



A HISTÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO SOB A LUZ DA POLÍTICA EDUCACIONAL: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJETÓRIA DO LIVRO DIDÁTICO.

ARAÚJO, Fabrícia Vieira de

Estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF)

Fabricia_ya@hotmail.com

544

CORDEIRO, Karolyna Maciel dos Santos

Estudante de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF)

karolynamaciel@hotmail.com

RESUMO

O presente texto tem como intuito abordar, em linhas gerais, uma breve análise sobre as políticas sociais públicas que versam sobre o livro didático, discutindo brevemente sobre sua trajetória na história educacional brasileira. Em seguida, a proposta aqui apresentada refere-se ao histórico do livro didático num período que vai do Império até a instauração do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). É importante lembrar que este texto é fruto de pesquisas iniciais, ainda não consolidadas, desenvolvidas no curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). As discussões que serão apresentadas, bem como as considerações finais, representam os primeiros esforços acerca das análises sobre o livro didático e o PNLD.

Palavras-chave: História do Programa Nacional do Livro Didático; Política Pública Educacional; Livro didático.

ABSTRACT

This paper has the intention to address, in general, a brief analysis of public social policies that deal with the textbook, discussing briefly about his career in the Brazilian educational history. Then, the proposal presented here refers to the history textbook in a period from the Empire to the establishment of the National Textbook Program (PNLD). It is important to remember that this text is a result of early research, not yet consolidated, developed in the course of the Masters Program Graduate in Social Policy at the State University of North Fluminense (UENF). The discussions will be presented as well as the final remarks represent the first efforts on the analysis of the textbook and PNLD.

Key-words: History of National Textbook Program; Public Educational Policy; Textbook.

Introdução

Estudos como o de Stamatto (2011) apontam que, no Brasil, desde o Período Imperial já se pensava na questão do livro didático, mas nesta época ele era conhecido como compêndio, e possuía geralmente origem estrangeira. Inclusive, a Constituição do Império já determinava



que os professores deveriam escolher os compêndios com os quais trabalhariam, “contanto que as doutrinas estivessem de acordo com o sistema jurado pela nação” (STAMATTO, 2011, p. 245). Desde então, vários avanços foram ocorrendo, mas em 1930 os debates a respeito ganharam força e, com o Estado Novo, importantes decisões foram tomadas. Em 1930 cresce o interesse pelos assuntos educacionais, caracterizando a educação como um passo para a modernização, juntamente com um Estado antiliberal e intervencionista. No início do governo Vargas a ênfase era para criação de cidadãos que reproduzissem o modelo elitista.

Como não se pode compreender o livro didático sem saber sobre sua regulamentação, não se pode deixar de citar a legislação que regulamentou o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o instaurou como uma política pública educacional, a Lei 91.542, de 19/08/1985. Com esta lei, o Estado tem a obrigatoriedade de distribuir gratuitamente os livros didáticos em escolas públicas brasileiras, cumprindo com seu dever de subsidiar a educação no país. Assim, o PNLD assume o papel de política educacional, que nas palavras de Cavalcante (2012, p. 1925) “faz menção às diversas e múltiplas ideias e ações governamentais no âmbito educacional. Estas últimas são, portanto, políticas públicas dirigidas à resolução de questões educacionais”. Desta forma, o PNLD surge para atender a uma demanda social e educacional.

A partir de 1990, as políticas públicas em educação no Brasil foram pautadas para ampliar seu atendimento e para focar no público a que se destinam. Assim, como ressalta Amaral (2012), se traduzem em ações compensatórias que pretendem minimizar os desequilíbrios sociais que o mercado capitalista instaurou. Estas políticas recebem financiamento de organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM), que interferem nas diretrizes de sua elaboração e diminuem o papel do Estado, que passa apenas a coordenar e controlar estas ações. As influências neoliberais destes grandes grupos econômicos têm uma visão de apenas formar uma mão de obra e gerar lucros. O Banco Mundial, de acordo com (FURTADO E OGAWA, 2012, p. 3), “oferece orientação técnica pelo conselho de diretores, técnicos e conselheiros do Banco mundial, juntamente com parte dos técnicos responsáveis pela educação nos países em desenvolvimento”. Percebe-se que os profissionais que atuam nesta instituição são economistas, revelando o verdadeiro interesse do BM em financiar a educação em países como o Brasil. A necessidade de formar uma mão de obra qualificada e de ampliar os mercados faz com que a educação básica seja preparada para suprir a demanda capitalista.



Políticas públicas sociais: breve análise à luz do Programa Nacional do Livro Didático

Ao longo dos anos, é possível perceber que o livro didático é um assunto muito trabalhado e discutido entre os pesquisadores nas universidades. Cada um pesquisando os distintos enfoques que ele pode suscitar, seja no âmbito pedagógico, político, econômico, dentre outros. Considerando que o livro didático é uma importante ferramenta pedagógica, capaz de direcionar o fazer do professor e o aprendizado do aluno, este se torna o melhor caminho para atender à intenção capitalista de mercado e ser implementado como instrumento obrigatório nas salas de aula de todo o país.

Não muito raro, as questões apontadas pelos estudiosos em relação ao livro didático são referentes aos inúmeros aspectos negativos que ele pode conter e, às vezes, alguns ainda o rotulam como um objeto sem tanta importância. Além disso, muito se fala que os problemas que envolvem os livros utilizados nas escolas dizem respeito somente aos pedagogos, não sendo tema de grande relevância para outros pesquisadores.

Nota-se que o livro didático também sofre grandes críticas provenientes dos setores educacionais. Desde a segunda metade do século XIX, com a chamada concepção moderna de educação, alguns estudiosos passaram a condenar o ensino baseado no livro didático, considerado tradicional e que “revela” a incompetência do professor, que apenas se apoia na “bengala” que é o livro. Mas como aponta Munakata, (2012, p. 283): “o fato de usar livro não significa que o professor seja automaticamente incompetente, do mesmo modo que não usar livro didático não lhe confere, por si só, o prêmio de excelência”.

De qualquer maneira, a verdade é que o livro didático possui sim sua importância pelo fato de ele ser, em muitos casos, o único material de aprendizado com o qual o aluno terá contato. Mesmo com a possibilidade de vários recursos didáticos que podem ser empregados pelo professor, o livro didático é ainda um material escolar muito utilizado e essencial para os alunos, já que é um mediador na construção do conhecimento.

De acordo com o que aponta Francisco Filho (apud MANTOVANI 2009, p. 19), o livro surge como instrumento de instrução desde o século XVI a.C. e continha informações preciosas que denotava sabedoria para os que os possuíssem ou tivessem conhecimento de seus conteúdos. Isto mostra que são usados como método de ensino há muito tempo. Mesmo assim, a produção e a utilização dos livros didáticos num fluxo contínuo, utilizando-se das teorias e filosofias de ensino, se iniciam no século XX. Ainda que o livro didático seja tema gerador de polêmicas e recebedor de inúmeras críticas, é um instrumento fundamental para ser usado nas



escolas. Para Mantovani (2009, p. 20), pode-se perceber “o quanto esse instrumento foi importante para comunicar, produzir e transmitir o conhecimento escolar pelo menos nos dois últimos séculos”. Desta forma, considera-se que o livro didático é um material básico para o processo de ensino e aprendizagem nas salas de aula brasileiras, uma vez que sistematiza os conteúdos, servindo de suporte para professores e alunos. Portanto, este material é considerado uma grande fonte de informação e, se utilizado corretamente, tem muito a contribuir com o fazer pedagógico.

Nessa mesma linha de raciocínio, segundo Lajolo (1996, p. 4), o livro didático adquire tanta relevância dentro da prática de ensino no Brasil, nos últimos anos, que acaba por determinar os conteúdos a serem ensinados e condicionar as estratégias de ensino, “marcando de forma decisiva o que se ensina e como se ensina”. Nesse sentido, cabe ao professor exercer seu papel de intercessor dentro do processo de ensino-aprendizagem para que tal realidade seja transformada. Cabe ao docente fazer a seleção de conteúdos que considera mais relevante para sua disciplina, aqueles que merecem ser mais bem analisados e aprofundados e que contribuam para o desenvolvimento crítico do aluno, deixando de ser apenas “refém” do livro didático.

Para além disso, o tema livro didático também adquire outra relevância por estar presente em algumas políticas sociais e educacionais implantadas pelo governo federal e que atingem todas as escolas públicas do país, fazendo despender elevada verba pública e que gera disputas entre empresas privadas. O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é um proeminente exemplo de política social pública, voltado para o âmbito da educação (ponto em que voltamos a analisar posteriormente).

Seguindo essa linha de raciocínio e reservando algumas linhas para melhor compreensão acerca de políticas sociais, Eloisa Hofling (2001, p.31) assevera que:

políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Entende-se, portanto, que uma política social deve buscar reduzir as desigualdades entre os indivíduos. Compartilhando a mesma ideia, o autor Pedro Demo (1994, p.14) assevera que “política social pode ser contextualizada, (...), do ponto de vista do Estado, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais.” Demo define ainda três horizontes teóricos e práticos no âmbito da política social, a saber: políticas assistenciais, políticas



socioeconômicas e políticas participativas.

As políticas assistenciais são aquelas oferecidas pelo Estado aos grupos que não podem se autossustentar, como crianças e deficientes e aos indivíduos que se encontram em alguma situação emergencial, como vítimas de enchente e seca. A assistência do Estado é um direito de cidadania das categoriais mais pobres da sociedade.

As políticas socioeconômicas estão ligadas ao afrontamento da pobreza material. Observa-se que a renda e o emprego são fundamentais na tentativa de diminuir as desigualdades sociais, cabendo ao Estado propiciar os mecanismos de investimentos para geração de ambos.

Por fim, nota-se a presença das políticas participativas. Nas palavras do próprio Demo, a política participativa:

Trata-se de iniciativas voltadas ao enfrentamento da pobreza política da população, dentro do reconhecimento de que não se pode enfrentar a pobreza sem o pobre. Política social tem nos pobres não seu alvo, objeto, paciente, mas seu sujeito propriamente, entrando o Estado, ou qualquer outra instância, como instrumentação, apoio, motivação. Nesse espaço, emerge a oportunidade ineludível de formação do sujeito social, consciente e organizado, capaz de definir seu destino e de compreender a pobreza como injustiça social (DEMO, 1994, p. 37).

A fragilidade da cidadania caracteriza a pobreza política com a qual as políticas participativas procuram enfrentar. O acesso à educação básica, dever do Estado, é uma das formas cruciais para a contribuição no processo de formação da cidadania. Angela de Castro Gomes constata que a luta dos brasileiros pelos direitos de cidadania “se desenvolveu e ainda se desenvolve segundo ritmos diferenciados e assimétricos. [...] O que se verifica é que o processo pode ter avanços, mas também pode sofrer recuos” (GOMES, 2003, p. 166). De qualquer forma, a cidadania deve ser uma prática cotidiana, deve fazer parte da vivência dos indivíduos. Além do mais, a cidadania deve incluir a ampliação de novos direitos e incluir também a perspectiva do direito à diferença.

Entende-se que, na leitura contemporânea de cidadania, os direitos políticos, sociais e civis são fundamentais para o cidadão pleno (talvez inalcançável), dimensões estas já apontadas por Marshall (1967) em seus estudos acerca da luta dos ingleses pelos direitos de cidadania. O importante lembrar é que, como bem asseverou Carvalho (2002), a educação popular, que é um direito social, é muitas vezes um requisito para a ampliação dos demais direitos, pois através dela os indivíduos podem conhecer seus direitos e batalhar por eles.



Entretanto, o que se percebe em inúmeras escolas públicas é que muitos estudantes não possuem a noção dos direitos sociais, civis e políticos que são detentores. Em geral, pode-se afirmar que muitos alunos não possuem o conhecimento necessário para exercer seu papel de cidadão.¹

Destarte, algumas políticas participativas, como as políticas educacionais, por exemplo, têm a função de diminuir essa deficiência de conhecimento dos indivíduos, essa pobreza política dos alunos e futuros responsáveis pelo país. O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é um exemplo de política participativa adotada pelo Estado, focando especificamente, como remete o próprio nome, o livro didático.

Breve histórico do livro didático, a partir de 1827:

É possível notar que as políticas públicas que versam sobre o livro didático no Brasil possuem um considerável histórico. Para Mantovani (2009), a história do livro (no geral) no Brasil inicia-se quando Dom João VI e a corte portuguesa chegaram em 1808, pois estes trouxeram muitos livros e uma máquina de impressão tipográfica. Baseando-se em Stamatto (2011), pode-se afirmar que a primeira legislação educacional, com a lei de 11 de agosto de 1827 e o decreto de 15 de novembro do mesmo ano, defendia a elaboração de compêndios para o ensino superior. Os professores podiam escolher os compêndios que iriam aproveitar, desde que estes estivessem em conformidade com o sistema nacional e fossem aprovados por uma Assembleia Geral, cabendo ao governo a impressão e distribuição do material. A falta de livros brasileiros culminava com o uso maciço da literatura estrangeira, de maioria francesa ou portuguesa, que perdurou até 1860 sendo adaptada para o ensino brasileiro. Havia inspetores que cuidavam da adequação das obras e uma comissão supervisora, Comissão Literária, que visitava as escolas e selecionava os livros a serem usados. Todos os materiais utilizados em escolas públicas necessitavam da autorização da comissão e os livros de cunho religioso requeriam a autorização do bispo.

Valdemarin (2010) aponta que no século XIX houve uma grande disseminação da escolarização, atribuindo a ela as funções de formação moral e instrução elementar, criando

¹ Afirmação concluída tendo como base algumas experiências profissionais e alguns projetos realizados durante o curso de História na Universidade Federal de Uberlândia.



assim uma demanda para produzir materiais que auxiliassem os professores em seu fazer pedagógico e focando na questão de como ensinar a um vasto número de crianças. Para divulgar um novo método de ensino, foi produzido um enorme volume de livros.

A estratégia para a disseminação desse método consiste na elaboração de manual didático, tornando acessível e compreensível aos professores em exercício ou em formação os procedimentos a serem adotados. Amplia-se assim uma área de atuação que resulta na ampliação do mercado de livros produzidos por professores para uso de professores (VALDEMARIN, 2010, p. 21).

Deste modo, percebe-se que a técnica pedagógica indicada incidia em modelos para serem exercitados por meio dos cursos de formação de professores, haja visto que o livro, ou os manuais, eram parte principal deste processo.

As primeiras décadas do século XX, no período republicano, foram marcadas pela construção de prédios escolares e “tornou importante o sistema educacional público como uma instância formadora do cidadão republicano” (STAMATTO, 2011, p. 247). O livro didático vinha cumprir o papel de contribuir com esta formação. Deste modo, a formação do cidadão era pautada, primeiramente, numa formação de caráter, em que o aluno deve aprender a respeitar a hierarquia em que está inserido. Com base nestes princípios os livros foram moldados para atender aos desígnios do Estado, a fim de inculcar na sociedade o seu modo de pensamento.

Em 1929, um ano antes do Estado Novo de Vargas, as políticas educacionais se consolidam como importante instrumento do aparelho ideológico do Estado, pois serviram nesta época para que o então presidente se legitimasse para as classes trabalhadoras. Para os menos favorecidos, existia o ensino profissionalizante precoce, visando a atender os desejos da classe empregadora e, desta forma, perpetuando sua dominação.

Na década de 30, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública pelo decreto número 19.402². Em 1931, este Ministério se torna responsável pelos programas da escola secundária, tendo controle sobre os currículos e modificando as matérias e os livros utilizados nelas. Neste período, como aponta Stamatto (2011), livros estrangeiros foram proibidos de serem adotados nas escolas do país e foi criado o Instituto Nacional do Livro (INL) em 1937,

² Em 1937, com a Lei n. 378, este Ministério passou a se chamar Ministério da Educação e da Saúde. Em 1953, foi alterado para Ministério da Educação e Cultura pela Lei n. 1.920. Com o Decreto Lei n. 91.144 de 1985, foi criado o Ministério da Cultura separando-se do Ministério da Educação, que pela Lei n. 8.490 de 1992 passou a ser chamado de ministério da Educação e do Desporto (MANTOVANELI, 2009, p. 26).



em que o governo adquire livros e os distribui para as escolas, contribuindo para o crescimento do mercado de editoras no país. Em 1938 foi criada a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) estabelecendo leis correspondentes a produção e circulação do livro no Brasil. Essa comissão tinha como intuito estabelecer condições para produção, importação e utilização do livro didático. Nela, o livro didático foi definido como: “Art. 2, § 1º – compêndios são livros que exponham total ou parcialmente a matéria das disciplinas constantes dos programas escolares; 2º - livros de leitura de classe são os livros usados para leitura dos alunos em aula” (STAMATTO, 2011, p. 249).

Em 1939 foi criado o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que se instituía como um aparelho estatal de censura que introduzia propagandas políticas em materiais didáticos com a imagem de Vargas. Em 1940 foi proibido qualquer livro que não observasse na capa a autorização do Ministério da Educação, com número de registro da CNLD. Os professores tinham o direito de escolher os livros que constavam na relação oficial para utilizar em suas aulas. O Decreto Lei 8.460 de 1945 dispôs sobre a organização e o funcionamento da CNLD, pois este projeto vinha sofrendo com grandes críticas relacionadas à sua ineficiência e inoperância, decorrentes da centralização do poder, censura, manipulação política e especulação comercial com relação ao livro didático. Nesta fase, as reformas Francisco Campos (1930 – 1942) e a Gustavo Capanema (1942 – 1945) contribuíram para que os movimentos educacionais instituídos pelo governo em relação ao livro didático pudessem ser sustentados.³

Em 1961, com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei 4.024, os currículos foram revisados e, conseqüentemente, os livros didáticos tiveram que se adequar para atender às escolas. Em 1966, o governo federal criou a Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED) para “incentivar, orientar, coordenar e executar as atividades relacionadas ao livro didático, sua produção, edição e distribuição” (CASTRO, 1996, p.10). Outro fator histórico importante, que foi concretizado pelo MEC em relação aos programas que abordam a política do livro didático e que perdura até hoje com algumas alterações, foi a assinatura do acordo MEC/SNEL/USAID, em 1967, a saber: ficou estabelecido um convênio entre o MEC, o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (SNEL) e a Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID), em que se asseguravam recursos para a

³ Bomeny (2003) aprofunda a questão das reformas.



distribuição gratuita de aproximadamente 51 milhões de livros destinados aos alunos brasileiros em uma temporada de três anos. Todavia, por meio do mesmo convênio, o MEC firmou o compromisso de garantir recursos que possibilitassem a continuidade do programa mesmo após o triênio. Destarte, percebe-se que:

é nesta mesma época que passa também a ser vinculada ao Programa do Livro Didático a ideia de assegurar distribuição gratuita de livros aos estudantes brasileiros. Desta forma, o programa ganha a perspectiva de continuidade, pela garantia de financiamento do governo a partir das verbas públicas, o que agrada muito o setor livreiro e, por outro lado, a ideia de gratuidade (CASTRO, 1996, p.10).

Neste momento, o livro passa a ser usado com mais frequência no país devido à quantidade de material que foi distribuída (cerca de 51 milhões). A COLTED passou por modificações, com a criação da FENAME (Fundação Nacional do Material Escolar) em 1968, do INL (Instituto Nacional do Livro), e do Programa do Livro Didático, em 1971, da Fundação Nacional do Material Didático, em 1976 e da FAE (Fundação de Assistência ao Estudante) em 1983, como mostra Stamatto (2011).

Esmiuçando as informações anteriores, em 1971, as atribuições da Comissão do Livro Técnico e Livro Didático (COLTED) foram transferidas para o Instituto Nacional do Livro (INL), criado ainda durante o governo ditatorial de Getúlio Vargas. O INL também deveria ser responsável por desenvolver o programa do livro didático através da co-edição. Dessa maneira, criou o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) e outros programas para os demais níveis de ensino. Com o passar dos anos outras mudanças foram observadas.

Em 1976, o INL translada suas incumbências em relação aos programas de livros didáticos para a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME). Este órgão ainda ficou encarregado de adquirir os livros selecionados pelas secretarias de educação de cada unidade federada. A partir de 1983, os demais programas direcionados às questões dos livros didáticos foram desativados devido à escassez de verba, tão somente o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) continuou suas atividades. Ainda naquele mesmo ano, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com o objetivo de “assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º graus” (CASTRO, 1996, p.11). Nesse sentido, não só o PLIDEF como outros programas assistenciais foram adicionados às metas propostas pela FAE.

Devido às mudanças políticas, com o fim da ditadura militar e o início da Nova



República, em 1985, o programa do livro didático sofreu significativas transformações. Percebe-se que o PLIDEF foi substituído pelo PNLD. Os novos afazeres a serem concretizados em sua execução foram instituídos por meio da Portaria/FAE nº 863, de 30 de outubro de 1985. Assim, em 1985, com a Lei 91.542, de 19 de agosto de 1985, é criado o Programa Nacional do Livro didático (PNLD), com objetivos de distribuir livros didáticos gratuitamente a todos os alunos de primeira à oitava série de escolas públicas do Brasil, bem como auxiliar o trabalho do professor e contribuir para a melhoria da qualidade da educação, além de avaliar os livros do Ensino Fundamental e elaborar um guia dos livros que podem ser adotados pelas escolas.

O PNLD carrega inúmeras distinções em relação ao PLIDEF, a saber: a escolha do livro didático passou a ser de responsabilidade da escola, com a participação dos professores nas críticas, seleção e indicação do material didático; os livros deixaram de ser descartáveis para serem reutilizados por outros alunos; há um aprimoramento das especificações técnicas a serem obedecidas nas produções dos livros; nota-se a ampliação da oferta para os estudantes de todas as séries; e ocorre o fim da participação financeira dos estados⁴ para a questão do livro didático no PNLD.

Torna-se válido ressaltar que, antes mesmo do PNLD se instituir, Silva (1983) discutia sobre as mudanças que deveriam ocorrer no sistema de ensino para que recursos não fossem gastos descontroladamente com os livros. Dentre elas, destacava a formação de professores, para que, uma vez capacitados, pudessem fazer bom uso dos livros didáticos como ferramenta de trabalho, colocando sua crítica quando revela que, “muitas vezes, os professores são incapazes de usar novos materiais e livros didáticos porque nem sequer têm a formação necessária para entender as mudanças ali propostas” (SILVA, 1983, p. 101). Do mesmo modo, posiciona-se quanto aos recursos que precisam ser despendidos para formar e treinar o profissional, bem como a responsabilidade social que o governo deve empreender para que o ensino melhore no país, chamando a população brasileira para abandonar o posicionamento de vítimas desta enganação financiada por organismos internacionais, disfarçada de “boas ações” para a população mais pobre.

Em 1992 as verbas do PNLD foram restritas, o que limitou a distribuição dos livros, mas em 1993 com a Resolução CD FNDE nº 6 foram vinculados recursos com verbas regulares

⁴ Neste momento, o Programa passa a ser de inteira responsabilidade da FAE, conforme o próprio site do MEC: <http://www.fn.de.gov.br/programas/livro-didatico/livro-didatico-historico>



para aquisição e distribuição dos livros didáticos. Após esta regularidade, outras disciplinas foram sendo contempladas gradativamente no Programa. Também em 1993 foi elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos, que priorizava a melhoria na qualidade dos livros didáticos; a capacitação dos professores para seleção dos livros; a implementação de uma nova política para o livro didático no Brasil. A partir daí, em 1994 foi avaliada a qualidade dos conteúdos e dos aspectos pedagógicos e metodológicos contidos nos livros mais solicitados pelos professores em 1991, em que a comissão indicada pelo MEC apontou várias falhas, indicando a necessidade de controle mais rígido na qualidade dos materiais que o governo adquirisse (MANTOVANI, 2009, p. 35).

Após as análises, em 1996 o primeiro Guia do Livro Didático é organizado, destinado, na época, aos professores que ministravam aulas de 1ª a 4ª série. O Guia possui as informações que se julgam necessárias sobre as obras didáticas, podendo auxiliar os docentes nas escolhas dos livros que acharem mais convenientes. Hoje ele é distribuído nas escolas e também está disponível *on-line*. No mesmo ano, o MEC iniciou a etapa de avaliação para que se excluísse dos guias os livros que pudessem apresentar algum problema conceitual, de desatualização ou de discriminação. As obras são avaliadas com critérios estabelecidos pelo MEC, classificados em: “Recomendadas com Distinção (3 estrelas); Recomendadas (2 estrelas); Recomendadas com Ressalva (1 estrela); Não Recomendadas. Todas as obras avaliadas constavam no Guia” (BRITTO apud AMARAL, 2012, p. 1098). Posteriormente, em 2001, o Guia deixou de apresentar as obras não recomendadas e em 2004 parou com a classificação por estrelas. Segundo Knauss (2011), a avaliação se baseava em critérios eliminatórios, que pretendiam corrigir os conceitos e as informações básicas dos livros, além de avaliar os preceitos éticos, a coerência e a adequação metodológica.

No ano 2000, durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, foi implantado no PNLD a distribuição de dicionários de língua portuguesa a serem utilizados pelos discentes de 1ª a 4ª série no ano de 2001. E ainda em 2000, pela primeira vez na história do PNLD, os livros didáticos passaram a ser oferecidos no ano anterior ao ano letivo de seu uso, ou seja, os livros que seriam utilizados em 2001 foram entregues até no fim de 2000.

Em 2001, o PNLD dá um importante passo na ampliação do acesso aos livros: oferece livros em braile aos alunos portadores de deficiência visual, que estão presentes nas salas de aula do ensino regular da rede pública. Além disso, livros em libras também são distribuídos atualmente.



Em 2005, passou-se a adotar as resenhas dos livros como critério para a escolha do professor, permitindo que se fizesse um estudo mais detalhado das obras. Teve início neste mesmo ano o PNLEM, para o Ensino Médio, estendendo as políticas públicas do Brasil para este segmento de ensino também. Observa-se que, até 2005, já na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, o governo federal distribuiu dicionários de língua portuguesa para os estudantes de 1ª a 8ª série. O objeto torna-se uma propriedade do aluno e não necessita a devolução. A partir desse mesmo ano, a sistemática de repartição de dicionários é reformulada. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passa a distribuir acervos de dicionários a todas as escolas públicas que possuem o ensino fundamental, em vez de entregar o material a cada estudante. Assim, prioriza-se a utilização do dicionário em sala de aula.

E ainda, com o intuito de aumentar a oferta ao acesso de dicionários pelos alunos, no ano de 2006, foram distribuídos dicionários enciclopédicos trilíngues – Língua Brasileira de Sinais/ Língua Portuguesa/ Língua Inglesa – às escolas de 1º ao 5º ano/ antiga 1ª a 4ª série. São materiais importantes para estudantes com surdez e que utilizam a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS). Nos anos posteriores, esses materiais atingem também as escolas que possuem o ensino fundamental e médio.

Em 2009, duas resoluções fundamentais foram publicadas, a saber: a resolução CD FNDE nº. 51, de 16/09/2009, regulamentando o Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA) e a resolução CD FNDE nº. 60, de 20/11/2009, que institui novas normas para participação no PNLD. Com isso, a partir de 2010, as instituições públicas de ensino e as escolas federais devem aderir ao programa para obter os livros didáticos.

Além disso, a resolução 60 abarca as escolas de ensino médio no espaço de atendimento ao Programa Nacional do Livro Didático. E, ainda, livros de inglês ou espanhol são distribuídos aos alunos de 6º ao 9º ano. Para os estudantes do ensino médio, os livros de língua estrangeira também são ofertados, além dos de filosofia e sociologia.

Nos dias atuais, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sustenta o PNLD por meio dos recursos financeiros do Orçamento Geral da União e da arrecadação do salário-educação, o que possibilitou uma distribuição contínua e massiva das obras didáticas. Além disso:

Adotou-se um processo de análise para a aquisição dos livros a serem distribuídos e, a cada três anos, é lançado um edital com os critérios



estabelecidos a fim de que os detentores dos direitos autorais inscrevam as obras didáticas (ROSA e ODDONE, 2006, p.191).

A avaliação dos livros didáticos, iniciada em 1996 e passando por vários aprimoramentos, conta hoje com a participação das universidades, já que os livros de todas as disciplinas oferecidas na educação básica estão envolvidos em tal processo avaliativo.

Os docentes têm a oportunidade de escolher duas obras didáticas. Caso a opção prioritária não for bem negociada com os possuidores dos direitos autorais e editores, então será eleita a segunda alternativa do professor. Há que se ressaltar também que os docentes da mesma disciplina devem chegar a um consenso no que diz respeito à seleção do livro, pois a mesma obra vai ser adquirida para toda a escola, de acordo com cada série.

Considerações Finais:

A questão do livro didático vem sendo marcada por intensas transformações desde que, no país, começaram as discussões sobre o tema. Em 1827, ainda no Império, se falava em material didático, mas com muita timidez e as ponderações giravam em torno das proibições e provimentos na forma da lei. Foi apenas em 1929 que o livro didático iniciou oficialmente seu trajeto como uma política pública educacional, com a inauguração do INL até 1985, com a implantação efetiva do PNLD. Desde então, o cenário educacional sofreu consideráveis mudanças. O livro didático acompanhou a todas elas, algumas vezes para melhorar o sistema educacional e outras sendo esquecido.

Mesmo em meio a todos os percalços e reformulações, o Programa é notado como um exemplo, apesar de todas as dificuldades encontradas que não cabem ser mencionadas neste momento. Ressalta-se que o sucesso deve estar na distribuição gratuita a todos os alunos de escolas públicas do Brasil, e na expansão desta distribuição, posto que o livro didático se estabelece como uma importante ferramenta de auxílio ao fazer pedagógico do professor e de aprendizagem para o aluno.

O processo descrito anteriormente apresenta como os programas que se referem ao livro didático foram adquirindo complexidade e relevância ao longo dos anos, chegando até o PNLD, uma importante política de Estado e o maior programa mundial de oferta gratuita de livros didáticos aos alunos de instituições públicas de ensino.



Em linhas gerais, uma crítica bastante observada entre os estudiosos em relação ao Programa Nacional do Livro Didático refere-se à concentração da participação de um grupo de editores, que ameaça o aspecto de descentralização do programa. De qualquer forma, é possível perceber que em diferentes períodos, em distintos governos e políticas, as questões que envolvem o livro didático eram e ainda são assunto em pauta, gerando diferentes discussões e polêmicas.

Por fim, entendemos que o PNLD e a preocupação com o livro didático se tornam no Brasil uma questão definitivamente de política educacional, encaixando-se nas políticas participativas levantadas por Pedro Demo, como dito anteriormente, que devem propiciar o afrontamento da pobreza política da população, a formação de cidadãos críticos, capazes de reivindicar seus direitos.

Referências Bibliográficas

AMARAL, Sandra Regina Rodrigues do. *Políticas Públicas para o Livro Didático a Partir de 1990: o PNLD e a regulamentação das escolhas do professor*. IN: Semana da Educação, Londrina, 2012, pp. 1091-1103. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/semanadaeducacao/pages/arquivos/anais/2012/anais/politicaseducacionais/politicaspublicaparaolivrodidatico.pdf>. Acesso em: 23 de agosto de 2013.

BOMENY, Helena Maria Bousquet. *Os Intelectuais da Educação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *O processo de gasto público do Programa do Livro Didático*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, março de 1996.

CAVALCANTE, A. P. R.; et al. *O Livro Didático Como Política Educacional E O Processo Da Sua Escolha: Uma Experiência Em Municípios Cearenses*. IN: XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino. UNICAMP, Campinas: Junqueira e Marim Editores, 2012, pp. 1923-1934. Disponível em: <http://www2.unimep.br/endipec/2169p.pdf>. Acesso em: 23 de agosto de 2013.

DEMO, Pedro. *Política social, educação e cidadania*. Campinas: Papyrus, 1994.

FURTADO, Andrea Garcia; OGAWA, Mary Natsue. *Políticas Públicas do Livro Didático e o Banco Mundial*. IN: IX ANPED SUL – Seminário de Pesquisa em educação da Região Sul, 2012. Disponível em:



<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2123/149>.
Acesso em: 23 de agosto de 2013.

GOMES, Angela de Castro. Venturas e desventuras de uma república de cidadãos. In: ABREU, Martha e SOIHET, Rachel. (Orgs.) *Ensino de História, conceitos, temáticas e metodologia*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra/Faperj, 2003.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

KNAUSS, Paulo. Ensino Médio, Livros Didáticos e Ensino de História: desafios atuais da educação no Brasil. IN: FONSECA, Selva Guimarães; GATTI JR., Décio. (org.). *Perspectivas do Ensino de História: ensino, cidadania e consciência*. Uberlândia: Edufu, 2011.

LAJOLO, M. Livro didático: um (quase) manual de usuário. Em Aberto, Brasília, v. 16, n. 69, jan./mar. 1996.

MANTOVANI, Kátia Paulilo. *O Programa Nacional do Livro Didático – PNL D: impactos na qualidade do ensino público*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Departamento de Geografia. Programa de pós Graduação em Geografia Humana, 2009.

MARSHALL, Thomas Humprey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MUNAKATA, Kazumi. Devem os livros didáticos de história ser condenados? In. ROCHA, Helenice et all. (orgs.) *A Escrita da História Escolar. Memória e Historiografia*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ROSA, Flávia Goullart Mota Garcia e ODDONE, Nanci. Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca. Revista Ciência da Informação, Brasília, v. 35, n. 3, set./dez. 2006.

SILVA, Tereza Roserley Neubauer da. *O Livro Didático: reflexões sobre critérios de seleção e utilização*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, vol. 44, fev. 1983, pp. 98-101.

STAMATTO, Maria Inês Sucupira. O livro didático e a lei: o permitido e o proibido. IN: FONSECA, Selva Guimarães; GATTI JR., Décio. (org.). *Perspectivas do Ensino de História: ensino, cidadania e consciência*. Uberlândia: Edufu, 2011.

VALDEMARIN, Vera Tereza. *História dos Métodos e Materiais de Ensino: a escola nova e seus modos de uso*. São Paulo: Cortez, 2010.