



Ministério da Educação

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1/2021/DPA/SEALF/SEALF

PROCESSO Nº 23000.023928/2020-10

INTERESSADO: DIRETORIA DE POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO, DIRETORIA DE POLÍTICAS E DIRETRIZES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, SECRETARIA DE MODALIDADES ESPECIALIZADAS DE EDUCAÇÃO

Assunto: Esclarecimentos a respeito do Edital PNLD 2023 - Anos Iniciais.

1. OBJETO

1.1. Trata-se de esclarecimentos a respeito do Edital de Convocação nº 1/2021 - CGPLI, publicado no dia 12 de fevereiro de 2021 pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que tem por objeto a convocação de interessados em participar do processo de aquisição de obras didáticas, literárias e pedagógicas destinadas aos estudantes, professores e gestores das escolas dos anos iniciais do ensino fundamental da educação básica pública, das redes federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público.

1.2. Mediante questionamentos realizados publicamente em relação ao edital, que apresenta importantes inovações no sentido de melhorar a aprendizagem das crianças nos anos iniciais do ensino fundamental, em especial no período referente à alfabetização, e visando cumprir os deveres de informar a sociedade civil e promover a transparência no âmbito de todos os atos administrativos, o Ministério da Educação presta os referidos esclarecimentos.

2. DA VISÃO GERAL DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO - PNLD

2.1. Para mérito de contextualização, faz-se necessário tecer esclarecimentos quanto ao funcionamento elementar do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD.

2.2. O PNLD, regido pelo Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017, é destinado a avaliar e a disponibilizar obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, de forma sistemática, regular e gratuita às escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público.

2.3. O PNLD tem os seguintes objetivos, conforme art. 2º do Decreto nº 9.099/2017:

- 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.

2.4. O PNLD tem as seguintes diretrizes, conforme art. 3º do Decreto nº 9.099/2017:

- 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 ao apreço à tolerância; e

V - a garantia de isonomia, transparência e publicidade nos processos de aquisição das obras didáticas, pedagógicas e literárias.

2.5. Regularmente, o Ministério da Educação (MEC), em cooperação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), publica editais referentes aos processos de aquisição de materiais didáticos para atendimento das etapas de educação básica, de forma alternada. São atendidos em ciclos diferentes as etapas e os segmentos de ensino seguintes: I - educação infantil; II - anos iniciais do ensino fundamental; III - anos finais do ensino fundamental; e IV - ensino médio.

2.6. Cada edição do PNLD é executada em etapas, cumprindo as exigências da Lei nº 8.666/1993 e conforme art. 8º do Decreto, a saber:

2.6.1. **I - inscrição:** A inscrição é composta do cadastramento dos editores e obras, com o carregamento dos arquivos referentes à documentação e às obras no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). A inscrição de materiais didáticos é aberta aos titulares de direito autoral, de acordo com as regras, os prazos e as condições estabelecidas em edital. As obras e sua respectiva documentação carregadas no Simec são analisadas para verificação de atendimento aos requisitos mínimos de validação previstos em Edital, sob pena de exclusão do processo.

2.6.2. **II - avaliação pedagógica:** Realizada após a validação da inscrição, esta etapa busca garantir a qualidade do material a ser encaminhado às escolas, incentivando a produção de materiais que aprimorem o processo de ensino e aprendizagem e cada vez mais adequados às necessidades da educação pública brasileira, em conformidade com os objetivos da legislação da Educação Básica, respeitando o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, as diversidades sociais, culturais e regionais.

2.6.3. **III - habilitação:** em consonância com o art. 27 da Lei nº 8.666/1993, essa etapa abarca analisar não apenas a regularidade jurídica, fiscal, econômica e trabalhista das empresas, mas também de todos os contratos firmados entre elas e autores, adaptadores, organizadores, ilustradores e quaisquer criadores intelectuais das obras ou dos materiais digitais e audiovisuais.

2.6.4. **IV - escolha:** trata-se da disponibilização, via Guia do PNLD, de informações essenciais relativas às obras aprovadas a todos professores do respectivo ciclo do edital. É uma etapa de suma importância, pois une todo o trabalho técnico e pedagógico realizado pelo MEC e pelo FNDE à liberdade pedagógica e de ensino dos docentes, que poderão, livremente, escolher aquelas que mais se adequem à sua linha de ensino.

2.6.5. **V - negociação:** com o compilado de informações decorrentes da escolha (títulos escolhidos, quantidade, respectivas escolas etc), o FNDE, por meio da Comissão Especial de Negociação, faz o processamento dos dados e estabelece parâmetros para a formação dos preços mínimo e máximo de cada obra. No passo seguinte, os editores são informados de seus quantitativos e podem inserir sua primeira proposta de preços no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), para a posterior contraproposta do FNDE, repetindo-se esse fluxo até a formação do preço final, de competência da Autarquia.

2.6.6. **VI - aquisição:** trata-se da efetiva contratação dos editores de acordo com os quantitativos escolhidos pelas escolas e os valores negociados na etapa anterior.

2.6.7. **VII - distribuição:** engloba a produção das obras, de competência das editoras, sua entrega à Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), e a posterior distribuição de cada volume à escola que a escolheu no passo IV, acima.

2.7. **VIII - monitoramento e avaliação:** o FNDE faz visitas periódicas aos centros logísticos das editoras, bem como aos Correios e às redes de ensino para monitorar e avaliar se as condições dispostas em edital e acordadas em contrato estão sendo rigorosamente cumpridas por todas os partícipes no Programa.

2.8. Compete à Secretaria de Educação Básica – SEB a coordenação da etapa de avaliação pedagógica das obras didáticas, pedagógicas e literárias, entre outros materiais de apoio à prática educativa, com subsídios da Secretaria de Alfabetização – Sealf quanto aos critérios de avaliação pedagógica para os editais pertinentes à educação infantil e aos anos iniciais do ensino fundamental e da Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação – Semesp quanto às questões referentes à acessibilidade, educação especial e demais modalidades especializadas de educação. As demais etapas são de competência do FNDE, por meio da Coordenação-Geral dos Programas do Livro – CGPLI.

3. DA CONTEXTUALIZAÇÃO

3.1. No dia 12 de fevereiro de 2021, o Ministério da Educação, em cooperação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE publicou o Edital nº 01/2021 – CGPLI, do Ciclo 2023 – Anos Iniciais do PNLD.

3.2. Em que pese a recepção positiva do edital, em especial devido à sua clareza e à riqueza de evidências científicas que o respaldam, nos dias subsequentes foram manifestados questionamentos de forma pública em relação a pontos específicos, que foram reverberados pelas redes sociais e pela mídia e que careciam de precisão técnica. **O edital é resultado do compromisso do Ministério da Educação com a promoção da qualidade da educação pública e da superação dos desafios educacionais do país, de forma que é dever deste Ministério promover os esclarecimentos pertinentes à sociedade civil.**

3.3. Cabe, de início, explicitar o contexto e desafios enfrentados pelo Brasil quanto aos resultados educacionais referentes à aprendizagem da leitura, da escrita e de conhecimentos ligados à Matemática ao longo de toda a Educação Básica.

3.4. **De fato, a elevação da qualidade dos livros e dos materiais didáticos distribuídos no âmbito do PNLD é importante elemento estratégico para o enfrentamento dessas dificuldades. Portanto, no edital em tela, buscou-se coadunar os critérios de seleção às mais recentes evidências científicas, conforme será demonstrado abaixo.**

3.5. O Brasil encontra-se numa situação pouco confortável em relação a seus resultados educacionais, em especial se considerados os indicadores do Plano Nacional da Educação para o decênio 2014-2024. **Pelos índices oficiais, observa-se que crianças, suas famílias e a sociedade encontram-se privadas de uma educação básica de qualidade, direito essencial próprio ao exercício da cidadania.**

3.6. As deficiências identificadas nos últimos anos da educação básica não surgem espontaneamente, como que por uma problemática restrita ao ensino médio ou aos anos finais do ensino fundamental, mas originam-se na educação infantil e no ciclo formal de alfabetização.

3.7. Segundo os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, de 2016, **54,73% dos mais de 2 milhões de alunos concluintes do 3º ano do ensino fundamental apresentaram desempenho insuficiente no exame de proficiência em leitura.** Desse total, cerca de 450 mil alunos foram classificados no nível 1 da escala de proficiência, o que significa que são incapazes de localizar informação explícita em textos simples de até cinco linhas e de identificar a finalidade de textos como convites, cartazes, receitas e bilhetes.

3.8. Já em relação aos resultados da avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb 2019, **45,26% dos estudantes avaliados no 2º ano do ensino fundamental** se posicionaram até o quarto nível da escala em Língua Portuguesa, de um total de 8 (oito) níveis. Esses estudantes provavelmente conseguem extrair informação explícita de texto muito curto (duas linhas), porém **não conseguem extrair informação explícita em textos curtos (quatro a seis linhas).** Também provavelmente não conseguem inferir assunto em cartaz, nem escrever, no contexto de ditados, palavras com três sílabas canônicas (por exemplo, consoante-vogal) e com correspondências simples entre letras e sons.

3.9. **Quando a criança chega ao final do 3º ano do ensino**

fundamental sem saber ler, ou lendo precariamente, como é o caso de mais da metade dos alunos brasileiros, sua trajetória escolar sofre abalos e comprometimentos, resultando em altas taxas de reprovação, distorção idade-série, abandono e evasão. Cita-se:

De acordo com Mathes e Denton (2002), considerando dados referentes aos Estados Unidos, **nas crianças que no 1.º ano de escolaridade não conseguem aprender a ler de modo adequado ao seu nível de escolaridade, a probabilidade de manterem dificuldades na leitura no 3.º e no 4.º anos é de 90% e a probabilidade de continuarem a apresentar dificuldades nos anos seguintes é de 75%.** Segundo os mesmos autores, a investigação tem mostrado, de modo inequívoco, “que a intervenção nos anos iniciais de aprendizagem é eficaz, com a maioria das crianças, na prevenção de problemas/dificuldades de leitura”. (RIBEIRO, I; VIANA, F; et al. 2020)

3.10. Segundo o Censo Escolar de 2018, no 3º ano, a taxa de reprovação foi de 9,4%, e a de distorção idade-série foi de 12,6%, com aumento significativo nos anos seguintes. No 7º ano, mais de 810 mil alunos matriculados nas redes federal, estadual e municipal estavam com dois anos ou mais de atraso escolar.

3.11. **Os efeitos adversos dos resultados educacionais acima mencionados alcançam toda a educação básica, estendendo-se ao ensino médio. O Saeb 2017 revelou que apenas 1,6% dos estudantes brasileiros do Ensino Médio demonstraram níveis de aprendizagem considerados adequados em Língua Portuguesa. Em Matemática a situação não é diferente, pois somente cerca de 4,5% dos estudantes do ensino médio superaram o nível 7 da escala de proficiência de matemática.**

3.12. Os resultados do Brasil no Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa, na sigla em inglês), avaliação internacional promovida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, prestam-se também, embora indiretamente, como indicadores da qualidade do ensino de leitura e de matemática. Diferentemente da ANA, aplicada a estudantes do 3º ano, o Pisa tem como população-alvo estudantes com idade entre 15 anos e 2 meses e 16 anos e 3 meses, matriculados em uma instituição educacional.

3.13. Na edição de 2018, a pontuação média dos brasileiros na avaliação de leitura foi de 413 pontos, valor significativamente inferior à média dos países membros da OCDE (487 pontos). **Dos estudantes brasileiros, 50% não possuem nível básico de leitura, o mínimo para o exercício pleno da cidadania.** Em ciências, o número chega a 55% e, em matemática, 68,1%. Os índices estão estagnados desde 2009.

3.14. **Pode-se dizer que os dados apresentados exigem do Governo Federal a adoção de medidas de impacto, voltadas à superação ou, pelo menos, à mitigação das causas estruturais que incidem sobre as dificuldades enfrentadas pelos alunos brasileiros.**

3.15. Não obstante a responsabilidade dos entes municipais e estaduais, **a União deve desempenhar o papel constitucional de prestar assistência técnica e financeira, não cabendo eximir-se de implementar medidas que visem assegurar o direito constitucional à educação, tomando por base o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.**

3.16. Nesse complexo e desafiador contexto é que se insere o Edital do PNLD para Anos Iniciais do Ensino Fundamental do Ciclo 2023. Prossegue-se, então, à análise, dos principais pontos de discussão.

4. DO PODER REGULAMENTAR DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO QUANTO AO PNLD

4.1. Procede-se à demonstração de que o Poder Executivo, por meio dos atos do Ministério da Educação, exerceu, em relação ao edital em tela, seu poder regulamentar de forma ordinária e dentro das balizas normativas, conforme as prerrogativas constitucionais, legais e infralegais, em especial em relação às melhorias promovidas no Programa Nacional do Livro e do Material Didático.

4.2. O Decreto nº 9.099/2017 traz em seu art. 10º:

“Art. 10. A avaliação pedagógica dos materiais didáticos no âmbito do PNLD será coordenada pelo Ministério da Educação [...]”

4.3. O Decreto nº 10.195/2019, que aprova a Estrutura Regimental do MEC, prevê, no âmbito da Diretoria de Articulação e Apoio às Redes de Educação Básica da Secretaria de Educação Básica, a Coordenação-Geral de Materiais Didáticos, área técnica responsável pela execução do Programa Nacional do Livro e do Material Didático no âmbito do Ministério da Educação e elaboração de critérios para avaliação pedagógica dos editais do programa.

4.4. O art. 28 do mesmo Decreto nº 10.195/2019 versa:

Art. 28. À Secretaria de Alfabetização compete:
[...]

VI - **participar**, em articulação com a Secretaria de Educação Básica, **da formulação de critérios de avaliação pedagógica dos editais do Programa Nacional do Livro e do Material Didático**, de que trata o Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017;

4.5. A Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020, que institui o programa Tempo de Aprender, traz:

Art. 46. No âmbito do Programa Tempo de Aprender, **serão realizados a reformulação e o contínuo monitoramento da adequabilidade dos editais do Programa Nacional do Livro e do Material Didático** referentes ao público afeto ao Programa à Política Nacional de Alfabetização, **às melhores evidências científicas e às experiências exitosas**.

§ 1º O aprimoramento de que trata o *caput* deste artigo seguirá os componentes essenciais para a alfabetização, a que se refere o art. 3º, inc. IV, do Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, e a Base Nacional Comum Curricular.

§ 2º O monitoramento da adequabilidade a que se refere o *caput* é concernente à etapa de avaliação pedagógica dos editais do Programa Nacional do Livro e do Material Didático.

4.6. O art. 31 do Decreto nº 10.195/2019 versa:

Art. 31. À Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação compete:
[...]

III - fomentar ações educacionais destinadas à valorização das tradições culturais brasileiras e à **inclusão social**, com vistas à efetivação de políticas públicas em todos os níveis, etapas e modalidades;

4.7. Ainda, o mesmo Decreto, no artigo seguinte, traz:

Art. 32. À Diretoria de Educação Especial compete:
[...]

IV - promover o desenvolvimento de ações para a formação continuada de profissionais da educação especial, a **disponibilização de materiais didáticos e pedagógicos em formatos acessíveis** e a acessibilidade nos ambientes escolares;

4.8. Não resta dúvida, portanto, em relação à competência do Ministério da Educação e de suas áreas quanto à contínua melhoria dos critérios de avaliação pedagógica no âmbito dos editais do PNLD. Evidentemente, esse poder-dever está limitado pelo uso da discricionariedade administrativa pautada pelos princípios constitucionais trazidos pela Carta Magna em seu art. 37:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”

4.9. O exercício da discricionariedade deve se dar sempre no sentido da consecução do interesse público. De certo, e mormente mediante os preocupantes resultados educacionais do país em avaliações padronizadas nacionais e internacionais, coadunar os critérios de avaliação pedagógica às melhores evidências científicas da atualidade estão em alinhamento à atividade administrativa responsável e constitucional.

4.10. Conforme será demonstrado ao longo desta Nota Técnica, ao elaborar e publicar o edital em apreço, o MEC não atuou *contra legem* ou sequer *praeter legem*, de modo que não se configurou qualquer traço de exorbitância à prerrogativa

regulamentar do Poder Executivo. As alegações contrárias ao edital em tela recaem invariavelmente em questões de mérito administrativo, as quais são abrangidas pelo princípio da reserva da administração, explicado com clareza meridiana na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como por exemplo:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. (...) Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

[RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2ª T, DJE de 13-2-2012.]

4.11. Por fim, resta lembrar que Juarez Freitas afirma que o administrador público está obrigado a atuar tendo como parâmetro o ótimo. Na mesma linha, Marcelo Härger defende que o princípio da eficiência traduz o dever de administrar, não só de modo razoável e conforme a moral, mas utilizando as melhores opções disponíveis. É o dever de alcançar a solução que seja ótima ao atendimento das finalidades públicas. Não basta que seja uma solução possível. Deve, isto sim, ser a melhor solução. Há um dever jurídico de boa administração para o atendimento da finalidade legal.

5. DAS NOVIDADES APRESENTADAS PELO EDITAL PNLD 2023 - ANOS INICIAIS

5.1. Com o objetivo de aprimorar a qualidade dos livros e materiais adquiridos no âmbito do Programa Nacional do Livro e do Material Didático, o Ministério da Educação promoveu uma série de melhorias no edital PNLD 2023 – Anos Iniciais. Citam-se algumas delas:

5.1.1. **Foco em Língua Portuguesa e Matemática;**

5.1.2. **Demais disciplinas, como Ciências, Geografia, História e Arte, deverão contribuir para a consolidação dos conhecimentos de literacia e de alfabetização,** em especial em relação à fluência em leitura oral, à compreensão de textos, ao desenvolvimento de vocabulário e à produção de escrita, ampliando o tempo da prática de leitura e da escrita em sala de aula.

5.1.3. Inserção do **inédito Livro de Práticas e Acompanhamento da Aprendizagem** para diversas disciplinas, ampliando as oportunidades de práticas para os alunos dos anos iniciais;

5.1.4. Inserção de conteúdos relativos ao **Program for International Reading Literacy Study – Pirls** nos livros didáticos, em especial quanto aos processos gerais de compreensão;

5.1.5. **Organização estruturada** para os livros didáticos, **garantindo a progressão das aprendizagens** e fornecendo um itinerário claro, sequencial e determinado para o professor conduzir suas aulas;

5.1.6. Fornecimento de **subsídios e ferramentas pedagógicas**, como planilhas, diagramas, textos ou imagens, para apoiar o acompanhamento da evolução sequencial sugerida de todos os conteúdos presentes nos livros didáticos;

5.1.7. Orientar e subsidiar a realização e o uso de avaliações diagnósticas, formativas, de processo ou de resultado, no intuito de **apoiar o monitoramento da aprendizagem efetiva de cada estudante, de forma individualizada**, ao longo do ano escolar;

5.1.8. Obras pedagógicas inéditas, com a temática "Avaliações Educacionais", voltadas para os professores;

5.1.9. Aprimoramento nos critérios referentes ao **projeto gráfico**, garantindo que os livros contenham imagens e ilustrações atrativas, adequadas, coloridas e

chamativas para despertar o interesse das crianças;

5.1.10. Obras didáticas que incluam conteúdos que favoreçam a **remediação de defasagens educacionais** nas habilidades voltadas à alfabetização, à literacia e à numeracia;

5.1.11. **Materiais voltados para gestores educacionais**, além dos materiais tradicionalmente direcionados a docentes e estudantes; e

5.1.12. **Nova tecnologia administrativa mais concisa e clara** para a redação do edital, incluindo nova divisão entre seus anexos.

5.2. Depreende-se que o edital corresponde a uma **elevação qualitativa em termos de conteúdos e também a um aumento no investimento público**, com proposição de seleção de materiais e obras inéditas para apoiar as práticas de estudantes e o planejamento dos professores.

5.3. O Documento Referencial Técnico-Científico, que acompanha o edital em tela, traz diversas explicações a respeito dessas e de demais novidades presentes no edital, bem como responde a muitas das questões que foram colocadas recentemente a respeito do edital.

6. DO PRINCÍPIO DO PLURALISMO DE IDEIAS E DE CONCEPÇÕES PEDAGÓGICAS

6.1. Alegou-se que o presente edital feriria o princípio do respeito ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, mormente consagrado no art. 206, III da Constituição Federal de 1988 e referenciado no art. 3º do Decreto nº 9.099/2017, que regulamenta o PNLD, e no art. 3º, III da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *In verbis*:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
(Constituição Federal de 1988)

Art. 3º São diretrizes do PNLD:
I - o respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas;
(Decreto nº 9.099/2017 – Decreto de regulamentação do PNLD)

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
(Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação)

6.2. A tentativa de dar suporte a essa afirmação parte de uma leitura equivocada que conclui que o edital não abre espaço para concepções pedagógicas diversas.

6.3. Pode-se demonstrar que essa afirmação não corresponde a uma análise correta do texto do edital. O edital atual traz menção à utilização de qualquer abordagem metodológica eficaz, como se vê abaixo, desde que sejam baseadas em evidências científicas:

2.4.5. Utilizar abordagens metodológicas eficazes e baseadas em evidências científicas para a efetivação de todas as aprendizagens.

6.4. No mesmo sentido, outra questão levantada é em relação a uma comparação entre o texto do edital vigente e aquele do ciclo anterior do PNLD quanto aos critérios de abordagem teórico-metodológica. O atual edital traz:

2.4. As obras observarão os critérios de coerência e adequação da abordagem teórico-metodológica, [...]

6.5. O antigo edital do PNLD 2019 traz:

3.1.3 Coerência e adequação da abordagem teórico-metodológica assumida pela obra, no que diz respeito à proposta didático-pedagógica explicitada e aos objetivos visados.

6.6. A crítica é no sentido de que o antigo texto, supostamente, daria margem à utilização de diversas abordagens ou correntes teórico-metodológicas, enquanto que o texto vigente mitigaria essa possibilidade.

6.7. Entretanto, o trecho criticado foi retirado diretamente do Decreto 9.099/2017, que regulamenta o PNLD:

Art. 10. A avaliação pedagógica dos materiais didáticos no âmbito do PNLD será coordenada pelo Ministério da Educação com base nos seguintes critérios, quando aplicáveis, sem prejuízo de outros que venham a ser previstos em edital:
I - o respeito à legislação, às diretrizes e às normas gerais da educação;
II - a observância aos princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano;
III - **a coerência e a adequação da abordagem teórico-metodológica**;
IV - a correção e a atualização de conceitos, informações e procedimentos;
V - a adequação e a pertinência das orientações prestadas ao professor;
VI - a observância às regras ortográficas e gramaticais da língua na qual a obra tenha sido escrita;
VII - a adequação da estrutura editorial e do projeto gráfico; e
VIII - a qualidade do texto e a adequação temática.
(grifo nosso)

6.8. Portanto, o subitem 2.4 do Anexo III tem redação idêntica àquela prevista no Decreto que regulamenta o programa, conforme se vê acima.

6.9. Percebe-se que foi valorizada e recuperada, no edital em tela, a redação idêntica àquela preconizada no Decreto que regulamenta o PNLD. **Todas as críticas que se tecem contra o texto do edital neste ponto estariam, então, sendo direcionadas também ao texto do Decreto que o Ministério está cumprindo de forma exata e explícita.**

6.10. Além disso, vale mencionar que o texto do edital do Ciclo anterior trazia o seguinte texto: “[c]oerência e adequação da abordagem teórico-metodológica assumida pela obra, no que diz respeito à proposta didático-pedagógica explicitada e aos objetivos visados”. Essa é uma linguagem que carece de precisão e pode gerar diversas interpretações.

6.11. Primeiro, porque não deixa claro a que se referia a “proposta didático-pedagógica” e em que, explicitamente, ela seria diferente da abordagem teórico-metodológica.

6.12. Segundo, porque não estava explícito que “objetivos visados” seriam esses – Das habilidades da BNCC? De seus objetos de conhecimento? De objetivos pretendidos pelo próprio autor do livro?

6.13. Como se vê, o Ministério promoveu a melhoria da tecnologia administrativa do edital, redigindo o texto editalício para valorizar a clareza e objetividade, evitando expressões imprecisas ou subjetivas.

6.14. Por fim, vale lembrar que **o próprio edital traz**, em seu subitem 2.3.18:

2.3.18. **Promover a pluralidade de concepções e opiniões**, conforme preceituado pela BNCC.

6.15. Destaque-se, portanto, que o subitem 2.4.5, de forma clara, **abre a possibilidade de múltiplas abordagens nos materiais do PNLD, desde que baseadas em evidências científicas.**

6.16. É característica do texto de edital que cada uma de suas partes seja vinculante, não sendo necessária a repetição para destacar pontos, como se fosse necessária a insistência em determinada informação para que ela seja cumprida pelos entrantes do certame. Por isso, a presença do subitem 2.4.5 já garante a diversidade de abordagens metodológicas baseadas em evidências.

6.17. De qualquer forma, pode-se comentar a modificação ou retirada de alguns itens que foram objeto de dúvidas. De forma geral, são itens com redação pouco precisa, com diversos termos amplos que precisariam de explicação adicional.

6.18. Aliás, **o novo edital do PNLD trouxe como novidade no Anexo I - Glossário, uma seção apenas dedicada a termos da avaliação pedagógica. Com isso, o edital garante a precisão de cada um dos comandos direcionados aos entrantes do certame.**

6.19. A ausência de linguagem precisa traz insegurança jurídica para os entrantes do certame. A administração, portanto, priorizou, para o edital em tela, por textos que prezassem pela clareza.

6.20. Quanto ao subitem 3.1.3.c do edital PNLD 2019, que dizia: *“Explicitar e compatibilizar a opção teórico-metodológica adotada com o modo como são desenvolvidas as atividades, evitando paradoxos de interpretações;”*

6.20.1. Percebe-se que se trata de uma redação com margem para diversas interpretações. Não estava claro o que seria a referida explicitação, nem como e onde se daria – se no manual do professor, se em documento da avaliação pedagógica, fora da obra. Também não está clara qual seria a utilidade dessa exigência à prática docente.

6.20.2. Além disso, não estava claro o que significaria e como se daria a compatibilização da “opção teórico-metodológica com o modo como são desenvolvidas as atividades”, bem como de que forma isso seria avaliado pelo Ministério da Educação.

6.20.3. Ainda, a menção a “paradoxos de interpretações” traz dúvidas, já que essa é uma expressão estranha a textos editais. Não se sabe o que esse trecho quer dizer – se seriam inconsistências entre partes do livro didático, se seriam contradições explícitas ou implícitas ou ainda outra interpretação.

6.21. Quanto ao final do subitem 3.1.3 do edital anterior, que dizia: *“No caso de recorrer a mais de um modelo didático-metodológico, será necessário explicitar e justificar o arranjo proposto, indicando claramente a articulação entre seus componentes.”*

6.21.1. Não se sabe a que componentes o subitem se refere – se aos componentes de um modelo didático-metodológico, ou aos componentes do referido “arranjo proposto”. A Base Nacional Comum Curricular – BNCC traz diversos componentes, que seriam equivalentes às disciplinas. A falta de precisão terminológica prejudica a compreensão.

6.22. Quanto ao subitem 3.1.5.1 do edital PNLD 2019, que dizia: *“A proposta didático-pedagógica de uma obra deve traduzir-se em projeto gráfico-editorial compatível com suas opções teórico-metodológicas, considerando-se, dentre outros aspectos, a faixa etária e o nível de escolaridade a que se destina.”*

6.22.1. Foi dito que a modificação do subitem acima daria a entender que não poderiam ser aceitas uma diversidade de abordagens metodológicas.

6.22.2. O edital vigente do PNLD traz expressamente:

2.8 As obras observarão os critérios de **adequação da estrutura editorial e do projeto gráfico** [...]

6.22.3. Ora, o texto é retirado de forma direta do Decreto 9.099/2017, que regulamenta o PNLD:

Art. 10. A avaliação pedagógica dos materiais didáticos no âmbito do PNLD será coordenada pelo Ministério da Educação com base nos seguintes critérios, quando aplicáveis, sem prejuízo de outros que venham a ser previstos em edital:
[...]

VII - **a adequação da estrutura editorial e do projeto gráfico;**
(grifo nosso)

6.22.4. Vê-se, portanto, que não se pode dizer que a redação que dê a entender que apenas uma única abordagem metodológica poderia ser utilizada, já que essa é a redação utilizada no decreto de regulamentação do PNLD.

6.23. Quanto ao subitem 3.1.7.I do edital anterior, que dizia: *“Destacar discussões e renovações, mostrando-se atualizados em relação aos avanços teórico-metodológicos recentes aceitos pela comunidade científica e incorporados à corrente de pensamento que for adotada pela coleção ou livro didático;”*

6.23.1. O edital atual vai além e exige, de forma inédita, que sejam explicitadas as evidências científicas que embasam as orientações à prática pedagógica:

2.6 As obras observarão os critérios de adequação e pertinência das orientações prestadas ao professor, devendo todos os materiais voltados ao professor:

2.6.6 Explicitar referências científicas que embasam as orientações à prática pedagógica

6.24. Vale destacar que o texto do edital do ciclo anterior não é vinculante para

o Ministério da Educação; a Administração Pública deve, de forma responsável, estudar os critérios de ciclos passados e buscar promover as melhorias que, dentro de suas atribuições, identificar como necessárias. Conforme já demonstrado no item 5 desta Nota Técnica, o edital traz diversas novidades importantes para os livros e materiais distribuídos por meio do PNLD.

6.25. Por fim, destacam-se itens do edital que expressam o compromisso do Ministério da Educação e do Programa Nacional do Livro e do Material Didático com os princípios do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas:

Anexo III
2.3.2. Respeitar a liberdade de consciência, a liberdade religiosa e a liberdade política dos alunos e de suas famílias, observado o caráter laico do Estado e o respeito ao sentimento religioso.
2.3.3. Respeitar os fundamentos, os objetivos e os direitos e garantias fundamentais trazidos pela Constituição Federal, bem como os princípios e disposições específicas referentes à temática da Educação presentes em sua Seção I, Capítulo III, Título VIII.
2.3.4. Reconhecer e valorizar o direito à educação dos alunos como principal função dos materiais fornecidos por meio do PNLD e da instituição escolar e da atuação profissional dos docentes, gestores e demais funcionários.
2.3.15. Abster-se de vieses político-partidários e ideológicos;
2.3.18. Promover a pluralidade de concepções e opiniões, conforme preceituado pela BNCC.
2.6.6 Explicitar referências científicas que embasam as orientações à prática pedagógica.
2.4.5. Utilizar abordagens metodológicas eficazes e baseadas em evidências científicas para a efetivação de todas as aprendizagens.
2.9.5 Abordar, nas obras ligadas aos componentes Geografia, História e Ciências, um tema por volume, dentre os conteúdos já previstos na BNCC, ligado a fatos atuais de relevância nacional ou mundial.
2.9.6 O tema mencionado acima, no subitem 2.9.5, não será abordado de forma enviesada, nem tendente a marcar posição político-ideológica.
Anexo III-A
1.6. A avaliação pedagógica do PNLD, que será realizada em conformidade com os critérios expressos neste edital, em consideração ao princípio do pluralismo de ideias, constante do art. 206 da Constituição Federal, é a etapa do programa coordenada pelo Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Básica, que busca garantir a qualidade e a adequação das obras didáticas, literárias e pedagógicas a serem adquiridas pelo Governo Federal e encaminhadas às escolas, de forma a adquirir materiais que aprimorem o processo de ensino e aprendizagem e que sejam cada vez mais adequados às necessidades da educação pública brasileira, com foco em qualidade e resultados.
2.1.5. Proporcionar a leitura autônoma, conforme faixa etária do estudante ou ano de ensino; contribuindo para o desenvolvimento da leitura e da compreensão textual, com autonomia progressivamente maior, promovida pela ação pedagógica planejada do professor, de textos de gêneros literários variados
10.2. O manual do professor deverá orientar a prática docente, apoiando-o desde os processos de planejamento, organização e sequenciamento de conteúdos e atividades a serem realizadas até o acompanhamento e avaliação da aprendizagem dos estudantes, devendo, sobretudo, ter papel significativo na proposição de práticas eficazes e baseadas em evidências científicas.

Tabela 1: Itens do edital PNLD 2023 – Anos Iniciais referentes aos princípios do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas.

7. DO ALINHAMENTO DO EDITAL AOS CURRÍCULOS SUBNACIONAIS JÁ DESENVOLVIDOS

7.1. Alegou-se que o edital supostamente entraria em conflito com os currículos subnacionais já disponibilizados pelas redes de ensino locais. Isso porque o edital preconiza apenas uma única abordagem pedagógica, enquanto que a maioria dos municípios já adotam concepções pedagógicas em diversidade, expressas em seus respectivos currículos referentes à etapa do ensino fundamental.

Além disso, induzir o mercado a produzir materiais com foco em modelos limitados poderá gerar investimentos que não se adequam às necessidades de muitas comunidades escolares.

7.2. Já se demonstrou que o edital não traz preferência por uma abordagem metodológica específica, conforme explicitamente citado acima no item 6 desta Nota Técnica. A única exigência é que as abordagens trazidas sejam todas baseadas em evidências científicas. Dessa forma, tanto se preserva a pluralidade de concepções quanto se promove a qualidade e a eficácia da aprendizagem.

7.3. É importante destacar que o edital prevê que os livros e materiais deverão apresentar todos os conteúdos preconizados pela BNCC, sem exceção. Em realidade, esta é uma melhoria em relação ao edital nº 02/2020, do PNLD 2019 – Atualização BNCC para Anos Iniciais, que dizia que:

As unidades temáticas, constantes do Anexo III-A, não devem necessariamente servir como critério para a elaboração da obra.

7.4. O Anexo III-A se referia justamente ao texto da BNCC. Portanto, no antigo edital, as unidades temáticas da BNCC não deveriam necessariamente servir como critério para a elaboração da obra. Não se sabe ao certo o que este comando do edital implicaria; trata-se de um texto bastante ambíguo e impreciso. Em contraposição a isso, o subitem 2.4.3.2 do atual edital traz:

2.4.3.2. Abordar, **para cada componente** – Língua Portuguesa, Arte, Educação Física, Matemática, Ciências, Geografia e História –, **todas as suas respectivas práticas de linguagem ou unidades temáticas, objetos de conhecimento e habilidades, conforme ano escolar da criança.** (Grifo nosso)

7.5. Isso implica estar garantida a plena abordagem dos conteúdos da Base Nacional Comum Curricular em todos os livros didáticos de todas as disciplinas.

7.6. **Ora, se o edital do PNLD está plenamente coadunado à BNCC, e os currículos dos entes subnacionais também, segue que os livros provenientes do edital estarão alinhados a todos os currículos subnacionais, pois todos partem da mesma fonte.**

7.7. **Vale destacar ainda que o livro didático é um instrumento de trabalho do professor, nunca se sobrepondo à prática docente.** Cabe ao Ministério da Educação, por meio do PNLD, fornecer obras didáticas que contenham abordagens efetivas para as habilidades e os objetivos pedagógicos necessários e comuns a todas as crianças brasileiras, que possam atender às escolas de diferentes realidades. O denominador comum entre essas realidades são as evidências científicas, que embasarão todos os livros do edital em tela.

7.8. O professor, por sua importância fundamental, deve ter sua docência valorizada. Defende-se, por meio do edital, que a valorização dos profissionais da educação ocorra também pela melhoria da qualidade de seus instrumentos de trabalho.

7.9. Todos os professores devem ter acesso ao melhor que a ciência pode trazer, o que, por óbvio, não corresponde a uma abordagem homogênea e uniforme, mas diversificada e variada, em especial frente à escolha entre diversas obras que os próprios professores podem realizar dentre aquelas disponibilizadas no âmbito

do PNLD. Um professor melhor equipado é um professor que poderá considerar de forma mais efetiva as especificidades de cada criança.

7.10. Manuais, livros e materiais são tecnologias pedagógicas importantes, que devem ser utilizadas de acordo com o bom senso e a habilidade do regente da sala de aula. Apesar de importante, a tecnologia nunca é superior ao ser humano, e nunca terá o condão de condicionar a regência.

7.11. Vale destacar que o Documento Referencial Técnico-Científico, publicado juntamente com o Edital em tela, traz diversos detalhamentos sobre os critérios adotados. O Anexo ao Documento Referencial Técnico-Científico, por sua vez, detalha todas as correspondências entre os conteúdos trazidos no edital e aqueles preconizados pela BNCC.

8. DA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS ÉTICOS NECESSÁRIOS À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA E AO CONVÍVIO SOCIAL REPUBLICANO

8.1. Alegou-se que teria havido supressão de princípios éticos no edital, inclusive com a supressão do termo “diversidade”. O texto do antigo edital trazia:

3.1.2 Observância de princípios éticos e democráticos necessários à construção da cidadania, ao respeito à diversidade e ao convívio social republicano

8.2. O edital vigente traz:

2.3. As obras observarão os princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano [...]

8.3. Vê-se que esse argumento carece da mesma deficiência identificada nos subitens 6.9 e 6.22.4 desta Nota Técnica. O Decreto nº 9.099/2017, que regulamenta o PNLD, traz:

Art. 10. A avaliação pedagógica dos materiais didáticos no âmbito do PNLD será coordenada pelo Ministério da Educação com base nos seguintes critérios, quando aplicáveis, sem prejuízo de outros que venham a ser previstos em edital:

I - o respeito à legislação, às diretrizes e às normas gerais da educação;

II - a observância aos princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano;

III - a coerência e a adequação da abordagem teórico-metodológica;

IV - a correção e a atualização de conceitos, informações e procedimentos;

V - a adequação e a pertinência das orientações prestadas ao professor;

VI - a observância às regras ortográficas e gramaticais da língua na qual a obra tenha sido escrita;

VII - a adequação da estrutura editorial e do projeto gráfico; e

VIII - a qualidade do texto e a adequação temática.

(grifo nosso)

8.4. Percebe-se que o edital vigente traz texto idêntico ao previsto no normativo regulamentador. Não se pode dizer, portanto, que o texto atual não está em consonância com os princípios éticos e diretrizes do Programa Nacional do Livro e do Material Didático.

8.5. Quanto à afirmativa de que o edital teria retirado o termo “diversidade” como princípio norteador para a escolha das obras, mencionam-se três subitens que contêm menção explícita:

2.3.10. **Representar a diversidade cultural, social, histórica e econômica** do país nos textos, enfoques e exemplos utilizados nas obras, evidenciando a contribuição de **diferentes povos na formação do Brasil e suas regiões;**

2.8.2.7 Utilizar imagens e ilustrações que representem adequadamente a **diversidade étnica, social e cultural da população brasileira;**

2.3.12. Promover condutas voltadas para a sustentabilidade do planeta, para a cidadania e o **respeito às diferenças;**

(grifos nossos)

Resta demonstrado que a referida alegação não se sustenta.

8.6. Alegou-se, ainda, que o edital não conteria vedações a respeito: de veiculação de estereótipos e preconceitos diversos; de veiculação de discriminação ou de violação de direitos humanos; de promoção negativa da

imagem da mulher; de desconsideração em relação a diferentes formas de violência; de promoção de postura negativa em relação à cultura e história afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros; e de abordagem da temática das relações étnico-raciais, do preconceito, da discriminação racial e da violência correlata, de forma não solidária e injusta.

8.7. **É falso afirmar que o edital não apresenta vedações quanto à veiculação de preconceitos e discriminações nos livros do Programa Nacional do Livro e do Material Didático.**

8.8. A redação do edital traz expressamente:

2.3. **As obras observarão** os princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano, **devendo:**

2.3.16. **Estar livre de preconceitos ou discriminações de qualquer ordem;**

2.3.17. **Estar isenta de qualquer forma de promoção da violência ou da violação de direitos humanos;**

8.9. **Os textos demonstram que não há qualquer espaço para preconceitos ou discriminações de qualquer ordem nos livros e materiais didáticos do PNLD.**

8.10. Em outras palavras, **obras que trouxerem preconceitos ou discriminações de qualquer ordem serão eliminadas do certame**, conforme será detalhado abaixo.

8.11. Ainda, o edital traz outros comandos explícitos em favor de um tratamento respeitoso em relação a todas as pessoas e que prestigie a diversidade da população brasileira e seus valores:

Anexo III
2.3. As obras observarão os princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano , devendo:
2.3.1. Respeitar todos os brasileiros.
2.3.3. Respeitar os fundamentos, os objetivos e os direitos e garantias fundamentais trazidos pela Constituição Federal , bem como os princípios e disposições específicas referentes à temática da Educação presentes em sua Seção I, Capítulo III, Título VIII.
2.3.5. Reconhecer e valorizar as contribuições dos membros das famílias, de suas comunidades de origem e da sociedade como importantes atores para o sucesso escolar dos alunos.
2.3.6. Promover positivamente a imagem dos brasileiros, homens e mulheres, e valorizar as matrizes culturais do Brasil - indígena, europeia e africana - incluindo as culturas das populações do campo, afrobrasileira e quilombola , respeitada a indicação da BNCC quanto a componentes, habilidades e anos escolares nos quais esses conteúdos deverão ser abordados e demais normas aplicáveis.
2.3.7. Promover positivamente a imagem do Brasil e a amizade entre os povos;
2.3.8. Promover valores cívicos, como respeito, patriotismo, cidadania, solidariedade, responsabilidade, urbanidade, cooperação e honestidade;
2.3.9. Promover o respeito aos mais velhos, em especial aos pais, aos professores e aos cuidadores, bem como aos colegas e demais pessoas do convívio social do estudante;
2.3.10. Representar a diversidade cultural, social, histórica e econômica do país nos textos, enfoques e exemplos utilizados nas obras, evidenciando a contribuição de diferentes povos na formação do Brasil e suas regiões;
2.3.11. Representar as diferenças políticas, econômicas, sociais e culturais de povos e países;

2.3.12. Promover condutas voltadas para a sustentabilidade do planeta, para a cidadania e o respeito às diferenças .
2.3.13. Promover a educação e cultura em direitos humanos , considerando os direitos de crianças e adolescentes, o Estatuto da Pessoa Idosa e o Estatuto da Pessoa com Deficiência;
2.3.15. Abster-se de vieses político-partidários e ideológicos ;
2.3.16. Estar livre de preconceitos ou discriminações de qualquer ordem ;
2.3.17. Estar isenta de qualquer forma de promoção da violência ou da violação de direitos humanos ;
2.8.2.7 Utilizar imagens e ilustrações que representem adequadamente a diversidade étnica, social e cultural da população brasileira ;

Tabela 2: Itens do edital PNDL 2023 – Anos Iniciais referentes ao respeito aos princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano, incluídas vedações expressas a qualquer forma de preconceito ou discriminação.

8.12. **O edital também determina expressamente o respeito aos seguintes normativos** relevantes aos princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano:

Anexo III
2.2. As obras observarão as seguintes legislações, as diretrizes e as normas gerais da educação:
2.2.1. Constituição Federal de 1988;
2.2.2. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB, e alterações (Lei nº 9.394/1996);
2.2.3. Estatuto da Criança e do Adolescente — ECA (Lei nº 8.069/1990);
2.2.4. Plano Nacional de Educação PNE - 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014);
2.2.5. Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015);
2.2.7. Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999);
2.2.8. Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003);
2.2.10. Marco Legal pela Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016);
2.2.11. Lei de Libras (Lei nº 10.436/2002);
2.2.12. Lei do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência (Lei nº 13.431/2017);
2.2.13. Política Nacional de Alfabetização (Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019);
2.2.14. Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH-3 (Decreto nº 7.037/2009);
2.2.15. Objetivos e diretrizes do Programa Nacional do Livro e do Material Didático, dispostas no Decreto nº 9.099/2017;
2.2.16. Decreto nº 7.611/2011, que dispõe sobre o Atendimento Educacional Especializado (AEE);
2.2.20. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (Parecer CNE/CEB nº 7/2010 e Resolução CNE/CEB nº 4/2010);
2.2.21. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 5/2009, fundamentada no Parecer CNE/CEB nº 20/2009);
2.2.24. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola (Resolução CNE/CEB nº 8/2012);
2.2.25. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica. (Resolução CNE/CEB nº 5, de 22 de junho de 2012);

2.2.26. Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (Resolução CNE/CP nº 1/2012);
2.2.27. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (Resolução CNE/CEB nº 2/2012);
2.2.28. Normas Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, Lei nº 11.645, de 10 março de 2008, Parecer CNE/CP nº 3/2004 e Resolução CNE/CP nº 01/2004);
2.2.30. Resolução que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular – BNCC (Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017);

Tabela 3: Itens do edital PNDL 2023 – Anos Iniciais referentes ao corpo normativo a ser observado em favor dos princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano.

8.13. Resta demonstrado, portanto, que o edital é claro em relação à não aceitação da veiculação de preconceitos e discriminações.

8.14. Alegou-se que as vedações presentes em editais anteriores teriam sido suprimidas e substituídas por meras sugestões em favor de princípios como estar livre de preconceitos e discriminações. Essa afirmativa decorre de uma má compreensão de como funciona um texto de edital.

8.15. O texto do edital é a regra para todos os entrantes do certame do PNLD. Não tem, portanto, caráter de mera sugestão. O edital não sugere, mas determina as regras para seleção das obras naquele ciclo.

8.16. Não se pode dizer, sem errar, que os princípios éticos a serem observados no edital vigente seriam meras sugestões. São, sim, vedações. Afinal, conforme já reproduzido no subitem 8.8 acima, as obras devem estar livres de preconceitos ou discriminações e devem estar isentas de qualquer forma de promoção da violência ou da violação de direitos humanos.

8.17. O subitem 1.2 do corpo do edital traz:

1.2. Para fins deste edital, os objetos 01, 02 e 03 deverão observar, necessariamente:

1.2.1. a **adequação às características gerais** constantes no item 2 deste edital;

1.2.2. a adequação aos **critérios de acessibilidade** constantes no item 3 deste edital e no anexo IV;

1.2.3. todos os critérios gerais de **qualidade e adequação pedagógica**, estabelecidos no Anexo III;

1.2.4. todos os critérios específicos de **qualidade e adequação pedagógica**, estabelecidos nos Anexos IIIA, III-B e III-C, e

1.2.5. todos os critérios de **qualidade e de adequação da produção gráfica e editorial**, estabelecidos no Anexo II.

(grifo nosso)

8.18. Todos os objetos do edital – ou seja, obras didáticas, literárias e pedagógicas – deverão necessariamente observar todos os critérios gerais de qualidade e adequação pedagógica, estabelecidos no Anexo III. Entre eles, obviamente, os já mencionados, que preconizam a não veiculação de preconceitos ou discriminações.

8.19. Não se tratam, portanto, de meros elementos que podem ou não ser respeitados, mas vedações obrigatórias.

8.20. Não apenas o edital respeita as diversidades sociais, culturais e regionais, como explicitamente as promove, conforme subitem 2.3.10 do anexo III:

2.3.10. Representar a diversidade cultural, social, histórica e econômica do país nos textos, enfoques e exemplos utilizados nas obras, evidenciando a contribuição de diferentes povos na formação do Brasil e suas regiões;

8.21. As alegações acima mencionadas, portanto, falharam em demonstrar que o edital poderia dar margem à veiculação de conteúdos preconceituosos. O edital

e todo o processo do Programa Nacional do Livro e do Material Didático respeitam plenamente a Constituição Federal de 1988, o Decreto nº 9.099/2017 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

9. DOS PREJUÍZOS QUE DECORRERIAM DA SUSTAÇÃO DO EDITAL OU DE QUALQUER DE SEUS ANEXOS

9.1. Certas críticas ao edital buscam induzir ao entendimento de que a sustação do mesmo ou de alguns de seus anexos acarretaria, de forma automática, a entrada em vigência do texto do edital do ciclo anterior.

9.2. Isso seria o equivalente ao que se chama juridicamente de repristinação automática, que não é admitida no ordenamento jurídico brasileiro. Aliás, para o caso em tela, cada Ciclo do PNLD tem seu próprio edital, e os editais anteriores não vinculam os editais subsequentes.

9.3. O edital anterior cumpriu sua função em seu ciclo, porém trazia critérios desatualizados e que desconsideram largamente as mais recentes evidências científicas e as mais recentes políticas de priorização da alfabetização, como a Política Nacional de Alfabetização.

9.4. Além disso, a organização lógica do edital do ciclo anterior é bastante diferente daquela da nova redação, de forma que sequer existe equivalência exata entre os diferentes anexos.

9.5. Nota-se, então, que **o primeiro grande efeito da sustação do edital ou de algum de seus anexos seria a suspensão do Ciclo 2023 - Anos Iniciais, o que causaria prejuízos graves para os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, que não receberiam qualquer obra, já que não seria possível realizar avaliação pedagógica das mesmas sem critérios balizadores**. Os critérios seriam simplesmente apagados do mundo jurídico sem nada que os substituísse.

9.6. Adicionando às imprecisões, determinados comentários diziam que o edital vigente seria uma “atualização” do Edital de Convocação nº 01/2017 ou do Edital de Convocação nº 01/2019.

9.7. O Edital de Convocação nº 1/2021 - CGPLI PNLD 2023, publicado no dia 12 de fevereiro de 2021, não é uma atualização do edital anterior para Anos Iniciais, mas um edital independente, que inaugura um ciclo inédito e autônomo.

9.8. Os editais de atualização ocorrem dentro de um mesmo Ciclo. Por exemplo, o Edital de Convocação nº 1/2019 - CGPLI PNLD 2019 - Atualização BNCC era um edital de atualização do Edital de Convocação 01/2017- CGPLI, conforme se vê pelo texto trazido no próprio edital:

A União, por meio do Ministério da Educação (MEC), representada pela Secretaria de Educação Básica (SEB) e pela Secretaria de Modalidades Especializadas da Educação (Semesp), em cooperação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com base no art. 208, VII, da Constituição Federal de 1988, na Lei nº 9.394/1996, no Decreto nº 9.099/2017, na Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017 e no Edital de Convocação 01/2017- CGPLI, **faz saber aos interessados que se encontra aberto o processo de atualização das obras didáticas adquiridas no âmbito do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD 2019** para adequação à versão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada pelo Conselho Nacional de Educação e homologada pelo Ministério da Educação.

(grifo nosso)

9.9. **Apontar esse fato é relevante para se destacar que a consequência de uma sustação do edital ou de seus anexos é a interrupção do respectivo ciclo, pois esse fato, efetivamente, inviabilizaria a seleção de qualquer obra didática, literária ou pedagógica.**

10. CONCLUSÃO

10.1. O edital PNLD 2023 - Anos Iniciais traz diversas novidades importantes, que apoiarão as redes educacionais no sentido de alcançar melhores resultados em aprendizagem.

10.2. Uma análise detida das alegações demonstra que:

10.2.1. **Não houve supressão da possibilidade de utilização de concepções pedagógicas diversas, mas apenas a determinação de que as abordagens metodológicas utilizadas sejam baseadas em evidências científicas;**

10.2.2. **Houve completa observância aos princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano no edital, sendo explicitamente vedada a veiculação de qualquer espécie de preconceito ou discriminação;**

10.2.3. **A sustação do edital ou de qualquer de seus anexos comprometeria a entrega de livros e materiais didáticos para as crianças dessa importante fase do ensino fundamental, que inclui a alfabetização.**

10.3. Os anos iniciais do ensino fundamental, que abarcam a alfabetização, são uma fase fundamental para o desenvolvimento cognitivo e social das crianças, e as evidências científicas demonstram que as habilidades e competências trabalhadas nessa etapa têm efeitos na futura trajetória escolar dos alunos.

10.4. Por meio do edital do PNLD para anos iniciais do ensino fundamental, o Ministério da Educação pretende contribuir para o acesso das crianças a uma educação básica de qualidade, superando deficiências históricas amplamente demonstradas pelos principais indicadores nacionais e internacionais. Para tanto, todas as mudanças que foram incorporadas ao instrumento realizaram-se a partir da consideração das mais recentes e robustas evidências científicas.

11. REFERÊNCIAS

11.1. BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 28/04/2020.

11.2. _____, Base Nacional Comum Curricular – BNCC, versão aprovada pelo CNE, _____ novembro de 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em 02/03/2021.

11.3. _____, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 02/03/2021.

11.4. _____, Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm. Acesso em 02/03/2021.

11.5. _____, Decreto nº 10.195 de 31 de dezembro de 2019. Dispõe sobre Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10195.htm.

11.6. _____ Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 02/03/2021.

11.7. _____ Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm. Acesso em 02/03/2021.

11.8. _____ Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 02/03/2021.

11.9. _____, Lei nº 8.666/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 02/03/2021.

- 11.10. _____, MEC, Base Nacional Comum Curricular – BNCC, versão aprovada pelo CNE, novembro de 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf. Acesso em 02/03/2021.
- 11.11. _____, MEC, Portaria Mec nº 280, de 19 de fevereiro de 2020. Institui o programa Tempo de Aprender. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-280-de-19-de-fevereiro-de-2020-244584539>. Acesso em 02/03/2021.
- 11.12. _____ MEC, Caderno da Política Nacional de Alfabetização, 2019, Disponível em http://portal.mec.gov.br/images/banners/caderno_pna_final.pdf. Acesso em 02/03/2021.
- 11.13. _____ MEC, Documento Referencial Técnico-Científico do Programa Nacional do Livro e do Material Didático — Edital PNLD 2023 — Anos Iniciais. <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editaisprogramas-livro/item/13526-edital-pnld-2022> Acesso 02/03/2021.
- 11.14. _____ MEC, Anexo ao Documento Referencial Técnico-Científico do Programa Nacional do Livro e do Material Didático — Edital PNLD 2023 — Anos Iniciais. <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editaisprogramas-livro/item/13526-edital-pnld-2022> Acesso 02/03/2021.
- 11.15. _____, MEC, FNDE, Edital de Convocação nº 1/2021 - CGPLI, de 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro/item/13106-edital-pnld-2021>. Acesso em 02/03/2021.
- 11.16. _____, MEC, FNDE, Edital de Convocação nº 01/2019 - CGPLI, de 27 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro/item/10521-pnld-2019>. Acesso em 02/03/2021.
- 11.17. _____, MEC, FNDE, Edital de Convocação nº 01/2017 - CGPLI, de 30 de janeiro de 2015 Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro/item/6228-edital-pnld-2017>. Acesso em 02/03/2021.
- 11.18. _____ MEC, INEP, Avaliação Nacional da Alfabetização, 2016. Disponível em http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inepdivulgamicrodados-da-ana-2016/21206. Acesso em 02/03/2021.
- 11.19. _____ MEC, INEP, Press Kit Saeb, 2017. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/saeb-2017-revela-que-apenas-1-6-dos-estudantes-brasileiros-do-ensino-medio-demonstraram-niveis-de-aprendizagem-considerados-adequados-em-lingua-portug/21206
- 11.20. _____, MEC, INEP, Resultados Censo Escolar 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos>. Acesso em 02/03/2021.
- 11.21. _____, Tribunal de Contas da União, Relatório Sistemático de Fiscalização da Educação, 2014.
- 11.22. _____ Resolução CNE/CP no 2 , de 22 de dezembro de 2017. Disponível em http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBR
- 11.23. _____ Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192 Acesso em 29/05/2020.
- 11.24. _____, STF, [RE 427.574 ED](#), rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2ª T, DJE de 13/02/2012.

11.25. FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, 213 p.

11.26. HÄRGER, Marcelo. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 217. p.151-161. dez. 1999.

11.27. OCDE. Programme for international student assesment (PISA): results from PISA 2018. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>. Acesso em 02/03/2021.

11.28. RIBEIRO, I; VIANA, F; et al. Dificuldades na aprendizagem da leitura. 2020. Disponível em: <https://www.aindaestouaprender.com/img/dal.pdf>. Acesso em 02/03/2021.

À consideração superior.

FÁBIO DE BARROS CORREIA GOMES
FILHO
Diretor de Políticas de Alfabetização

ANA CAROLINE SANTOS CALAZANS VILASBOAS
Diretora de Articulação e Apoio às Redes de
Educação Básica

De acordo.

CARLOS FRANCISCO DE PAULA NADALIM
Secretário de Alfabetização

MAURO LUIZ RABELO
Secretário de Educação Básica,
Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Fábio de Barros Correia Gomes Filho, Diretor(a)**, em 10/03/2021, às 08:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **ANA CAROLINE SANTOS CALAZANS VILASBOAS, Diretor(a)**, em 11/03/2021, às 13:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Francisco Nadalim, Secretário(a)**, em 11/03/2021, às 14:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



Documento assinado eletronicamente por **Mauro Luiz Rabelo, Secretário(a), Substituto(a)**, em 11/03/2021, às 16:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2525876** e o código CRC **32BD7B88**.

Referência: Processo nº 23000.023928/2020-10

SEI nº 2525876