

O PROCESSO DE FINANCIAMENTO DO PROGRAMA DO LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL NO PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 2004-2023.

Aline Loretto Garcia, Universidade de Brasília – alineloretto@gmail.com .

Adriana Almeida Sales de Melo, Universidade de Brasília– adrianasalesdemelo@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 do 1º ao 8º ano do ensino fundamental nas escolas públicas do país, com ênfase especial nas disciplinas de comunicação e expressão e matemática. Com a promulgação da Constituição de 1988, o PNLD, como enfatizado por Höfling (2000), passou a desempenhar um papel estratégico no fornecimento de material didático aos estudantes, tornando-se um meio pelo qual o Estado brasileiro cumpre um preceito constitucional. Isso ocorre porque a Constituição de 1988 estabelece que "o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...) atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (art. 208).

Ao longo dos anos, o PNLD ampliou consideravelmente sua atuação, passando a fornecer não apenas livros de matemática e português para o Ensino Fundamental, mas também materiais didáticos de diversas disciplinas para o Ensino Infantil, Fundamental e Médio. Earn e Kornis (2005), ao analisarem as aquisições de materiais didáticos em 19 países, classificaram o governo brasileiro como o terceiro maior comprador mundial de livros didáticos, ficando atrás apenas da China e dos Estados Unidos, que ocupam as primeiras posições em relação às compras institucionais.

Em 2023, de acordo com dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o programa atendeu a um grande número de alunos distribuindo mais de 102 milhões de exemplares de livros didáticos, representando um investimento de mais de 1 bilhão de reais pelos cofres públicos. É notável que um programa de tão grande impacto tenha despertado o interesse dos pesquisadores. Desde a década de 1980, acadêmicos brasileiros começaram a se dedicar ao estudo do livro didático como um campo de conhecimento, tornando-se uma das áreas mais promissoras no âmbito da educação. No entanto, é raro encontrar estudos que abordem aspectos relacionados ao financiamento do programa.

Com o propósito de contribuir para a discussão sobre o processo do gasto público com o livro didático no Brasil, este trabalho tem como objetivo principal analisar o aspecto jurídico-institucional do financiamento do programa do livro didático no Brasil no período de 2003 a 2024. Especificamente, buscarei compreender os valores disponíveis para gastos no programa durante esse período, assim como os valores efetivamente executados, os gastos reais e nominais dos livros adquiridos, e identificar as editoras que mais venderam livros didáticos nesse intervalo.

Para trazer elementos para a discussão, é relevante destacar que, desde a Resolução número 6 de 13 de julho de 1993, os recursos utilizados na execução do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) provêm do salário educação.

Conforme Carvalho (2016), a contribuição do salário educação é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor pago das remunerações pelas empresas aos segurados empregados. Essa contribuição é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e pelo Ministério da Fazenda (RFB/MF). Carvalho também explica que a distribuição do salário educação ocorre da seguinte maneira: 90% da arrecadação em cada estado membro e no Distrito Federal são repartidos em cotas federal, estadual e municipal. Um terço da cota federal é destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com o objetivo de reduzir desníveis socioeducacionais entre municípios e estados membros, sendo aplicado no financiamento de programas voltados para a educação, incluindo a execução do Programa Nacional do Livro Didático.

Compete ao FNDE, entre outras responsabilidades, na execução do PNLD, organizar e apoiar a inscrição de obras e dos titulares de direito autoral ou de edição, analisar a documentação e proceder à habilitação dos titulares de direito autoral ou de edição, realizar a negociação de preços e formalizar os contratos de aquisição, bem como acompanhar a distribuição das obras.

Diante dos elementos mencionados acima, acreditamos que o melhor referencial teórico para os propósitos da análise são as reflexões de Pierre Bourdieu(1998), para quem, por meio de políticas públicas, o Estado pode reproduzir ideias, valores e práticas, fortalecendo as estruturas sociais, hierarquias e desigualdades entre grupos e classes. Isso implica que as políticas adotadas pelo Estado podem contribuir para a manutenção do status quo e para a perpetuação das diferenças sociais existentes na sociedade. No entanto, é importante considerar que as políticas públicas também podem ser arenas de disputa entre

grupos/classes, sendo utilizadas tanto como instrumentos para manter as estruturas sociais quanto para transformá-las.

Dessa forma, é crucial analisar o processo de financiamento das políticas públicas relacionadas aos livros didáticos no Brasil, compreendendo quais grupos estão em disputa e quais estruturas sociais desejam perpetuar ou transformar, observando como o campo educacional em um programa público de financiamento do livro didático pode ser influenciado pelo campo econômico, por meio da pressão exercida pelas editoras de livros didáticos, conforme destacado por Melo (2018) em sua dissertação de mestrado sobre o PNLD.

A escolha da periodização neste trabalho está vinculada ao fato de os dados relativos ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), terem início no ano de 2004, correspondente ao primeiro governo de Lula. Esse ponto acaba por delimitar a periodicidade da pesquisa. Além dos dados disponíveis no site do FNDE, utilizarei portarias e resoluções relacionadas ao financiamento do programa, bem como a literatura especializada sobre o tema como fontes de pesquisa.

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, utilizará valores nominais. Quando necessário, esses valores serão posteriormente deflacionados utilizando os dados do Banco Central, tendo como referência os valores reais de dezembro de 2023.

Ao final, pretendemos oferecer novos elementos para enriquecer a discussão sobre o financiamento do livro didático no Brasil, um programa de extrema importância que possibilita o acesso dos alunos a esses materiais educacionais. Em diversos casos, esse livro representa a única obra que o estudante terá ao longo de sua vida.

Referencias Bibliográficas

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.
Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Decreto-lei Nº 91.542, de 18 de agosto de 1985. Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 20 ago. 1985.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros**. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL; Nara Pimentel (Orgs). Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99-134.

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

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Dados estatísticos – Fundo Nacional de desenvolvimento à Educação**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos/>. Acesso em: 14 jan. 2023.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Notas para discussão quanto à implantação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 70, p.159 -170, 2000.

MELO, Paula Mara de. **A estrutura do Programa Nacional do Livro Didático (1995-2016): Estado, mercado editorial, sociedade civil e a construção do consenso hegemônico sobre o livro didático no Brasil**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

Resolução FNDE n.6, de 13 de julho de 1993. Destina recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação- FNDE, para aquisição de livros didáticos para os alunos da rede pública de ensino fundamental.