

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO: CONTEXTO, DECRETO E FUNCIONAMENTO (1985– 1988)

Aline Loretto Garcia

Universidade de Brasília

alinelorettodf@gmail.com

Em 2025, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) completou quarenta anos de institucionalização, consolidando-se como uma das políticas educacionais mais duradouras e abrangentes do Estado brasileiro. Mais do que um marco comemorativo, essa data oferece a oportunidade de revisitar criticamente as condições históricas, políticas e institucionais que presidiram sua criação. Ao garantir o acesso gratuito a livros didáticos a milhões de estudantes da rede pública, o PNLD tornou-se um dos principais instrumentos de materialização do direito à educação e de reorganização das formas de intervenção estatal no campo educacional.

A institucionalização do PNLD deu-se em um momento de transição política, marcado pela passagem da ditadura militar para a Nova República. Segundo Silva (2014), a eleição indireta de Tancredo Neves, sua morte prematura e a posse de José Sarney inauguraram um governo civil que, embora simbolizasse a promessa de redemocratização, carregava consigo permanências significativas do regime autoritário. Nesse contexto, a educação foi reposicionada como eixo estratégico do discurso governamental.

A partir desse novo arranjo político, Marco Maciel assume a pasta da Educação e, em maio de 1985, apresenta o plano *Educação para todos: caminho para a mudança*. O documento afirmava a universalização do ensino fundamental como prioridade nacional e reconhecia a existência de uma profunda dívida social acumulada ao longo da história brasileira. Entre os principais entraves educacionais diagnosticados estavam a baixa produtividade do sistema educacional, a desvalorização do magistério, a inexistência de um fluxo regular de recursos financeiros e, de forma significativa, a carência de materiais didáticos nas escolas públicas, sobretudo nas regiões mais pobres do país (BRASIL, 1985). Vinculado a esse plano, o Decreto nº 91.542, de agosto de 1985, instituiu oficialmente o Programa Nacional do Livro Didático, atribuindo ao Estado a



responsabilidade pela distribuição gratuita de livros aos estudantes da 1ª à 8ª série do ensino fundamental.

A centralidade adquirida pelo PNLD ao longo de sua trajetória contribuiu para a consolidação do livro didático como objeto de investigação acadêmica no Brasil. Como aponta Bittencourt (2011), a partir da década de 1990 observa-se um crescimento expressivo das pesquisas sobre o livro escolar, ampliando enfoques teóricos e metodológicos e compreendendo-o simultaneamente como objeto pedagógico, cultural e econômico. Nesse campo de estudos, merece destaque a tese de Munakata (1997), que mostrou a atuação dos diferentes agentes envolvidos na produção de livros didáticos e paradidáticos, demonstrando como aspectos técnicos e editoriais se articulam a condicionantes políticos. De modo complementar, Cassiano (2007) analisou a conformação do mercado do livro didático no Brasil, mostrando como o PNLD transformou o Estado em um dos maiores compradores de livros escolares do mundo, atraindo grupos editoriais internacionais e reconfigurando as relações entre política pública e mercado. Contudo, apesar da qualidade dessa produção, permanecem escassos os estudos dedicados ao processo de institucionalização do PNLD e às características que marcaram seus anos iniciais. Essa lacuna limita a compreensão das tensões, escolhas e debates inscritos em sua origem, muitos dos quais seguem estruturando sua trajetória posterior.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o processo de institucionalização do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) entre os anos de 1985 e 1988, período que se estende desde sua criação formal até sua incorporação como preceito constitucional. Como objetivos específicos, busca-se: contextualizar a criação do PNLD no cenário político da Nova República; examinar as diretrizes iniciais do programa à luz do plano Educação para todos: caminho para a mudança; e analisar o arcabouço normativo que estruturou o programa, com destaque para o Decreto nº 91.542/1985

Do ponto de vista teórico, este estudo apoia-se em contribuições da história política da transição democrática e dos estudos críticos sobre políticas educacionais. Considera análises que entendem a transição brasileira como um processo pactuado e ambíguo, no qual as promessas de democratização conviveram com a permanência de estruturas autoritárias (O'Donnell; Schmitter, 1988; Fernandes, 1986), e dialoga, também,



com autores que concebem as políticas educacionais como construções históricas marcadas por disputas, redes de atores e estratégias de legitimação do Estado (Höfling, 2001; Ball, 1994; Silva, 2014).

Parte-se da hipótese de que o PNLD foi atravessado, desde sua origem, por ambivalências constitutivas. De um lado, respondeu a demandas históricas do sistema educacional brasileiro, como a ampliação do acesso ao livro didático, a gratuidade, a reutilização dos materiais e a participação dos professores na escolha das obras. De outro, foi mobilizado como instrumento simbólico de legitimação do novo regime democrático, no qual a educação passou a operar como linguagem privilegiada de justiça social e como elemento de reconstrução da presença do Estado no campo social.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza histórico-documental, fundamentada na análise de fontes primárias e secundárias. O corpus documental é composto por legislação educacional, discursos ministeriais, relatórios técnicos da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), manuais de orientação enviados às escolas e dados estatísticos relativos à aquisição e distribuição de livros didáticos no período.

A análise mostrou que a criação do PNLD dialogou tanto com debates internos quanto com recomendações internacionais sobre políticas de livros didáticos para países em desenvolvimento, formuladas por organismos como a Unesco e o Banco Mundial. Esses documentos enfatizavam problemas recorrentes relacionados à qualidade pedagógica, à dependência editorial, à logística de distribuição e à sustentabilidade financeira dos programas para livros didáticos. Tais diagnósticos encontram ressonância nos estudos conduzidos pela FAE desde o início da década de 1980, que já apontavam a necessidade de ampliar a participação docente, definir critérios mínimos de qualidade e reorganizar os sistemas de aquisição e distribuição dos livros didáticos.

Na dimensão jurídica, o Decreto nº 91.542/1985 apresentou avanços, como a reutilização dos livros, a descentralização da escolha para os professores e a ampliação do alcance da política para todo o ensino fundamental. Na prática, entretanto, a implementação do programa revelou fragilidades importantes. A ausência de dispositivos legais claros que garantissem fontes estáveis de financiamento tornou o PNLD dependente de negociações orçamentárias anuais, impactando diretamente a quantidade de livros adquiridos e distribuídos ao longo do período. Os dados indicam crescimento



expressivo entre 1986 e 1987, seguido por queda acentuada em 1988, em meio à crise econômica e à instabilidade fiscal.

Conclui-se que a institucionalização do PNLD deve ser compreendida como parte de um movimento mais amplo de reorganização do Estado no contexto da Nova República. Ao mesmo tempo em que ampliou o acesso ao livro didático e reconheceu sua centralidade para a permanência escolar, o programa foi mobilizado como instrumento simbólico de afirmação do novo regime democrático. As tensões inaugurais observadas em seus primeiros anos, especialmente aquelas relacionadas à qualidade pedagógica dos livros didáticos, à autonomia docente e à estabilidade do financiamento, não apenas marcaram sua trajetória posterior, como permanecem estruturando os debates contemporâneos sobre a política do livro didático no Brasil.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes. Produção didática de História: trajetórias de pesquisas. *Revista de História*, São Paulo, n. 165, p. 163–182, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Educação para todos: caminho para a mudança*. Brasília: MEC, 1985.

BRASIL. Decreto nº 91.542, de 19 de agosto de 1985. Institui o Programa Nacional do Livro Didático. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 20 ago. 1985.

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)*. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007

FERNANDES, Florestan. *A Nova República?* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30–41, 2001.



MUNAKATA, Kazumi. *Produzindo livros didáticos e paradidáticos*. 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. *Transições do regime autoritário: conclusões provisórias sobre democracias incertas*. São Paulo: Vértice, 1988.

SILVA, Antônia Almeida. Estado e “conversão” democrática: legados da Nova República para as políticas educacionais nos anos 1990. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 127, p. 251–268, 2014.

