

HISTORIOGRAFIA DO O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO (PNLD)

André Francisco Freire Monteiro.

Palmas, Tocantins.

<http://lattes.cnpq.br/7737532062910547>

RESUMO: Este texto tem como objetivo analisar o processo de criação e a evolução do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), analisando sua importância na democratização do acesso a materiais didáticos na educação básica brasileira e suas consequências para o mercado editorial. Além disso, busca discutir as limitações do PNLD, como a dificuldade de adaptar os conteúdos a diferentes contextos regionais e o monopólio das grandes editoras. Por fim, o estudo propõe a adoção de alternativas baseadas nos Recursos Educacionais Abertos (REA), visando maior flexibilidade pedagógica, democratização do acesso ao conhecimento e redução de custos.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Livros Didáticos. PNLD

HISTORIOGRAPHY OF THE NATIONAL TEXTBOOK PROGRAM (PNLD)

ABSTRACT: This text aims to analyze the creation and evolution of the National Textbook Program (PNLD), examining its importance in democratizing access to educational materials in Brazilian basic education and its impact on the publishing market. Additionally, it discusses the limitations of the PNLD, such as the difficulty in adapting content to different regional contexts and the monopoly of major publishers. Finally, the study proposes alternatives based on Open Educational Resources (OER), aiming for greater pedagogical flexibility, democratization of knowledge access, and cost reduction.

KEY-WORDS: Education. Textbooks. PNLD.

INTRODUÇÃO

A criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em 1985, marcou um importante avanço na política educacional brasileira, especialmente no que diz respeito à democratização do acesso a materiais didáticos para os alunos da educação básica. O programa surgiu no período de redemocratização do país, como uma resposta às políticas educacionais adotadas durante a Ditadura Militar, que privilegiavam a produção de livros de baixa qualidade, impossibilitando sua reutilização. Com o PNLD, o governo brasileiro

buscou reorganizar e modernizar o sistema de distribuição de livros, garantindo que todos os estudantes tivessem acesso a livros didáticos.

O PNLD não apenas teve um impacto direto no acesso aos livros didáticos, mas também modificou o mercado editorial brasileiro. A centralização das compras de livros pelo governo federal consolidou a posição de grandes editoras no mercado, com uma concentração de mais de 80% da produção de livros didáticos em poucas empresas. No entanto, apesar de seu sucesso na ampliação da oferta de livros, o programa apresenta limitações, como a dificuldade de adaptar os conteúdos às diferentes realidades regionais do Brasil, bem como a rigidez das escolhas de material, muitas vezes engessadas por padrões únicos aplicados a todo o território nacional.

Diante dessas limitações, surgem debates sobre a necessidade de reformular o PNLD, incluindo novas abordagens para a produção e distribuição de materiais didáticos. Nesse sentido, os Recursos Educacionais Abertos (REA) aparecem como uma alternativa promissora, pois permitem maior flexibilidade pedagógica, a personalização dos conteúdos e a redução de custos. A adoção dos REA no contexto da educação básica brasileira pode representar um passo importante para a democratização ainda mais ampla do acesso ao conhecimento, oferecendo maior autonomia aos professores e escolas na escolha e adaptação dos livros didáticos.

REFERENCIAL TEÓRICO

Criado em 1985 a partir do Decreto n°. 91.542, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) surgiu como uma nova proposta visando a distribuição de livros escolares para estudantes da educação básica. Iniciado no período da Nova República, o PNLD foi lançado no processo de expansão da educação no momento democrático e como uma ferramenta para desvincular o novo governo das políticas do livro didático adotadas no período da Ditadura Militar.

Os livros didáticos entregues durante o regime militar eram em sua maioria de má qualidade e descartáveis, produzidos para uma duração de 8 meses de uso nas escolas, com exercícios que deveriam ser preenchidos no próprio livro, impossibilitando a reutilização em outras séries ou ano letivo (FREITAG; MOTTA; COSTA, 1989).

O PNLD, inicialmente, definiu como requisito para execução do programa a adoção de livros reutilizáveis. Cassiano (2007) afirma que a criação do PNLD, dentro de uma política de assistência ao aluno carente revolucionou o mercado de livros didáticos no Brasil, tornando-se o maior programa mundial de compra e distribuição de livros, despertando o interesse de diversos grupos estrangeiros no mercado editorial brasileiro, uma vez que o Estado passou a comprar cerca de 70% da produção dos livros didáticos.

Em 1996, o Ministério da Educação implementou o processo de avaliação dos livros didáticos que deveriam ser adquiridos via PNLD. Foram criadas comissões para avaliações dos livros e posterior apresentação dos resultados por meio de “Guias de Livros Didáticos”, que, desde então, são distribuídos às escolas e aos professores para que possam escolher, entre os livros previamente autorizados pelo Programa Nacional do Livro Didático, os que serão utilizados durante as aulas.

Em 2003, como ampliação do PNLD, foi criado, por meio da Resolução nº. 38, o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD/EM), com distribuição gratuita de livros didático para todos os alunos dos três anos do Ensino Médio.

No Brasil, no período compreendido entre as décadas de 1970 a 2000, a concentração era uma realidade do mercado de didáticos, porém se caracterizava basicamente por ser composta por grandes editoras de cunho familiar, salvo raras exceções, sendo a história desse grupo de editoras atrelada à história dos homens que as criaram. No início do século XXI há uma reconfiguração desse mercado, tanto pela entrada das multinacionais espanholas como pela entrada de grandes grupos nacionais no segmento, além da formação de outros - por meio da incorporação das menores editoras pelas maiores. (CASSIANO, 2007, p. 3).

Gimeno Sacristán (1995) afirma que os editores tem um duplo papel no mercado de livros, sendo de empresários e agentes culturais, porém, a concentração de capital se torna o fator principal, privilegiando o lado empresarial e o lucro em detrimento da qualidade da educação. Afirma ainda que os conteúdos dos livros didáticos são uma elaboração intermediária entre as prescrições curriculares e o que realmente é ensinado na sala de aula.

Cassiano (2007) mostra que da criação do Programa Nacional do Livro Didático até o ano de 2006, cerca de sete editoras, sendo elas, Ática, Scipione, FTD, Saraiva, Brasil, IBEP e Nacional, eram responsáveis por cerca de mais de 80% de todos os livros didáticos adquiridos pelo PNLD. De 1994 a 2005, o governo federal, via PNLD, comprou cerca de 1, 026 bilhões de livros didáticos para serem distribuídos as escolas públicas, desembolsando cerca de R\$ 3,8 bilhões de reais, dinheiro concentrado quase exclusivamente nas sete principais editoras.

Com a promulgação da Lei nº. 11.684 em junho de 2008, alterando o artigo 36 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1993), o Brasil em um período democrático, são reincluídas a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do Ensino Médio.

A partir de 2012, foi destinado pela primeira vez as escolas de Ensino Médio o guia do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) para a área de Filosofia. A importância desta escolha inicial de livros para o ensino de Filosofia “[...] reside fundamentalmente na falta de uma tradição anterior consolidada de livros didáticos da área” (BRASIL, 2011, p. 9). Visto que a disciplina, desde o período da Ditadura Militar, estava fora do currículo das escolas públicas.

Ainda que estas leis e parâmetros constituam um importante e recente avanço no sentido de garantir a presença da filosofia na Educação Básica, a comunidade filosófica nacional começou imediatamente a perceber que o caráter transversal dos conteúdos filosóficos excluía, de fato, dois protagonistas essenciais, sem os quais o ensino de filosofia não poderia acontecer e encontrar seu lugar no interior da oferta didática, cada dia mais ampla e complexa, do currículo do ensino médio: o professor e o livro. Na prática escolar, de fato, acontecia normalmente que era o professor de outras disciplinas (“afins”) a desenvolver estes conteúdos transversais; e isso a partir de uma oferta didática não organizada, isto é, sem um livro que o auxiliasse neste sentido. (BRASIL, 2011, p. 7-8).

A partir de 2008, com a reinserção da disciplina de Filosofia no currículo do Ensino Médio o governo federal investiu no aumento do número de vagas nos cursos de Licenciatura para formação de novos professores para a área de Filosofia. Com a distribuição de livros didáticos mediante o PNLD de 2012, o processo de ensino e aprendizagem da disciplina passou a ser subsidiado por livros previamente autorizados pelo governo.

[...] Brasil chegou ao século XXI com uma diversidade e organização acadêmica sem precedentes em nossa história. Em primeiro lugar, consolidou-se e ampliou-se a Pós-graduação em Filosofia em todo o país. Houve a criação de 24 novos mestrados (140% de crescimento) e 15 novos doutorados (200% de crescimento) de 1998 a 2014. No rastro da consolidação e ampliação dos cursos *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em Filosofia, ampliou-se a oferta de cursos *lato sensu* (especialização) em Ensino de Filosofia no Ensino Médio em diferentes instituições de Ensino Superior, respondendo a uma demanda crescente por qualificação tanto de docentes licenciados em Filosofia quanto de docentes que atuam no ensino de Filosofia, mas não possuem a Licenciatura na área. Nesse sentido, um passo importante se deu em 2017, quando se iniciou o Mestrado Profissionalizante em Filosofia (PROFFILO), o qual já está presente em 17 instituições de ensino superior. As consequências dessas iniciativas serão sentidas em breve tanto no ensino quanto na produção de material didático de Filosofia. (CORNELLI et al, 2019, p. 11).

As políticas públicas voltadas para reinserção da Filosofia no Ensino Médio provocaram também a necessidade de formação e qualificação dos professores para a disciplina, em nível de Graduação e Pós-Graduação, meios que podem melhorar tanto o ensino quanto os materiais didáticos da área.

Na aquisição de livros para serem distribuídos no período letivo de 2012 foram comprados cerca de 79.565.006 livros didáticos das disciplinas de Português, Matemática, Física, Biologia, Geografia, História, Química, Espanhol, Inglês, Filosofia e Sociologia, beneficiando cerca de 7.981.590 de alunos, de 18.862 escolas, pelo investimento total de R\$ 720.629.200,00 de reais. Os livros adquiridos para a disciplina de Filosofia, sendo eles, (a) “Iniciação à Filosofia”, Editora Ática, foram comprados 1.074.713 exemplares pelo

valor unitário de R\$ 8,13; (b) “Filosofando: Introdução à Filosofia”, Editora Moderna, foram adquiridos 1.719.221 exemplares pelo valor de R\$ 10,23 e (c) “Fundamentos de Filosofia”, Editora Saraiva, comprados 992.968 exemplares pelo valor de R\$ 8,05. Segundo Hutner (2012), mediante o Projeto Folhas, desenvolvido pela Secretaria de Educação do Estado do Paraná, os professores da rede estadual de educação elaboraram de forma colaborativa os livros didáticos para todas as disciplinas do Ensino Médio, distribuídos para mais de 450 mil alunos, com custo unitário de cerca de R\$ 2,50 reais.

[...] do ponto de vista econômico, ele representa um avanço, pois, calculando-se o custo de impressão, do afastamento dos professores durante seis meses para produzir o material, o processo de consultoria e editoração, cada exemplar saía, em média, por R\$ 2,50, certamente bem abaixo do mercado e dos valores com que trabalha o Plano Nacional do Livro Didático. A grande quantidade de livros produzidos, o custo quase zero dos autores e a ausência de vínculo com editoras permitiu essa boa condição de custo. Ele simplesmente respeita o conceito de “público”: se todo o investimento parte da esfera pública, ou seja, com recursos de impostos e arrecadações, é inconcebível e inaceitável o cerceamento do material produzido. Fizemos questão de colocar no livro a seguinte frase: “Este livro é público e está autorizada a reprodução parcial ou total” (HUTNER, 2012, p. 237)

Livros Didáticos produzidos a partir do modelo de Recursos Educacionais Abertos (REA) são produtos que objetivam expandir o acesso ao conhecimento, uma forma de democratizar os conteúdos escolares produzidos de forma compartilhada principalmente por professores das redes de ensino. Os recursos educacionais abertos como ferramentas pertencentes as tecnologias de informação e comunicação (TIC) favorecem o fim específico de expandir o acesso ao conhecimento.

Os REA são materiais, métodos de pesquisa, registros de práticas pedagógicas, com licença aberta e produzidos para o processo de ensino e aprendizagem sendo um caminho alternativo para elaboração e distribuição de livros didáticos na Educação Básica. (FERREIRA; CARVALHO, 2018).

Os livros didáticos produzidos pelos professores da rede estadual de ensino do Paraná mediante o Projeto Folhas foram liberados de forma gratuita no endereço Web do projeto com código de licença aberta, sendo possível que professores de diversos municípios do Estado do Paraná pudessem editar e utilizar os livros mediante as diversas necessidades e diferenças regionais de cada escola.

Com a publicação dos materiais de ensino, livros, atividades, videoaulas, antologia de textos, com licença aberta, possibilitou também que professores, alunos e pais de todas as regiões do Brasil tivessem acesso aos conteúdos escolares produzidos, podendo editá-los e adaptá-los as diferentes necessidades de ensino.

O Programa Nacional do Livro Didático trouxe grandes avanços para a política educacional e principalmente na tarefa de distribuir livros didáticos para todas os estudantes da educação básica. O Programa Nacional do Livro Didático é uma política que favorece o fim específico de distribuição de material de ensino, todavia, não é o único meio existente e nem o que melhor aproveita a utilização dos recursos públicos.

Os livros didáticos distribuídos via PNLD apresentam a características de não poderem ser editados pelos professores que os utilizam em sala de aula, acarretando um conteúdo engessado que é distribuído para todas as regiões do país, dificultando a adaptação dos conteúdos para as diversas diferenças regionais.

Apesar de alguns livros distribuídos via PNLD contarem com versões digitais, eles, por não terem código de licença aberta, não podem ser editados pelos professores e alunos que o utilizam. Apesar de bem formulado e implementado, na medida em que regulariza e universaliza a oferta de livros didáticos para as escolas públicas, o PNLD apresenta uma fragilidade estrutural. As duas fases do processo de produção do livro são tratadas de forma conjunta pelo programa: a elaboração do conteúdo e a produção industrial do livro. Essa estrutura é sustentada pela política de direitos autorais, garantindo que o conteúdo produzido para os livros didáticos adquiridos pelo PNLD seja de propriedade das editoras que os comercializam. Essa fragilidade do PNLD produz uma série de efeitos negativos sobre o próprio programa, com consequências para o mercado e para o acesso ao material didático. Do ponto de vista da sua gestão, provoca o aumento dos custos de distribuição, a redução do poder de negociação do governo e o aumento do preço pago pelos livros. Além disso, perpetua muitos problemas do mercado editorial, tais como a concentração empresarial e a baixa remuneração dos autores. (ROSSINI; GONZALES, 2012, p. 45)

Outro problema aparente nos livros didáticos distribuídos via PNLD consiste no período necessário para atualização dos conteúdos escolares, enquanto nos livros produzidos mediante a ferramenta de recursos educacionais abertos apresenta a vantagem de poder ser reescrito e disponibilização para utilização assim que um novo conhecimento e resultados de pesquisas são publicados, os livros didáticos via PNLD são trocados a cada 3 anos.

A associação das fases de elaboração do conteúdo e de produção industrial do livro pelo PNLD também acaba reproduzindo a estrutura tradicional da indústria do livro, na qual as editoras preponderam sobre os autores. Isso é evidenciado pela exigência de que o sujeito que se inscreve no edital deve ser ao mesmo tempo o titular do direito autoral e o responsável pela produção e impressão dos livros, dentro dos parâmetros de qualidade e na quantidade exigida pelo governo, pela realização, em um mesmo processo, da análise pedagógica (ligada ao conteúdo) e da análise dos critérios físicos e técnicos (ligada à impressão) dos livros didáticos, e pela compra apenas do substrato físico e não dos direitos autorais das obras. Com essas exigências, os autores não conseguem inscrever suas obras diretamente no programa sem a intermediação das editoras, já que, como pessoas físicas,

não têm a capacidade de editar e imprimir os livros. Por sua vez, esse também acaba sendo um problema para o governo. Ao não adquirir o direito autoral, e ao permitir que o conteúdo dos livros didáticos comprados pelo Programa continue sendo propriedade das editoras que os comercializam, tornase impossível fazer outros usos (como cópias, digitalização e disponibilização pela internet) das obras compradas com dinheiro público. A reprodução dessa estrutura faz menos sentido no caso do mercado de didáticos, em que o Estado possui um papel preponderante, dado o volume de compras. (ROSSINI; GONZALES, 2012, p. 47)

CONCLUSÃO

O Programa Nacional do Livro didático se consolidou como uma importante política educacional de universalização de acesso aos livros didáticos, mas que precisa ser reestruturado pensando nas outras possibilidades de produção, elaboração e distribuição de livros didáticos para a Educação Básica. Os programas de política pública pautados na criação e disponibilização de livros e materiais didáticos elaborados como Recursos Educacionais Abertos (REA) aparecem como uma importante alternativa a atual política do livro didático, podendo tanto melhorar os conteúdos escolares quanto os custos para democratização dos materiais de ensino e aprendizagem.

DECLARAÇÃO DE INTERESSES

Nós, autores deste artigo, declaramos que não possuímos conflitos de interesses de ordem financeira, comercial, político, acadêmico e pessoal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **PNLD 2012: Filosofia**. Secretaria de Educação Básica Guia de livros didáticos. Brasília/DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2011.

CASSIANO, Célia Cristina de Figueiredo. **O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007)**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação Educação: História, Política, Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

CORNELLI, Gabriele; GONTIJO, Pedro Erginaldo; LOPES, Rodolfo; SAMPAIO, Evaldo. **A avaliação de obras do componente curricular Filosofia no PNLD 2018**. Revista Veritas. V. 64, n°. 1, p. 1-28, 2019.

FERREIRA, G.M. dos S; CARVALHO, J. de S. **Recursos Educacionais Abertos como Tecnologia Educacionais: Considerações Críticas**. Rer. Educ. Soc., Campinas, v.39, n°.144.p.738-755, jul-set, 2018.

FREITAG, Bárbara; MOTTA, Valéria R.; COSTA, Wanderly F. **O livro didático em questão.** São Paulo: Cortez, 1989.

HUTNER, Lane. **Projeto Folhas e Livro Didático Público.** In: Nelson De Lucca Pretto (Orgs.). Recursos Educacionais Abertos: práticas colaborativas políticas públicas. 1º ed. Salvador/BA: Edufba; São Paulo: Casa da Cultura Digital, 2012.

ROSSINI; Carolina; GONZALEZ, Cristina. **REA:** o debate em política pública e as oportunidades para o mercado. In: Nelson De Lucca Pretto (Orgs.). Recursos Educacionais Abertos: práticas colaborativas políticas públicas. 1º ed. Salvador/BA: Edufba; São Paulo: Casa da Cultura Digital, 2012.

SACRISTÁN, J. Gimeno. **Currículo e diversidade cultural.** In: SILVA, Tomaz Tadeu da & Moreira, Antonio Flavio (Org.). Territórios Contestados: o currículo e os novos mapas políticos e culturais. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.