

## **O FINANCIAMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO EM UM PERÍODO DE CRISE NA EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE ENTRE 2019-2022.**

Aline Loretto Garcia – Universidade de Brasília – [alinelorettodf@gmail.com](mailto:alinelorettodf@gmail.com)

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi instituído em 1985 por meio do Decreto-Lei nº 91.542. Esse decreto determinava que era responsabilidade do Estado brasileiro fornecer livros didáticos a todos os alunos da 1ª à 4ª série do ensino fundamental nas escolas públicas do país, com ênfase especial nas disciplinas de comunicação, expressão e matemática. Com a promulgação da Constituição de 1988, o PNLD passou a desempenhar um papel estratégico no fornecimento de livro didático aos estudantes, tornando-se um meio pelo qual o Estado brasileiro cumpre um preceito constitucional.

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) ampliou consideravelmente seu alcance ao longo dos anos. Em 2003, foi criado o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), marcando a inclusão desse nível de ensino na Educação Básica e garantindo livros didáticos para as três séries do Ensino Médio. Mais recentemente, em 2022, o primeiro edital voltado exclusivamente à Educação Infantil permitiu a distribuição de livros para crianças de 3 a 5 anos, ampliando ainda mais o alcance do PNLD.

Earp e Kornis (2005), ao examinarem as aquisições de materiais didáticos em 19 países, classificaram o governo brasileiro como o terceiro maior comprador mundial de livros didáticos, posicionando-se atrás apenas da China e dos Estados Unidos, que lideram as compras institucionais.

Com base no cenário delineado, e da magnitude que assumiu o financiamento do PNLD, em escala global, este estudo realiza uma análise do financiamento do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) pelo governo brasileiro no período de 2019 a 2022, correspondente à gestão presidencial de Jair Messias Bolsonaro. O objetivo é identificar padrões e possíveis rupturas no processo de financiamento e aquisição de livros didáticos nesse intervalo. A pesquisa é guiada por uma questão central: o PNLD, enquanto uma instituição consolidada ao longo de décadas, preservou sua estabilidade durante o período analisado ou sofreu descontinuidades significativas?

A literatura educacional identifica no período analisado um forte corte de recursos para a educação, reforçado por políticas neoliberais e privatizações. Para Fernando Abrucio (2021), a gestão "bolsonarista" buscou reverter avanços institucionais e epistemológicos consolidados após a Constituição de 1988.

Alguns pesquisadores, como Taffarel e Neves (2019) analisam como o governo Bolsonaro interpreta a educação como um serviço, e não como um direito, promovendo políticas que favorecem sua privatização. Essa abordagem aponta para uma redução do papel do Estado na garantia de serviços educacionais, transferindo essa responsabilidade ao setor privado.

A análise dos gastos públicos com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi conduzida com base na reflexão sobre a quantidade de livros adquiridos no período de 2019 a 2022, bem como nos valores nominais e reais desembolsados para a aquisição do material didático. Posteriormente, foi realizada uma comparação entre esses dados e os relativos aos quatro anos anteriores, permitindo identificar variações e tendências no financiamento do programa.

As fontes utilizadas incluíram dados disponíveis no site do FNDE, além de portarias, resoluções e literatura especializada que abordem o tema. A metodologia empregada para analisar os gastos globais do programa ao longo dos anos em estudo, assim como os valores unitários dos livros adquiridos em relação aos dados constantes nas tabelas, terá como base valores nominais. Quando necessário, esses valores foram posteriormente deflacionados utilizando os dados do Banco Central, tendo como referência os valores reais de janeiro de 2024.

A Tabela 1 apresenta os gastos públicos destinados a esses materiais educacionais, bem como a quantidade de livros adquiridos no período entre 2019-2022.

A análise da tabela revela que 2019 apresentou a menor aquisição de livros pelo PNLD. Contudo, ao corrigir os valores nominais pelo IPCA (janeiro de 2024), observa-se que 2019 não foi o ano de menor gasto real. Isso reflete práticas normativas do PNLD, regidas pela Lei nº 8.666/93, sob modalidade de inexigibilidade de licitação, permitindo compras diretas com editoras, conforme a Lei de Direitos Autorais, com valores negociados individualmente.

Em 2021, verificou-se o segundo menor volume de aquisições e aporte financeiro no programa. Em contraste, 2022 destacou-se por um aumento expressivo na quantidade de livros

e nos investimentos, impulsionado pela inclusão de materiais para a Educação Infantil, ampliando significativamente o alcance do PNLD. Em termos nominais e reais, o investimento no programa manteve-se acima de 1 bilhão de reais durante todo o período analisado.

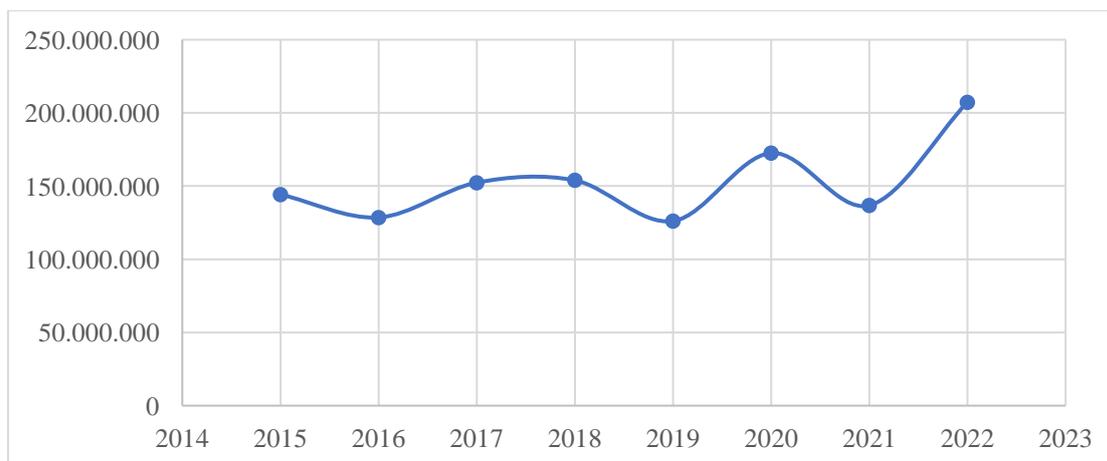
**Tabela 1:** Quantidade de livros adquiridos e investimentos públicos realizados no PNLD – Série histórica 2019-2022.

Ano do PNLD	Total de exemplares	Valores nominais de aquisição (R\$)	Valores reais de aquisição (R\$) <sup>1</sup>
2019	126.099.033	1.102.025.625,17	1.469.556.130,28
2020	172.571.931	1.390.021.035,55	1.777.077.674,98
2021	136.832.401	1.172.736.857,21	1.434.489.026,44
2022	207.299.699	1.820.548.793,77	2.023.323.521,02

Fonte: Site do FNDE, 2023. Valores reais com base em janeiro de 2024. 1: Valores corrigidos.

Já o Gráfico 1 delinea a quantidade de livros adquiridos pelo PNLD ao longo do período abrangente de 2015 a 2022, englobando os governos de Bolsonaro, Temer e os dois últimos anos da gestão de Dilma. Entre os anos de 2015 e 2021, observa-se uma média anual de 145 milhões de livros adquiridos, ressaltando a estabilidade dessa métrica ao longo desse intervalo temporal. Contudo, em 2022, destaca-se um aumento de 43% na quantidade de livros adquiridos. Esse fenômeno encontra explicação na ampliação da cobertura do PNLD durante o período, que passou a abarcar o fornecimento de materiais pedagógicos destinados à Educação Infantil, como previamente destacado.

**Gráfico 1:** Quantidade de livros adquiridos pelo PNLD no período entre 2014-2022



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base no site do FNDE, abril de 2024.

Quanto ao Gráfico 2, o qual representa os valores despendidos pelo PNLD ao longo do período analisado, é perceptível que, apesar de consistentemente ultrapassarem a marca de 1 bilhão de reais, após a correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE) de janeiro de 2024, há uma oscilação anual nos valores gastos. Tal variação pode ser atribuída à natureza cíclica da organização do PNLD, em que a realização de compras integrais para um determinado segmento de ensino não se verifica anualmente.

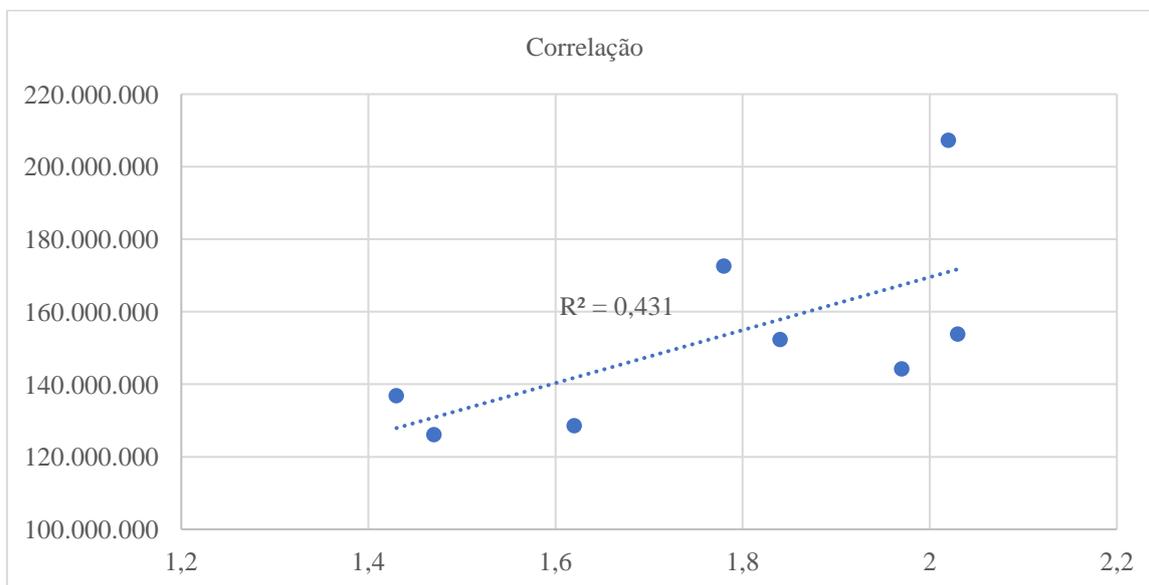
**Gráfico 2:** Valores investidos no PNLD no período entre 2014-2022



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em dados do site do FNDE, abril de 2024. Valores corrigidos pelo IPCA-IBGE para janeiro de 2024 BCB através da Calculadora do Cidadão.

O Gráfico 3 mostra a correlação entre os valores investidos no PNLD, em bilhões de reais, e a quantidade de livros adquiridos entre 2015 e 2022. O resultado evidencia uma correlação entre os gastos públicos e a quantidade de livros adquiridos, com um coeficiente de determinação ( $R^2$ ) de 0,431. A linha de tendência ascendente reforça a relação positiva: à medida que o investimento aumenta, a quantidade de livros adquiridos também tende a crescer. No entanto, a dispersão dos pontos ao redor da linha de tendência sugere a presença de fatores adicionais que afetam essa relação. Esses fatores podem incluir variáveis como a eficiência na execução do programa, flutuações nos preços dos livros e mudanças nas políticas educacionais ao longo dos anos.

**Gráfico 3:** Correlação entre valores investidos no PNLD e livros adquiridos entre 2015-2022



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em dados do site do FNDE, abril de 2024. Os valores em reais, que estão no eixo X, foram corrigidos pelo IPCA-IBGE para janeiro de 2024 BCB através da Calculadora do Cidadão.

A análise dos dados revela que o investimento no PNLD manteve-se consistentemente acima de 1 bilhão de reais ao ano no período estudado. Observamos uma estabilidade na aquisição anual de cerca de 145 milhões de livros entre 2019 e 2021, semelhante aos quatro anos anteriores, com um aumento de 43% em 2022. Esse salto, mesmo em meio a uma crise educacional, levanta questões sobre os fatores que sustentaram a quantidade de livros adquiridos e o crescimento em 2022. Nossa hipótese se direciona à solidez da estrutura institucional do PNLD, desenvolvida ao longo do tempo. Tal solidez, conjugada à participação de diversos setores da sociedade, incluindo educadores, gestores educacionais e editoras, desempenhou um papel preponderante na preservação substancial do financiamento do programa, apesar das adversidades enfrentadas no panorama educacional. Em outras palavras, o institucionalismo do programa foi capaz de garantir a continuidade de seu financiamento durante o período analisado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Bolsonarismo e educação: Quando a meta é desconstruir uma política pública. *Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política*, p. 255-270, 2021.

EARP, Fábio Sá.; Kornis, George. *A economia do livro: a crise atual e uma proposta de política*. Rio de Janeiro: BNDES, 2005.

FNDE. Dados estatísticos. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/livro-didatico/dados-estatisticos>. Acesso em 20 abr. 2024.

Presidente da República. Decreto n.º 91.542. 19 ago. 1985. *Diário Oficial*, p. 12178, seção I. 1985.

TAFFAREL, Celi Nelza Zülke; NEVES, Márcia Luzia Cardoso. Tendências da educação frente à correlação de forças na luta de classes: uma análise do governo Bolsonaro na perspectiva educacional. *Estudos IAT*, v. 4, n. 2, p. 310-329, 2019.