

DOI: 10.46943/XI.CONEDU.2025.GT21.038

DA EXPANSÃO AOS DESAFIOS: A POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO NO BRASIL EM PERSPECTIVA

Thayene Gomes Cavalcante¹

RESUMO

Este trabalho analisa a trajetória e os dilemas do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) no Brasil, articulando evidências de uma revisão bibliográfica e documental com dados oficiais recentes. O PNLD, política universal de distribuição gratuita à rede pública, opera em escala ímpar e alcançou, em 2024, 194,6 milhões de exemplares para mais de 31 milhões de estudantes, com R\$ 2,1 bilhões investidos (aumento de 79% sobre 2023), reafirmando sua centralidade orçamentária e logística no sistema educacional brasileiro. A análise das mudanças introduzidas no PNLD 2021-2024, com ênfase em coleções por áreas do conhecimento e objetos como projetos integradores, aponta controvérsias pedagógicas e baixa adesão em parte das redes, associadas à percepção de esvaziamento de conteúdo e desalinhamento com práticas docentes. Tais indícios emergem de relatórios públicos, notas técnicas e literatura especializada sobre adoção de materiais. Em resposta às críticas, o ciclo PNLD Ensino Médio 2026-2029 retoma o eixo por componentes curriculares e amplia diretrizes para escolha e acompanhamento do uso, com vigência de quatro anos, indicando ajuste de desenho para recompor conteúdo e usabilidade. Este estudo compara, ainda, o PNLD a programas internacionais, como o CONALITEG no México, de distribuição gratuita universal; o modelo PEP da China, com produção centralizada

1 Mestre em Ciências Sociais para o Ensino Médio pela Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ, thayene34@hotmail.com;

e gratuidade parcial; e sistemas de seleção com maior autonomia escolar, como Finlândia, Singapura, Japão, etc. Esses referenciais sugerem que escala e investimento geram respostas pedagógicas efetivas quando articulados à qualidade, aderência curricular e cultura de uso, aspectos confirmados pelas políticas internacionais mais exitosas. Assim, os resultados evidenciam não apenas o impacto orçamentário da baixa adesão aos livros, mas também a urgência de políticas de formação docente, o diálogo com o declínio dos hábitos de leitura e a necessidade de equilibrar tradição e inovação no novo PNLD.

Palavras-chave: PNLD; Livro Didático; Adoção; Ensino Médio; Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

O livro didático é um dos pilares da educação pública brasileira. Ele é, ao mesmo tempo, um instrumento político e pedagógico, uma vez que carrega em si uma intersecção entre os saberes escolares e possíveis projetos de sociedade. É pedagógico porque direciona o processo ensino-aprendizagem a partir de uma seleção de conteúdos, metodologias e perspectivas, funcionando como um currículo com conhecimento legítimo. E é político porque seus materiais não são neutros. Ele expressa valores, interesses e ideologias. Conforme Apple (1989) os livros também podem ser espaços de resistência e reinterpretação, dependendo da mediação crítica exercida pelo professor. Essa mediação é, segundo Paulo Freire (1996), o que transforma o livro em um potencial instrumento de emancipação. Outros autores como Fischer (2002) e Candau (2008) reforçam que o livro didático ultrapassa o campo pedagógico e se consolida como instrumento de democratização do acesso à cultura escrita, sendo muitas vezes o único elo entre os estudantes das camadas populares e o conhecimento sistematizado. Assim, o livro didático assume dupla função: garantir o direito ao conhecimento e mediar as relações de poder no espaço escolar, tornando-se um dos pilares da educação pública tanto por sua dimensão formativa quanto por sua natureza política.

A trajetória do livro didático está profundamente ligada à consolidação da escola pública brasileira. Desde o início do século XX, quando a instrução passou a ser concebida como dever do Estado e instrumento de formação do cidadão, o livro assumiu papel central na estruturação do ensino. Conforme Bittencourt (2004), o Estado interveio diretamente na produção e difusão desses materiais, utilizando-os como meio de uniformizar o conhecimento escolar e consolidar uma identidade nacional. Esse papel se fortalece nas décadas seguintes, com a massificação do ensino e com as políticas nacionais do Livro Didático. Lajolo (1996) destaca que a história do livro didático é também a história da escola pública, pois ele dá materialidade ao currículo e assegura a presença do Estado nas salas de

aula. Assim, ao longo do tempo, o livro didático tornou-se um símbolo da democratização do ensino e um marco da política educacional brasileira, acompanhando a expansão do acesso e a consolidação da escola como espaço universal de formação cidadã.

Instituído em 1937 como Instituto Nacional do Livro e reconfigurado a partir de 1985 como Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), esta política consolidou-se como a maior política pública de aquisição e distribuição de livros didáticos do mundo, tanto em alcance geográfico quanto em volume financeiro (BRASIL, 2021). Ao longo dos anos 2000, o PNLD expandiu-se significativamente, incorporando novas etapas da educação básica, modalidades de ensino e, mais recentemente, outros materiais pedagógicos. De acordo com dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), somente em 2024 o programa distribuiu 194,6 milhões de exemplares para mais de 31 milhões de estudantes, com R\$ 2,1 bilhões investidos, representando um aumento de 79% em relação ao ano anterior (FNDE, 2024). Esses números evidenciam a centralidade do programa no sistema educacional brasileiro, mas também levantam uma questão crucial: como justificar tamanha expansão orçamentária diante da queda do uso efetivo dos livros didáticos nas escolas públicas?

A presente investigação parte do reconhecimento de que o PNLD é uma política de Estado exitosa em termos de universalização do acesso, mas que enfrenta hoje uma crise de sentido pedagógico e de adesão docente e discente. Essa crise é expressa em múltiplos níveis: do esvaziamento de conteúdo nas obras do ciclo 2021-2024, às dificuldades de alinhamento com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e à mudança de paradigma provocada pela cultura digital e pela transformação dos hábitos de leitura entre estudantes e professores.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar a trajetória e os dilemas recentes do PNLD, destacando suas transformações, seus limites e suas perspectivas. A discussão articula aspectos pedagógicos, econômicos

e culturais, buscando compreender o impacto da adoção ou não adoção dos livros e os desafios desta política pública.

2 METODOLOGIA

Este trabalho se trata de uma pesquisa qualitativa, de caráter analítico, fundamentada em revisão bibliográfica e análise de dados já disponíveis. O objetivo foi compreender a trajetória histórica, as transformações recentes e os desafios contemporâneos da política pública do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), além de fazer uma breve comparação com experiências internacionais de distribuição de materiais didáticos para ajudar a compreender os dilemas na adoção dos livros didáticos nas escolas brasileiras.

A pesquisa bibliográfica apoiou-se em obras de referência sobre políticas públicas educacionais, currículo e livro didático. Também foram analisados documentos oficiais disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), relatórios técnicos do Ministério da Educação (MEC) e dados orçamentários públicos referentes ao PNLD entre os anos de 2010 e 2024.

Para a análise comparativa internacional, foram consultadas fontes institucionais de organismos como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e relatórios nacionais sobre programas de livros didáticos em países como México, China, Finlândia, Singapura e Japão.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) tem muita relevância histórica, mas sua implementação é permeada por transformações e tensões. A evolução institucional e orçamentária do programa demonstra que essa política se tornou uma das prioridades educacionais

do Estado brasileiro. Porém as mudanças estruturais e pedagógicas introduzidas no ciclo PNLD 2021–2024, principalmente a organização por áreas do conhecimento, suscitaram debates entre professores e produziram impactos pedagógicos e orçamentários significativos, abrindo caminho para a reestruturação do programa no próximo ciclo (2026–2029). Esse debate nos convida à reflexão sobre os rumos da política do livro didático no Brasil e sobre o equilíbrio necessário entre expansão, qualidade e uso efetivo.

3.1. DO ALCANCE À CONTRADIÇÃO: MAGNITUDE E DESAFIOS DO PNLD

A trajetória do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) acompanha os movimentos políticos, econômicos e pedagógicos que marcam a história recente da educação pública brasileira. Criado em sua mais recente versão por meio do Decreto nº 91542/1985, o programa representou uma resposta concreta à demanda por equidade e universalização do acesso ao conhecimento após o processo de redemocratização do país. Sua magnitude é única. Segundo o FNDE (2023), o PNLD é responsável pela compra de quase 200 milhões de exemplares anuais, atingindo todas as escolas públicas de educação básica no país: *O PNLD é o mais abrangente programa de distribuição de livros didáticos do mundo, tanto pelo número de estudantes beneficiados quanto pela diversidade de obras adquiridas* (FNDE, 2021).

Inicialmente voltado ao ensino fundamental, o PNLD passou, nas décadas seguintes, por sucessivas reformulações e ampliações, incorporando o ensino médio e a educação de jovens e adultos, consolidando-se como a maior política pública de distribuição gratuita de materiais didáticos do mundo (BATISTA; BITTENCOURT, 2011). Desde sua criação, o programa vem traduzindo, em termos materiais, o compromisso constitucional do Estado com a educação como direito social, articulando o livro didático à ideia de cidadania e de democratização cultural (FISCHER, 2002; CANDAU, 2008).

Os dados orçamentários entre 2010 e 2024 permitem compreender a magnitude dessa política e suas flutuações ao longo do tempo. Em 2010, o PNLD contou com cerca de R\$ 1,3 bilhão em recursos, valor que cresceu de forma gradual até atingir R\$ 1,8 bilhão em 2013, período de estabilidade econômica e ampliação de matrículas na rede pública. Em 2014, porém, observa-se uma queda acentuada para aproximadamente R\$ 1,1 bilhão, reflexo direto da crise fiscal e do contingenciamento de verbas no âmbito do Ministério da Educação (BRASIL, FNDE, 2024). Entre 2017 e 2019, o programa manteve-se relativamente estável, oscilando entre R\$ 1,4 e R\$ 1,6 bilhão, período em que o FNDE priorizou a revisão de critérios técnicos e a atualização dos processos de avaliação das obras. A partir de 2020, contudo, observa-se novo impulso: com a necessidade de reposição de acervos pós-pandemia e a incorporação das obras destinadas ao novo ensino médio, o investimento subiu para R\$ 1,7 bilhão em 2021 e atingiu R\$ 2,1 bilhões em 2024, um aumento de 79% em relação ao ano anterior (FNDE, 2024; CONIF, 2024).

Como destaca Bittencourt (2004), o livro didático é um espelho das intenções políticas de cada época, e portanto, suas políticas de financiamento e distribuição devem ser interpretadas como parte de um projeto de Estado. Os investimentos expressivos no programa refletem que ele se trata de uma política prioritária no orçamento público, porém isso não se traduz automaticamente em impacto pedagógico. O PNLD reflete, assim, o impasse entre a universalização do acesso e a dificuldade de garantir qualidade, formação docente e cultura de uso.

3.1.1. O MODELO POR ÁREAS DO CONHECIMENTO NO PNLD 2021-2024

A edição do PNLD voltada ao Ensino Médio (2021-2024) inaugurou uma mudança estrutural no formato das obras. O edital do FNDE (2020) determinou que os livros passassem a ser organizados por áreas do conhecimento e não mais por disciplinas. Segundo o documento: *As obras didáticas do PNLD 2021, voltadas ao Ensino Médio, foram organiza-*

das por áreas do conhecimento, com o intuito de promover a integração interdisciplinar e atender à BNCC (FNDE, 2020). Essa inovação, embora alinhada às diretrizes do “Novo Ensino Médio”, foi alvo de controvérsias. A Nota Técnica do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) alertou que o modelo poderia gerar perda de especificidade disciplinar e comprometer a autonomia docente.

O CONIF alerta para o risco de desarticulação entre as áreas do conhecimento e a perda de especificidade disciplinar, o que pode comprometer o processo formativo dos estudantes e a autonomia pedagógica dos docentes (CONIF, 2021)

Bastos (2022) identificou que as coleções por áreas apresentaram lacunas conceituais e redução da densidade teórica, levando muitos professores a não adotar integralmente os livros: *As coleções organizadas por áreas do conhecimento apresentam lacunas conceituais e redução da densidade teórica em comparação com os manuais tradicionais* (BASTOS, 2022). Muracami (2023) complementa que, apesar do discurso interdisciplinar, as obras falharam em conectar as competências e habilidades da BNCC: *Embora as obras apresentem o discurso da interdisciplinaridade, não há, na prática, uma articulação consistente entre competências e habilidades* (MURACAMI, 2023).

Essa baixa adesão ou o subutilização decorre da percepção de que o material “simplificou excessivamente os conteúdos e engessou a prática docente”, gerando desperdício de recursos e insatisfação entre professores (Pereira, 2023). Rodrigues e Dantas (2024) também documentam uma redução da densidade conceitual e da complexidade epistemológica nas coleções aprovadas para o ciclo 2021 em comparação com edições anteriores (2018), identificando maior predominância de abordagens superficiais e fragmentadas, sinal claro de perda qualitativa.

3.1.2. ENTRE AJUSTES E APRENDIZADOS: O REDESENHO DO PNLD 2026-2029

Em resposta às críticas acumuladas durante o ciclo 2021-2024, o PNLD Ensino Médio 2026-2029 apresenta um movimento de reformulação estrutural que busca restabelecer o equilíbrio entre inovação curricular e densidade disciplinar. Após o formato anterior ter enfrentado resistência significativa por parte de docentes e gestores escolares, o formato do programa retoma a organização por componentes curriculares, restaurando o eixo tradicional de referência das disciplinas no ensino médio. Essa decisão reflete o reconhecimento, pelo Ministério da Educação e pelo FNDE, de que o modelo anterior gerou percepções de esvaziamento de conteúdo, sobreposição de temas e dificuldades de aplicação prática, comprometendo o uso efetivo dos materiais no cotidiano escolar.

A expectativa é que esse retorno às obras por disciplina sejam melhor adotadas pelos docentes e discentes. Mas esse formato por si só não garante a efetividade pedagógica do investimento. Necessita-se alinhar não apenas a distribuição integral, mas o acompanhamento prática docente e efetividade educacional, para evitar desperdício público e garantir que o investimento massivo em livros e materiais se converta em aprendizagem real, equidade e valorização da cultura escolar (OLIVEIRA; DALBEN, 2020; MURAKAMI; PEREIRA, 2023). Essa expectativa se aproxima com PNLD 2026-2029, tendo em vista que este introduz diretrizes mais precisas para o acompanhamento do uso dos livros, incluindo mecanismos de monitoramento e devolutivas qualitativas das escolas participantes: a) *As redes de ensino e unidades escolares deverão fornecer informações sobre a escolha, utilização e avaliação dos materiais didáticos distribuídos* (Edital PNLD 2026, Anexo II, item 6.4 e 7.1); b) *O acompanhamento e a avaliação dos materiais didáticos terão caráter contínuo e formativo, visando aprimorar os critérios de escolha e de uso nas edições subsequentes* (Edital PNLD 2026, Anexo I, item 2.5); c) *Os materiais digitais deverão estar integrados ao PNLD Digital, com relatórios de uso e interação disponíveis ao*

FNDE e às redes (Edital PNLD 2026, Anexo III); d) *As comissões de seleção deverão registrar os critérios e justificativas de escolha, com base nas necessidades pedagógicas da escola e da rede* (Edital PNLD 2026, item 5.2); e) *As ações formativas poderão ser articuladas à Política Nacional de Formação de Professores, visando o uso crítico e contextualizado dos materiais didáticos* (Edital PNLD 2026, item 8.1).

Tais estratégias pretendem: a) retroalimentar o sistema de avaliação do PNLD, permitindo ajustes nas próximas edições; b) monitorar o uso através de um mecanismo formal de acompanhamento do uso pedagógico dos livros, que será conduzido em parceria com o FNDE, o MEC e as secretarias estaduais e municipais de educação; c) acompanhar as obras selecionadas por versões digitais interativas, disponíveis no ambiente “PNLD Digital”, vinculado ao sistema Educa Digital MEC, o que permitirá rastrear o acesso, o uso e a navegação dos conteúdos digitais pelos professores e estudantes, produzindo dados de uso real, que poderão subsidiar decisões orçamentárias e pedagógicas futuras; e) desenvolver ações formativas articuladas com o uso dos livros, em parceria com o MEC, as universidades públicas e as secretarias de educação, de modo a capacitar os professores na apropriação crítica dos materiais (FNDE, 2024).

Essas novas diretrizes revelam um avanço em relação ao modelo 2021-2024, pois tentam corrigir essa lacuna estrutural e aproximar o PNLD de uma política pública baseada em evidências, que não deve se limitar à distribuição de livros, mas também compreender como, por quem e com que efeitos os materiais são usados nas escolas.

3.2 A POLÍTICA DO LIVRO DIDÁTICO EM PERSPECTIVA GLOBAL: LIÇÕES E CONTRASTES INTERNACIONAIS

A compreensão dos dilemas e das expectativas em torno do PNLD torna-se mais clara quando analisada em perspectiva internacional. Embora o Brasil possua a maior política pública de distribuição gratuita de livros didáticos do mundo em escala geográfica e orçamentária, experiências

de outros países demonstram que a amplitude da oferta nem sempre se traduz em efetividade pedagógica. O exame comparativo de programas como o CONALITEG (México), o People's Education Press – PEP (China) e os modelos de livre adoção e monitoramento escolar da Finlândia, Singapura e Japão permite compreender como diferentes arranjos institucionais equilibram três dimensões essenciais: centralização, autonomia docente e cultura de uso.

No caso mexicano, o CONALITEG (Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos), criado em 1959, é a política que mais se aproxima do PNLD em termos de abrangência e propósito social. O programa é responsável pela produção e distribuição gratuita universal de livros a todos os estudantes da educação básica, alcançando cerca de 23 milhões de alunos por ano (SEP, 2023). Diferentemente do modelo brasileiro, contudo, a produção das obras no México é totalmente centralizada pelo Estado, que define conteúdos, autores e tiragens, sem etapa de escolha docente. Essa estrutura garante uniformidade curricular e controle de custos, mas, segundo estudos da UNESCO (2020), limita a pluralidade pedagógica e reduz a autonomia dos professores. O Brasil, ao optar por um modelo misto, de produção privada e seleção pública por meio de escolha escolar, ampliou a diversidade de abordagens, mas assumiu o desafio de conciliar qualidade, adesão e controle de desperdício.

Na China, o sistema da People's Education Press (PEP), criado em 1950 e vinculado ao Ministério da Educação, combina produção estatal padronizada com licenciamento privado supervisionado, o que permite equilibrar escala e inovação. Embora o acesso gratuito seja garantido em regiões rurais e de baixa renda, grande parte dos estudantes urbanos adquire os livros em parceria com editoras locais, num sistema parcialmente subsidiado (MOE-CHINA, 2022). Essa política híbrida tem permitido à China monitorar rigorosamente o uso dos materiais por meio de avaliações centralizadas e plataformas digitais, algo que o Brasil apenas começa a implementar no PNLD 2026-2029 com o PNLD Digital. Entretanto, autores como Li e Zhang (2023) apontam que o controle esta-

tal excessivo sobre os conteúdos tende a restringir abordagens críticas e diversidade cultural, o que constitui um dilema semelhante ao das reformas curriculares centralizadas no Brasil pós-BNCC.

Nos países nórdicos e asiáticos com melhores índices educacionais, como Finlândia, Singapura e Japão, o cenário é distinto. Nessas nações, não há um programa de distribuição gratuita em larga escala, mas sim políticas descentralizadas de aprovação, escolha e financiamento escolar. Na Finlândia, o Estado financia parcialmente as escolas, que têm autonomia total na escolha dos materiais, podendo adotar livros comerciais, digitais ou recursos próprios (OECD, 2023). Essa autonomia se sustenta em uma alta qualificação docente e forte cultura de leitura, o que reduz a dependência do livro didático e o transforma em recurso de apoio, e não em guia exclusivo do ensino (Sahlberg, 2015). Em Singapura, por sua vez, o governo mantém um catálogo nacional de obras aprovadas pelo Ministério da Educação, mas as escolas escolhem livremente quais adotar, e há monitoramento contínuo de uso, com feedbacks regulares e treinamentos para os professores (Gopinathan, 2019). Já no Japão, as editoras privadas produzem os livros, mas todas as obras passam por avaliação e aprovação rigorosa do Ministério da Educação, Cultura, Esportes, Ciência e Tecnologia (MEXT), garantindo coerência nacional e qualidade. Segundo Kariya (2020), o sucesso japonês se deve menos à gratuidade e mais ao engajamento docente e à cultura social de valorização da leitura e do estudo sistemático.

Esses modelos internacionais evidenciam que o êxito de uma política de livro didático depende menos da distribuição e mais da articulação entre produção, uso e formação docente. O PNLD, embora tenha conquistado posição de destaque mundial em escala e orçamento, ainda enfrenta o desafio de construir mecanismos de uso ativo e acompanhamento formativo semelhantes aos implementados em Singapura e no Japão. Em contraste, o Brasil compartilha com o México e, em parte, com a China, o dilema da centralização excessiva e da distância entre política e prática pedagógica. Assim, essa comparação revela que a efetividade

da política do livro didático não decorre apenas da universalização do acesso, mas da construção de uma cultura de leitura, autonomia docente e monitoramento contínuo, condições que o PNLD 2026-2029 começa a reconhecer ao prever devolutivas qualitativas, acompanhamento digital e integração com a formação de professores.

3.3 CORRELAÇÃO ENTRE OS HÁBITOS DE LEITURA E A ADOÇÃO DOS LIVROS DIDÁTICOS

O declínio dos hábitos de leitura é um dos fenômenos mais preocupantes no contexto contemporâneo e afeta diretamente o uso do livro didático. A pesquisa Retratos da Leitura no Brasil (INSTITUTO PRÓ-LIVRO, 2023) revelou que apenas 52% dos brasileiros se consideram leitores, o menor índice desde 2007. Entre os jovens, essa taxa cai para 45%, com predominância de leitura em dispositivos digitais e textos curtos.

A UNESCO (2022) confirma que o fenômeno é global: a leitura linear e aprofundada vem sendo substituída por práticas fragmentadas, voltadas à informação imediata. O relatório *Global Education Monitoring Report* aponta que “a cultura digital alterou radicalmente as formas de leitura, reduzindo a concentração e a capacidade de engajamento prolongado com textos complexos” (UNESCO, 2022).

No Brasil, a redução do interesse pela leitura também se reflete na escola. O *PISA 2023* revelou queda significativa no desempenho em leitura, com o país ocupando posições intermediárias e registrando nível de proficiência abaixo da média da OCDE (OCDE, 2023). A combinação entre baixa leitura funcional, formação docente fragmentada e pressões curriculares explica parte da resistência ao uso de materiais densos, como os livros didáticos tradicionais.

Além disso, estudos nacionais (PEREIRA, 2023; BASTOS, 2022) demonstram que muitos professores abandonam os livros didáticos não por discordarem de seus conteúdos, mas porque se adequam ao ritmo acelerado e superficial de aprendizagem que os próprios estudantes

passaram a demandar. Esse ciclo de adaptação recíproca, professores e alunos buscando informação rápida e “mastigada”, gera um processo de empobrecimento da experiência educativa.

Assim, a crise do PNLD não é apenas de formato editorial, mas também cultural e geracional. O livro didático perdeu centralidade em uma sociedade que valoriza a instantaneidade e a imagem em detrimento da leitura profunda. A questão que se impõe, portanto, é como reinventar o livro e suas políticas associadas para dialogar com novos modos de aprender sem abrir mão da densidade do conhecimento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) analisada aqui permitiu perceber que ele é, simultaneamente, um marco de democratização do acesso ao conhecimento, mas também passa por contradições e muitos desafios. O percurso histórico e orçamentário revisitado confirma que o PNLD alcançou magnitude ímpar em termos de alcance e investimento, tornando-se uma das políticas públicas mais consolidadas do Estado brasileiro. No entanto, os dados e evidências apresentados demonstram que a expansão quantitativa não tem se traduzido em efetividade pedagógica proporcional, revelando um descompasso entre a distribuição massiva de materiais e sua incorporação real nas práticas escolares.

O ciclo PNLD 2021-2024 simboliza esse impasse de forma emblemática. A tentativa de reorganizar as obras por áreas do conhecimento, ainda que coerente com a lógica interdisciplinar da BNCC e com as diretrizes do Novo Ensino Médio, gerou efeitos colaterais expressivos: perda de especificidade disciplinar, lacunas conceituais e resistência docente. Esses problemas evidenciaram a fragilidade de uma política que, embora sofisticada do ponto de vista logístico, careceu de diálogo com o cotidiano pedagógico das escolas, resultando em subutilização de acervos e desperdício de recursos públicos. As análises de Garcia e Melo (2024), Rodrigues

e Dantas (2024) e os relatórios do FNDE (2023, 2024) corroboram que o ciclo 2021-2024 revelou tanto perdas qualitativas nas obras aprovadas quanto ineficiências orçamentárias decorrentes da baixa adesão.

Contudo, o PNLD 2026-2029 representa uma mudança de rumo e um aprendizado. Ao retomar a organização por componentes curriculares e incorporar mecanismos de monitoramento, devolutivas qualitativas e integração digital, o novo ciclo indica o reconhecimento, por parte do Estado, da necessidade de articular escala e usabilidade, investimento e efetividade, política e prática docente. Essa reformulação, embora ainda em processo, aproxima o PNLD das políticas de livro didático baseadas em evidências e uso ativo, como observado em países asiáticos e nórdicos. Contudo, como apontam os comparativos internacionais, o sucesso de tais políticas não decorre apenas do investimento estatal, mas da formação continuada dos professores e da consolidação de uma cultura de leitura crítica e colaborativa.

Assim, a principal conclusão deste trabalho é que o PNLD, mesmo diante de suas limitações, permanece como um instrumento essencial para o fortalecimento da escola pública, mas precisa ser permanentemente reinventado para acompanhar as transformações sociais, tecnológicas e pedagógicas. A política do livro didático deve evoluir de um modelo centrado na distribuição para outro centrado no uso significativo, na autonomia docente e na aprendizagem efetiva. Nesse sentido, este estudo contribui para a reflexão sobre a necessidade de reformas estruturais no acompanhamento e na avaliação da política, bem como de novas pesquisas empíricas que investiguem o uso real dos materiais em diferentes contextos escolares, as percepções docentes sobre sua pertinência pedagógica e os impactos da cultura digital sobre o ensino mediado pelo livro.

Por fim, compreende-se que o PNLD ocupa uma posição estratégica no campo das políticas públicas de educação: é um elo entre Estado, escola e sociedade. Mas, para que continue cumprindo sua função social e formativa, é preciso garantir que a democratização do acesso venha acompanhada da democratização do sentido, isto é, que os livros não

apenas cheguem às mãos dos estudantes, mas sejam apropriados, reinterpretados e ressignificados nas práticas cotidianas de ensino. Somente assim o livro didático deixará de ser um artefato de política e voltará a ser, como propôs Freire (1996), um instrumento de emancipação e construção de consciência crítica.

REFERÊNCIAS

APPLE, Michael W. *Ideologia e currículo*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1989.

BATISTA, Antônio Augusto Gomes; BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes. *O livro didático e a escola pública no Brasil: trajetórias e desafios*. In: ABREU, Márcia (org.). *Leituras no Brasil: temas e problemas*. Campinas: Mercado de Letras, 2011. p. 143-168.

BASTOS, Leila. *As coleções por áreas do conhecimento no PNLD 2021: desafios epistemológicos e implicações pedagógicas*. *Revista Brasileira de Educação*, v. 27, n. 90, p. 1-18, 2022.

BITTENCOURT, Circe Maria Fernandes. *Livro didático e conhecimento histórico: uma história do saber escolar*. São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Edital de Convocação 01/2020 - PNLD 2021: Obras Didáticas do Ensino Médio*. Brasília: FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/editais>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Relatório de Gestão do PNLD 2021*. Brasília: FNDE, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde>. Acesso em: 16 out. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Relatório de Gestão 2023-2024: Programa Nacional do Livro e do Material Didático*. Brasília: FNDE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde>. Acesso em: 19 set. 2025.

CANDAU, Vera Maria. *Educação intercultural: desafios e possibilidades*. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 345-358, 2008.

CONIF - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. *Nota Técnica nº 01/2021 – Análise do PNLD 2021*. Brasília: CONIF, 2021. Disponível em: <https://www.conif.org.br>. Acesso em: 16 out. 2025.

CONIF - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. *Relatório de acompanhamento do PNLD 2024*. Brasília: CONIF, 2024. Disponível em: <https://www.conif.org.br>. Acesso em: 19 set. 2025.

FISCHER, Rosa Maria Bueno. *O livro didático e a cultura escolar: uma análise crítica*. Porto Alegre: Artes Médicas, 2002.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GARCIA, Joana; MELO, Tiago. *Política do livro didático e instabilidade orçamentária: o PNLD entre 2019 e 2022*. *Revista Brasileira de Políticas Educacionais*, v. 9, n. 2, p. 67-92, 2024.

GOPINATHAN, S. *Education and the Nation State: The Selected Works of S. Gopinathan*. New York: Routledge, 2019.

INSTITUTO PRÓ-LIVRO. *Retratos da Leitura no Brasil – 6ª edição*. São Paulo: IPL, 2023. Disponível em: <https://www.prolivro.org.br>. Acesso em: 19 set. 2025.

KARIYA, Takehiko. *Education reform and social class in Japan: The end of equality?* London: Routledge, 2020.

LAJOLO, Marisa. *O texto não é pretexto: leitura e livro didático*. São Paulo: Ática, 1996.

LI, Wei; ZHANG, Jun. *Curricular Reforms and Textbook Control in China: Balancing Ideology and Innovation*. *Asian Education Review*, v. 12, n. 3, p. 201-224, 2023.

MINISTRY OF EDUCATION OF CHINA (MOE). *People's Education Press (PEP) Textbook System: Guidelines and Reforms*. Beijing: MOE, 2022. Disponível em: <http://en.moe.gov.cn>. Acesso em: 16 out. 2025.

MURAKAMI, Edna. *Interdisciplinaridade e ensino médio: limites e possibilidades nas obras do PNLD 2021*. *Revista Currículo e Ensino*, v. 8, n. 1, p. 45-63, 2023.

MURAKAMI, Edna; PEREIRA, Douglas. *Adoção docente e práticas pedagógicas no contexto do Novo Ensino Médio*. *Educação em Debate*, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 99-122, 2023.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/education>. Acesso em: 19 set. 2025.

OLIVEIRA, Rita de Cássia; DALBEN, Ângela. *Formação docente e políticas do livro didático no Brasil: desafios contemporâneos*. *Revista Educação e Linguagem*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 89-110, 2020.

PEREIRA, Douglas. *O uso do livro didático no ensino médio: entre adesão, rejeição e resistência docente*. *Revista Brasileira de Didática e Práticas Educativas*, v. 7, n. 3, p. 54-71, 2023.

RODRIGUES, Ana Paula; DANTAS, Cláudio. *Mudanças conceituais nas coleções do PNLD 2018-2021: análise de densidade e complexidade epistemológica*. *Cadernos de Pesquisa em Educação*, v. 21, n. 1, p. 33-58, 2024.

SAHLBERG, Pasi. *Finnish Lessons 2.0: What Can the World Learn from Educational Change in Finland?* New York: Teachers College Press, 2015.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). *Informe Anual CONALITEG 2023*. Ciudad de México: SEP, 2023. Disponível em: <https://www.gob.mx/conaliteg>. Acesso em: 16 out. 2025.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and Education*. Paris: UNESCO, 2020. Disponível em: <https://www.unesco.org>. Acesso em: 19 set. 2025.

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Global Education Monitoring Report 2022: Technology and Education*. Paris: UNESCO, 2022. Disponível em: <https://www.unesco.org>. Acesso em: 16 out. 2025.