

# PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO: UM BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

Geovanna Gonçalves de Sousa<sup>1</sup>  
gege-39@hotmail.com

Resumo: O Programa Nacional do Livro Didático foi criado em 1937, tendo como desígnio promover a distribuição de livros didáticos e, posteriormente, materiais didáticos para as escolas da rede pública brasileira. Por se tratar de um dos programas público mais antigo dentro do Ministério da Educação (MEC) e por abranger toda a educação básica, interessa a esse trabalho contextualizar o programa historicamente afim de compreender as diferentes mudanças que o mesmo tenha sofrido no decorrer dos anos. Como metodologia foi feito uso da pesquisa qualitativa, por meio da pesquisa documental, analisando documentos oficiais e trabalhos acadêmicos que subsidiassem a pesquisa.

Palavras-chave: PNLD. Contextualização. Políticas Públicas Educacionais.

## 1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi criado com o intuito de promover a distribuição de livros didáticos para as escolas da rede pública brasileira de forma gratuita. Foi instituído em 21 de dezembro de 1937, de acordo com o Decreto-Lei nº 93, com o nome de Instituto Nacional do Livro, sendo esse um dos primeiros nomes que o programa recebeu ao longo do tempo. Atualmente, o PNLD foi unificado com o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), de acordo com o Decreto nº 9.099 de 18 de julho de 2017, passando a assumir então o nome de Programa Nacional do Livro e do Material Didático, porém, mantendo a sigla antiga (PNLD).

Com o novo nome, ampliou o seu campo de atuação passando a distribuir não apenas livros didáticos, mas outros materiais de apoio, como indicado no site do Ministério da Educação:

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. (MEC, 2018)<sup>2</sup>

Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualmente o Programa Nacional do Livro Didático abrange toda a Educação Básica, atendendo inclusive a Educação de Jovens e Adultos desde o ano de 2007 e a Educação Infantil a partir de 2022. Sendo assim, o PNLD não é apenas o mais antigo programa do MEC, mas também o de maior abrangência, distribuindo livros e materiais didáticos, alcançando todas as etapas da Educação Básica da rede pública e todo o território nacional.

O livro didático se apresenta como um objeto importante a ser investigado na medida em que é um dos programas mais antigos dentro do MEC, já com 80 anos de existência. Pode-se inferir

---

<sup>1</sup> Graduada do Curso de Pedagogia pela Universidade Estadual de Goiás – CSEH.

<sup>2</sup> FNDE. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/legislacao/item/518-hist%C3%B3rico/?tmpl=component&print=1>. Acesso em: 13/06/2021.

que, nesse período, esse material passou por modificações tanto em relação à forma de tratar os conteúdos escolares, como na apresentação editorial. Segundo Choppin:

Os manuais representam para os historiadores uma fonte privilegiada, seja qual for o interesse por questões relativas à educação, à cultura ou às mentalidades, à linguagem às ciências... ou ainda à economia do livro, às técnicas de impressão ou à semiologia da imagem. O manual é, realmente, um objeto complexo dotado de múltiplas funções, a maioria, aliás, totalmente despercebidas aos olhos dos contemporâneos. É fascinante – até mesmo inquietante – constatar que cada um de nós tem um olhar parcial e parcializado sobre o manual: depende da posição que nós ocupamos, em um dado momento de nossa vida, no contexto educativo; definitivamente, nós só percebemos do livro de classe o que nosso próprio papel na sociedade (aluno, professor, pais de aluno, editor, responsável político, religioso, sindical ou associativo, ou simples eleitor, ...), nos instiga a ali pesquisá-lo. (CHOPPIN, 2002, p. 13-14).

Em outras palavras, por meio do livro didático podem-se identificar quais orientações pedagógicas predominavam em uma determinada época, pois, por trás de toda produção do livro, existem pessoas, que transmitem suas ideologias e crenças que são expressas em palavras, imagens, no destaque e até mesmo na omissão de um determinado conteúdo no livro.

## **2. PROBLEMA DE PESQUISA**

Compreender o Programa Nacional do Livro Didático e seus desdobramentos constituiu em uma atividade complexa e desafiadora, afinal, é necessário conhecer sua origem e o percurso percorrido para poder analisar o que se conhece hoje. Para tanto, este trabalho busca contextualizar historicamente o Programa Nacional do Livro Didático.

## **3. METODOLOGIA**

O presente trabalho fez uso da abordagem qualitativa, que é uma proposta de investigação usada nas ciências sociais com base nos fenômenos, ou seja, nas ocorrências diárias que são passíveis de observação. Segundo Neves (1996) a pesquisa qualitativa:

Compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social; trata-se de reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação (MAANEN, 1979, p.520 apud NEVES, 1996, p. 01).

Sendo assim, a pesquisa qualitativa busca nos fundamentos teóricos compreender os fatos da realidade, obtendo análises mais profundas e contribuindo com a qualidade da pesquisa. Segundo Neves (1996), na pesquisa qualitativa existem ao menos três possibilidades de abordagem de pesquisa, a saber: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia. No presente trabalho, usar-se-á a abordagem da pesquisa documental, que para o autor Vieira (2010), trata-se da análise de documentos considerados oficiais, que são os de domínio público resguardado por lei, que transportam elementos históricos da sociedade daquele período, além de dar ao pesquisador a oportunidade de explorar e buscar novidades dentro do tema.

Desta maneira, a coleta de dados será obtida exclusivamente por meio dos documentos oficiais selecionados e de literatura acadêmica que favoreçam a cientificidade dos resultados. Shiroma *et. al.* (2005) alertam para a necessária atenção por parte do pesquisador para compreender alguns destaques importantes para que a pesquisa documental seja bem-sucedida, assim, sendo necessário entender que os documentos oficiais são:

[...] compostos por contradições, um texto não é restrito a uma única, harmoniosa leitura. Pelo contrário, torna-se plural, aberto a re-leituras, não mais um objeto para consumo passivo, mas um objeto a ser trabalhado pelo leitor para produzir sentido (BELSEY, 1980, *apud* SHIROMA *et. al.* 2005, p. 433).

Portanto, é importante que o pesquisador mantenha a criticidade perante os documentos, entendendo que cada um deles reflete sua época e as ideologias presentes nas pessoas daquele determinado período, que, por vez usam esses meios para “ênfatizar determinados objetos e certos conceitos, (e) omite outros” (SHIROMA *et. al.*, 2005, p. 439), ou seja, não existe neutralidade por parte dos documentos.

Como solução, Shiroma *et. al.* (2005) afirma que “textos devem ser lidos *com* e *contra* outros” (p. 432), ou seja, observando a existência de intertextualidades e/ou rompimentos de conceitos muito utilizados. Por isso, a importância que se deve ter em buscar entender, em que contexto histórico surge o objeto que está sendo pesquisado, na medida em que esse contexto apresenta quais eram os problemas e as demandas do momento que condiciona as decisões que estavam sendo tomadas. Pretende-se, portanto, por meio da pesquisa documental, sistematizar informações de maneira a compreender o Programa e responder o questionamento levantado.

#### **4. ANÁLISE DE DADOS**

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) é um programa do governo federal, na verdade, o responsável por organizar os trâmites de compra e distribuição relacionados ao livro didático, avaliando e disponibilizando-os para serem distribuídos por todo o país. Ao longo dos anos de existência, passou por alterações em seu nome e em seus processos de avaliação e distribuição. Para compreender, portanto, o seu formato atual será feita uma breve contextualização desde a sua origem até os dias de hoje.

A primeira ação promovida com relação à propagação do livro didático no Brasil foi em 1929 quando o governo brasileiro criou o Instituto Nacional do Livro (INL), órgão responsável por legislar sobre a política do livro, assim, segundo o Decreto-Lei nº 93, de 21/12/1937 eram atributos do INL:

(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.

Para que se atingissem essas atribuições, foram criadas três seções técnicas, a saber: seção da enciclopédia e do dicionário; seção das publicações e seções das bibliotecas. A seção enciclopédia e do dicionário, apesar de vários projetos não logrou êxito e acabou sendo extinta; já, a seção das publicações avançou, assim, em 1939, conseguiram publicar as primeiras obras editadas pelo setor; a seção das bibliotecas, também obteve sucesso em suas ações distribuindo pelo país livros para as bibliotecas públicas.

Em 1938, por meio do Decreto-Lei nº 1.006 de 30/12/1938 se estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático, sendo estipulado que os livros didáticos precisariam primeiramente passar pela aprovação do Ministério da Educação (MEC).

Também, por meio desse decreto-lei (nº 1.006 de 30/12/1938), foi criada a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) que firmou sua primeira política de legislação, controle de produção e circulação desses livros dentro do país. Vale ressaltar, que neste período, os livros deveriam ser comprados pelas famílias e pelas escolas, segundo explica Mazzi e Schio (2021). Essas compras ocorreriam por meio dos caixas escolares, visto que se arrecadava mensalmente um determinado valor para essas aquisições. Segundo Mantovani, "também é a partir dessa fase que o termo livro didático foi consagrado e definido como é entendido atualmente: o livro adotado na escola destinado ao ensino, cuja proposta deve obedecer aos programas curriculares escolares." (2009, p. 27).

Ainda, segundo Mantovani (2009), "entre as responsabilidades da CNLD estavam examinar, avaliar e julgar os livros didáticos, concedendo ou não autorização para o seu uso nas escolas.", ou seja, se encontrava sob o dever da Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) selecionar os materiais considerados bons, descartar os irregulares e autorizar sua distribuição para as escolas. Segundo Mazzi e Schio (2021), o decreto referente ao CNLD estabelecia critérios para orientar essa avaliação, sendo que "dentre os onze critérios, apenas cinco deles diziam respeito às questões didáticas, sendo o restante voltado às questões políticas." (p. 93), tornando claro o controle do governo sobre os livros didáticos.

Em 26 de dezembro de 1945, foi firmada a segunda política de legislação, controle de produção e circulação dos livros didáticos dentro do país por meio do Decreto-Lei nº 8.460/1945. Neste decreto-lei, fica definido que o Ministério da Educação e Saúde não pode obrigar as escolas a adotarem os livros (art. 5º), ficando delimitado ao professor a escolha do livro didático para seus alunos (art. 6º), porém, essa escolha só pode ocorrer com os livros do acervo já selecionados pelo MEC. Ainda, desse modo, deixando evidente o contínuo domínio do governo sobre esses livros didáticos.

Em 1966, momento em que o país estava sob ditadura militar, o Ministério da Educação (MEC) firma um acordo entre a Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid)<sup>3</sup> e a partir dele se cria a Comissão do Livro Técnico e do Livro Didático. Vale destacar que

---

<sup>3</sup> Acordo MEC e Usaid, segundo o site FGV CPDOC, foi criado com a finalidade de promover, uma cooperação cultural entre os dois países. Suas ações foram em torno da Educação no Brasil, tendo como foco a cópia dos modelos norte-americanos que levaram a privatização do ensino superior, subordinação do ensino a interesses imediatos da produção, a ênfase na técnica em detrimento do ensino humanista e eliminação da gratuidade das universidades. Além disso, ajudou na formulação do novo currículo e participou do programa do livro como coeditor, levando assim lucros dos recursos públicos advindos do mercado editorial. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordo-mec-usaid>.

essa parceria entre Brasil e Estados Unidos esteve fortemente presente desde o golpe militar em 1964, pois, os EUA apoiaram os militares e disponibilizaram tropas para auxiliá-los no processo dominante. Segundo informações obtidas no portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o acordo tinha:

o objetivo de coordenar as ações referentes à produção, edição e distribuição do livro didático. O acordo assegurou ao MEC recursos suficientes para a distribuição gratuita de 51 milhões de livros no período de três anos. Ao garantir o financiamento do governo a partir de verbas públicas, o programa adquiriu continuidade (FNDE, 2017<sup>4</sup>).

Em 11 de março de 1970, por meio da Portaria nº 35<sup>5</sup>, citada no histórico do FNDE, implementa-se a coedição de livros com editoras nacionais, segundo o FNDE, usando os recursos do Instituto Nacional do Livro, firmando a parceria entre o Estado e o setor privado. Em 1971, o INL passa a desenvolver o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (Plidef). Já, em 1976, segundo Mazzi e Schio (2021), é o momento em que as editoras privadas “ganham notabilidade e um mercado seguro” (s/p). Também em 1976, a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename) torna-se responsável pela execução do programa do livro didático no lugar do INL, assim, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) começa a ofertar o recurso. Nesse momento, apesar do recurso do FNDE, não era possível abranger as demandas das redes públicas, ficando então os municípios excluídos da aquisição do recurso didático.

Já, em 1983, é criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) que substitui o Fename e incorpora o Plidef. Segundo o Decreto nº 88.295, de 10/05/1983, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) passa a integrar a FAE, sendo que um dos seus objetivos era o de auxiliar na melhoria da qualidade dos materiais didáticos, isto é, o apoio aos materiais escolares para os alunos carentes, também com relação à alimentação escolar que deveria ser gratuita para as escolas carentes, que a propósito eram públicas.

Desse modo, em 1985, foi criado o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) de acordo com o Decreto-Lei nº 91.542 de 19/08/1985. Conforme esse Decreto, o programa tinha por objetivo reduzir os gastos das famílias com a Educação, ofertando o livro didático às 1ª e 2ª séries das escolas públicas e comunitárias. Também, por meio deste decreto, o livro passa a ser reutilizável, devendo considerar uma melhor qualidade dos materiais e o apoio e incentivo à sua conservação. No artigo art. 2º dessa lei, ficou determinado que o professor devesse participar da escolha dos livros “mediante análise e indicação dos títulos dos livros a serem adotados.”.

Em 1992, devido a uma suposta limitação orçamentária indicada pelo governo, a distribuição dos livros didáticos atenderia apenas até a 4ª série, ao que hoje corresponde ao 5º ano. Conforme consta no histórico do FNDE 1993, “a Resolução CD FNDE nº 6 vincula, em julho de 1993, 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 distribuição do livro

---

<sup>4</sup> FNDE: <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/518-hist%C3%B3rico>. Acesso em: 25/01/2022.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/518-hist%C3%B3rico>. Acesso em: 22/03/2022.

didático.” (FNDE, 2017). Também, em 1993, foram definidos os critérios para a avaliação dos livros didáticos. Em 1995 e 1996 volta-se a universalização dos livros didáticos com as disciplinas de Matemática, Língua Portuguesa, Geografia, Ciências e História.

Em 1996, foi publicado o primeiro “Guia do livro didático”, que continha a relação de obras que foram submetidas à avaliação pelo MEC, assim, os critérios que seriam utilizados para a avaliação eram previamente estabelecidos. Em 1997, a FAE é extinta e o FNDE passa a assumir integralmente a execução do PNLD. Nesse mesmo ano, também se amplia a distribuição de livros atingindo os estudantes até a 8ª série.

Em 2000, tem-se uma novidade nas escolas, a chegada dos dicionários de língua portuguesa pela primeira vez. A distribuição abrangeu os estudantes da 1ª a 4ª série. O objetivo era que cada aluno possuísse o seu próprio dicionário. Também é nesse ano que os livros didáticos começaram a chegar ao ano anterior da sua utilização.

Em 2001, são distribuídos livros didáticos em braile a fim de atender aos alunos com deficiência visual. Em 2003, o programa é ampliado e passa a atender também os estudantes do Ensino Médio. Em 2005, a meta dos dicionários individuais é modificada para a construção de um acervo de dicionários para cada escola pública. Em 2006, são distribuídos dicionários enciclopédicos, com ilustrações em formato trilingue para os alunos com deficiência auditiva e posteriormente cartilhas são apresentadas em *DVD*. Em 2007, o PNLD sofre outra ampliação e passa também a atender aos estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Vale ressaltar que a partir do ano de 2002 houve não só a distribuição dos livros, mas também a reposição e complementação de acordo com as demandas de cada ano.

## 5. CONCLUSÃO

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), como pode ser observado, veio ao longo do tempo passando por modificações em seu marco regulatório de modo a garantir sua permanência e continuidade independentemente dos governos que o país teve até os dias de hoje. Desse modo, é necessário entender esse Programa e contextualizá-lo enquanto uma política pública educacional, que vem sendo garantida pelo governo. Para tanto, é necessário que se compreenda a política pública educacional, a partir dos fundamentos que orienta a sociedade Capitalista, de modo a identificar para além do que aparece na superfície dos fatos, mas compreendendo suas contradições no atual sistema econômico no Brasil. Portanto, o presente trabalho trata apenas da parte inicial deste estudo que está em processo de aprofundamento.

## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-lei nº 93 de 21 de dezembro de 1937**. Cria o Instituto Nacional do Livro. Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 1937, 116 da Independência e 49º da República. Disponível no endereço: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del093.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del093.htm). Acesso em: 06/09/2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.006 de 30 de dezembro de 1938**. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 1938. 117º da Independência e 50º da República. Disponível no endereço:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Estabelece%20as%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20produ%C3%A7%C3%A3o%20importa%C3%A7%C3%A3o%20e%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20livro%20did%C3%A1tico.&text=1%C2%BA%20%C3%89%20livre%2C%20no%20pa%C3%ADs,a%20imp%20ta%C3%A7%C3%A3o%20de%20livros%20did%C3%A1ticos>. Acesso em: 26/01/2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 8.460 de 26 de dezembro de 1945**. Consolida a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático. Rio de Janeiro, 26 de dezembro de 1945. 124º da Independência e 57º da República. Disponível no endereço:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8460-26-dezembro-1945-416379-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Consolida%20a%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20as,e%20utiliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20livro%20did%C3%A1tico.&text=2%C2%BA%20Para%20os%20efeitos%20da,livros%20de%20leitura%20de%20classe..> Acesso em: 26/01/2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 88.295 de 10 de maio de 1983**. Aprova o Estatuto da Fundação de Assistência ao Estudante e dá outras providências. Brasília, 12 de maio de 1983. 56ª legislatura e 3ª sessão legislativa ordinária. Disponível no endereço:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-88295-10-maio-1983-438189-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 25/01/2022.

BRASIL. **Decreto-lei nº 91.542 de 19 de agosto de 1985**. Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. Brasília, 20 de agosto de 1985. 56ª legislatura e 3ª sessão legislativa ordinária. Disponível no endereço: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91542-19-agosto-1985-441959-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 25/01/2022.

CHOPPIN, Alain. **O historiador e o livro escolar**. *Revista História da Educação*, Pelotas, v. 6, n. 11, abril, 2002, p. 5 - 24. Disponível no endereço: <https://seer.ufrgs.br/asphe/article/view/30596>. Acesso em: 18/05/2021.

MANTOVANI, Katia Paulilo. **O Programa Nacional do Livro Didático – PNLD: Impactos na qualidade do Ensino Público**. Tese (Dissertação de Mestrado de Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Faculdade de São Paulo. São Paulo, 2009, 126 p. Disponível no endereço: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-24112009-152212/pt-br.php>. Acesso em: 28/08/2021.

MAZZI, Lucas. SCHIO, Rúbia. **Uma trajetória histórica dos livros didáticos: um foco nas políticas públicas implementadas nos séculos XX e XXI**. *Revista de matemática aplicada e interdisciplinar*, v. 2, n. 1, 2021. Disponível no endereço:

<https://periodicos2.uesb.br/index.php/intermaths/article/view/8077>. Acesso em: 28/02/2022.

NEVES, José Luis. **Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades**. *Caderno de pesquisas em administração*, São Paulo, v.1, n. 3, 1996, 5 p. Disponível no endereço:

[http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/NEVES-Pesquisa\\_Qualitativa.pdf](http://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/NEVES-Pesquisa_Qualitativa.pdf). Acesso em: 06/09/2021.

SHIROMA, Eneida Oto. CAMPOS, Roselane Fátima. GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. **Decifrar textos para compreender a política: subsídios teóricos-metodológicos para análise de documentos**. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 02, 2005, p. 427 – 446. Disponível no endereço: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769>. Acesso em: 30/06/2021.

VIEIRA, José Guilherme Silva. **Metodologia de Pesquisa Científica na Prática**. Curitiba: Editora Fael, 2010, 152 p. Disponível no endereço:

[https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/230334/mod\\_resource/content/1/LIVRO-](https://aedmoodle.ufpa.br/pluginfile.php/230334/mod_resource/content/1/LIVRO-)

[Metodologia%20de%20Pesquisa%20Cient%C3%ADfica%20na%20pr%C3%A1tica.pdf](#). Acesso em: 29/06/2021.