

## **PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD): ASPECTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS.**

LUCIANO DE OLIVEIRA (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA).

### **Resumo**

O texto pretende discutir a política do livro didático no Brasil. Traz para o foco da discussão o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o qual está vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão encarregado pela sua execução. O Programa Nacional do Livro Didático tem como objetivo principal a distribuição de livros didáticos para alunos da Educação Básica das escolas públicas. Esse Programa possui uma dimensão política que está assentada, implicitamente, em concepções e princípios democráticos, uma vez que através do PNLD todos os alunos têm o direito ao acesso do livro didático. Esse aspecto político beneficia os alunos das classes populares que estão, em sua maioria, matriculados em escolas públicas. Esse Programa é uma estratégia de apoio a Política Educacional implementada pelo Estado brasileiro, com a perspectiva de atender uma demanda de caráter obrigatório que está explicitada no artigo 208 da Constituição Federal. Tal artigo reza o atendimento ao aluno no Ensino Fundamental através de Programas suplementares de material didáticos, transporte, alimentação e também assistência à saúde. O estudo está assentado em uma abordagem diacrônica do PNLD, realizada através da análise documental de textos emanados do Governo Federal que tratam do Programa Nacional do Livro Didático, Constituição Federal de 1988, a Lei 9394/96 e o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001).

### **Palavras-chave:**

PNLD, POLÍTICA EDUCACIONAL, ESCOLA PÚBLICA.

Este trabalho, de caráter inicial, como projeto de pesquisa tem como objetivo discutir o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) em dois aspectos principais: um relacionado ao processo de escolha do livro didático, e outro relacionado ao uso que os professores e alunos fazem dele enquanto objeto cultural.

Embora haja muitos trabalhos acerca do livro didático, urge cada vez mais a ampliação e aprofundamento desse debate, visto a sua importância no cenário educacional. Lajolo (1987) define-o como "velho tema, revisitado", o que implica sempre em novas buscas e reflexões.

No presente trabalho, queremos desta forma, oferecer alguns elementos para discussão especialmente da Política do livro didático no Brasil, colocando no foco desse debate o Programa Nacional do Livro didático, com algumas reflexões que o permeiam, considerando os possíveis questionamentos para maior aprofundamento da reflexão, em especial sobre a escolha do livro didático.

Sendo assim, faz-se necessário traçar um breve perfil do processo histórico dessa política, relacionando-a com os aspectos mais gerais das políticas educacionais, as quais afinal têm implicações diretas em práticas educativas.

Paralelamente à quantidade de estudos do livro didático, bem como de suas políticas, ainda encontramos algumas dificuldades com relação a alguns aspectos, como por exemplo, o estado da arte do tema. Algumas dessas dificuldades são apontadas por Choppin (2004).

No caso específico brasileiro, "a discussão sobre o livro didático no Brasil não pode ser dissociada da discussão que se trava sobre este tema no resto do mundo" (Freitag et alli 1993:7). Assim, a questão do estado da arte, embora com dificuldades para abarcar toda produção científica, fornece elementos mais coerentes para pesquisas com esse objeto.

Nessa perspectiva, salientamos a obra de Freitag et Alli (1993), na qual os autores preocupam-se com um estudo estrutural para compreender a atuação do livro didático em um contexto maior, tanto educacional como social.

A obra irá mostrar como a discussão de tal tema está inserida nos problemas educacionais brasileiros de maneira mais ampla. A obra possui uma importância ímpar, uma vez que abarca uma revisão de literatura sobre o livro didático, que abrange o ano 1969 indo até 1989; assim, são analisados estudos em torno da cartilha, dos textos de leitura e também dos livros didáticos, os quais são destinados ao que era o primeiro grau, com uma especial atenção aos primeiros anos da escolarização.

Os autores apresentam a seguinte categorização de análise: a) histórico do livro didático; b) política do livro didático; c) a economia do livro didático; d) o conteúdo do livro didático pelo professor e pelo aluno; e) o livro didático em seu contexto. Outros autores somam-se a estes para análise do livro didático, como Oliveira (1972, 1983, 1984), entre outros.

Importante Catálogo, o qual merece destaque, foi o desenvolvido a partir dos resultados do Projeto Livro Didático, desenvolvido por pesquisadores da Biblioteca da UNICAMP, durante os anos de 1987 e 1988. O objetivo desta pesquisa era justamente resgatar diversos documentos, como livros, teses, artigos, legislação, que tivessem o livro didático do Brasil como objeto de estudo ou nos quais houvesse alguma referência a ele, assim favorecendo a divulgação e também o desenvolvimento de futuras pesquisas, para redefinir as políticas públicas na questão do livro didático.

Nosso trabalho, dessa forma, vem ao encontro dessas contribuições, além de um trabalho feito recentemente por Rojo & Batista (2004), na qual estas autoras elaboram um estado da arte sob dois aspectos. Um refere-se à descrição mais ampla da produção acadêmico-científica brasileira no período entre 1975 e 2003, através de sua distribuição por algumas variáveis como volume, período, tipo de produção, circulação, área de conhecimento e tema; e a outra partindo das dissertações de mestrado e teses de doutorado, livre docência e professor titular entre 1987 e 2001, com maior aprofundamento conforme as mesmas variáveis anteriores, com a diferença de que foram acrescidas de outras, como instituições produtoras, tipo de pesquisa, nível de ensino e disciplina.

No trabalho de Rojo & Batista (2004) o livro foi concebido enquanto material impresso, tanto no suporte livro como em outros, produzidos para o ensino-aprendizagem abrangendo até a educação de nível médio, além das matérias de cursos livres de ensino de línguas estrangeiras modernas.

Todas essas pesquisas já desenvolvidas fornecem elementos significativos para novas buscas e discussões em torno do livro didático, pois constatamos que ainda há lacunas com relação à produção relacionada à política do Livro didático, em especial na questão da escolha do livro pelo professor e pelo aluno.

Sendo assim, em seguida apresentaremos um breve perfil do processo histórico do livro didático, não necessariamente por datas, mas sim a partir dos documentos emanados do Governo Federal e que tratam de alguma forma do livro didático, como Constituição Federal de 1988, a Lei 9394/96 e o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), com o intuito de também elencar alguns questionamentos sobre as questões surgidas nesse estudo.

Conforme o MEC (Ministério da Educação), o Fundo Nacional de Educação (FNDE) é uma autarquia que promove recursos e executa ações na área educacional, com o intuito de garantir educação de qualidade. Essa autarquia busca maior eficiência na gestão e arrecadação do chamado salário-educação[1]. Os recursos são destinados aos Estados, Distrito Federal, aos municípios e organizações não governamentais para atendimento às escolas de educação básica, sendo responsável por vários programas entre eles o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Programa Nacional de Saúde do Escolar, os programas de transporte escolar, o Fundescola, o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed) e o Escola Aberta.

Os Programas do Livro Didático que são mantidos pelo FNDE são o PNLD (Programa Nacional do Livro Didático), o PNLEM (Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio), e o PNLA (Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos).

O Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio iniciou-se em 2004, pela Resolução nº 38 do FNDE e visa a universalização de livros. A princípio foram atendidos mais de 1 milhão de educandos da 1ª série do Ensino Médio nas regiões Norte e Nordeste, em 2005, as demais séries e regiões do Brasil também foram atendidas. Conforme o FNDE, em 2006 foram adquiridos 7,2 milhões de volumes, para serem utilizados em 2007, por 6,9 milhões de educandos, ficando 300 mil exemplares para compor a chamada reserva técnica[2]. Já em 2008, foram incluídas as disciplinas de geografia e física para serem utilizadas em 2009, completando assim, segundo o Ministério da Educação, a universalização do atendimento do ensino médio. Foram investidos R\$ 221 milhões.

Com relação ao PNLA (Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos), de acordo com o FNDE, "foi criado pela Resolução nº 18, de 24 de abril de 2007, para distribuição, a título de doação, de obras didáticas às entidades parceiras, com vistas à alfabetização e à escolarização de pessoas com idade de 15 anos ou mais" para a execução das ações do Programa Brasil Alfabetizado, quer cumprir o Plano Nacional de Educação, que prevê a erradicação do analfabetismo e o progressivo atendimento a jovens e adultos no primeiro segmento de Educação de Jovens e Adultos até 2011.

O Plano Nacional do Livro Didático, tamanha sua proporção tanto no aspecto de distribuição de livros, quanto a todas as suas esferas de organização e história, merece uma discussão singular, pois trata-se segundo Hofling (2000), também de uma estratégia de apoio à política educacional implementada pelo Estado brasileiro na perspectiva de suprir uma demanda de caráter obrigatório, sugerida pelo artigo 208 da Constituição Federal, exatamente ao mencionar o atendimento ao educando no Ensino Fundamental, através de Programas suplementares de material didático, transporte, alimentação, e também assistência à saúde.

A autora anteriormente citada demonstra também, que a concepção de políticas públicas sociais, como é o caso do PNLD, deve trazer implícitos os

princípios de democratização nas esferas de decisão e maior distribuição dos benefícios à população; assim, esse Programa deve ser refletido à luz de tais critérios.

Também nota-se uma acentuada participação de determinados grupos editoriais no PNLD, o que coloca em evidência as percepções de descentralização. Tal aspecto é importante, uma vez que "essa situação, associada a outros fatores, condiciona, em grande medida, a escolha feita pelo professor", Hofling (2000: 168).

Já a distribuição gratuita de livro didático vem sendo compreendida como dever do Estado, embora alguns pesquisadores problematizem essa questão, especialmente na questão do público alvo do Programa, como é o caso de Freitag et Alli (1993) que afirma que a Política do Livro Didático, desde seu início, teve a marca de ser voltado para a criança economicamente desfavorecida, e que foi justamente no governo militar que ela caracterizou-se como uma política assistencialista, o que persiste durante o período da República.

Desta forma, a crítica encontra-se no fato de que seria mais fácil para o governo investir em Programas de caráter assistencialista do que buscar as verdadeiras causas para superação das contradições em torno das desigualdades sociais.

Importante também mencionarmos a questão do PNE, uma vez que vai ao encontro dessa reflexão. Esse documento está dentro do contexto do governo de Fernando Henrique Cardoso, que segundo Pinto (2002) irá constatar que o período de 1995 a 2002 nesse governo, aproveitando da hegemonia obtida no Congresso pela coalizão de centro-direita, serão aprovadas várias leis com grande repercussão na Educação, como é o caso da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e o Plano Nacional da Educação.

Uma vez estabelecidas essas políticas, percebe-se que, com relação ao processo de escolha do livro didático, essa conquista do professor é recente do ponto de vista histórico. Quando há a edição do Decreto nº 91.542, de 19/8/85, o PLIDEF (Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental) dá lugar ao (PNLD) Programa Nacional do Livro Didático, que entre as várias mudanças, uma é justamente a escolha do livro pelos professores.

Tal debate já se encontra em autores como Moysés (1985). A autora tomou como fundamentação os critérios que os professores diziam usarem para escolha do livro didático, que eram: agradabilidade e utilidade.

A pesquisadora realizou sua pesquisa em escolas com educandos do Ensino Fundamental. Como resultados mais relevantes, concluiu que os alunos das séries iniciais manifestavam interesse pelo livro didático que falasse de seu cotidiano de criança pobre, e os de 5ª a 8ª séries preferiam livros que os levassem a compreender aos que os forçavam a decorar, pois também percebiam que o livro nem sempre trazia a verdade.

Outro aspecto importante já percebido por essa pesquisadora, indica que os educandos gostariam de ser ouvidos no processo de escolha do livro didático. A autora conclui a relevância da continuidade de pesquisas que tratem da questão da escolha do livro didático.

Um outro trabalho do gênero é o de Santos (2007), intitulado "O livro didático no Ensino Fundamental: as escolhas do professor", o qual apresenta

resultados de investigação com o objetivo de analisar elementos relacionados aos processos de escolha do livro didático por professores das séries iniciais do Ensino Fundamental do Primeiro Ciclo.

Essa pesquisa foi desenvolvida a partir de três questões orientadoras: a) Quais são as escolhas do professor a respeito do livro didático?; b) Como essas escolhas se relacionam com os processos que compõem o Programa Nacional do Livro Didático?; c) Quais os critérios de escolha definidos pelo professor? Investigou-se, assim, como os professores se organizam para o processo de seleção do livro didático e quais elementos consideram nesse processo, constituindo sentidos na cultura da escola.

A pesquisa permitiu identificar a existência de formas de organização para o desenvolvimento dos processos de escolha do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que derivam das condições concretas da escola e, nesse sentido, se mostram distanciadas das expectativas apresentadas pelo Ministério da Educação (MEC) nos materiais de divulgação e orientação desse programa.

Ao final, a autora afirma a necessidade de continuidade e ampliação da pesquisa na busca de explicitar ainda mais os processos de organização que ocorrem no interior das escolas, no que diz respeito às escolhas do professor e o livro didático.

Com relação à escolha do Livro Didático, o FNDE disponibiliza o chamado *Guia de Livros Didáticos*, que tem por finalidade oferecer aos educadores um material que auxilie na escolha do livro didático. O documento apresenta dois aspectos que nos oferecem uma maior reflexão: um que se refere às obras que possam aproximar-se da proposta pedagógica da escola, e o outro relacionado às expectativas dos educadores. Esse segundo nos parece mais complexo, uma vez que cada educador possui uma história de vida, de formação, portanto possuirá uma expectativa com relação às obras, que obviamente não será a mesma de outros educadores.

Assim, nos perguntamos quais as expectativas de cada educador no processo de escolha do livro didático e se essas expectativas podem ser contempladas de acordo com o que define esse guia. Como ocorre o processo de escolha do livro didático? De que modo é utilizado esse Guia de Livros Didáticos? É ele realmente utilizado? Como é a recepção do livro didático, tanto pelo professor quanto pelo aluno? De que modo essa escolha relaciona-se com o desenvolvimento de práticas de leitura que vão ao encontro de suprir tanto os interesses quanto a necessidades do aluno nessa questão de suma importância dentro da Língua Portuguesa?

Notamos que alguns trabalhos já realizados apontam a necessidade de aprofundamento sobre essas reflexões, como exemplo o trabalho de Elisângela Alves da Silva Scaff intitulado "O guia de Livro didáticos e sua (in)utilização no Brasil e no Estado do Mato Grosso do Sul" onde se aborda a priorização do livro didático como um dos insumos considerados mais importantes utilizados na escola. A pesquisa mostra que, até o ano de 1998, pouco mais da metade dos professores do país escolhiam seus livros segundo os critérios estabelecidos pelo Guia.

Tais pesquisas nos permitem, ainda, identificarmos a existência de formas de organização para o desenvolvimento dos processos de escolha do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que derivam das condições concretas da escola e, nesse sentido, se mostram distanciadas das expectativas apresentadas pelo

Ministério da Educação (MEC) nos materiais de divulgação e orientação desse programa.

Ao final, afirmamos a necessidade de continuidade e ampliação dessas pesquisas na busca de explicitar ainda mais os processos de organização que ocorrem no interior das escolas, no que diz respeito às escolhas do livro didático, tanto pelo professor, como pelo aluno, visto a importância que este tem no cenário das pesquisas em educação, tanto a Política Pública do Livro didático, quanto efetivamente a escolha e o uso de material por professores e alunos de nossas escolas. Nota-se que o livro didático e as políticas referentes a ele ainda são objeto de muitos estudos e reflexões, mas ainda não resolvemos todas as questões relativas a ele.

São muitas as vozes que estão em torno do livro didático e tais vozes precisam ser ouvidas, refletidas à luz de critérios que evidenciem aspectos que apontem para a melhoria da qualidade da educação no Brasil.

#### REFERÊNCIAS

BATISTA, A. A. G. VAL, M. G. C. (Orgs.) (2004). **Livros de Alfabetização e de Português: os professores e as suas escolhas**. Belo Horizonte: Autêntica.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Fundação Nacional do Desenvolvimento da Educação. Livro didático. 2009. Disponível em <[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=livro\\_didatico.html](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=livro_didatico.html)>. Acesso em 09 de ago. de 2009.

CHOPPIN, A. História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte. **Revista educação e pesquisa**, São Paulo, v.30, n.3, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n3/a12v30n3.pdf.%20Acesso%20em:%2008%20ago.2009>>.

FREITAG, B. et Al. **O livro didático em questão**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

HOFLING, E.M. Notas para a discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.21, n.70, abr.2000. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302000000100009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302000000100009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 08 de ago. de 2009.

LAJOLO, M. O livro didático: velho tema, revisitado. *In: Em Aberto*. INEP. Brasília, n.35, p.1-9, jul./set.1987.

LEI de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/I9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/I9394.htm)>. Acesso em: 09 de ago. 2009.

MOYSÉS, L.M.M. **O cotidiano do livro didático na escola: as características do livro didático e os alunos**. Brasília, INEP, 1985.

PINTO, J. M.R. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995 - 2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, set.2000. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302002008000008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt) >. Acesso em: 09 de ago. 2009.

PLANO Nacional de Educação. Disponível em < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>> . Acesso em: 09 de ago. 2009.

SANTOS, C.M.C. **O livro didático do ensino fundamental**. 2007, 236 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

UNICAMP. **O que sabemos sobre o livro didático?** Catálogo analítico. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1989.

---

[1] Conforme o FNDE, o salário educação criado em 1964 é uma contribuição social para financiamento da educação. Esta prevista no artigo 212, inciso 5º da Constituição Federal regulamentada pelas Leis 9.424/96, 9.766/98, Decreto 6003/2006 e Lei 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor das remunerações pagas pelas empresas. São contribuintes entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social.

[2] Conforme o Guia do Livro Didático de 2007, a função da reserva técnica é a de constituir uma espécie de acervo de emergência, capaz de socorrer escolas em que, por algum motivo, o livro não chegou, ou chegou em quantidade insuficiente. Para evitar a formação de reservas com títulos variados mas em quantidades insuficientes para atender um número significativo de escolas, os livros que compõem esse acervo são apenas os dois mais escolhidos de cada disciplina no estado.