9º]. Essa Comissão possuía as seguintes atribuições:

a) examinar os livros didáticos que lhe forem apresentados, e proferir julgamento favorável ou contrário à autorização de seu uso; b) estimular a produção e orientar a importação de livros didáticos; c) indicar os livros didáticos estrangeiros de notável valor, que mereçam ser traduzidos e editados pelos poderes públicos, bem como sugerir-lhes a abertura de concurso para a produção de determinadas espécies de livros didáticos de sensível necessidade e ainda não existentes no país; d) promover, periodicamente, a organização de exposições nacionais dos livros didáticos cujo uso tenha sido autorizado na forma desta lei [12, art. 10].

Além dessas funções, o decreto também previa que os membros participantes dessa Comissão não poderiam ter relações de caráter comercial com nenhuma editora, tanto brasileira quanto estrangeira, de modo a tornar o processo de seleção imparcial.

Com relação às obras, cabia à CNLD o julgamento de cada livro submetido ao Ministério da Educação. Essa Comissão deveria mencionar os motivos precisos da decisão tomada, concluindo se o livro em questão deveria ou não ser aprovado para uso. Para dar suporte a essa decisão, o decreto previa, também, alguns critérios suficientes para a recusa dos livros. Dentre os onze critérios, apenas cinco deles diziam respeito às questões didáticas, sendo o restante voltado às questões políticas. A partir desses fatos, pode-se “[. . .] notar o controle explícito do governo nos assuntos referentes ao livro didático, confirmando assim seu papel como condutor de ideologias” [13, p. 560].

Na década de 1940, o mercado dos livros encontrou problemas quanto à formação de mão de obra especializada na produção dos livros, taxas altíssimas na sua importação e custos elevados na distribuição. Com o intuito de controlar a primeira dessas dificuldades, foi criada, em 1945, a Escola de Artes Gráficas do Senai, respon-

sável por formação de mão de obra. No ano seguinte, em 20 de setembro de 1946, um grupo de livreiros fundou oficialmente a Câmara Brasileira do Livro³ (CBL), cujo primeiro presidente foi o editor Jorge Saraiva.

Essa organização tinha como objetivo defender e difundir os livros no país. Nesse mesmo ano, o então Presidente da República, Eurico Gaspar Dutra, “[. . .] concedeu isenção de direitos de importação para consumo e demais taxas aduaneiras, inclusive a de previdência social, ao papel para livros, tão enfaticamente reclamada” [9, p. 232].

Nos anos seguintes, a CBL se fortaleceu e continuou a luta pelos direitos desse setor que crescia a cada ano. Em 1956, ano em que tomou posse o Presidente da República Juscelino Kubitschek (JK), foi realizado o Terceiro Congresso de Livreiros e Editores do Brasil. Nesse congresso, além de apresentarem e discutirem os direitos alcançados⁴ nos últimos anos, os participantes reivindicavam o que consideravam ser a maior necessidade do setor - a Regulamentação do Comércio Livreiro - por meio de um código de ética.

Segundo Bragança [9], a falta de concretização dessa medida trouxe vários prejuízos para o desenvolvimento do mercado do livro como um todo, tanto para os autores quanto aos editores, distribuidores e livreiros. Esse autor afirma que “certamente, com a regulamentação do setor, teríamos hoje mais distribuidores e livreiros como bandeirantes da cultura letrada e não o tantas vezes repetido, durante décadas, ‘problema crucial’ do livro no Brasil: a distribuição” [9, p. 236].

Este autor ainda reforça que os problemas dos anos seguintes foram reflexos desse fato. Pouco após o início do mandato de JK, este substituiu o diretor do INL, Augusto Meyer, que estava no comando desde sua fundação, por José Renato de Santos Pereira, em 1956. O novo diretor foi um dos responsáveis pela publicação da Revista do Livro. Em sua primeira publicação, foi apresentado o projeto de lei que tinha como propósito a criação de uma biblioteca pública em cada município brasileiro, como parte de uma campanha contra o analfabetismo. Esse projeto de lei, no entanto, nunca foi aprovado e a precariedade de recursos permaneceu nos anos posteriores.

No final de seu governo, Kubitschek, por meio do Decreto nº 48.902, de 27 de agosto de 1960, deu início à Campanha Nacional do Livro (CNL). Dentre outras metas, a CNL tinha como foco

Organizar congressos, festivais e exposições de livros; distribuir prêmios às melhores obras publicadas no país; promover a realização de filmes docu-

³Para mais informações, consulte: <<http://www.cbl.org.br/>>. Acesso em: 09 de jul. 2018.

⁴Nesse período, a CBL conseguiu, dentre outros feitos, o aumento da verba anual do Instituto Nacional do Livro e a criação do seu Conselho Consultivo; certas facilidades de importação; organização e prestígio das Feiras do Livro; auxílio e melhores condições para a importação de papel para livros. Para mais informações, confira [9].

mentários de divulgação do livro, de bibliotecas e de nossa história literária; financiar bolsas de estudos; criar e manter bibliotecas [15].

Apesar de possuir propostas interessantes para o desenvolvimento cultural do país, a campanha não foi adiante. Muito possivelmente pelo fato de ter sido elaborada já no final do governo JK, ou até mesmo pelo fato de que ela necessitava de um financiamento muito elevado para que fosse realizada, o que era um dos maiores problemas da época - o investimento financeiro.

Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) estabeleceu a obrigatoriedade do ensino primário no Brasil, fato que influenciou diretamente as políticas do livro didático. Com essa nova resolução da LDB, mais crianças e adolescentes estariam nas escolas, implicando a necessidade de uma maior quantidade de livros didáticos disponíveis a eles. No entanto, algo que preocupava o governo era quanto à permanência escolar. De acordo com [16], o custo elevado dos livros era um dos principais motivos para a evasão escolar. Tendo em vista esse problema da escola pública, o governo precisava discutir medidas que diminuíssem essa evasão.

Diante desse novo cenário, o governo militar teve que repensar o funcionamento do INL e propor mudanças que suprissem as novas necessidades do ensino. Uma das primeiras transformações importantes se deu pelo decreto nº 59.355, de 4 de outubro de 1966, com a criação da Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED), cuja finalidade era

[...] incentivar, orientar, coordenar e executar as atividades do Ministério da Educação e Cultura relacionados com a produção, a edição, o aprimoramento e a distribuição de livros técnicos e de livros didáticos, além de gerir e aplicar recursos destinados ao financiamento e à realização de programas e projetos de expansão do livro escolar e do livro técnico [17].

Desse modo, a COLTED seria responsável não só por estimular, mas também regular a produção dos livros pelo mercado privado [16]. No ano seguinte à sua criação, em 6 de janeiro de 1967, essa Comissão realizou um importante acordo com o governo estadunidense, mais especificamente com a Agência Internacional do Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID)⁵.

O convênio disponibilizaria 51 milhões de livros, ao longo de três anos, para serem distribuídos gratuitamente às escolas de nível primário e médio, além de estimular o fortalecimento e a expansão da indústria editorial de livros técnicos e didáticos. Para efetivar os trabalhos o convênio pretendia promover contratos com as editoras privadas, com a finalidade de aumentar o número de livros disponíveis para os níveis de ensinos primário, médio e superior e sua distribuição pela rede comercial [16, p. 91].

⁵United States Agency for International Development.

De acordo com Filgueiras [16], para selecionar os livros que seriam adquiridos a partir dessa parceria, a COLTED criou a Comissão Nacional de Avaliação (CONAC). Essa Comissão seria responsável por fazer análises dos materiais produzidos pelas editoras, elaborando relatórios acerca da sua qualidade.

Para proceder à escolha dos materiais, a COLTED encaminhava questionários para as escolas públicas, que eram direcionados aos professores. Estes selecionavam seus livros preferidos e enviavam suas escolhas para a Secretaria de Educação (SEDUC). De posse dos questionários, as Secretarias dos Estados reenviavam ao Ministério da Educação e da Saúde Pública a relação dos materiais considerados mais adequados. Por fim, a CONAC analisava tecnicamente os livros e elaborava um relatório, apontando observações relevantes sobre eles [16].

No entanto, já durante a primeira seleção de livros, uma polêmica causou certo desconforto entre autores e editores. Em uma carta para a CONAC, o professor Theobaldo Miranda Santos criticou a Comissão Avaliadora, afirmando que ela estava influenciada pela missão pedagógica estadunidense, mais especificamente pelo Programa de Assistência Brasileiro-Americana ao Ensino Elementar (PABAE) ⁶.

O relatório final da Comissão de Avaliação destacou que as avaliações foram realizadas com o objetivo de identificar as deficiências mais frequentes e indicar medidas para o aperfeiçoamento dos livros didáticos. Segundo o relatório, os livros didáticos apresentavam uma significativa quantidade de erros e má qualidade gráfica. De modo geral as avaliações destacaram alguns pontos em comum, entre elas a crítica aos métodos de ensino considerados antiquados, a falta de ilustrações adequadas, os conteúdos sem desenvolvimento ou inadequados ao nível de ensino, a falta de incentivo ao raciocínio das crianças, falta de atividades para o desenvolvimento de hábitos e habilidades de estudo, falta de desenvolvimento para aquisição do conhecimento científico, exercícios de memorização, erros conceituais e de vocabulário, material gráfico de baixa qualidade, entre outros problemas [16, p. 94].

A partir desses comentários, é possível perceber que, de fato, a Comissão Avaliadora seguia as renovações pedagógicas da época, tendo como base as questões que emergiram do PABAE. Essa ideia é confirmada no discurso da coordenadora da CONAC, Elza Nascimento Alves: “[...] os critérios para a avaliação dos manuais escolares correspondiam à moderna didática das matérias de ensino primário” [16, p. 95].

⁶O PABAE foi implementado no período de 1956 a 1964, mediante um acordo entre o Brasil e os Estados Unidos. Caracterizou-se pela presença do chamado tecnicismo americano no aperfeiçoamento de professores da Escola Normal, visando à melhoria da qualidade da formação de professores para o ensino primário, bem como, mais indiretamente, minimizar o analfabetismo, a evasão escolar e a presença de grande número de professores leigos, tidos como obstáculos ao avanço econômico do país [18].

De acordo com Elza, a Comissão não poderia aceitar livros que utilizassem técnicas “obsoletas”.

Em 1969, o diretor da COLTED foi substituído por um integrante do exército, Ary Leonardo Pereira, que intimou a coordenadora Elza Nascimento a informar os “[...] princípios filosóficos adotados na elaboração do trabalho realizado pela comissão” [16, p. 95]. Essa atitude indicava que o governo militar começaria a intervir no controle ideológico sobre as ações da COLTED. Em 1971, a Comissão foi extinta e o Ministério da Educação e da Saúde Pública iniciou, então, uma nova fase acerca da política dos livros - a coedição com o mercado editorial privado.

Para essa nova realidade, o INL instituiu o Programa do Livro Didático (PLID) em 1971. Ele possuía três subdivisões: o Programa do Livro Didático - Ensino Fundamental (PLIDEF/INL), o Programa do Livro Didático - Ensino Médio (PLIDEM/INL) e o Programa do Livro Didático – Ensino Superior (PLIDES/INL).

O PLIDEF/INL possuía como objetivos a distribuição de livros didáticos para uma parcela de ‘alunos carentes’ por meio de convênios com as Secretarias Estaduais de Educação (SECs), o barateamento do preço dos exemplares nas livrarias para atendimento aos estudantes não caracterizados como carentes, o aprimoramento da qualidade dos livros didáticos por intermédio do sistema de seleção e avaliação do PLIDEF/INL, a colaboração com o aperfeiçoamento técnico-pedagógico dos professores através dos manuais para o professor e de cursos, e a implantação do Fundo Nacional do Livro Didático e do Banco do Livro [19, p. 42].

O PLIDEF foi, sem dúvida, o maior dos três subprogramas, editando e produzindo cerca de 600% de livros a mais que os outros somados. Em seis anos de funcionamento, o programa subsidiou a tiragem de quase 52 milhões de materiais didáticos.

A Tabela 1 apresenta a quantidade de livros e de manuais que foram produzidos em cada um dos anos de funcionamento do PLIDEF. É possível notar que sua produção atingiu o auge nos últimos dois anos (1975-1976). Vale destacar que os recursos investidos no programa aumentaram a cada ano, alcançando um total de 320 milhões de cruzeiros, o equivalente a mais de 41 milhões de vezes o salário mínimo da época [20].

Tabela 1: Títulos, tiragem e recursos aplicados no PLIDEF/INL (1971-1976)

ANO	TÍTULOS	TIRAGENS		
		LIVRO	MANUAL	TOTAL
1971	114	7.057.637	175.496	7.233.133
1972	212	7.812.857	225.998	8.038.855
1973	223	7.343.445	215.663	7.559.608
1974	220	6.965.629	234.212	7.199.841
1975	235	10.423.190	347.553	10.770.743
1976	292	10.675.370	520.408	11.195.778

Fonte: [21, p. 55]

Apesar de o número de livros ter aumentado consideravelmente nesse período, a quantidade produzida ainda era insuficiente para alcançar todos os alunos. Era preciso que mais investimentos fossem feitos para que a totalidade dos estudantes tivesse acesso aos livros didáticos.

Em 1976, o PLIDEF ficou sob a responsabilidade de um outro órgão importante dentro do INL, a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), criada a partir da Lei nº 5327, de outubro de 1967. O objetivo dessa organização era distribuir materiais escolares e didáticos⁷ para as escolas, de modo a contribuir para a melhoria de sua qualidade, preço e utilização [22]. Todos os materiais produzidos pela FENAME seriam distribuídos ou vendidos a preço de custo. Em 1971, a FENAME havia produzido cerca de onze milhões de exemplares de livros didáticos, passando a ocupar cada vez mais o lugar de editora do Estado.

Em 1983, a FENAME foi extinta, passando a ser denominada Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que teve por finalidade assegurar os instrumentos e as condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º graus (atualmente, ensino fundamental e ensino médio), constituindo seus objetivos básicos:

I - A melhoria de qualidade, a diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção; II - a coordenação da política de assistência educacional, bem como o desenvolvimento de estudos visando a subsidiar a sua formulação; III - o apoio à administração dos serviços de assistência educacional dos sistemas de ensino [23].

⁷De acordo com o seu estatuto, eram considerados materiais escolares e didáticos: cadernos e blocos de papel; cadernos de exercício; peças, coleções e aparelhos para o estudo das matérias escolares; guias metodológicos; dicionários, atlas, enciclopédias e outras obras de consulta; material para ensino audiovisual das disciplinas de grau elementar, médio e superior (decreto n. 62.411, de 15/03/1968).

Tendo objetivos mais amplos, a FAE, nesse mesmo ano, incorporou o PLID às suas responsabilidades e, conseqüentemente, todos seus subprogramas. Em 1984, o Ministério da Educação e da Saúde Pública deixou o papel de coeditor e passou apenas a comprar os livros das editoras, iniciando uma nova fase na política dos livros, juntamente com um novo cenário político - a nova república.

3 O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO

Pelo Decreto-Lei nº 91542, de 19 de agosto de 1985, o PLID deu lugar ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), e a seleção e a distribuição dos livros didáticos passaram a ocorrer de maneira muito mais ampla. Devido à preocupação do governo quanto aos gastos envolvidos nesse Programa, adota-se a política dos livros reutilizáveis.

Para os efeitos deste artigo, deverá ser considerada a possibilidade da utilização dos livros nos anos subsequentes à sua distribuição, bem como a qualidade técnica do material empregado e o seu acabamento; a reutilização deverá permitir progressiva constituição de bancos de livros didáticos, estimulando-se seu uso e conservação [21].

Além dos livros reutilizáveis, o PNLD também destaca que a seleção de tais livros seria feita pelos professores de cada escola. Cada professor, de cada série e de cada componente curricular, poderia fazer a escolha do livro que seria utilizado, respeitando, assim, as características particulares de cada região do país [21].

Até meados de 1992, apenas os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª séries) recebiam os livros, devido ao orçamento curto. Nos anos seguintes, é possível perceber uma maior preocupação com o Programa a partir dos investimentos do governo.

O governo Collor atingiu um gasto médio de 103 milhões de reais, superior em 39% o governo anterior. Já no governo Itamar Franco, o orçamento destinado ao PNLD teve um acréscimo de 415%, até o final de 1993, sendo que, só no primeiro ano, aumentou em mais de 88% a média de gasto, em relação ao governo Collor. [...] É preciso destacar que, desde o governo Sarney, de uma gestão para outra, os menores gastos com o PNLD em uma gestão posterior, nunca foram menores do que os menores gastos na anterior, o que significa que os interesses ao redor do programa foram se configurando em prioridade, independentemente da situação política e econômica [24, p. 7-8].

Essa mudança na questão financeira pode ser confirmada a partir da Resolução nº 06, de julho de 1993, na qual o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) obteve recursos para a aquisição dos livros didáticos destinados aos alunos

das redes públicas de ensino, estabelecendo-se, assim, um fluxo regular de verbas para a aquisição e a distribuição do livro didático [25].

Em 1994, a equipe responsável pelo PNLD propôs um documento com critérios para a avaliação dos livros didáticos produzidos pelas editoras. O intuito era identificar os pontos positivos e os problemas dos livros mais escolhidos no Programa.

Esse trabalho foi encomendado pelo MEC a cinco especialistas de diferentes áreas de ensino, para avaliar os dez títulos de LD mais escolhidos e utilizados pelos professores do ensino fundamental e, assim, estabelecer critérios de análise de LD. Essa avaliação revelou que os livros comprados pelo MEC e utilizados na escola, em sua maioria, veiculavam preconceitos e erros conceituais graves, que prejudicavam o processo formativo dos alunos [26, p. 3].

O resultado das análises feitas deu origem a um documento chamado “Guia de Livros Didáticos”. Nesse Guia, os professores teriam acesso a todos os tópicos que foram considerados relevantes pela comissão avaliadora. Esse procedimento foi aperfeiçoado, sendo aplicado até hoje durante a seleção dos livros.

Em 1997, a FAE é extinta e o FNDE se torna integralmente responsável pela execução do PNLD. Nesse período, o Programa foi ampliado e o Ministério da Educação passou a adquirir, de forma continuada, livros didáticos de diferentes conteúdos – alfabetização, língua portuguesa, matemática, ciências, estudos sociais, história e geografia – para todos os alunos de 1^a a 8^a série do ensino fundamental público. Já em 2000, dicionários da língua portuguesa passaram a ser distribuídos pelo PNLD e, pela primeira vez no Programa, os livros didáticos passaram a ser entregues no ano anterior ao ano letivo de sua utilização.

Nos anos de 2003 e 2007, o PNLD foi expandido para atender os alunos do ensino médio e do ensino de jovens e adultos, aumentando de forma considerável seu alcance. A partir da resolução CD FNDE nº 38, de 15 de outubro de 2003, ficou instituído o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM) e, com a publicação da resolução CD FNDE 18, de 24 de abril de 2007, foi regulamentado o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA). Em 2011, outra expansão do programa foi realizada, instituindo o PNLD Campo⁸, destinado a atender as escolas do campo, a partir da Resolução nº 40/2011. Segundo as normativas, essa nova vertente do PNLD teve por objetivo

[...] prover as escolas públicas de ensino fundamental que mantenham classes multisseriadas ou turmas seriadas do 1º ao 5º ano em escolas do campo com livros didáticos específicos no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático do Campo [28].

⁸Vale destacar que o PNLD-Campo foi encerrado em 2018, através do informe nº 07/2018 - CO-ARE/FNDE. Este encerramento precoce “representa um retrocesso nas conquistas de direitos dos povos do campo” [27, p. 146].

Em 2012, o PNLD lançou um edital que permitia a disponibilização de materiais digitais a usuários da educação nacional. Pela primeira vez, as editoras puderam inscrever objetos educacionais digitais complementares aos livros impressos. Esse novo material multimídia, que inclui jogos educativos, simuladores e infográficos animados, foi enviado para as escolas em DVD para utilização pelos alunos dos anos finais do ensino fundamental no ano letivo de 2014. Os novos livros didáticos trouxeram, também, endereços on-line para que os estudantes tivessem acesso ao material multimídia.

Em 2017, um novo ciclo do PNLD se iniciou, com a incorporação de outro programa, assumindo uma nova nomenclatura, diferentes funções, alterando ciclos e assistindo um novo nível escolar. Na sequência veremos essas alterações.

4 O “NOVO” PNLD

Em 2017, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional da Biblioteca da Escola (PNBE) tiveram suas ações de aquisição e distribuição de livros didáticos e literários unificadas. Essa junção criou o que chamamos “novo” PNLD que, apesar de manter a sigla, agora é denominado Programa Nacional do Livro e do Material Didático. De acordo com [29],

Com nova nomenclatura, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD também teve seu escopo ampliado com a possibilidade de inclusão de outros materiais de apoio à prática educativa para além das obras didáticas e literárias: obras pedagógicas, softwares e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros.

Nessa nova fase, o Programa foi ampliado. Professores da educação infantil, que antes não recebiam livros didáticos, passarão a recebê-los - PNLD 2022. E livros de projetos integradores e projetos de vida, para o ensino médio, passam a compor o material, com objetivo de unir as disciplinas.

Outra mudança de destaque é que o ciclo de funcionamento do programa passou de três para quatro anos.

A execução do PNLD é realizada de forma alternada. São atendidos em ciclos diferentes os quatro segmentos: educação infantil, anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio. Os seguimentos não atendidos em um determinado ciclo, recebem livros, a título de complementação, correspondentes a novas matrículas registradas ou à reposição de livros avariados ou não devolvidos [29].

A título de exemplificação, segue o cronograma dos próximos anos do PNLD.

Quadro 1: Cronograma de atendimento do programa nacional do livro e do material didático

Ano de Atendimento	Anos Atendidos
2022	Educação infantil (Creche e Pré-Escola)
2023	Anos iniciais do ensino fundamental
2024	Anos finais do ensino fundamental
2025	Ensino médio

Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

Por fim, outra modificação nessa nova fase do PNLD se deu acerca do processo avaliativo dos materiais submetidos. Até o PNLD 2018, o padrão era que uma Universidade, selecionada a partir de uma chamada pública, ficava responsável pelo processo de avaliação do material. A partir do PNLD 2019, o MEC passou a criar uma comissão técnica, composta por professores e por entidades ligadas à Educação, como Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime), entre outras. A Secretaria de Educação Básica (SEB), do próprio MEC, também possui sua vaga garantida na comissão. A justificativa do governo é tornar a comissão técnica mais plural.

5 CONCLUSÃO

Desde o final da década de 1920 foram conquistados espaços para a discussão acerca dos Livros Didáticos, sendo criadas políticas públicas que se preocupam com questões relacionadas a esta temática. Até chegar no atual PNLD, a trajetória das políticas alusivas a este material passou por diversas modificações, sendo foco de diferentes comissões que levaram ao aprimoramento dos livros.

Assim sendo, neste artigo apresentamos algumas das fases pelas quais passaram as políticas públicas que têm lidado com a temática dos livros didáticos, abordando historicamente as primeiras iniciativas até a descrição do PNLD, Programa vigente desde 1985, que vem passando por adaptações desde sua criação. Dessa forma, em complemento a [2], fechamos um ciclo, trazendo questões relevantes até o início de 2021.

É importante destacar os avanços do PNLD ao longo dos anos, garantindo mais investimentos financeiros, possibilitando um maior alcance do Programa. Entretanto, precisamos estar atentos aos movimentos governamentais acerca dessa política de Estado, que é o PNLD, ainda mais tendo em vista os altos investimentos oriundos de verbas públicas e os impactos que os livros possuem na Educação Básica. A cargo de exemplificação, o último PNLD EJA foi publicado em 2014, ou seja, o público dessa

modalidade de ensino parece não ser mais uma preocupação do Programa, fato que pode estar atrelado à extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI, pelo atual governo federal. Ainda, durante a finalização deste artigo, foi publicado o Edital de Convocação nº 01/2021 [30], referente ao PNLD 2023, que apresenta algumas “perdas em princípios democráticos” [31], considerando os editais anteriores. Isto é, apesar de conquistas e avanços, estamos à mercê de decisões que podem gerar retrocessos.

Posto isso, numa oportunidade futura, um novo artigo deve surgir com o objetivo de complementar a trajetória histórica aqui descrita, trazendo discussões sobre as novas regras e novas alterações do PNLD. Esperamos que este texto possa contribuir para o debate sobre o tema entre alunos de graduação (futuros professores) e pós-graduação, professores, gestores de escolas, entre outros envolvidos com a Educação.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à CAPES (nº do processo 1586174) pelo auxílio à pesquisa que originou este artigo.

REFERÊNCIAS

- [1] A. Choppin. “História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte”. Educação e Pesquisa, vol. 30, n. 3, pp. 549 - 566, 2004. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022004000300012>
- [2] J. B. P. Carvalho. “Políticas Públicas e o Livro Didático de Matemática”. BOLEMA - Boletim de Educação Matemática, vol. 29, n. 21, pp. 1 - 11, 2008.
- [3] L. C. Mazzi. “As demonstrações matemáticas presentificadas nos livros didáticos do ensino médio: um foco nos capítulos de Geometria”. Tese de Doutorado em Ensino de Ciências e Matemática. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2018.
- [4] F. M. Guimarães. “Como os professores de 60 ao 90 ano usam o livro didático de ciências”. Dissertação de Mestrado em Educação. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2011.
- [5] Brasil. “Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica”. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Guia de Livros Didáticos: PNLD 2015: matemática: ensino médio, 2014.
- [6] K. Hansen. “Gustavo Capanema”. Educação Pública. Fundação Cecierje, 2006. Disponível em: <<https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/6/43/gustavo-capanema>>. Acesso em: 17 fev. 2021.
- [7] Brasil. “Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937”. Cria o Instituto Nacional do Livro, 1937.
- [8] M. V. C. Carvalho. “O Instituto Nacional do Livro e os Modernistas: questões para a história da Educação Brasileira”. Caderno de História da Educação, vol. 11, n. 2, pp. 543–557, 2012.
- [9] A. Bragança. “As políticas públicas para o livro e a leitura no Brasil: o Instituto Nacional do Livro (1937-1967)”. MATRIZES, vol. 2, n. 2, pp. 221-246, 2009. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v2i2p221-246>
- [10] M. R. Tavares. “Editando a nação e escrevendo sua história: O Instituto Nacional do Livro e as disputas editoriais entre 1937-1991”. Aedos, vol. 6, n. 15, pp. 164–180, 2014.
- [11] F. Cunha. “INL - 30 anos”. Revista do Livro, vol. 31, n. 10, 1967.

- [12] Brasil. “Decreto-Lei no 1006, de 30 de dezembro de 1938”. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático, 1939.
- [13] A. G. Fonseca e D. S. Vilela. “Livros Didáticos e Apostilas: o currículo de Matemática e a Dualidade do Ensino Médio”. *BOLEMA. Boletim de Educação Matemática*, vol. 28, n. 49, pp. 557–579, 2014. <https://doi.org/10.1590/1980-4415v28n49a05>
- [14] Câmara Brasileira do Livro. Site. Disponível em: <<http://cbl.org.br/>> Acesso em: 10 fev. 2021.
- [15] Brasil. “Decreto no 48.902, de 27 de agosto de 1960”. Institui a Companhia Nacional do Livro, 1960.
- [16] J. M. Figueiras. “As políticas para o livro didático durante a ditadura militar: a COLTED e a FE-NAME”. *História e Educação*, vol. 19, n. 45, pp. 85–102, 2015. <https://doi.org/10.1590/2236-3459/44800>
- [17] Brasil. “Decreto-Lei no 59355, de 4 de outubro de 1966”. Institui no Ministério da Educação e Cultura a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático (COLTED) e revoga o Decreto número 58.653-66, 1966.
- [18] C. B. Abreu e C. L. Eiterer. “A ênfase metodológica na formação de professores no PABAE”. *Linhas*, vol. 9, n. 1, pp. 93-108, 2008.
- [19] Brasil. Ministério da Educação. Instituto Nacional do Livro. Programa Nacional do Livro Didático, 1973.
- [20] E. Peres e M. M. Vahl. “Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental do Instituto Nacional do Livro (PLIDEF/INL, 1971-1976): contribuições à história e às políticas do livro didático no Brasil”. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 3, n. 1, pp. 53–70, 2014.
- [21] Brasil. “Decreto no 91.542, de 19 de agosto de 1985”. Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências, 1985.
- [22] Brasil. “Lei no 5.327, de 2 outubro de 1967”. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Material Escolar, 1967.
- [23] Brasil. “Lei no 7091, de 18 de abril de 1983”. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei no 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências, 1983.
- [24] M. C. Fernandes. “Vinte e cinco anos do PNLD: uma trajetória de negociações entre política educacional e econômica”. In VI Congresso Brasileiro de História da Educação, 2011, Vitória. Anais do VI CBHE Vitória: SBHE, 2011.
- [25] Brasil. “Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993”. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências, 1993.
- [26] L. D. Basso. “Estudo acerca dos critérios de avaliação de Livros Didáticos de Ciências do PNLD - período de 1996 a 2013”. In XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2013, Recife. XXVI Anais do Simpósio ANPAE Recife: 2013.
- [27] A. R. Santos e J. F. Silva. “Políticas educacionais de livros didáticos no Brasil e na Colômbia: um olhar dos Estudos Pós-Coloniais”. *Rev. Espaço do Currículo*, João Pessoa, v.13, n.1, pp 138-152, 2020.
- [28] Brasil. “Resolução nº 40 de julho de 2011”. Dispõem sobre o Programa Nacional do Livro Didático do Campo (PNLD Campo) para as escolas do Campo, 2011.
- [29] Brasil. PNLD. Site. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12391:pnld>. Acesso em: 10 fev. 2021.

- [30] Brasil. “Edital de convocação nº 01/2021”. Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro/item/14094-edital-pnld-2023>. Acesso em: 17 abril. 2021.
- [31] ANPEd Nacional. “Passando a boiada no MEC: O PNLD em análise”. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Publicado pelo canal ANPED NACIONAL. Disponível em: <https://youtu.be/SmFWHveu5hg>. Acesso em: 17 abril. 2021.

BREVE BIOGRAFIA



Lucas Carato Mazzi  <https://orcid.org/0000-0003-3395-3724>

Doutor em Ensino de Ciências e Matemática pela Unicamp. Atualmente é Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Educação Matemática, UNESP - Rio Claro - SP e Pós-doutorando na mesma instituição. Integrante do Grupo de Pesquisa TeorEMa - Interlocações entre Geometria e Educação Matemática e do Grupo de Pesquisa DIEEM - Diálogos e indagações sobre escolas e Educação Matemática.



Rúbia Barcelos Amaral-Schio  <https://orcid.org/0000-0003-4393-6127>

Doutora em Educação Matemática pela UNESP. Atualmente é Professora Livre-Docente do Departamento de Matemática da UNESP - Rio Claro - SP e vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Matemática - PPGEM. Coordenadora do Grupo de Pesquisa TeorEMa - Interlocações entre Geometria e Educação Matemática.