Revista Científica
Novas Configurações
-Diálogos Plurais

PNLD: HISTÓRIA, AVANÇOS E DESAFIOS NA EDUCAÇAO BRASILEIRA

PNLD: HISTORY, ADVANCES AND CHALLENGES IN BRAZILIAN EDUCATION

PNLD: HISTORIA, AVANCES Y DESAFÍOS EN LA EDUCACIÓN BRASILEÑA

Data de submissão: 14/06/2026 **Data de publicação**: 14/07/2026

Robson Roney Bernardo
Instituição: Universidade Federal do Rio de Janeiro

RESUMO
O artigo analisa a trajetória histórica, os avanços e os desafios do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no contexto da educação brasileira. Criado oficialmente em 1985, após diversas iniciativas anteriores desde a década de 1930, o PNLD consolidou-se como uma das mais duradouras políticas públicas voltadas à democratização do acesso ao conhecimento. O texto destaca a evolução institucional do programa, desde o Instituto Nacional do Livro até a incorporação pelo MEC, e a ampliação progressiva de sua abrangência, incluindo o ensino médio e a introdução de recursos digitais. O artigo enfatiza os critérios de avaliação estabelecidos pelo MEC, que buscam eliminar preconceitos, erros conceituais e práticas discriminatórias, garantindo alinhamento com a BNCC e diretrizes nacionais. Contudo, persistem críticas relacionadas à autonomia docente, à fragmentação dos conteúdos especialmente nas Ciências da Natureza e à padronização excessiva, que limita a diversidade cultural e pedagógica. Entre os benefícios, destacam-se a distribuição gratuita de livros, a padronização curricular e o apoio à formação docente. Entre as limitações, sobressaem a dependência dos materiais, falhas conceituais e desigualdade na implementação tecnológica. A conclusão aponta que o futuro do PNLD dependerá da capacidade de equilibrar democratização do acesso e liberdade pedagógica, ampliando a participação dos professores na elaboração e avaliação dos materiais, de modo a assegurar qualidade, inclusão e reflexão crítica no processo educacional.

Palavras-chave: PNLD. Educação Brasileira. Autonomia Docente. Democratização do Ensino.

ABSTRACT
This article analyzes the historical trajectory, advances, and challenges of the National Textbook Program (PNLD) in Brazilian education. Officially created in 1985, after earlier initiatives dating back to the 1930s, the PNLD is one of the longest-lasting public policies aimed at democratizing access to knowledge. The text outlines the program's institutional evolution, from the National Book Institute to its incorporation by the Ministry of Education (MEC), and its expansion to secondary education and digital resources. It highlights the MEC's evaluation criteria, which seek to eliminate biases, conceptual errors, and discriminatory practices, while aligning materials with the National Common Core Curriculum (BNCC) and national guidelines. However, criticisms remain regarding teacher autonomy, content fragmentation, especially in Natural Sciences, and excessive standardization, which limits cultural and pedagogical diversity. The benefits include free book distribution, curricular standardization, and support for teacher training. The limitations include dependence on materials, conceptual flaws, and unequal technological implementation. The conclusion states that the PNLD's

future depends on balancing access, democratization, and pedagogical freedom, and on expanding teacher participation in the development and evaluation of materials to ensure quality, inclusion, and critical reflection in education.

Keywords: PNLD. Brazilian Education. Teacher Autonomy. Democratization of Education.

RESUMEN

Este artículo analiza la trayectoria histórica, los avances y los desafíos del Programa Nacional del Libro Didáctico (PNLD) en el contexto de la educación brasileña. Creado oficialmente en 1985, tras diversas iniciativas anteriores desde la década de 1930, el PNLD se ha consolidado como una de las políticas públicas más duraderas orientadas a la democratización del acceso al conocimiento. El texto destaca la evolución institucional del programa, desde el Instituto Nacional del Libro hasta su incorporación por el Ministerio de Educación (MEC), y la expansión progresiva de su alcance, incluyendo la educación secundaria y la introducción de recursos digitales. El artículo enfatiza los criterios de evaluación establecidos por el MEC, que buscan eliminar sesgos, errores conceptuales y prácticas discriminatorias, garantizando alineación con la Base Nacional Común Curricular (BNCC) y directrices nacionales. Sin embargo, persisten críticas relacionadas con la autonomía docente, la fragmentación de contenidos, especialmente en Ciencias Naturales, y la estandarización excesiva, que limita la diversidad cultural y pedagógica. Entre los beneficios destacan la distribución gratuita de libros, la estandarización curricular y el apoyo a la formación docente. Entre las limitaciones se encuentran la dependencia de materiales, errores conceptuales y desigualdad en la implementación tecnológica. La conclusión señala que el futuro del PNLD dependerá de la capacidad de equilibrar la democratización del acceso y la libertad pedagógica, ampliando la participación de los docentes en la elaboración y evaluación de materiales, para asegurar calidad, inclusión y reflexión crítica en el proceso educativo.

Palabras clave: PNLD. Educación Brasileña. Autonomía Docente. Democratización de la Educación.

1 INTRODUÇÃO

Programa de Mestrado Profissional em Formação em Ciências para Professores (Proficiências) do Campus Duque de Caxias – UFRJ. Campus UFRJ-Duque de Caxias Prof. Geraldo Cidade, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rodovia Washington Luiz, km 105. 25240-005, Duque de Caxias, RJ, Brazil.

1.1 HISTÓRICO E CRIAÇÃO DO PNLD

O Programa Nacional do Livro Didático teve origem na época do governo Vargas (1929) com a criação do Instituto Nacional do Livro (INL), órgão específico para legislar sobre políticas do livro didático teve início efetivo em 1934 com viés de incentivo ä leitura (DI GIORGI *et al*.,2014). O programa foi alterado diversas vezes com diferentes nomenclaturas e formatos. Em 1938, Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD) estabelece a primeira política nacional de legislação para tratar da produção, do controle e da circulação dessas obras no país (DI GIORGI *et al*.,2014). Cada edição apresenta longa duração, o que evidencia dificuldades de adaptação às mudanças curriculares e tecnológicas, de renovações de currículos, tecnologias e os programas de ensino (SILVA,2012). Na década de sessenta, os livros passaram a serem escritos por professores especializados nas áreas uma vez que muitas vezes eles não eram escritos pelos professores nem com a especialização da área requerida. A partir de 1971, o INL passa a desenvolver o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF) com atribuições administrativas e gerenciamento de fomentos e recursos financeiros. Em 1976, a partir do INL foi criada a Fundação Nacional do Material Escolar (FENAME), que se tornou responsável pela execução do PLIDEF. A partir desse momento, o governo iniciou a compra dos livros com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e com as contribuições dos Estados (DI GIORGI *et al*.,2014). No ano de 1983 foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) absorvendo vários órgãos vinculados à Ministério da Educação (MEC) e o Programa do Livro Didático (Plid) foi incorporado à FAE. No ano de 1984 o MEC passa a ser comprador dos livros produzidos pelo Plid (HÖFLING,2000). No Decreto nº 91.542, de 19/8/85 apresentou várias mudanças como: a indicação do livro didático pelos professores; a reutilização do livro, extensão da oferta aos alunos 1ª e 2ª série das escolas públicas e comunitárias e fim da participação financeira dos estados passando o controle do processo decisório para a FAE e garantindo o critério de escolha do livro pelos professores (BRASIL, 2012). O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi efetivamente criado em 1985 (Decreto nº 91.542, de 19/8/85) substituindo o PLIDEF e em 1993-1994 foram definidos critérios de avaliação dos livros didáticos. O PNLD é uma resposta do Estado à política educacional implementada pelo Estado a partir da demanda da Constituição Federal de 1988 (HÖFLING,2000). Além disso, pela constituição federal de 1988, o Estado Brasileiro é responsável pelo transporte escolar, alimentação e a implementação distribuição

gratuita e fornecimento do material didático. O objetivo deste artigo é discutir a importância e os desafios do PNLD e o futuro deste no cenário da educação brasileira (Figura 1).

Figura 1. Linha do tempo da criação do PNLD



Fonte: Elaborada pelos autores

1.2 SISTEMA DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA E PNLD

Na verdade, se observarmos a questão da educação no Brasil no que concerne o sistema de educação básica, há uma evolução no sistema como a ampliação do acesso, aumento da permanência, o crescimento do número de alunos concluintes, elevação nos níveis de escolaridade da população e ao aumento de políticas públicas (programas, planos, leis, diretrizes e propostas de estratégias) para melhorar a qualidade da educação nacional (Dos Santos, 2013). Entretanto apesar dos avanços o brasil se depara com inúmeros problemas contemporâneos que desafiam uam educação de qualidade e equitativa (Galindo, 2013). Em relação ao PNL, no início dos anos 90, houve a primeira preocupação com a qualidade dos livros e em 1993 uma comissão formada de avaliação estabeleceu como critério

de eliminação, os livros que contivessem preconceitos de qualquer natureza e erros conceituais na área disciplinar. Em 1996 começou a avaliação pedagógica dos livros inscritos ao PNLD lançando bases ainda utilizadas no programa atual. O MEC elaborou o *Guia de Livros Didáticos*, composto pelas resenhas das coleções consideradas aprovadas pela comissão. OMEC estabeleceu uma série de critérios como não veicular preconceitos de condição social, regional, étnico-racial, de gênero, de orientação sexual ou de linguagem, assim como qualquer outra forma de discriminação ou de violação de direitos ou ainda de fazer doutrinação religiosa ou política, desrespeitando o caráter laico e autônomo do ensino público como também não utilizar o material escolar como veículo de publicidade ou de difusão de marcas, produtos ou serviços comerciais. Em 2000, os dicionários de Língua Portuguesa foram inseridos no programa e partir de 2005 passou a fornecer os acervos de dicionários a todas as escolas de ensino fundamental e o ensino médio passou a ser atendido pelo PNLD em 2011.Houve evolução nos livros em 2012, com recursos digitais, simuladores, mídias. O PNLD se tornou acessível a todos estudantes de escolas públicas brasileiras e se tornou um objeto do Estado Brasileiro (SILVA, 2012). Atualmente o PNLD pode ser sistematizado várias etapas desde a inscrição das editoras até especificações técnicas inclusive como a qualidade do papel através dos editais realizados pelo MEC.

2 DESAFIOS DO PNLD

Os governos federais têm buscado ampliar e democratizar o acesso à educação, e os livros distribuídos pelo PNLD são uma das principais ferramentas desse processo. Ainda assim, o programa recebe diversas críticas como a falta de autonomia do professor, o conteúdo ideológico dos livros, erros conceituais, especificidade destes materiais. A questão que o PNLD limita a liberdade de escolha, já que as escolas precisam selecionar obras dentro de um catálogo previamente aprovado pelo MEC. Isso reduz a possibilidade de adequar os materiais às realidades locais e às metodologias próprias de cada docente (Quadro1). Por outro lado, diversos professores utilizam o PNLD como fonte de consulta e formação dos professores (SILVA, 2012). Essa fragmentação dos conteúdos torna-se ainda mais evidente quando confrontada com as orientações da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Ao redistribuir os objetos de conhecimento ligados à Física e à Química, a BNCC reforça a necessidade de uma abordagem integrada das Ciências da Natureza (De LIMA, 2024). No entanto, os livros do PNLD continuam a apresentar conteúdos de forma compartimentada, contrariando diretamente as recomendações dos documentos orientadores.

da Natureza, que engloba temas de diversos campos do conhecimento, como Biologia, Química, Física e Geociências (DE LIMA, 2024; Gramowski; Delizoicov; Maestrelli, 2017). Esses livros, muitas vezes, seguiam a estrutura compartimentada das diversas disciplinas acadêmicas, contrariando as recomendações dos documentos orientadores comoa BNCC. Entre os diversos critérios

usados na seleção dos livros didáticos pelo PNLD, nenhum deles abordou de forma clara, direta e objetiva essa questão da fragmentação dos conteúdos (DE LIMA, 2024;Gramowski; Delizoicov; Maestrelli, 2017).

Quadro 1. Comparação entre benefícios e limitações do PNLD

Aspectos	Benefícios	Limitações/Críticas
Democratização do acesso	Distribuição gratuita de livros para milhões de estudantes em escolas públicas.	Não garante diversidade cultural e regional nos materiais.
Autonomia docente	Professores podem indicar livros dentro do catálogo oficial.	Catálogo restrito limita escolhas e metodologias próprias.
Qualidade dos materiais	Critérios de avaliação eliminam obras com preconceitos ou erros conceituais.	Persistem falhas conceituais e fragmentação dos conteúdos, especialmente em Ciências.
Padronização curricular	Alinhamento com a BNCC e diretrizes nacionais.	Padronização excessiva reduz pluralidade pedagógica e invisibiliza especificidades locais.
Formação docente	Livros podem servir como fonte de consulta e apoio para professores.	Dependência dos materiais pode limitar práticas inovadoras e críticas.
Evolução tecnológica	Inclusão de recursos digitais, simuladores e mídias desde 2012.	Implementação desigual; muitas escolas não têm infraestrutura para aproveitar plenamente.

Fonte: Elaboração própria

3 CONCLUSÃO

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) representa uma das mais duradouras e abrangentes políticas públicas educacionais do Brasil, consolidando-se como instrumento essencial para a democratização do acesso ao conhecimento. Desde sua criação, o programa tem buscado atender às demandas de um sistema educacional em constante transformação, ampliando o alcance dos materiais didáticos e promovendo a inclusão escolar (DI GIORGI *et al*., 2014; HÖFLING, 2000).

Contudo, apesar dos avanços, persistem desafios estruturais e pedagógicos. A questão da autonomia docente conecta-se diretamente à padronização curricular estabelecida pelos editais e reforçada pela BNCC. Essa padronização, embora busque uniformizar práticas, acaba por limitar a liberdade de escolha e a adequação dos conteúdos às realidades locais (SILVA, 2012; DE LIMA, 2024). Além disso, questões como fragmentação dos conteúdos, erros conceituais e ausência de temas críticos revelam lacunas que comprometem a efetividade pedagógica do programa (GRAMOWSKI; DELIZOICOV; MAESTRELLI, 2017). Assim, o futuro do PNLD dependerá da capacidade do Estado e dos educadores de equilibrar a democratização do acesso com a liberdade pedagógica. Esse equilíbrio exige superar a fragmentação dos conteúdos e a padronização excessiva, especialmente frente às orientações da BNCC, garantindo que os livros didáticos sejam instrumentos de ensino, reflexão crítica e transformação social. A consolidação de políticas que ampliem a participação docente na elaboração

e avaliação dos materiais é fundamental para que o PNLD continue sendo um marco de inclusão e qualidade na educação brasileira. Recomenda-se ampliar a participação docente nos processos de elaboração e avaliação dos materiais, garantindo maior adequação às realidades locais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *ProgramaNacionaldoLivroDidático(PNLD)* 2012.Disponívelem: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=668&id=12391&option=c om_content&view=article>. Acesso em:22 de maio de 2026.

DE LIMA, S.G. **Matéria e Energia: Um e-book de ciencias como recurso didatico para os anos finais do ensino fundamental**. 2024. 146f. Tese (Mestrado em Proficiências) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2024.

DI GIORGI, C. A. G. *et al*. Uma proposta de aperfeiçoamento do PNLD como política pública: o livro didático como capital cultural do aluno/família. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 22, n. 85, p. 1027-1056, 2014.

DOS SANTOS, J. B. Avanços e desafios da Educação Brasileira na atualidade: uma reflexão a partir das Contribuições de Hannoun e a Educação Infantil como aposta Enactante. **In: XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**, Recife. ANAIS (Cadernos ANPAE), Recife. 2013. v. I. p. 1-14. Disponívelem: https://anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/JoedsonBritodosSantos- ComunicacaoOral-

GALINDO, F. R. Avanços e Desafios na Oferta de Educação Básica com Qualidade no Brasil. **XI Encontro de Pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Educação**. Currículo: tempos, espaços e contextos – 2013. Disponível em: https://www4.pucsp.br/webcurriculo/edicoes_anteriores/encontro-

GRAMOWSKI, V. B.; DELIZOICOV, N. C.; MAESTRELLI, S. R. P. O PNLD e os Guias dos Livros Didáticos de Ciências (1999 - 2014): uma análise possível. **Ensaio Pesquisa em Educação em Ciências (Belo Horizonte)**, v. 19, p; e2571, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1983-21172017190110%20.

HÖFLING, E. de M. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educação & Sociedade**, ano 21, n. 70, abr., 2000, p. 159-170.

SILVA, M. A. A fetichização do livro didático no Brasil. **Educação e Realidade,** Porto Alegre, v. 37, n. 3, p. 803-821. set./dez. 2012.