



Questões que envolvem o PNLD e exigem providências

1. Alguns esclarecimentos sobre o PNLD

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático, o PNLD, é responsável por disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio a todos os componentes curriculares, “de forma sistemática, regular e gratuita às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e também às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público”, de acordo com o MEC.

O PNLD foi criado em agosto de 1985, por meio do decreto nº 91.542, no contexto da redemocratização do país. Trazia novidades relevantes: indicação do livro escolar pelos professores; extensão da oferta aos alunos das 1ª e 2ª séries das escolas públicas e comunitárias; fim da participação financeira dos estados, passando o controle do processo decisório para a Fundação de Apoio ao Estudante (FAE).

Na prática, estabeleceu com mais clareza o papel das editoras, às quais caberia a produção dos livros escolares, e dos órgãos governamentais, que deveriam estabelecer as regras do programa e monitorar a qualidade das publicações.

Foi principalmente em meados da década de 1990 que o PNLD ganhou corpo, abrangência e maior rigor técnico.

Ainda em 1993, foi realizada a primeira tentativa de avaliação dos livros didáticos a partir do PNLD, o que resultou nas Definições de Critérios para Avaliação dos Livros Didáticos. O trabalho, capitaneado por especialistas de diversas áreas, evoluiu para o *Guia de livros didáticos*, em 1996, e a avaliação pedagógica tornou-se parâmetro obrigatório para editoras e autores.

Em todo esse processo, foi fundamental a promulgação da nova **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**, em 1996. Ela explicita os princípios da redemocratização e se torna um elemento definidor da Educação a ser construída.

No mesmo ano, foi divulgado o resultado da primeira avaliação pedagógica das obras. Nos anos seguintes, o processo de avaliação se consolidou, com a participação de equipes multidisciplinares – compostas por especialistas de diversas áreas de conhecimento. Essas diretrizes também serviriam como parâmetros de produção de



livros escolares, uma vez que os materiais que não atendessem a tais exigências não poderiam ser adquiridos pelo Estado.¹

Vale ressaltar que, graças à expansão do PNLD, ao longo do tempo, os materiais didáticos chegam a cerca de 130 mil escolas, municipais e estaduais, o que significa mais de 30 milhões de estudantes atendidos, em todo o país.

2. O importante papel dos livros didáticos e de outros materiais escolares

De acordo com a professora, Circe Fernandes Bittencourt (USP e PUCSP), uma das principais referências no estudo da trajetória do livro escolar no Brasil, o verdadeiro currículo das escolas é definido por esse recurso pedagógico. Essa pesquisadora, que coordena estudos baseados em informações de mais de um século, destaca que, além de colocar o currículo escolar em ação, o livro didático tem a função de contribuir para a formação dos professores.²

3. Decretos Presidenciais relativos ao PNLD

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, revogado em 17 de julho de 2017 pelo Decreto Nº 9.099, sob a Presidência de Michel Temer.³

Embora os textos de ambos os documentos sejam semelhantes, principalmente quanto aos fundamentos, diferem substancialmente quanto ao que consta do artigo 18 do Decreto 9099, conforme detalharemos em seguida.

¹ Informações adaptadas dos sites da Abrale, <http://www.abrale.com.br> e Abrelivros, <https://www.abrelivros.org.br>

² Informações adaptadas dos sites da Abrale, <http://www.abrale.com.br> e Abrelivros, <https://www.abrelivros.org.br>

³ Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=7084&ano=2010&ato=a82cXRE5EMVpWT9f0#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20OS%20PROGRAMAS%20DE%20MATERIAL%20DID%C3%81TICO%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%84NCIAS.>

4. Implicações do Artigo 18 do Decreto nº 9099 (julho de 2017)

Vale atentar para alguns aspectos do Artigo 18 desse decreto:

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.

Tais pontos entram em conflito com o próprio Art. 3º desse decreto 9099, no qual são mencionadas as diretrizes do próprio PNLD, aqui reproduzido:

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;

Ou seja, o artigo 18 do Decreto, possibilitou 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 porque esse artigo permitiu que se passasse da **escolha pelos docentes** de um Componente Curricular de **cada escola** para a **adoção de obras únicas para a totalidade de instituições escolares de um estado ou município**, por decisão dos responsáveis pela rede.



Com isso, além de o Decreto abalar consideravelmente a autonomia pedagógica de cada escola e dos professores, fere a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), contrariando o exposto no Artigo 3º, dessa Lei 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 alterou a prática de mais de vinte anos que garantia a liberdade de escolha de livros didáticos aos docentes e instituições escolares, reduzindo o acesso a toda a comunidade escolar de um estado ou município ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, tendo em vista que a formação de crianças e jovens também é construída nas trocas de informações e debates de ideias que ocorrem nos encontros fora dos muros escolares.

Do ponto de vista da **concentração do mercado** na mão de poucas empresas, cabe ressaltar que, no PNL 2023, estima-se que até 97% do programa ficou com as cinco casas editoriais mais fortes, restando às mais de dez editoras de pequeno porte apenas 3% das aquisições. Assim, pudemos constatar que *redes estaduais inteiras receberam material didático de uma única editora.*

Como membros da Abrale – **Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos**⁴ –, nós, autores de materiais didáticos, professores com grande experiência em salas de aula, questionamos em que medida um material único atende às necessidades de todas as comunidades escolares de uma cidade ou estado. Também é evidente a perda de protagonismo dos educadores e das equipes escolares no processo de escolha do seu material didático, o que além de ser momento de formação profissional no contexto escolar, proporciona o reconhecimento de diferentes valores pedagógicos e científicos das obras.

Considerando tudo isso, encaminhamos à Equipe de Transição do governo eleito em 2022, um documento em que apontamos essas questões, do qual, extraio o seguinte fragmento:

⁴ Maiores esclarecimentos sobre a entidade em: www.abrale.com.br

Sobretudo, parece-nos que o Artigo 18, e suas consequências, estão em flagrante contradição com as Diretrizes do programa, apontadas em seu Artigo 3º, tais como o respeito ao pluralismo de ideias e às diversidades sociais, culturais e regionais, o respeito à autonomia pedagógica das instituições de ensino e a garantia de transparência e publicidade nos processos de aquisição das obras. A contradição também se verifica em relação às considerações apresentadas no início do texto da Resolução nº15, de 26 de julho de 2018, do Conselho Deliberativo do MEC/FNDE, que dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução do programa. São essas considerações: a importância da participação do professor na escolha dos livros do PNLD, a transparência na escolha, a valorização das diversidades sociais e do pluralismo de ideias e explicitação das concepções pedagógicas no processo de escolha. Há contradição, porque: o professor deixou de participar efetivamente da adoção da obra, o processo não é necessariamente transparente e o produto das ações reduz o atendimento à diversidade e ao pluralismo. (...) Nossa proposta: extinguir a escolha unificada.

Em nome da Diretoria da Abrale e agradecendo sua atenção, subscrevo-me.

Maria Cecília G. Condeixa (diretora-presidente)

São Paulo, 07 de junho de 2023