

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROVISÃO PARA OS LIVROS DIDÁTICOS NO
BRASIL: HISTÓRICO E ESTUDO DE CASO

PROVISION OF PUBLIC POLICIES FOR TEXTBOOKS IN BRAZI: HISTORY AND
CASE STUDY

José Anderson Feijó

Universidade Federal da Paraíba

andekson@gmail.com

Francianne Medeiros Amorim

Universidade Federal da Paraíba

franci_anne17@hotmail.com

Yara Katia Santos Rodrigues

Universidade Federal da Paraíba

yaksrodrigues@hotmail.com

RESUMO Esse artigo objetiva destacar a importância do livro didático como material de apoio nas escolas e a sua trajetória de implementação. Além disso, foi realizado um estudo de caso nas escolas do estado da Paraíba, em que observou-se melhorias provenientes das modificações que ocorreram nos últimos anos das políticas públicas de provisão para o material didático.

Palavras-chave: Livro didático. Política educacional. Estudo de caso

ABSTRACT This article aims to highlight the importance of textbooks as support material in schools and its path of implementation. In addition, we performed a case study in schools of the state of Paraíba, where improvements can be observed from the changes that have occurred in recent years public policies for the provision of teaching materials.

Keywords: Textbooks. Educational Politics. Case study

1 INTRODUÇÃO

O direito de acesso à educação básica é garantido a população em praticamente todo o mundo. No Brasil, ele é assegurado por meio do art. 205 da Constituição Federal de 1988:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Porém, mais que o simples acesso à educação, há condições mínimas que devem ser fornecidas pelo Estado para garantir uma educação de qualidade a população. A Constituição de 1988 em seu art. 208 estabelece que:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...) VII – atendimento ao educando no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Fica estabelecido assim o compromisso do Estado de garantir o ensino fundamental gratuito e obrigatório e, ao mesmo tempo, o atendimento ao educando, através de programas suplementares (Höfling, 2000). Desta forma, o livro didático, importante e indispensável ferramenta de apoio aos alunos, principalmente aqueles da rede pública de ensino que em sua grande maioria não têm acesso às outras fontes de conhecimento, adquire caráter obrigatório.

Neste contexto, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) surgiu como uma estratégia de apoio à política educacional criada pelo Estado brasileiro. Porém, a trajetória percorrida para que os livros didáticos, dicionários, obras literárias e livros em Braille chegassem até as escolas brasileiras teve início muito antes da criação do PNLD e da Constituição de 1988.

2 O ESTADO E O LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

A relação oficial entre Estado e o livro didático, numa perspectiva histórica, teve seu início durante o Estado Novo com a criação do Instituto Nacional do Livro Didático (INL). O INL foi criado pelo Ministério da Educação, iniciativa do ministro Gustavo Capanema, por meio do Decreto-Lei nº. 93, de 21/12/1937. Suas atribuições iniciais eram: a edição de obras literárias julgadas de interesse para a

formação cultural da população, a elaboração de uma enciclopédia e um dicionário nacional e, finalmente, a expansão por todo o território nacional do número de bibliotecas públicas. Vários intelectuais passaram pelo Instituto Nacional do Livro durante o Estado Novo e coube ao escritor, poeta e crítico literário modernista Augusto Meyer sua direção na fase inicial. Até 1945 não foram concluídos nem o dicionário nem a enciclopédia brasileira, mas o número de bibliotecas públicas, principalmente nos estados menos prósperos do país, cresceu muito graças ao apoio do INL, que as auxiliava na constituição de acervo e capacitação técnica.

Posteriormente, pelo Decreto-Lei nº. 1.006, de 30/12/1938, foi criada a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) formada por membros nomeados diretamente pelo Presidente da República. A comissão estabelecia a primeira política de legislação para tratar da produção, do controle e da circulação dessas obras. Apesar do objetivo declarado desta comissão ter sido apontado como um meio de evitar inexatidões e impropriedades factuais nos livros didáticos, alguns autores consideram que esta comissão teria surgido muito mais com a função de controle político-ideológico, que propriamente uma função didática, como foi declarado (Hallewell, 1985; Freitag *et al.*, 1989).

Na exposição dos motivos pra a criação do INL no Decreto-Lei de 1937, Gustavo Capanema diz que: “O livro não é só o companheiro amigo, que instrui, que diverte, que consola. É ainda e sobretudo o grande semeador, que, pelos séculos a fora, vem transformando a face da terra. Encontramos sempre um livro na fundo de todas as revoluções”. Não deve causar espanto então a preocupação posterior do governo com os livros didáticos, seus conteúdos e sujeitos envolvidos na sua produção.

Em 1945, após questionamentos sobre a legitimidade da CNLD, o Estado consolidou a legislação sobre as condições de produção, importação e utilização do livro didático, restringindo ao professor a escolha do livro a ser utilizado pelos alunos, através do Decreto-Lei nº. 8.460 de 26/12/1945.

Em 1966, por meio de um acordo realizado entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a United States Agency for Internacional Development (USAID) criou-se a Comissão do Livro técnico e Livro Didático (COLTED). Os objetivos da COLTED eram coordenar a produção, edição e distribuição do livro didático. A USAID era uma agência financiadora e por meio do acordo realizado com o MEC

possibilitou a distribuição de 51 milhões de livros didáticos em um período de três anos. Este acordo foi alvo de muitas críticas feitas por educadores brasileiros, pois colocava nas mãos da agência estrangeira o controle total da COLTED, cabendo ao MEC apenas a função executora. Contudo, esta não seria a única intervenção de grupos internacionais nas políticas educacionais brasileiras.

Desde 1970 com sua implantação até 1984, atuou um sistema de co-edição de obras didáticas. De censor oficial dos livros didáticos, o Estado foi assumindo também o papel de financiador.

No ano de 1971, com a extinção da COLTED e o fim do acordo entre o MEC e a USAID, o INL cria o Programa do Livro Didático pra o Ensino Fundamental (PLIDEF). Desta vez, assumindo as atribuições administrativas e de gerenciamento de recursos financeiros. Por meio do PLIDEF efetiva-se a implantação do sistema de contribuição financeira das unidades federadas, o Fundo do Livro Didático.

Com a extinção do INL em 1976, coube a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME) a execução do PLIDEF. Os recursos eram oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e de contribuições das unidades federativas. Porém, estes recursos foram insuficientes para atender a todos os alunos da rede pública de ensino.

Em 1983, com a extinção da FENAME fica sob responsabilidade da Fundação de Assistência ao Aluno (FAE) o controle do PLIDEF.

Com o fim do sistema de co-edição dos livros didáticos, o MEC passa a ser comprador dos livros produzidos pelas editoras participantes do Programa do Livro Didático.

Dentre as inúmeras críticas direcionadas ao PLIDEF estavam a centralização da política assistencialista do governo, a não distribuição dos livros didáticos nos prazos estabelecidos, a pressão política das editoras e o autoritarismo na escolha dos livros didáticos.

Por fim, o atual Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) veio substituir o PLIDEF em 1985, instituído após a ditadura militar por meio do decreto nº. 91.542 de 19/08/1985.

Os investimentos realizados pelas políticas públicas nos últimos anos transformaram o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no maior programa de livro didático do mundo, revolucionando o mercado de livros no país.

3 O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO

Depois das inúmeras formas de controle e intervenção estatal que incidiram sobre o livro didático brasileiro desde a criação do INL em 1938, a criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) em 1985 viria a dar novo e significativo rumo às políticas públicas de provisão para o livro didático.

Conforme a reprodução parcial do decreto-lei que instaurou o PNLD, o DECRETO Nº. 91.542 DE 19 DE AOSTO DE 1985, publicado no diário oficial de 20 de Agosto de 1985, pág. 12178 seção I:

O PRESIDENTE DA REPUBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição...
Considerando os propósitos de universalização e melhoria do ensino no 1º grau, contidos no programa “*Educação para todos*”;
Considerando a necessidade de promover-se a valorização do magistério, inclusive mediante efetiva participação do professor na indicação do livro didático;
Considerando finalmente, o objetivo de reduzir gastos da família com a educação: (...)

O fim da ditadura militar instaurou no país uma ordem de redemocratização o que fez com que as políticas educacionais ganhassem um caráter mais social. Isto pode ser claramente percebido nos dois documentos que nortearam as ações do PNLD: *Educação para Todos: caminho para a mudança* e o *Plano Decenal de Educação para Todos*.

O primeiro prega a construção da democracia e a promoção do desenvolvimento com justiça, sendo sua prioridade “resgatar a enorme dívida social existente” (Trigo, 1994). Segundo este programa, a questão educacional deveria ser tratada paralelamente a questão social observando-se fatores tais quais as desigualdades regionais e os baixos níveis de renda da população. Evidencia-se neste documento a preocupação para com as camadas mais populares da sociedade.

Se a base para a instauração do PNLD encontra-se no *Educação para Todos*, é por meio do *Plano Decenal de Educação para Todos* que se entende as mudanças pelas quais o programa passou a partir de 1995 (Cassiano, 2007).

O governo, na época da implementação do PNLD, apontava a inadequada oferta de vagas nas escolas, bem como a repetência e a evasão como grandes problemas da educação na época e que estes atingiam principalmente as camadas mais populares. Segundo ele, a repetência e a evasão estariam diretamente associadas à realidade do aluno, somadas a ausência de bibliotecas e de material didático.

Estabeleceu-se como meta para o programa o atendimento de todos os alunos de primeira a oitava série do 1º grau das escolas públicas, com prioridade para os componentes básicos: Comunicação, Expressão e Matemática.

Sendo o livro didático colocado, nesse primeiro momento, dentro de uma política assistencialista, o PNLD atendeu com prioridade a região Nordeste, a qual também contava com financiamento do Banco Mundial, agência financiadora de grande influência nas políticas educacionais do Brasil, principalmente nas décadas de 80 e 90.

Mesmo sem contar com um financiamento regular, o aumento no número de livros obtidos pelo PNLD quando comparado ao programa anterior (PLIDEF) já era bastante significativo mesmo em seus anos iniciais (dados da FNDE).

Dentre as principais mudanças alcançadas pelo PNLD estão: o término da compra de livros descartáveis, possibilitando assim a reutilização por outros alunos em anos posteriores; a escolha do livro didático passou a ser feita diretamente pelos professores; distribuição gratuita de livros escolares a todos os alunos matriculados nas escolas públicas de ensino fundamental. Destes, apenas a substituição dos livros descartáveis foi alcançada nos anos iniciais do programa.

Questões envolvendo corrupção dos centros decisórios do poder, a centralização do poder de escolha sobre o livro didático, a insuficiência na quantidade de livros para atender ao número total de alunos e o atraso constante na distribuição desses materiais aparecem como problemas na fase inicial do programa que vai até o ano de 1995 (Cassiano, 2007).

O ano de 1995 é um marco na história do PNLD, pois foi a partir deste, com o estabelecimento de um fluxo regular de recursos, que o programa ganhou caráter de continuidade quanto a aquisição e distribuição de livros. Além disso, é incluído a partir de então uma nova etapa no processo: a avaliação dos livros.

O governo que até então possuía um caráter de comprador e distribuidor de livros didáticos, passou a avaliar por meio de uma comissão técnica e julgar quais livros poderiam ser publicados nos *Guias de Livros Didáticos*. A partir destes guias seria feita a escolha do professor.

A partir de 2003 o PNLD passou a contemplar, além das disciplinas de português, matemática, história, ciências e geografia, também a lexicografia, selecionando e distribuindo dicionários aos alunos desta etapa de ensino. A ampliação do programa prevê ainda a distribuição de livros de inglês e espanhol.

4 AMPLIAÇÃO AO ENSINO MÉDIO E A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Além da manutenção do PNLD, dois novos programas foram criados durante o governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva: o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) e o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM).

O PNLA, criado pela resolução nº. 18, de 24 /04/2007, tem em vista a alfabetização e escolarização de pessoas com idades de 15 anos ou mais, de forma a incluir-las na sociedade, na tentativa de erradicar o analfabetismo, criando oportunidades para um grupo, que durante muitos anos, não teve seus direitos reconhecidos.

O PNLEM foi prescrito sob a resolução nº. 38, de 15 /10/2003, e da portaria 2.922, de 17 de Outubro de 2003. Este programa objetivava a distribuição, até então inédita, de livros didáticos a todos os alunos da rede pública matriculados no ensino médio. Em 2005, o governo distribuiu livros de português e matemática para todos os alunos do ensino médio, objetivando em 2009 a distribuição de todos os componentes curriculares.

5 ESTUDO DE CASO

Objetivando analisar a atuação dos atuais programas federais de provisão do livro didático na cidade de João Pessoa, Paraíba, duas escolas localizadas em bairros distintos foram avaliadas no mês de julho de 2009: a Escola Estadual de Ensino Fundamental Dr. João Navarro Filho e a escola CAIC Damásio Franca.

Em ambas as escolas analisadas, a escolha do livro didático foi definida após um consenso entre os professores responsáveis por determinada disciplina. Estes seguem o Guia do Livro Didático, que traz a resenha crítica de livros de diferentes editoras que foram previamente avaliados e aprovados por uma comissão técnica, e por meio deste escolhem dois livros didáticos, um como primeira opção e o outro como segunda. Posteriormente, os próprios diretores das escolas realizam os pedidos.

Quanto à escolha do livro didático foi relatado em ambas as escolas que nem sempre os livros que chegam à escola correspondem àqueles que foram solicitados pelos professores. Este é um sério problema, pois os professores afirmam que um de seus critérios de escolha costuma ser a adequação do livro ao cotidiano de seus alunos. Sendo por isso muitas vezes difícil trabalhar com o outro livro que acaba chegando às escolas.

Outro aspecto importante, também alvo da nossa pesquisa, foi o prazo de entrega dos livros nas escolas. Na primeira delas, a Escola Estadual de Ensino Fundamental Dr. João Navarro Filho, é unânime entre os professores a opinião de que houve uma grande melhora nos últimos anos quanto a entrega dos livros. Segundo estes, há alguns anos os livros sempre chegavam com um grande atraso em relação ao início do ano letivo, havendo vezes em que estes chegaram apenas no início do terceiro bimestre. Porém, atualmente eles estão sendo entregues antes do início das aulas, e distribuídos aos alunos geralmente na primeira semana de aula.

Na segunda escola, a CAIC Damásio Franca, por se tratar de uma escola com ensino fundamental e médio observamos a discrepância entre esses dois níveis de ensino quanto a entrega dos livros didáticos. No nível de ensino fundamental, observamos relato idêntico ao da outra escola. Pudemos ainda observar estantes cheias com os livros excedentes que chegaram à escola, servindo como um acervo de consulta para os alunos. Já no nível de ensino médio, observamos que ainda nem todas as disciplinas são contempladas com os livros didáticos e que destas, a quantidade de livros que chegam não são o suficiente para atender ao número total de alunos. Segundo informações do FNDE, em 2009 seria alcançada a universalização do atendimento ao ensino médio por meio do PNLEM com a distribuição dos livros referentes às disciplinas que ainda não teriam sido

contempladas, mas na escola observamos a ausência dos livros de física. Outro problema observado foi que em uma mesma disciplina, alunos de diferentes turmas receberiam livros didáticos diferentes. E mais, dentro de uma mesma turma existiam alunos com livros diferentes tratando de uma mesma disciplina. Casos como estes dificultam o trabalho do professor que tem no livro de didático um guia de orientação para as suas aulas, segundo os próprios professores.

Com base no observado nessas escolas, notamos realmente o avanço que houve no tocante a distribuição de livros didáticos aos estudantes de ensino fundamental. Não faltam livros a nenhum dos estudantes do nível fundamental das duas escolas investigadas. É fato que o PNLD, por ser um programa mais antigo, já possui bases bem mais sólidas quando comparado ao PNLEM, porém este último vem seguindo seus passos para assim atingir a universalização dos livros a todo o ensino médio.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de alguns problemas, como os supracitados, ainda estarem presentes nos dias atuais, é notável a grande melhora advinda das modificações que ocorreram nos últimos anos nas políticas públicas de provisão para o material didático. Socorrendo populações de baixa renda ou não, o livro é um material didático *sine qua non* para o acompanhamento dos estudos e para propiciar maior segurança ao aluno (Cury, 2009). Além da concretização da distribuição de livros a todos os alunos do ensino fundamental e médio, outros aspectos referentes ao livro didático vêm sendo discutidos visando a melhoria da qualidade deste material importante no processo ensino-aprendizagem. Afinal, é dever do Estado não só garantir o acesso da população à escola como também uma educação de qualidade, a qual não se faz sem os devidos recursos.

AGRADECIMENTOS

À Capes pelo suporte financeiro fornecido aos autores. À professora Surya A. Pombo pelo incentivo para a realização do trabalho. Aos diretores e professores das escolas visitadas pela colaboração e a participação na pesquisa.

JOSÉ ANDERSON FEIJÓ

Mestre em Ciências Biológicas (Zoologia) pela Universidade Federal da Paraíba. Pesquisador do Laboratório de Mastozootologia do Centro de Ciências Exatas e da Natureza da UFPB, com ênfase em Taxonomia e Biogeografia de Mamíferos Neotropicais.

FRANCIANNE MEDEIROS AMORIM

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Biologia Celular e Molecular da Universidade Federal da Paraíba. Tem experiência na área de farmacologia, parasitologia e imunologia de kinetoplastídeos do gênero *Leishmania*.

YARA KATIA SANTOS RODRIGUES

Mestranda do Programa de Pós-graduação em Biologia Celular e Molecular da Universidade Federal da Paraíba. Possui graduação em Ciências Biológicas (bacharelado) pela Universidade Federal da Paraíba (2010) e graduação em Ciências Biológicas (licenciatura plena) pela Universidade Federal da Paraíba (2010). Tem experiência na área de Parasitologia. 20/07/11

REFERÊNCIAS

Cassiano, C. C. F. O mercado do livro didático no Brasil: da criação do Programa Nacional do Livro Didático à entrada do capital internacional espanhol (1985-2007). **Tese de doutorado**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

Cury, C. R. J. **Livro didático como assistência ao estudante**. Diálogo Educacional, Curitiba, 9(26):119-130. 2009.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>> Acesso em: 20 de junho 2009.

Freitag, B., Costa, W. F., Motta, V. R. **O livro didático em questão**. 3 ed. São Paulo: Cortez. 159p. 1997.

Hallewell, L. **O Livro no Brasil**: sua história. São Paulo: T. A. Queiroz. 1985.

Höfling, E. M. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: Em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educação & Sociedade**, ano XXI, nº. 70. 2000.

Hofling, E. M. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

Trigo, M. M. **Programa educação para todos/PEPT**: uma revolução tranqüila, mas necessária. *Em Aberto*. 14(64). 1994.