PROJETO DE LEI 3965/2023

PARECER DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS AUTORES DE LIVROS EDUCATIVOS (ABRALE)

A Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos (ABRALE), fundada em 1992, congrega educadores que concebem e publicam materiais didáticos, literários e obras de referência para o Programa Nacional de Livros e Materiais Didáticos (PNLD), conduzido pelo MEC e pelo FNDE. Dede longa data, temos mantido com essas instituições diálogo constante, tendo em vista contribuir com o aperfeiçoamento do Programa, desde a fase de elaboração de editais, bem como nas demais etapas. Assim, temos acompanhado e atendido às transformações no regramento legal do PNLD, objeto do PL 3965/2023.

Saudamos a iniciativa do Excelentíssimo Deputado Prof. Reginaldo Veras, ao propor em lei a obrigatoriedade do PNLD. Porém, a Abrale tem críticas contundentes ao Decreto 9099/2017, do qual o PL 3965/2023 importou a estrutura e as propostas, mantendo os mesmos problemas. Ressalte-se que o referido decreto modificou a forma de escolha dos livros didáticos pelos professores, até então vigente, trazendo graves consequências no que se refere à liberdade de escolha dos professores e a pluralidade de ideias e metodologias.

Portanto, expomos, inicialmente, os problemas educacionais, econômicos e legais que percebemos e vivenciamos com a implementação do Decreto 9099, indicando os fatos e argumentos que justificam imprescindíveis alterações no PL 3965. Nossas propostas para sanear os problemas e ampliar o caráter democrático e republicano do texto final da lei completam este parecer.

Primeira parte: Sobre o processo de escolha dos livros didáticos para a unidade escolar e porque o PL 3965 não deve seguir o Decreto 9099

Tendo em vista a melhoria da qualidade da educação, é inadiável promover a formação docente e fortalecer o professor na sua unidade escolar, valorizando a formação continuada e o respeito à liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, um princípio da Constituição Federal, no artigo 206, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), no artigo 3.

Porém, tanto no caso do PL 3965/2023 como no do Decreto 9099, evidenciam-se contradições entre os modos propostos para a escolha das obras do PNLD (artigos 17 e 18, respectivamente conforme consta abaixo) e os objetivos e diretrizes respaldados na Constituição Federal e na LDB. Em síntese: tanto o Decreto 9099 como o atual PL possibilitam escolhas unificadas de livros didáticos para as redes, em descompasso com nossas leis maiores, que asseguram autonomia ao magistério.

Abaixo, destacamos trechos do PL e do Decreto para elucidar o que foi dito:

Proposta do PL 3965/2023 para a escolha:

Art. 17. Durante a etapa de escolha, por opção dos responsáveis pela rede, a adoção do material didático será única:

I - para cada escola;

II - para cada grupo de escolas; ou

III - para todas as escolas da rede.

§ 1º Na hipótese de que trata o inciso I do caput, serão distribuídos os materiais escolhidos pelo conjunto de professores da escola.

§ 2º Na hipótese de que tratam os incisos II e III do caput, serão distribuídos os materiais escolhidos pelo conjunto de professores do grupo de escolas para o qual o material será destinado.

O texto é idêntico ao Artigo 18 do Decreto 9099, conforme destacamos a seguir:

Art. 18. Durante a etapa de escolha, por opção dos responsáveis pela rede, a adoção do material didático será única:

I - para cada escola;

II - para cada grupo de escolas; ou

III - para todas as escolas da rede.

§ 1º Na hipótese de que trata o inciso I do caput, serão distribuídos os materiais escolhidos pelo conjunto de professores da escola.

§ 2º Na hipótese de que tratam os incisos II e III do caput, serão distribuídos os materiais escolhidos pelo conjunto de professores do grupo de escolas para o qual o material será destinado.

As formas de escolha, que acabamos de citar contradizem os objetivos e diretrizes do PNLD, que conferimos a seguir.

No caso do PL:

Art. 2º São objetivos do PNLD:

I- aprimorar o processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas de educação básica, com a consequente melhoria da qualidade da educação;

II- garantir o padrão de qualidade do material de apoio à prática educativa utilizado nas escolas públicas de educação básica;

III- democratizar o acesso às fontes de informação e cultura;

IV- fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos estudantes;

V- apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional do professor;

VI- apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular.

Art. 3º São diretrizes do PNLD:
I- o respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas;
II- o respeito às diversidades sociais, culturais e regionais;
III- o respeito à autonomia pedagógica das instituições de ensino;
IV- o respeito à liberdade e o apreço à tolerância;
V- a garantia de isonomia, transparência e publicidade nos processos de aquisição das obras didáticas, pedagógicas e literárias.

Art. 4º O PNLD será executado em estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, sendo estabelecidas, na forma de regulamento, normas de conduta, a serem seguidas pelos participantes.

No caso do Decreto:

Art. 2º São objetivos do PNLD:
I - aprimorar o processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas de educação básica, com a consequente melhoria da qualidade da educação;
II - garantir o padrão de qualidade do material de apoio à prática educativa utilizado nas escolas públicas de educação básica;
III - democratizar o acesso às fontes de informação e cultura;
IV - fomentar a leitura e o estímulo à atitude investigativa dos estudantes;
V - apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento profissional do professor; e
VI - apoiar a implementação da Base Nacional Comum Curricular.

Art. 3º São diretrizes do PNLD:
I - o respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas;
II - o respeito às diversidades sociais, culturais e regionais;
III - o respeito à autonomia pedagógica das instituições de ensino;
IV - o respeito à liberdade e o apreço à tolerância; e
V - a garantia de isonomia, transparência e publicidade nos processos de aquisição das obras didáticas, pedagógicas e literárias.
Art. 4º O PNLD será executado em estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência e caberá ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE estabelecer normas de conduta, a serem seguidas pelos participantes, que impeçam, sem prejuízo de outras vedações.

Por que é preciso recuperar o valor pedagógico e republicano da Constituição Federal e a LDB e recusar o Decreto 9099, de 2017, reproduzido no PL?

Na prática, o artigo 18 do Decreto 9099 contribuiu sobremaneira para o que se verificou nos últimos PNLDs: a compra concentrada de quantidades vultosas de livros de uma mesma obra didática por alguns estados ou municípios. Isso por que o artigo permitiu que a escolha feita pelo docente de cada escola fosse subvertida para uma adoção de obra única, abrangendo a totalidade de instituições escolares de um estado, município ou rede de escola. Eliminou-se assim, com este artifício, entre diversos outros aspectos, a diversidade pedagógica e impôs formas de ensino e aprendizagem de cima para baixo, rompendo com o protagonismo docente.

O Decreto abala dessa forma, consideravelmente, a autonomia pedagógica de cada escola e dos professores, ferindo a Constituição Federal e a LDB. Segundo a Constituição Federal:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, (...)

Segundo a LDB, que rege o Ensino em todo o país:

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

É importante ressaltar que o Decreto de 2017 (9099) revoga o Decreto 7.084/2010, que garantia a liberdade de escolha – e de uso – dos livros didáticos aos docentes de cada escola. O decreto revogado possibilitava o acesso da comunidade escolar de um estado ou município ao pluralismo de ideias e de concepções didáticas e pedagógicas. Desse modo, o docente da escola podia escolher, entre as obras aprovadas na avaliação do PNLD, aquelas que melhor atendessem às especificidades de sua comunidade e estivessem de acordo com suas práticas de ensino.

É fundamental notar que, no PNLD 2024, o último a se realizar, as vendas de livros didáticos estiveram concentradas em três grupos editoriais: segundo dados disponíveis no *Diário Oficial da União* (https://www.in.gov.br/servicos/diario-oficial-da-uniao), 91,9% dos valores negociados pelo FNDE couberam à Saber, Santillana e FTD; enquanto 6,7% foram distribuídos entre Brasil e SM; restando 1,4% para outras 9 editoras. Constatou-se que redes estaduais e municipais inteiras receberam material didático de uma única editora, quase que

invariavelmente pertencente a um dos três maiores grupos editoriais, de grande poder econômico e comercial.

Os autores da ABRALE, como educadores que somos, questionamos em que medida um material único é capaz de atender às necessidades de todas as comunidades escolares de um município ou de um estado. Na mesma direção, ocorre a perda de protagonismo dos professores e das equipes escolares no exercício de sua profissão e no processo de escolha do material didático. Veem subtraídos assim seus preciosos momentos de formação profissional no contexto escolar, no qual identificam os diferentes valores pedagógicos e científicos das obras didáticas.

Segunda parte: Propostas de alteração

Diante do exposto, a Abrale apresenta sugestões de alterações no PL 3965/2023 que buscam favorecer os princípios constitucionais e da LDB, assim como fortalecer o processo educacional no país, conforme discutimos na primeira parte desse parecer.

PL 3965/2023	Comentários e Alterações
CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES GERAIS	
Art. 1º § 1º O PNLD abrange a avaliação e a disponibilização de obras didáticas e literárias, de uso individual ou coletivo, acervos para bibliotecas, obras pedagógicas, softwares e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros materiais de apoio à prática educativa, incluídas ações de qualificação de materiais para a aquisição descentralizada pelos entes federativos previstos em editais específicos.	**Comentário**: É fundamental que seja mantida a aquisição descentralizada para atendimento da diversidade da população brasileira. A aquisição centralizada fere tal princípio constitucional. Importante explicitar no texto as obras voltadas à formação do professor.
§ 4º A opção entre os diferentes tipos de materiais didáticos a que se refere o § 1º será realizada pelo responsável pela rede.	**Comentário:** A opção realizada pelo responsável deve ser acompanhada de consulta aos educadores da rede, para informar sobre prioridades reais e respaldar a aquisição. **Alteração**: § 4. A opção entre os diferentes tipos de materiais didáticos a que se refere o § 1º será realizada pelo responsável pela rede, **mediante consulta formal aos educadores da rede.**

Art. 6º § 3º Para a educação infantil serão distribuídos exclusivamente livros literários.	**Comentário**: Ainda que livros literários sejam valorizados no segmento, é amplamente reconhecida a necessidade de diversos materiais de apoio para a formação integral dos bebês, crianças bem pequenas e crianças pequenas. **Alteração:** § 3º Para a educação infantil serão distribuídos **livros literários, informativos e outros materiais de apoio à prática docente, conforme orientados pelo Edital.**
Art. 7º Os materiais didáticos adquiridos no âmbito do PNLD serão destinados às Secretarias de Educação e às escolas beneficiadas por meio de doação com encargo. § 5º Decorrido o ciclo de atendimento, os materiais reutilizáveis passarão a integrar, definitivamente, o patrimônio das escolas e o seu descarte será responsabilidade da rede para a qual foram disponibilizados, de acordo com a respectiva legislação.	**Comentário**: Embora exceda o escopo deste parecer de autores, consideramos, como cidadãos e cidadãs, que o Estado pode prever formas de doação para os estudantes dos livros após o ciclo de uso. **Sugestão**: No parágrafo 5 ou outro demonstrar que o livro reutilizável pode ser doado para os estudantes da escola.
CAPÍTULO II - DAS ETAPAS DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO	
Art. 9º A inscrição de materiais didáticos será aberta aos titulares de direito autoral, de acordo com as regras, os prazos e as condições estabelecidas em edital	**Comentário:** É preciso garantir que as obras inscritas sejam originais e atualizadas. Isso se torna possível mediante documentos de originalidade, firmados exclusivamente pelos autores, que de fato levam a proposta do livro didático para a empresa editora e por ela é contratada. **Alteração**: Acrescentar um parágrafo ao artigo 9º §1 A inscrição da obra é sujeita à apresentação de documento de originalidade, firmada pelos autores das obras contratadas pela editora para o Programa.

Art. 10. A avaliação pedagógica dos materiais didáticos no âmbito do PNLD, estabelecida na forma de regulamento, terá por base os seguintes critérios, quando aplicáveis, sem prejuízo de outros que venham a ser previstos: (seguem-se 8 incisos)	**Comentário**: Uma das questões bastante complexa do mundo atual é o uso da Inteligência Artificial. É preciso, portanto, atentar-se para a autenticidade dos textos e barrar a artificialidade na produção de livros didáticos. **Alteração**: Acrescentar um inciso ao artigo 10. IX. proibição do uso de inteligência artificial na elaboração dos materiais didáticos.
Art. 11. A etapa de avaliação pedagógica contará com comissão técnica específica, integrada por especialistas das diferentes áreas do conhecimento correlatas, cuja vigência corresponderá ao ciclo a que se referir o processo de avaliação, a qual terá as seguintes atribuições:	**Comentários**: Os autores têm vivenciado graves problemas com a avalição dos livros inscritos no PNLD. Entre eles, sobressaem-se pareceres realizados por avaliadores da área, porém, não especialistas nas disciplinas para as quais produzem um parecer, o que trouxe graves equívocos. Por exemplo: um especialista em Língua Portuguesa produz um parecer sobre Arte. **Alteração**: Art. 11. A etapa de avaliação pedagógica contará com comissão técnica específica, integrada por especialistas das diferentes áreas do conhecimento correlatas, cuja vigência corresponderá ao ciclo a que se referir o processo de avaliação, a qual terá seus nomes e currículos divulgados e as seguintes atribuições: V – produzir parecer técnico, devidamente identificado, exclusivamente para a disciplina em que tem formação, atuando em equipe com os colegas de sua área.
Art. 17. Durante a etapa de escolha, por opção dos responsáveis pela rede, a adoção do material didático será única: I - para cada escola;	**Comentários:** Conforme exposto na primeira parte do parecer, as principais alterações a fazer são: supressão dos incisos II e III. Considere-se que a escolha da escola significa atender a maioria dos professores e alguns não terão

II - para cada grupo de escolas; ou III - para todas as escolas da rede. § 1º Na hipótese de que trata o inciso I do caput, serão distribuídos os materiais escolhidos pelo conjunto de professores da escola. § 2º Na hipótese de que tratam os incisos II e III do caput, serão distribuídos os materiais escolhidos pelo conjunto de professores do grupo de escolas para o qual o material será destinado.	suas prioridades supridas. Caso compreendêssemos a maioria de professores em um contingente grande de escolas, o número de professores não atendidos aumentaria vertiginosamente. A opção por grupos não deve constar em lei para impedir as distorções averiguadas. **Alteração**: Art. 17. Durante a etapa de escolha, a adoção do material didático será única para cada escola.
Art. 21. A etapa de monitoramento e avaliação consiste no controle de qualidade e na supervisão da produção e da distribuição do material didático, no monitoramento das redes de ensino participantes e na avaliação da execução do PNLD.	**Comentários**: A ausência de monitoramento das obras adotadas por parte do MEC e FNDE resultam em inúmeros problemas. Um dos mais graves (mas não o único) é avaliar a eficiência ou não de mudanças implantadas na educação brasileira por meio dos livros didáticos. Também é fundamental avaliar como os professores lidam com as obras adotadas em sua prática pedagógica, de modo que inadequações ou a necessidade de suporte a eles possa ser repassada a autores desses materiais para futuros aprimoramentos dos mesmos.

Em nome da Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos (ABRALE), subscreve a presidente da entidade.

Profa. Maria Cecilia Guedes Condeixa
São Paulo, 27 de fevereiro de 2024.