

OS MATERIAIS DIDÁTICOS E OS RUMOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos (Abrale) entende que uma das medidas mais democratizantes e necessárias para o país foi a criação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em seu formato atual a partir de 1994. Desde então, vem sendo assegurado a todos os alunos da Educação Básica o acesso a materiais de alta qualidade, produzidos por autores e professores reconhecidos em suas áreas. Tudo isso a um custo extremamente baixo para o Estado brasileiro.

Nesse momento, a Abrale vem a público convidar todos os que se preocupam com a educação básica no Brasil a ler este documento e compreender como alguns fatores têm colocado em risco o PNLD e, por consequência, a própria estrutura educacional pública do país.

Sumário

1. Problemas de gestão do PNLD: atrasos em editais, em negociações, redução de preços, redução da distribuição de livros	2
2. Escolha unificada no PNLD: concentração de mercado e suas consequências.....	3
3. Perda da autonomia docente no PNLD e adoção de sistemas de ensino customizados: desrespeito à LDB.....	5
4. Pluralidade de ideias e métodos está na LDB, não na unificação	6
5. Correção de rumo: reescrever o Projeto de Lei nº 3965/2023 ou retomar o Decreto do Presidente Lula da Silva?	7
6. Nossas solicitações	8

OS MATERIAIS DIDÁTICOS E OS RUMOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

1. Problemas de gestão do PNLD: atrasos em editais, em negociações, redução de preços, redução da distribuição de livros

Têm-se se tornado cada vez mais frequentes, ao longo dos últimos anos, atrasos e problemas técnicos em editais consolidados (após minutas), gerando imprevisibilidade, descontinuidade e trabalho dobrado para os autores e editores. Ao mesmo tempo, os orçamentos negociados para o PNLD decrescem ano a ano.

Alguns problemas atuais são:

- Redução de distribuição de livros para Fundamental 1 e 2 em 2026, já divulgada pela grande imprensa (por exemplo em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2025/10/governo-lula-ainda-busca-recursos-para-comprar-livros-didaticos-para-2026.shtml>). A Abrale trouxe um questionamento público (disponível em <https://abrale.org/wp-content/uploads/ABRALE-questiona-subtracao-de-livros-do-PNLD-em-2026.pdf>) que serviu de fonte para a imprensa. O assunto teve ampla repercussão. Prejuízos alcançam os estudantes, os professores e muitos autores, que deixarão de receber seus direitos autorais referentes a um ano completo, previstos na reposição de obras de 2026.
- Atraso no calendário de negociação das obras de Ensino Médio (PNLD 2026), o que resultará em demora para os livros chegarem aos alunos. Essas são as obras que atendem à Lei do Ensino Médio (**Lei nº 14.945/2024**) e dão mais espaço para as disciplinas tradicionais.
- A precificação dos livros está em queda nos últimos anos. A situação chegou a tal ponto que, diante dos valores extremamente baixos oferecidos pelo FNDE na negociação do PNLD do Ensino Médio (2026), representantes de editoras solicitaram que o preço do caderno tipográfico seja publicado junto ao edital para que possam escolher participar ou não do programa. Atualmente, os valores são definidos somente depois de as obras estarem prontas. Isso obriga as editoras a investirem milhões em uma coleção no “escuro”, ou seja, sem saber quanto irão receber por caderno tipográfico ou obra.

Abaixo alguns dados:

	VALOR MÉDIO CADERNO TIPOGRÁFICO DE 16 PÁGINAS
PNLD 2023	0,84
PNLD 2024	0,71
PNLD 2026	0,56

2. Escolha unificada no PNLD: concentração de mercado e suas consequências

Em 27 de janeiro de 2010, foi promulgado o primeiro decreto que regulava o PNLD, o Decreto Nº 7.084, sob a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, e foi revogado em 17 de julho de 2017 pelo Decreto Nº 9.099, sob a Presidência de Michel Temer.

Embora os textos de ambos os documentos sejam semelhantes, principalmente quanto aos fundamentos, diferem substancialmente no que consta do Artigo 18 do Decreto 9099, que introduziu a possibilidade de **unificação da escolha** dos livros didáticos no PNLD, permitindo que uma Secretaria de Educação defina **um único material para todas as escolas** da rede. Essa medida vem sendo progressivamente adotada por diversas unidades da federação.

Essa concentração elimina a **bibliodiversidade** — isto é, a coexistência de diferentes abordagens autorais, metodológicas e editoriais — e reduz o acesso dos estudantes brasileiros a perspectivas variadas, ferindo o **pluralismo de ideias** assegurado pela **Constituição Federal (Art. 206, II e III)** e pela **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996, Art. 3º, II e III)**.

Além disso, a unificação impacta profundamente o **ecossistema editorial**: editoras de pequeno e médio porte, que investem milhões na produção de obras didáticas, são excluídas de um mercado que se torna cada vez mais concentrado, gerando **perda de postos de trabalho, enfraquecimento cultural e mercadológico**.

3

Alguns estudos e fatos relevantes

- A formação e o modelo de concentração do mercado editorial brasileiro foram objeto de estudo de pesquisadores acadêmicos e uma publicação fornece dados para o período 2013 – 2019. Disponível em:

http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-19692024000100104
(Jornal de Políticas Educacionais, 2025)

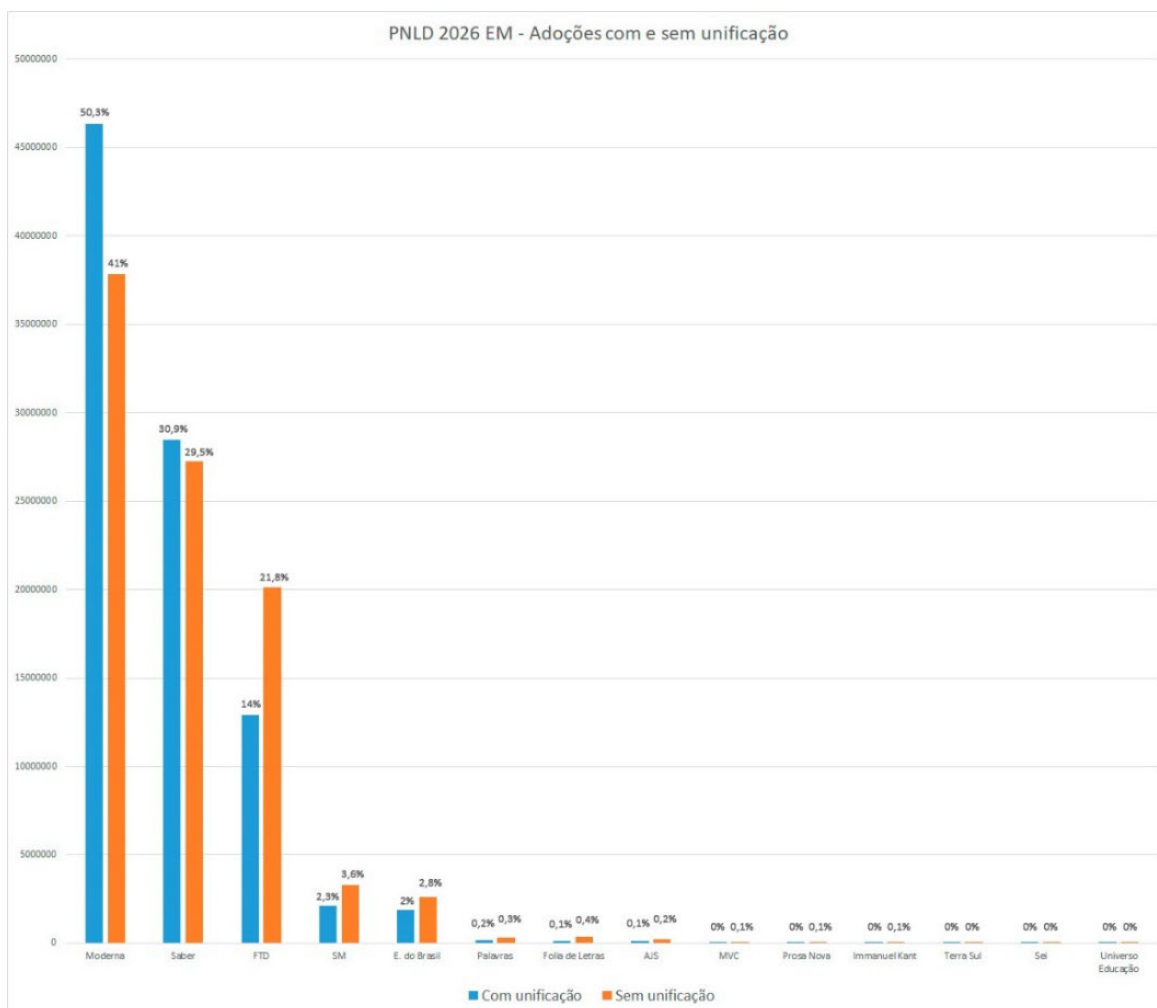
- Estima-se que em 2023 até 97% do programa ficou com as cinco casas editoriais mais fortes, restando a mais de dez editoras de pequeno porte apenas 3% das aquisições. Em 2023, o Estado de São Paulo decidiu sair do PNLD, mas revogou a decisão – embora, na prática, priorize material digital próprio (sem avaliação externa). Algumas redes estaduais receberam material didático de uma única editora (escolha unificada), enquanto um estado, o Mato Grosso, abriu mão do PNLD em favor de um sistema de ensino apostilado, opção exercida desde 2022.

- Em 2025, 11 estados brasileiros tiveram escolhas unificadas. Com isso, a maior parte das escolas brasileiras receberá os livros que NÃO escolheu. Confira o exemplo de Ciências da Natureza na tabela a seguir: em 2026, 72,5% das escolas de São Paulo, não receberão as obras que escolheram.

Coleção /Editora	Número de escolas	Percentual
Moderna Plus	1060	27,5
Identidade Saraiva (Grupo Saber)	810	21,0
Super AÇÃO Moderna	506	13,1
360 FTD	413	10,7
QuimFisBio FTD	374	9,7
Do seu jeito Ática (Grupo Saber)	317	8,2
Ser Protagonista Ed. SM	187	4,8
Ciência Viva Scipione (Grupo Saber)	100	2,6
Interação Ciências- Ed. Brasil	92	2,4
Total	3859	100

Tabela: Porcentagem de Escolha da coleção de Ciências da Natureza e suas tecnologias em São Paulo em 2025.
Fonte: FNDE

A seguir, apresentamos os números de livros adotados por cada editora (com e sem unificação) para o PNLD 2026 (Ensino Médio), com base em dados extraídos dos sites do FNDE e das editoras.



O dado mais notório é a **alta concentração do mercado** e a **marginalização** de editoras de pequeno porte em ambos os cenários, sendo a situação agravada pela unificação, que resulta em 0% de adoção para várias casas editoriais.

- Avaliou-se ainda que escolhas unificadas, a partir da contagem de voto por escolas, equiparam votos de escolas com poucos alunos às com muitos alunos, favorecendo as primeiras em detrimento das segundas, no caso de votos dissidentes.

3. Perda da autonomia docente no PNLD e adoção de sistemas de ensino customizados sem avaliação: desrespeito à LDB

Tem-se tornado cada vez maior o número de prefeituras que abrem mão dos materiais fornecidos gratuitamente pelo MEC, optando pela compra de materiais a custos elevados e produzidos sem qualquer avaliação. Isso coloca em risco aspectos consagrados em nossa sociedade, como a liberdade religiosa e de informação, e não oferece garantia de qualidade técnica ou científica.

Essa situação tende a se agravar diante do cenário de inteligência artificial em que venha a ser produzido materiais didáticos sem autoria, mas alimentados por obras pré-existentes.

Destacamos: a escolha unificada no PNLD e o uso progressivo de apostilas são partes complementares de um mesmo processo: a transferência progressiva da decisão pedagógica da escola — principalmente das relacionadas ao currículo escolar e aos modos de ensinar e aprender — para instâncias burocrático-administrativas e, em muitos casos, para empresas privadas.

Entretanto, tanto o Decreto nº 9.099/2017, que permite a escolha unificada dos livros do PNLD pelas redes, quanto a crescente substituição desses livros por sistemas de ensino customizados, caminham na direção contrária ao que determina a LDB.

A LDB, como se sabe, estabelece três pilares essenciais para a organização da educação no Brasil:

- Gestão democrática (Arts. 3º, 14 e 15)
- Autonomia pedagógica das escolas (Art. 15)
- Participação docente e construção coletiva do PPP (Arts. 12 e 13)

A escolha unificada retira os professores do processo, o que configura **supressão de participação democrática**. Rompe o **vínculo entre PPP e material didático**, violando a autonomia assegurada pelo Art. 15 da LDB. A escolha unificada **normaliza a ideia de padronização**. Nesse ambiente, a adoção de sistemas de ensino privados surge como passo seguinte, oferecendo pacotes fechados de aulas, avaliações e plataformas. A dependência pedagógica e institucional aumenta.

Com o PNLD unificado, o professor já não escolhe o livro que melhor se adapta ao seu modo de ensinar. Além disso, com o estímulo ao uso de **sistemas de ensino customizados**, ele também não escolhe a metodologia nem o ritmo de ensino e, principalmente, não tem a garantia de qualidade do material corroborada pelo MEC, uma vez que essas obras não passam por qualquer tipo de avaliação externa. Por vezes, o próprio estado é o produtor do sistema customizado, como nos casos dos Estados de São Paulo e Paraná, que produziram seus materiais para uso em plataformas, gerando enormes críticas dos professores das redes e acadêmicos à qualidade desses materiais e às exigências burocráticas da padronização.

Se a escolha unificada do PNLD já fragiliza o PPP, os sistemas de ensino customizados, praticamente o anulam. A escola passa a seguir um currículo **sem a avaliação do MEC**, correndo o risco de perder qualidade, identidade, soberania pedagógica e relação com seu território.

A etapa de avaliação de livros do PNLD, em que pese sua subjetividade e a necessidade de direito de resposta dos autores, representa um ganho na qualidade da educação pública que inexistia nos materiais apostilados de sistema de ensino ou nas plataformas estaduais.

Esse processo de avaliação garante qualidade e rigor acadêmico, impede que conteúdos improcedentes ou preconceituosos cheguem às escolas, assegura diversidade de abordagens pedagógicas, fortalece a autonomia docente e o PPP — quando há respeito à escolha da escola — e evita gastos indevidos, já que o PNLD é gratuito para estados e municípios.

4. Pluralidade de ideias e métodos está na LDB, não na unificação

Bibliodiversidade é o direito à **diversidade de ideias, linguagens, autores e metodologias**. Ela reflete a pluralidade do Brasil e assegura que cada escola — urbana ou rural, indígena ou quilombola, pequena ou metropolitana — possa escolher o livro que melhor se adequa à sua realidade. Considere a unificação em escala nacional: escolas indígenas, ribeirinhas, quilombolas e rurais — onde o professor costuma selecionar materiais ajustados à realidade de seus estudantes — correm o risco de receber livros totalmente desconectados de suas necessidades. Portanto, não é porque a unificação traz a obra “mais votada” que esse processo é democrático ou adequado, pedagogicamente, à realidade das escolas.

A dimensão continental do Brasil, com estados que equivalem a países, exige abordagens educacionais diversas. A uniformização, por outro lado, empobrece o ensino, reduz o diálogo em sala de aula e desestimula a inovação pedagógica. Reduz a produção intelectual, contraria o espírito republicano, reduz drasticamente a formação intelectual de professores e suas equipes.

Tanto a unificação de escolha do PNLD quanto os sistemas de ensino apostilados operam pela lógica da homogeneização, incompatível com a realidade diversa do país. Quando materiais didáticos únicos passam a “ensinar o que toda a rede deve ensinar”, há violação do caráter público e democrático da educação pública. **Quando materiais didáticos customizados chegam às escolas públicas sem avaliação, há violação do direito à Educação de qualidade dos cidadãos brasileiros.**

Se o PPP perde relevância, perde força o papel legal da comunidade escolar em sua construção. A LDB afirma que o Projeto Político-Pedagógico (PPP) é a “expressão da identidade da escola” e, portanto, quando se impõem materiais que não dialogam com esse documento, ocorre uma violação do Art. 12, que exige coerência entre o PPP e as práticas pedagógicas. Isso leva à descaracterização da identidade escolar e comprometimento da soberania local da escola — dimensão expressamente protegida pela própria LDB. A lei também estabelece que o currículo deve respeitar os valores culturais e sociais dos estudantes, que a educação deve ser contextualizada e que a pluralidade é um princípio constitucional a ser observado.

Além disso, a LDB reconhece o docente como profissional crítico, responsável por selecionar estratégias, adaptar materiais e construir práticas pedagógicas. Mais do que permitir, a LDB exige a participação efetiva do professor na elaboração do PPP, na seleção dos conteúdos e na escolha dos materiais didáticos utilizados pela escola. Ao utilizar materiais didáticos padronizados para toda uma rede de ensino, ou que são produzidos sem aval do MEC, o professor executa, e não decide — o que desvirtua a função docente prevista na LDB.

5. Correção de rumo: reescrever o Projeto de Lei nº 3965/2023 ou retomar o Decreto do Presidente Lula da Silva?

O **PL nº 3.965/2023**, de autoria do Deputado Professor Reginaldo Veras e ora em tramitação no Senado, propõe a criação de um marco legal para o PNLD. Contudo, o texto atual mantém a possibilidade de escolha unificada (**Art. 16**).

Para corrigir as distorções apontadas, o Senado Federal poderá modificar o **Art. 16** e restituir o modelo tradicional de escolha (**por escola e por disciplina**), conforme a prática consolidada do PNLD e o **Decreto nº 7.084/2010**, em consonância com a **LDB**.

Outra alternativa é a revogação do **Decreto nº 9.099/2017**, proporcionando o retorno do decreto anterior (**Decreto nº 7.084/2010**), criado em 2010 pelo atual **Presidente**, Sr. Luiz Inácio Lula da Silva

6. Nossas solicitações

Ao Senado Federal: suprimir do **PL 3965/2023** o modelo de escolha unificada, assegurando o modelo que historicamente fortaleceu o PNLD: a escolha por escola e por disciplina, com protagonismo dos docentes e valorização do PPP.

Ao MEC: exercer vigilância quanto aos materiais que estão sendo distribuídos sem avaliação, a fim de averiguar se atendem a critérios científicos e de originalidade.

Ao FNDE: reestruturar o orçamento do programa, assegurando a continuidade da reposição de obras e a justa remuneração de autores e editoras.

Ao **CNE:** apoiar a avaliação do PNLD junto às instituições citadas.

A ABRALE reafirma sua disposição para o diálogo e sua defesa intransigente de uma **educação pública de qualidade, plural e democrática**, construída sobre os pilares da **autonomia docente**, da **bibliodiversidade** e do **respeito à Constituição Federal**.

Educação pública de qualidade exige diversidade de ideias, liberdade de ensino e valorização do trabalho intelectual.

São Paulo, 12 de dezembro de 2025