



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Documento Referencial Técnico-Científico

Programa Nacional do Livro e do Material Didático 2023

Anos Iniciais do Ensino Fundamental

Fevereiro de 2021

Ministro de Estado da Educação
MILTON RIBEIRO

Secretário-Executivo
VICTOR GODOY VEIGA

Secretário de Alfabetização
CARLOS FRANCISCO DE PAULA NADALIM

Secretária de Modalidades Especializadas de Educação
ILDA RIBEIRO PELIZ

Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
MARCELO LOPES DA PONTE

Equipe técnica de elaboração Documento Referencial Técnico-Científico — Sealf
DANIEL PRADO MACHADO
FÁBIO DE BARROS CORREIA GOMES FILHO
MAURICIO ALMEIDA PRADO
TALITA LIMA LEMES
WILIAM FERREIRA DA CUNHA

Equipe técnica de elaboração Documento Referencial Técnico-Científico — Semesp
ANDREA BEATRIZ MESSIAS BELÉM
CRISIANE NUNES
FABRÍCIO STORANI DE OLIVEIRA
NÍDIA REGINA LIMEIRA DE SÁ
ROSANA CIPRIANO JACINTO DA SILVA
SARAH VICTÓRIA ALMEIDA RODRIGUES

Equipe técnica do Programa Nacional do Livro e do Material Didático no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
ANA CAROLINA SOUZA LUTTNER
GARIGHAM AMARANTE
NADJA CEZAR IANZER RODRIGUES

OBJETO	4
INTRODUÇÃO	4
JUSTIFICATIVA	5
MARCO REGULATÓRIO DO PNLD PARA OS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL	13
ALINHAMENTO ENTRE BNCC E PNA	15
ASPECTOS FORMAIS: EFICIÊNCIA E ISONOMIA NA SELEÇÃO DE OBRAS	17
OBJETOS DO PNLD 2023 — ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL	19
Obras didáticas destinadas aos estudantes e professores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano)	19
Obras literárias destinadas aos estudantes e professores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano)	20
Obras pedagógicas destinadas aos professores e gestores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano)	21
AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES DO PNLD 2023 — ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL	22
Foco em Língua Portuguesa e Matemática	23
Livro específico para Língua Portuguesa	24
Detalhamento de tópicos pedagógicos em Língua Portuguesa e Matemática	25
Quantidade de páginas equivalente à dos melhores materiais didáticos do mundo	28
Articulação das demais disciplinas para consolidação de conhecimentos de literacia e de alfabetização	28
Apoio pedagógico à prática docente	29
Inovações estruturais do edital	32
MODALIDADES ESPECIALIZADAS E ACESSIBILIDADE DAS OBRAS DIDÁTICAS, PEDAGÓGICAS E LITERÁRIAS	33
CONCLUSÕES	35
REFERÊNCIAS	36

1. OBJETO

Este Documento Referencial Técnico-Científico do PNLD 2023 — Anos iniciais do ensino fundamental contém subsídios à elaboração do edital de seleção de obras didáticas, literárias e pedagógicas do primeiro ao quinto anos do ensino fundamental do Programa Nacional do Livro e do Material Didático para o Ciclo 2023.

2. INTRODUÇÃO

Por meio do Edital de seleção de obras didáticas, literárias e pedagógicas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental do Programa Nacional do Livro e do Material Didático para o Ciclo 2023, o Ministério da Educação — MEC pretende disponibilizar obras didáticas destinadas aos estudantes, professores e gestores dos anos iniciais do ensino fundamental, obras literárias destinadas aos estudantes e professores dos anos iniciais do ensino fundamental e obras pedagógicas aos professores e gestores dos anos iniciais do ensino fundamental.

Baseado no que dispõem as mais recentes evidências científicas, o PNLD Anos Iniciais do ciclo 2023 foi concebido de forma a apresentar um material cujo uso confira máxima efetividade na aprendizagem das crianças. Para isso, as disposições relativas à avaliação pedagógica foram cuidadosamente construídas tendo como base os marcos normativos regentes do Programa, a produção acadêmica de ponta na área e as experiências exitosas nacionais e internacionais. De forma inovadora, o MEC apresenta mais um produto para apoio pedagógico por parte do professor e concretização da aprendizagem por parte do estudante: o guia de práticas e acompanhamento da aprendizagem. O edital trouxe, ainda, a inovação de fornecer materiais digitais, favorecendo a acessibilidade. Por fim, tendo em vista a necessária priorização e foco de Língua Portuguesa e Matemática para os anos iniciais, condição necessária para viabilizar as aprendizagens subsequentes, esses dois componentes serão alvos de objetos independentes com uma quantidade maior de páginas. Esse maior volume foi desenhado para possibilitar que os materiais didáticos apresentem todos os recursos pedagógicos dos melhores livros do mundo.

O modelo de avaliação pedagógica para a seleção das obras também foi revisado e aprimorado, passando a estabelecer os critérios gerais e específicos para cada componente das obras (livros do professor e do estudante e materiais digitais do professor), à luz dos fundamentos pedagógicos, constitucionais, legais e infralegais incidentes sobre a matéria, de forma expressa, objetiva e concisa. Assim, além de fornecer recursos pedagógicos com desenhos inovadores, cuja relevância assenta-se em evidências e em experiências exitosas comprovadas, pretende-se aperfeiçoar os processos de avaliação pedagógica das obras, de forma a aprimorar o atual modelo estabelecido nos editais de seleção do PNLD, numa perspectiva mais célere e isonômica. Em última instância, espera-se, ao final do processo, que o Governo brasileiro, por meio do Ministério da Educação, possa disponibilizar, em regime de colaboração com os demais entes federados, para todos os estudantes das redes públicas de ensino dos anos iniciais, o acesso a materiais didáticos de qualidade, conferindo-lhes as mesmas oportunidades para o sucesso no desempenho escolar já reconhecidas no Brasil e em outros países. Dessa forma, pretende-se que as obras do presente ciclo sirvam de efetivo suporte aos profissionais dos anos iniciais

do ensino fundamental às escolas e às redes educacionais municipais e estaduais, os quais terão a faculdade de adotá-las ou não e, uma vez escolhidas, utilizá-las de acordo com as realidades locais e regionais, salvaguardando-se a liberdade pedagógica de todos os atores envolvidos.

Vale observar que o edital se insere num ciclo de aprimoramentos iniciado no PNLD 2022 – Educação Infantil. As crianças que receberão os materiais do PNLD 2022 serão aquelas que, em 2023, terão acesso aos materiais do edital em tela, para o início de sua alfabetização formal. Uma das novidades do PNLD 2022 foi a elaboração de documento referencial técnico-científico específico para embasar o aprimoramento de critérios de avaliação pedagógica, procedimento que o Ministério da Educação, na forma do presente documento, continua a adotar também para o edital referente aos anos iniciais do ensino fundamental.

Ressalve-se, por oportuno, que a matéria aqui tratada não abrange as etapas processuais conduzidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE, circunscrevendo-se, outrossim, aos aspectos técnicos sob a alçada das secretarias finalísticas subscritoras deste documento técnico.

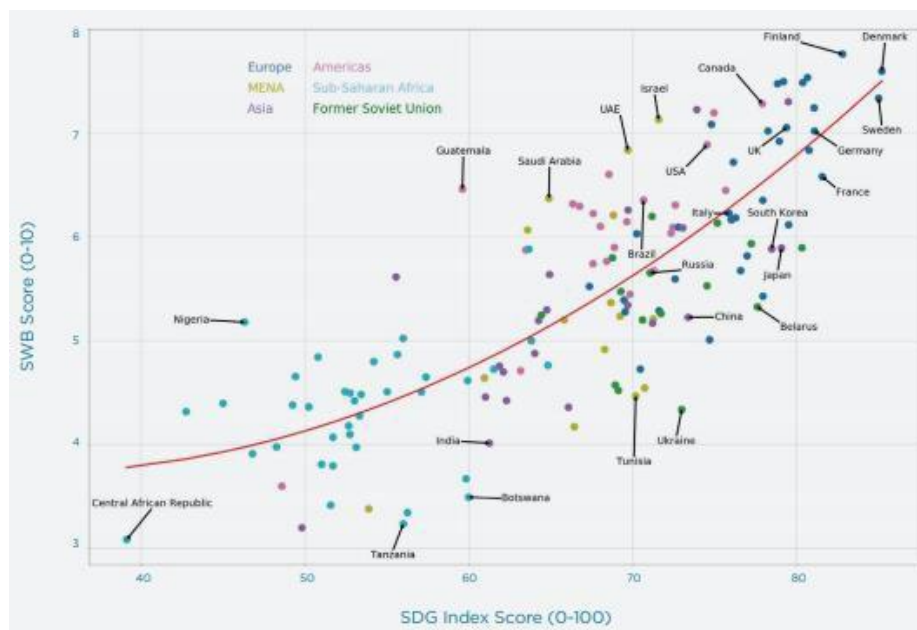
3. JUSTIFICATIVA

A educação é a chave para evolução econômica e social de qualquer nação. Por meio dela, os indivíduos adquirem maior bem estar, as famílias mantêm-se melhor estruturadas e o país prospera. Educação de qualidade é condição necessária para a efetiva fruição de direitos por parte dos cidadãos, razão pela qual a Constituição Federal de 1988¹ alçou a educação a direito social e concebeu diversas ferramentas para garantir tal direito, como será apresentado na próxima seção.

As evidências científicas são abundantes em demonstrar a relação direta entre crescimento econômico e bem estar médio da população². Somente a título de exemplo, no World Happiness Report de 2020 apresenta-se um índice de correlação de 0,79 entre o índice de desenvolvimento e o índice de bem estar criado na pesquisa, a exemplo do apresentado na figura abaixo.

¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

² Sustainable Development and Human Well-Being. Disponível em <https://worldhappiness.report/ed/2020/sustainable-development-and-human-well-being/>



Por sua própria natureza, a evolução do desenvolvimento econômico passa por um aumento da produtividade dos trabalhadores. O estudo “The global competitiveness Report”, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, apontou pela urgente necessidade de aumento da produtividade da mão de obra dos brasileiros³. Segundo Roberto Ellery,

é preciso melhorar o ambiente de negócios que de certa forma engloba o mercado de trabalho, o mercado de produtos e a dinâmica de negócios. Outro ponto que deve ser trabalhado é a educação (...).

Ainda segundo o mesmo trabalho, “o problema de habilidades está relacionado em grande parte à formação de capital humano, outro velho conhecido, chama atenção que o pior desempenho está na facilidade de encontrar mão-de-obra qualificada (127º).”

Em 2015, um estudo da Universidade de Luxemburgo⁴, utilizando dados multidimensionais de alunos do 1º e 2º anos do Ensino Fundamental de diferentes escolas brasileiras, concluiu que, embora o baixo nível socioeconômico exerça um forte impacto negativo sobre o desenvolvimento cognitivo de uma criança, uma educação de boa qualidade nos primeiros anos de vida pode contornar esse problema. Os resultados encontrados dão suporte à hipótese de que as experiências que as crianças têm no início da vida afetam o desenvolvimento do cérebro. Uma base cognitiva sólida é crucial para o aprendizado e é um fator fundamental para quebrar o ciclo da pobreza, para promover o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades sociais.

Em 2018, o Banco Mundial publicou um estudo muito aprofundado sobre a produtividade brasileira intitulado “Emprego e crescimento: a Agenda da Produtividade”⁵. Ao analisar as Distorções de capital humano e no mercado de trabalho, a equipe deixa claro que “apesar da grande ampliação do acesso à

³ The Global Competitiveness Report.

http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

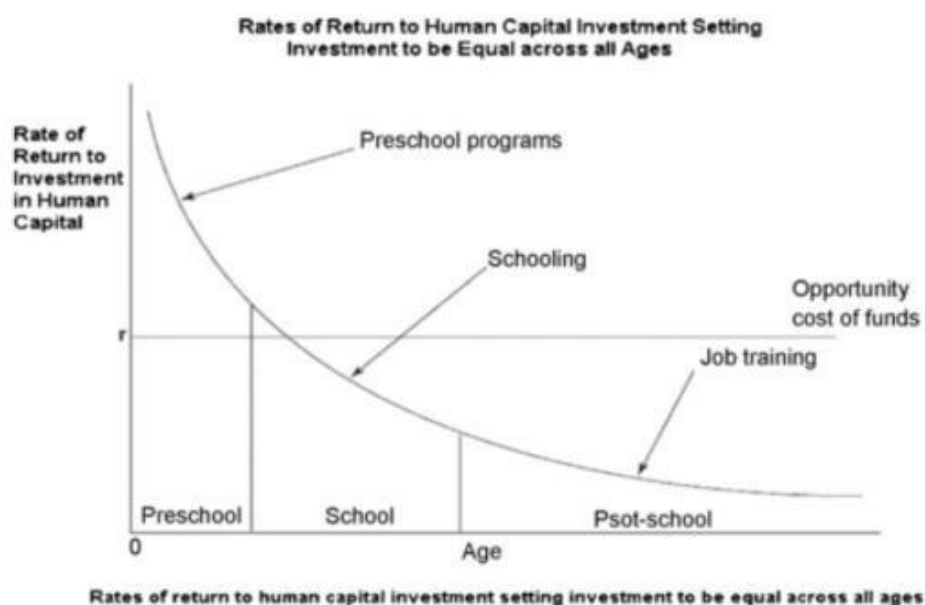
⁴ Engel de Abreu, P. M. J., Tourinho, C. J., Puglisi, M. L., Nikaedo, C., Abreu, N., Miranda, M. C., Befi-Lopes, D. M., Bueno, O. F. A., & Martin, R. (2015). A Pobreza e a Mente: Perspectiva da Ciência Cognitiva. Walferdange, Luxembourg: The University of Luxembourg.

⁵ Emprego e crescimento: a agenda da produtividade.

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/pdf/123969-WP-PUBLIC-PORTUGUESE-P162670-EmpregoeCrescimentoAAgendadaProdutividade.pdf>

educação (e, portanto, do estoque de capital humano) no Brasil, a qualidade do sistema de educação e capacitação profissional ainda é relativamente baixa, o que reduz a produtividade do Brasil".

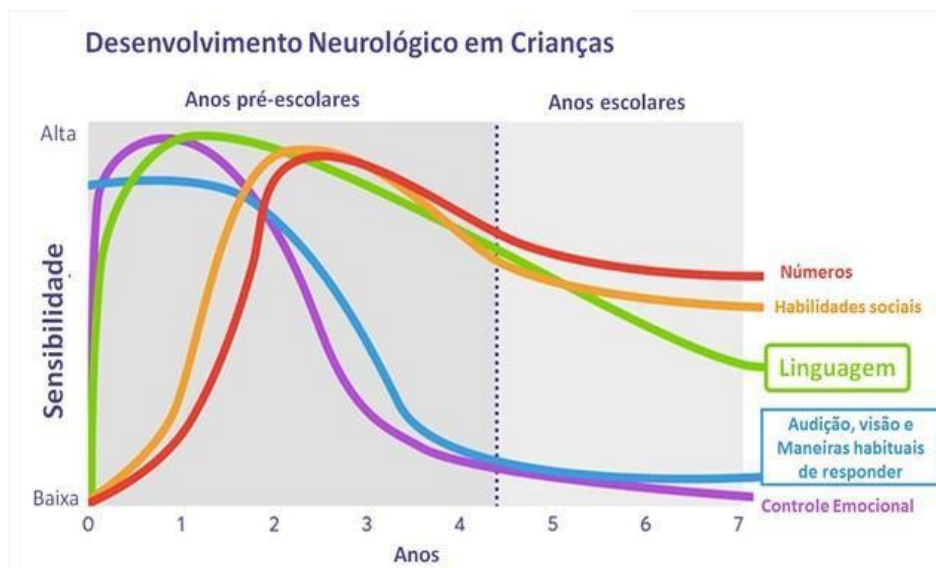
Os mais avançados estudos, portanto, são unânimes em defender a urgente necessidade do investimento em educação. Dentro desse universo, James Heckman mostrou que o investimento deve se dar o mais cedo possível, conforme apresentado na figura a seguir, para que se aproveite a janela de oportunidade que o cérebro das crianças apresenta na aquisição de conhecimentos. O vencedor do prêmio Nobel de Economia mostrou que a taxa de retorno do investimento em capital humano é tão maior quanto mais cedo se dê tal investimento⁶. Isso significa que os primeiros anos do ensino fundamental são especiais não só porque ali se aprenderá as habilidades fundantes para o futuro desenvolvimento, mas também porque ali a aprendizagem se dá de maneira muito mais efetiva, como será visto. Essa é a razão que justifica o retorno econômico ótimo de uma alocação de recursos tempestiva, conforme defendida por Heckman.



Conclui-se, assim, que o foco nos anos iniciais do ensino fundamental deve ser intensificado, o que significa que um maior investimento nesse recorte etário corresponde à mais efetiva alocação dos recursos. Isso ocorre porque, do ponto de vista cognitivo, as evidências científicas demonstram que quanto mais cedo for a intervenção, mais efetivas tendem a ser os resultados. O cérebro de crianças menores possui uma elasticidade grande, o que faz com que seja mais apto a adquirir certos tipos de conhecimentos. A figura abaixo apresenta um compilado de resultados de artigos científicos que apresentam esse ponto: note que, nos anos escolares, a sensibilidade cognitiva para a aprendizagem de temas relacionados a números é decrescente com o tempo, assim como a de linguagem e habilidades sociais. Há, portanto, uma janela de oportunidade que deve ser aproveitada em favor da otimização da aprendizagem das crianças⁷. Atuar com fortes investimentos sobre esse público resulta em um retorno econômico e social enorme, portanto.

⁶ James J. Heckman, Policies to foster human capital, *Research in Economics* (2000) 54, 3-56.

⁷ Council for Early Child Development, com base em: Nash, J. M (1997, February 3). Fertile minds. *Time*, 249(5), 48- 56.; MCCAIN, Margaret N.; MUSTARD, J. Fraser. Reversing the Real Brain Drain, *Early Years Study*. Ministry of Education & Training, 1999. e SHONKOFF, Jack P.; PHILLIPS, Deborah A. From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development. National Academy Press, 2101 Constitution Avenue, NW, Lockbox 285, Washington, DC 20055, 2000.



No Brasil, pode-se perceber que essa janela de oportunidade favorável tem sido desperdiçada em grande parte. Isso pode ser verificado a partir das avaliações nacionais e internacionais, a exemplo dos resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização — ANA de 2016, do Sistema de Avaliação da Educação Básica — Saeb 2019 e do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes — Pisa. Segundo os dados da última ANA⁸, cerca de 54% dos alunos se situam nos níveis mais baixos em leitura e em Matemática. A comparação dos resultados das edições de 2014 e de 2016 revela uma certa estagnação no desempenho dos alunos em escrita, leitura e Matemática. Percebe-se que a situação está muito distante daquela estabelecida pela meta 5 do PNE, a saber, alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental. Dista ainda mais do preceituado pela BNCC, segundo a qual a alfabetização deve ocorrer até o 2º ano.

A prova de leitura da ANA possui quatro níveis de interpretação pedagógica e os resultados de 2016 apontam que 54% dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental se concentram nos níveis insuficientes (níveis 1 e 2). Para ilustrar qual é o máximo de capacidade que esses alunos alcançaram, o quadro abaixo⁹ apresenta a descrição dos dois níveis considerados insuficientes e do primeiro subsequente (de forma a destacar o tipo de habilidade que os alunos foram incapazes de mobilizar):

⁸ BRASIL, MEC, INEP, Avaliação Nacional da Alfabetização, 2016. Disponível em http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-divulgamicrodados-da-ana-2016/21206

⁹ Fonte: DAEB/INEP, disponível em <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484421/RELATORIO+SAEB-ANA+2016+PANORAMA+DO+BRASIL+E+DOS+ESTADOS/41592fab-6fd6-4c21-9fbb-d686f6b05abe?version=1.0>

Interpretação da Escala de Proficiência em Leitura	
Nível	Descrição
NÍVEL 1 (menor que 425 pontos)	Neste nível, os estudantes provavelmente são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ler palavras com estrutura silábica canônica, não canônica, ainda que alternem sílabas canônicas e não canônicas.
NÍVEL 2 (maior ou igual a 425 e menor que 525 pontos)	Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes provavelmente são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Localizar informações explícitas em textos curtos, como piada, parlenda, poema, quadrinho, fragmentos de narrativas e de curiosidade científica, e em textos de maior extensão, quando a informação está localizada na primeira linha do texto; ✓ Reconhecer a finalidade de texto como convite, campanha publicitária, infográfico, receita, bilhete, anúncio, com ou sem apoio de imagem; ✓ Identificar assunto em textos como campanha publicitária, curiosidade científica ou histórica, fragmento de reportagem e poema cujo assunto está no título ou na primeira linha; ✓ Inferir relação de causa e consequência em tirinha.
NÍVEL 3 (maior ou igual a 525 e menor que 625 pontos)	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Localizar informação explícita em textos de maior extensão, como fragmento de literatura infantil, curiosidade científica, sinopse, lenda, cantiga folclórica e poema, quando a informação está localizada no meio ou ao final do texto; ✓ Identificar o referente de um pronome pessoal do caso reto em textos como tirinha e poema narrativo; ✓ Inferir relação de causa e consequência em textos verbais, como piada, fábula, fragmentos de textos de literatura infantil e texto de curiosidade científica, com base na progressão textual; informação em textos como história em quadrinhos, tirinha, piada, poema e cordel; assunto em textos de divulgação científica e fragmento de literatura infantil; e sentido de expressão de uso cotidiano em textos como poema narrativo, fragmentos de literatura infantil, de curiosidade científica e tirinha.

Isso significa que mais da metade dos estudantes são incapazes de localizar informações explícitas em textos de maior extensão; identificar o referente de um pronome pessoal do caso reto; e inferir relações de causa em consequência em textos verbais, já que esses são construtos próprios do nível 3, que não foi atingido por tal parcela. Para fins de clareza, omitimos o nível 4 de nossa apresentação, já que não atingir o nível 3 significa, necessariamente, não atingir o nível 4.

Por sua vez, a prova de Matemática da ANA possui igualmente quatro níveis e, em 2016, 54% dos concluintes do 3º ano também se concentraram nos níveis insuficientes (níveis 1 e 2). O máximo de capacidade que esses alunos alcançaram em Matemática é apresentado nos quadros abaixo⁹, em que apresentamos os três primeiros níveis (os dois considerados insuficientes e o imediatamente subsequente, para ilustrar o tipo de exercício que os alunos foram incapazes de solucionar):

Escala de Proficiência em Matemática	
Nível	Descrição
NÍVEL 1 (menor que 425 pontos)	<p>Neste nível, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ler horas e minutos em relógio digital; medida em instrumento (termômetro, régua) com valor procurado explícito. ✓ Associar figura geométrica espacial ou plana à imagem de um objeto; contagem de até 20 objetos dispostos em forma organizada ou desorganizada à sua representação por algarismos. ✓ Reconhecer planificação de figura geométrica espacial (paralelepípedo). ✓ Identificar maior frequência em gráfico de colunas, com quatro categorias, ordenadas da maior para a menor. ✓ Comparar espessura de imagens de objetos; quantidades pela contagem, identificando a maior quantidade, em grupos de até 20 objetos organizados.

Escala de Proficiência em Matemática	
Nível	Descrição
NÍVEL 2 (maior ou igual a 425 e menor que 525 pontos)	<p>Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Associar a escrita por extenso de números naturais com até 3 ordens à sua representação por algarismos. ✓ Reconhecer figura geométrica plana (triângulo, retângulo, quadrado e círculo) a partir de sua nomenclatura. ✓ Identificar o intervalo em que se encontra uma medida apresentada em um instrumento (balança analógica); registro de tempo em calendário; frequência associada a uma categoria em gráfico de colunas ou de barras, com quatro categorias; informação ou frequência associada a uma categoria em tabela simples ou de dupla entrada (com o máximo de 3 linhas e 4 colunas, ou 4 linhas e 3 colunas); a composição de um número natural de 2 algarismos, dada sua decomposição em ordens. ✓ Comparar comprimento de imagens de objetos; quantidades pela contagem, identificando a maior quantidade, em grupos de até 20 objetos desorganizados; quantidades pela contagem, identificando quantidades iguais; números naturais não ordenados com até 3 algarismos. ✓ Completar sequências numéricas crescentes de números naturais, de 2 em 2, de 4 em 4, de 5 em 5 ou de 10 em 10. ✓ Calcular adição envolvendo dois números naturais de até 3 algarismos sem reagrupamento; subtração envolvendo dois números naturais de até 2 algarismos sem reagrupamento. ✓ Determinar valor monetário de cédulas ou de agrupamento de cédulas e moedas, sem envolver reagrupamento de centavos em reais. ✓ Resolver problema de adição ou subtração envolvendo números naturais de até 2 algarismos, sem reagrupamento nos cálculos, com o significado de acrescentar ou retirar e em que o estado final é desconhecido; problema de multiplicação ou divisão envolvendo números naturais de até 2 algarismos, sem reagrupamento nos cálculos, com o significado de metade e em que o tamanho do grupo é desconhecido.

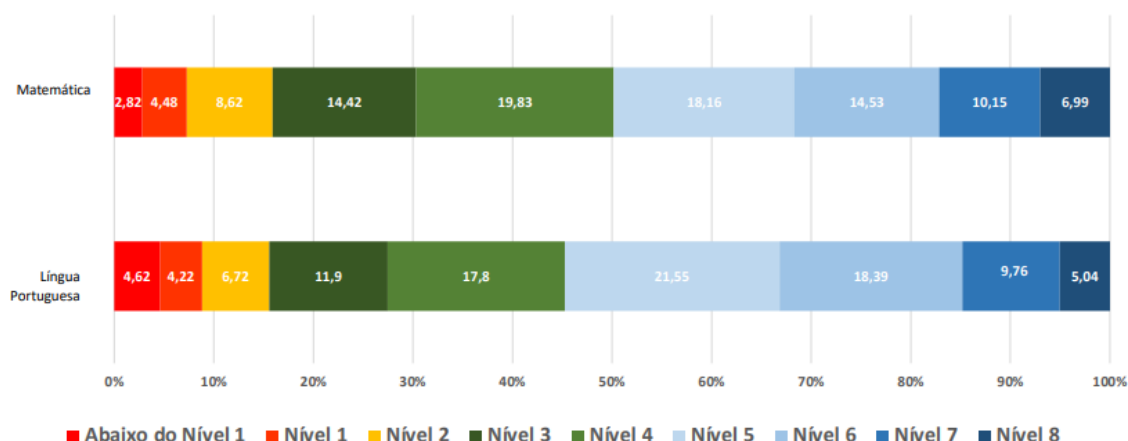
Escala de Proficiência em Matemática	
Nível	Descrição
NÍVEL 3 (maior ou igual a 525 e menor que 575 pontos)	<p>Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Associar um agrupamento de cédulas e/ou moedas, com apoio de imagem ou dado por meio de um texto, a outro com mesmo valor monetário. ✓ Identificar frequências iguais em gráfico de colunas, com quatro categorias; gráfico de colunas que representa um conjunto de informações dadas em um texto; frequência associada a uma categoria em tabela de dupla entrada (com mais de 4 colunas, ou mais de 4 linhas). ✓ Completar sequência numérica decrescente de números naturais não consecutivos. ✓ Calcular adição envolvendo dois números naturais de até 3 algarismos e apenas um reagrupamento (na ordem das unidades ou das dezenas); subtração envolvendo dois números naturais, em que pelo menos um deles tem 3 algarismos, sem reagrupamento. ✓ Resolver problema de adição ou subtração envolvendo números naturais de 1 ou 2 algarismos, com ou sem reagrupamento nos cálculos, com o significado de retirar e em que o estado inicial ou o estado final é desconhecido.

No caso da Matemática, portanto, isso significa que mais da metade dos estudantes foram incapazes de associar um agrupamento de células a outro com mesmo valor monetário; identificar frequências iguais em gráficos de colunas; a completar sequência numérica decrescente em números não consecutivos; calcular adição entre dois números de até três algarismo; e a resolver problema de adição e subtração com números de até dois algarismos, já que esses são construtos próprios do nível 3, que não foi atingido por tal parcela. Aqui, como no caso da escala de leitura, omitimos o nível 4 por idêntico motivo.

O efeito mais claro desta situação é que as crianças que chegam ao final do 3º ano do ensino fundamental sem saber ler ou lendo precariamente, como é o caso de mais da metade dos estudantes dessa faixa etária, e sem saber os fundamentos de Matemática têm sua trajetória escolar comprometida. Isso se reflete em altas taxas de reprovação, de distorção idade-série, de abandono e de evasão.

Os últimos resultados da avaliação do Saeb 2º ano, que sucedeu a ANA, não apresentam um cenário consideravelmente mais animador. A partir da figura abaixo, percebe-se que, em Língua Portuguesa, 45% dos estudantes estão na metade inferior da escala de proficiência do Saeb. Em Matemática, o desempenho também é insatisfatório. Sem uma base mínima nessas disciplinas, não é possível apresentar proficiência nas demais. Isso se reflete em péssimos resultados em futuras avaliações internacionais como o Pisa. É preciso, então, lançar mão de poderosas ferramentas em políticas públicas para que se altere essa conjuntura. As políticas até então em curso devem ser ajustadas com vistas a sanar essas dificuldades, tendo em vista que a presente forma se mostrou insuficiente para apresentar bons resultados.

Distribuição dos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental nos níveis de proficiência



Uma das mais importantes e estratégicas formas de investimento do Governo Federal na Educação é a implementação do Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Segundo o portal institucional, o programa

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 também às instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público¹⁰.

Segundo o Censo Escolar de 2018¹¹, 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. Resta claro, portanto, que as dificuldades apresentadas nos anos iniciais têm sua origem no começo da trajetória escolar e, sobretudo, na falha apresentada nas aprendizagens das disciplinas básicas de Língua Portuguesa e Matemática. Essa é a razão pela qual especialistas vêm advogando pela priorização da alfabetização e da Matemática básica no começo da trajetória escolar das crianças.

Portanto, faz parte da missão do MEC investir intensivamente no PNLD anos iniciais do ensino fundamental, focando nessas duas disciplinas. Esse é o recorte etário e temático em que se dá a melhor alocação de recursos para se atingir, no futuro, o desenvolvimento econômico e o bem estar dos brasileiros. É a ferramenta e o caminho pelo qual o Governo Federal persegue o interesse público primário com efetividade e eficiência. Nesse sentido, considerando os resultados dos principais indicadores de avaliação educacional, os critérios do PNLD foram aperfeiçoados, passando a contemplar conteúdos pedagógicos baseados em evidências, sem prejuízo da valorização dos currículos locais e regionais e dos projetos político-pedagógicos das escolas. Com efeito, a intenção é contribuir, de forma direta, para a autonomia e independência pedagógica do professor com efetividade, auxiliando-o no processo de preparo de aulas, estabelecimento de rotinas e aplicação de atividades.

¹⁰ PNLD. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12391:pnld>

¹¹ Censo Escolar, 2018. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultadose-resumos>

A revisão de diversos aspectos do PNLD encontra amparo na necessidade contínua de melhoria da qualidade da educação no Brasil. Considerando o cenário exposto, o presente documento propõe a adoção de critérios de avaliação pedagógica que se coadunem com todos os objetivos já citados.

4. MARCO REGULATÓRIO DO PNLD PARA OS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Uma leitura sistêmica dos aspectos constitucionais afetos à educação permite que se conclua que diversos são os preceitos que devem nortear a elaboração de todo e qualquer conteúdo pedagógico. Inquestionavelmente, os fundamentos do Estado Democrático de Direito, descritos no art. 1º da Constituição Federal de 1988 (a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político) e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, do art. 3º (construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais) devem pautar a atuação de todos os programas governamentais em geral e do PNLD em particular.

Em relação às disposições específicas sobre a educação, o art. 6º da Carta Magna define a educação como um direito social, e o art. 205 determina que a educação é um direito de todos, dever do Estado e da família e visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho. Em adição, com vistas a dar mais concretude a esses preceitos, o art. 214, da Carta Magna, previu o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação — PNE.

De fato, esse PNE, instituído que foi pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014¹², estabelece diversas metas para a educação brasileira e dispõe sobre estratégias para alcançá-las. Dentre as metas de qualidade estabelecidas pelo PNE destacam-se as metas 5 (Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental) e 7 (Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb). Para esse tipo de meta que diretamente exige uma objetiva melhoria na qualidade da educação, os recursos didáticos são especialmente importantes. Ademais, reconhecendo a importância do material didático como instrumento para promoção da educação é que diversas estratégias abordam esse tema. São exemplos as diferentes estratégias das metas 3, 4, 5, 6, 7, 10, 16 e 20.

Outro instrumento normativo que visa concretizar os preceitos constitucionais é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996¹³. Segundo a lei,

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

¹² LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm

¹³ LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm

Para os fins da política pública ora em apreço, e com vistas a concretizar e instrumentalizar a garantia constitucional de inclusão expressa, por exemplo, no art. 208, III da Carta Magna, faz-se mister que se considere a Lei nº 13.146/2015¹⁴ (Estatuto da Pessoa com Deficiência/ Lei Brasileira de Inclusão – LBI), em especial nos seus arts. 27, 28 e 68.

Do ponto de vista dos normativos infralegais, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático é precipuamente regido pelo Decreto nº 9.099/2017¹⁵. Segundo ele, são objetivos do Programa Nacional do Livro e do Material Didático:

- 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.

O citado Decreto também define as diretrizes do Programa, quais sejam:

- 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.

A execução do PNLD dá-se por meio de uma seleção criteriosa de obras e produtos educacionais de qualidade, a serem disponibilizados para a escolha das equipes técnicas das redes e escolas abrangidas pelo Programa. Esse modelo assenta-se no papel constitucional de indutor da política pública desempenhado pelo Governo Federal perante os demais entes federados. A seleção das obras ocorre por meio de regras definidas em ato convocatório, a partir de um edital no qual se encontram as principais características gerais e específicas que deverão estar presentes nos produtos, materiais e conteúdos voltados para as fases e ciclos a que se referirem.

Outro aspecto de relevo acerca do Decreto nº 9.099/2017 é a disposição presente em seu art. 10:

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;

¹⁴ LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm

¹⁵ DECRETO Nº 9.099, DE 18 DE JULHO DE 2017. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm

Esse dispositivo demonstra a preocupação de o programa se manter atualizado e condizente com as inovações normativas afetas à educação. O advento do Decreto nº 9.765 de 2019¹⁶, que estabelece a Política Nacional de Alfabetização (PNA), exige, portanto, um alinhamento entre os materiais do PNLD para os anos iniciais do ensino fundamental e as diretrizes da Política Nacional de Alfabetização. A PNA advoga pelo respaldo de evidências científicas e pela adoção de experiências exitosas.

O Decreto nº 9.099 de 2017 faz, também, menção expressa à Base Nacional Comum Curricular (BNCC)¹⁷, instituída pela Resolução CNE/CP nº 2/2017¹⁸ na medida que determina que um de seus objetivos é o apoio à implementação da Base. A PNA dialoga com esse normativo no que diz respeito às suas competências, especificando e concretizando diversos aspectos da BNCC. Nesse sentido é por força do próprio Decreto nº 9.099 de 2017 que a PNA deverá orientar toda a feitura de materiais para essa faixa etária, da mesma forma que a BNCC. Alinhar os editais do PNLD aos preceitos estabelecidos pela PNA é, além de um imperativo normativo, uma questão de eficiência e economicidade pois, ao fazê-lo, os livros tendem a atender mais satisfatoriamente as necessidades dos profissionais da educação, facilitando a aprendizagem das crianças.

Por fim, em relação a aspectos de acessibilidade, é importante que se mencione a Resolução CD/FNDE nº 42, de 27 de agosto de 2012¹⁹, que preceitua que:

Art. 10. O atendimento aos beneficiários com deficiência será determinado conforme as normas de acessibilidade, a partir das diretrizes e dos critérios definidos pelo Ministério da Educação, de acordo com a viabilidade técnica e a disponibilidade material em cada edição do Programa.

Seguindo essa disposição, cuidadosos critérios de acessibilidade foram concebidos no Edital PNLD 2023 anos iniciais do ensino fundamental.

5. ALINHAMENTO ENTRE BNCC E PNA

Dentre os normativos que mais diretamente contribuem para o estabelecimento direto dos conteúdos dos materiais do PNLD anos iniciais destacam-se a BNCC e a PNA. A natureza, o objetivo e a forma com que os preceitos nesses normativos são apresentados é muito distinta, mas é importante ressaltar que existe uma articulação entre suas disposições. A BNCC, estabelecida por uma resolução do CNE, é um normativo de caráter mais geral e abstrato, tendo em vista que sua missão precípua é a orientação à feitura de currículos por parte dos entes subnacionais. Já a PNA, editada por um decreto presidencial, tem um caráter mais prático de orientar os programas e ações do governo federal, a exemplo do PNLD.

¹⁶ DECRETO Nº 9.765, DE 11 DE ABRIL DE 2019. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm

¹⁷ Base Nacional Comum Curricular.

http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf

¹⁸ Resolução CNE/CP nº 2/2017.

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79631-rcp002-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192

¹⁹ Resolução CD/FNDE nº 42, de 28 de agosto de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3758-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-42,-de-28-de-agosto-de-2012-alterada-pela-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-44,-de-13-de-novembro-de-2013?highlight=WyJlIiwjYSIsIidhIiwjZXNjb2xoYSIsImUgXHUwMGUwIiwjZSBhIGVzY29saGEiLCJhIGVzY29saGEiXQ==>

A existência dessa harmonia normativa pode ser compreendida a partir da leitura comparada dos dois instrumentos no que diz respeito à alfabetização.

O Caderno da PNA²⁰ sistematizou importantes subsídios teóricos que apontam para a importância do desenvolvimento das habilidades necessárias para a alfabetização, e sinalizou o caminho para o alinhamento necessário entre a BNCC e a PNA. Entre esses subsídios teóricos, destacam-se em especial aqueles ligados ao National Reading Panel, a maior metanálise já feita a respeito de evidências científicas sobre leitura de crianças em idade escolar, que sinalizou a existência de certos pilares necessários para a aprendizagem da leitura. Esses pilares foram trazidos pela PNA como os componentes essenciais para a alfabetização. De fato, ao elencar esses componentes essenciais para a alfabetização em seu art. 3º, VI, a PNA está a explicitar preceitos contidos também na própria BNCC. Isso pode ser percebido no quadro abaixo, que inclui as referências de páginas da BNCC em que as ocorrências surgem.

Política Nacional de Alfabetização	Base Nacional Comum Curricular
Consciência Fonêmica	“consciência fonológica dos fonemas do português do Brasil” (p. 90)
Instrução Fônica Sistemática	“Dominar as relações entre grafemas e fonemas” (p. 93) “Saber decodificar palavras e textos escritos” (p. 93)
Fluência em Leitura Oral	“fluência e rapidez de leitura” (p. 93)
Desenvolvimento de Vocabulário	“as crianças vão ampliando e enriquecendo seu vocabulário” (p. 42)
Compreensão de Textos	“Ler e compreender [...] de maneira autônoma, textos narrativos de maior porte como contos [...] e crônicas.” (p. 97)
Produção de Escrita	“Escrever, espontaneamente ou por ditado, palavras e frases de forma alfabética” (p. 99)

O desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita são condições necessárias para que haja uma compreensão adequada e eficiente das “relações com a natureza, com a cultura e com a produção científica”. Considerando que as melhores evidências científicas apontam que o desenvolvimento dos seis supracitados componentes é a forma mais adequada de se atingir tais condições, a preparação para esses componentes é um corolário do comando da BNCC acima reproduzido. O mesmo raciocínio é válido no que diz respeito à preparação com noções elementares de numeracia.

A explicitação das competências e habilidades deverá respeitar os limites mínimos estabelecidos pela BNCC, além de destacar o que está disposto de forma mais explícita e sistematizada na PNA, nos termos do Decreto nº 9.765/2019.

²⁰ Caderno explicativo da Política Nacional de Alfabetização
http://portal.mec.gov.br/images/banners/caderno_pna_final.pdf

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.

O Anexo III-A se referia justamente ao texto da BNCC. O subitem 2.4.3.2 do 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)

Isso implica estar garantida a plena abordagem dos conteúdos da Base Nacional Comum Curricular em todos os livros didáticos de todas as disciplinas. A PNA, portanto, realiza destaques a partir dos conteúdos apresentados pela BNCC, de forma similar àquela adotada há muitas edições do Saeb: trata-se de, simultaneamente, garantir que todos os conteúdos sejam trabalhados, ao mesmo tempo em que se prioriza aqueles conteúdos essenciais para a obtenção de habilidades básicas de literacia e de numeracia, fundamentais para as aprendizagens escolares posteriores.

6. ASPECTOS FORMAIS: EFICIÊNCIA E ISONOMIA NA SELEÇÃO DE OBRAS

A rigor, de acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784/1999²¹, os atos administrativos não dependem de forma determinada. Nesse sentido, os processos deverão observar as normas que lhes são aplicáveis e pertinentes a sua necessária regularidade. Não se deve olvidar que o caso em tela se constitui em uma inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25 da Lei nº 8.666/1993²².

Assim, no âmbito do PNLD, os pressupostos que autorizam o gestor a contratar por inexigibilidade de licitação encontram amparo na Lei de Licitações e no Decreto nº 9.099/2017, o qual, por sua vez, estabelece a necessária observância aos princípios elencados em seu art. 4º, a seguir transcrito:

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.

Quanto aos aspectos da instrução processual, vale trazer à tona uma breve abordagem sobre a questão da eficiência no âmbito das contratações públicas e seus reflexos no processo de contratação do PNLD.

Cumprido esclarecer que o princípio da eficiência foi inserido formalmente no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, passando o citado dispositivo a prever que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, de modo expresso, o ordenamento jurídico brasileiro imputou ao gestor público a incumbência de atuar segundo a premissa da eficiência.

²¹ Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm

²² Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm

O referido princípio foi também inserido no caput do art. 2º da Lei nº 9.784/1999, que dispõe sobre o processo administrativo em âmbito federal, cabendo, portanto, aos entes públicos a sua observância, com vistas à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Sobre o assunto, explana o professor Hely Lopes de Meirelles²³:

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (Meirelles, 2002, p. 94).

Maria Sylvia di Pietro²⁴, na mesma linha de Meirelles, acrescenta que a eficiência corresponde ao dever de boa administração, quando submete toda a atividade do Executivo ao controle de resultado, tratando-se de ideia muito presente entre os objetivos da Reforma do Estado da década de 1990.

Dentro do mesmo diapasão, Figueiredo²⁵ provoca o debate e o faz no seguinte sentido:

Mas que é *eficiência*? No Dicionário *Aurélio*, eficiência é ‘ação, força virtude de produzir um efeito; eficácia. Ao que nos parece, pretendeu o ‘legislador’ da Emenda 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é sempre a Administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores. Todavia, acreditamos possa extrair-se desse novo princípio constitucional outro significado aliando-se-o ao art. 70 do texto constitucional, que trata do controle do Tribunal de Contas.

Deveras, tal controle deverá ser exercido não apenas sobre a legalidade, mas também sobre a legitimidade e economicidade; portanto, praticamente chegando-se ao cerne, ao núcleo, dos atos praticados pela Administração Pública, para verificação se foram úteis o suficiente ao fim a que se preordenavam, se foram eficientes (FIGUEIREDO, 2001, p. 60).

Juarez Freitas²⁶ afirma que o administrador público está obrigado a atuar tendo como parâmetro o ótimo. Na mesma linha, Marcelo Härger²⁷ 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.

Na seara administrativa, a realização das compras e contratações pelos agentes públicos destina-se a prover as diversas necessidades estatais e será considerada eficiente para o sucesso da gestão da organização, se, de fato atender às necessidades públicas.

A necessidade apresentada consiste no cumprimento da Meta 5 do PNE, provendo os entes federados de material de apoio pedagógico destinado aos primeiros anos do ensino fundamental, de forma a enfrentar o problema do analfabetismo no Brasil. Assim, uma vez demonstrada a necessidade pública, cabe ao gestor avaliar o aperfeiçoamento ou reforço das contratações efetuadas, notadamente, nas hipóteses de se revelarem insuficientes para atingir a finalidade pública. No presente caso, a contratação

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002, 790 p.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

²⁵ FIGUEIREDO, Lucia Vale. *Curso de Direito Administrativo*, 5ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 200, 633 p.1

²⁶ FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, 213 p.

²⁷ HÄRGER, Marcelo. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 217. p.151-161. dez. 1999.

destina-se à melhoria da qualidade da alfabetização e, diante do quadro de resultados desfavoráveis, o aprimoramento da contratação se impõe ao gestor.

Ainda no aspecto formal, deve-se destacar a nova sistemática de organização dos conteúdos do edital do PNLD para os anos iniciais do ensino fundamental do Ciclo 2023, que prima por disposições apresentadas de forma clara e dirigida, em homenagem aos princípios da impessoalidade e isonomia em matéria de contratações públicas.

Nos termos do Manual de Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União- TCU, 4ª edição, isonomia significa dar tratamento igual a todos os interessados²⁸. É condição essencial para garantir competição em todos os procedimentos de contratação. E, por meio do princípio da impessoalidade, deve a Administração observar nas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos de seleção de proposta mais vantajosa.

Ambos os princípios ampliam a competitividade e favorecem o planejamento e o processo de elaboração das obras por parte das editoras.

Por fim, vale ressaltar a redação do subitem 2.3.15, que diz que a obra deve: “Abster-se de vieses político-partidários e ideológicos”. Esse é um passo importante para promover a neutralidade ideológica do edital, promovendo o ensino isento dos conteúdos de Língua Portuguesa, Matemática e demais componentes, que efetivamente transformará a realidade educacional de crianças da escola pública e de suas famílias.

7. OBJETOS DO PNLD 2023 — ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Conforme o Edital PNLD Anos Iniciais do Ensino Fundamental 2023, são três os objetos do instrumento:

- Obras didáticas destinadas aos estudantes e professores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano);
- Obras literárias destinadas aos estudantes e professores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano); e
- Obras Pedagógicas destinadas aos professores e gestores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano).

Obras didáticas destinadas aos estudantes e professores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano)

São apresentadas as opções de escolha das obras por áreas e por componentes. Para este edital do ciclo 2023, optou-se por definir as seguintes áreas: Língua Portuguesa; Arte e Educação Física; Matemática;

²⁸ BRASIL, TCU. Manual de Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União- TCU, 4ª edição. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>

Ciências da Natureza; Ciências Humanas. No caso de obras por componentes, os livros de Arte, Geografia, História e projetos integradores para o estudante e para o professor, além do manual do professor para educação física estão disponíveis. Tanto no caso das áreas quanto no caso dos componentes, livros correspondentes de práticas e acompanhamento da aprendizagem serão ofertados.

Neste ponto, o aspecto que mais chama atenção é a continuidade de Língua Portuguesa como área independente neste edital, conforme já feito, por exemplo, no edital 02/2020 no âmbito do PNLD 2019 — Atualização BNCC. Essa escolha decorre da necessidade de priorizar o ensino de Língua Portuguesa e Matemática básica, como resposta ao baixo desempenho apresentado pelos estudantes brasileiros em avaliações externas padronizadas nacionais, a exemplo da ANA e Saeb, e internacionais, a exemplo do Pisa. É importante lembrar que, em que pese a BNCC definir uma área do conhecimento “Linguagens”, em que a Língua Portuguesa figura juntamente com arte e educação física, em nenhum momento o normativo determina a necessidade de que os materiais didáticos se organizem conforme essa lógica. O que a base faz é preconizar uma articulação na prática didática e isso já se expressa em seus componentes e habilidades, a exemplo de articular a linguagem verbal com diagramas, ilustrações, fotografias, vídeos, arquivos sonoros, etc. Para evitar uma confusão terminológica com a expressão da BNCC, optou-se por utilizar o termo mais genérico “área” para englobar as diferentes obras.

O edital apresenta a previsão de que todos os livros, cadernos e materiais dentro de uma mesma obra sejam articulados entre si. Como visto, há, no subitem 2.4.3.2, também, a disposição de que as obras devam abordar todas as práticas de linguagens ou unidades temáticas, objetos de conhecimento e habilidades do correspondente ano escolar da criança. Essas são formas de concretizar com efetividade o disposto no art. 2º, VI do Decreto nº 9.099 de 2017.

No caso de Língua Portuguesa, apresenta-se ostensivamente a necessidade de se abordar os componentes essenciais para alfabetização, a que diz respeito o art. 3º, IV do Decreto nº 9.765 de 2019, no que for aplicável ao ano escolar que a criança esteja cursando. No caso de Matemática, há o destaque de alguns objetos do conhecimento para o 1º e 2º anos e a disposição expressa de se abordar as unidades temáticas da BNCC nos 3º, 4º e 5º. A pormenorização dos conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática é mais um indicativo da priorização dada a essas disciplinas no edital.

Propõe-se que as outras obras, a exemplo de livros de Geografia, História, Ciências e Artes sejam elaborados com textos que apoiem o desenvolvimento da literacia, de forma que exista uma progressão que considere o desenvolvimento do aluno. Conforme apresentado pelo edital, os textos presentes nesses materiais deverão considerar os processos gerais de compreensão de leitura. Também, dispõe-se que o objeto referente a Educação Física deve contemplar aspectos de motricidade que também contribuam com o desenvolvimento da linguagem e das funções executivas em crianças.

Ainda, o edital inova ao introduzir o Livro de Práticas e Acompanhamento da Aprendizagem. Trata-se de mais uma forma de investir nos anos iniciais do ensino fundamental. Esses materiais têm como principal objetivo o reforço das aprendizagens e o estabelecimento de uma cultura de acompanhamento e avaliação. Eles são compostos de diagnósticos formativos de entrada, de controle e de saída para os diferentes temas abordados. São compostos também de exercícios de prática em uma sequência necessária para a efetiva consolidação dos conteúdos apresentados. Todo seu conteúdo deverá ser muito bem articulado com o restante do material que os estudantes receberão.

Obras literárias destinadas aos estudantes e professores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano)

No caso das obras literárias, o que se propõe é uma continuidade progressiva das disposições e parâmetros já definidos no edital do PNLD 2022 — Educação Infantil. É de fundamental importância para o sucesso da política pública que esses dois editais sejam harmônicos, tendo em vista se tratarem de fases consecutivas da educação das crianças.

Respeitando a lógica de se trazer o foco do presente edital para as necessidades do processo de alfabetização, a proposta não compreende ênfase em destaque de temas como critério de avaliação. Isso ocorre porque, durante a elaboração do anexo literário, verificou-se que a delimitação de temas, por vezes, se demonstrou imprecisa, trazendo confusão à redação dos critérios de avaliação, sem acrescentar ganhos relevantes em termos de aprendizagem. Poder-se-ia incorrer no risco de que recortes temáticos representassem antes um direcionamento artificial do que necessidade substancial e agregadora a materiais de apoio à alfabetização. Nesse sentido, o edital preceitua a liberdade para que se trabalhem temas diversos nos diferentes gêneros literários, favorecendo a multiplicidade de opções e o exercício criativo por parte dos autores.

No que diz respeito às obras literárias destaca-se, novamente, os processos gerais de compreensão de leitura, quais sejam: localizar e retirar informação explícita de textos; fazer inferências diretas; interpretar e relacionar ideias e informação; e analisar e avaliar conteúdos e elementos textuais. Esses processos devem ser gradativamente explorados conforme o ano escolar em que as crianças estejam inseridas, de forma que, no primeiro ano, por exemplo, sejam exercitados os dois primeiros e assim sucessivamente. Trata-se de um grande e objetivo passo em direção à efetividade deste objeto, uma vez que esse preceito dialoga com o que é internacionalmente propugnado: esses processos estão na base da elaboração das questões de um dos principais exames internacionais padronizados sobre literacia de leitura do mundo para a faixa etária dos anos iniciais do ensino fundamental, o *Progress in Reading Literacy Study* — PIRLS²⁹.

As obras literárias deverão ser adequadas aos anos escolares e aos níveis de literacia das crianças matriculadas nos anos iniciais do ensino fundamental, estando em consonância com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e com a Política Nacional de Alfabetização (PNA), principalmente no que se refere ao art. 8º, XI do Decreto nº 9.765/2019. Além disso, devem contribuir para o desenvolvimento da linguagem oral e da literacia emergente a fim de enriquecer e ampliar progressivamente o repertório linguístico das crianças.

Os textos em prosa devem primar pela coerência, a consistência, a atratividade, em consideração ao público alvo, a adequação da ambientação, da narração e da caracterização dos personagens e de seus discursos. Para os textos em verso, a atratividade da obra em consideração ao público-alvo, a ampla exploração das propriedades rítmicas e melódicas são aspectos importantes. Devem ser priorizados poemas em diferentes graus de complexidade e inventividade na linguagem.

Obras pedagógicas destinadas aos professores e gestores dos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano)

A categoria de obra pedagógica para o edital PNLD Anos Iniciais do Ensino Fundamental ciclo 2023 é denominada “Obras apoio à Prática Educativa e Gestão escolar” e tem como tema principal “Avaliações Educacionais”. A lógica de se avaliar bem e com frequência é crucial para o sucesso de qualquer iniciativa em educação. É uma medida que permite que se tenha clareza sobre a medida da efetividade

²⁹ PIRLS e e-PIRLS 2016. Disponível em: https://iave.pt/wp-content/uploads/2019/08/Unidades_AvaliacaoPIRLS_ePIRLS_2016.pdf

do emprego dos recursos públicos. Avaliações são instrumentos de *accountability* e permitem que se mobilizem os princípios da economicidade e eficiência com transparência. É a partir desses diagnósticos que pode-se atuar no sentido de promover uma evolução na qualidade da educação.

Em recente palestra realizada na 1ª Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (Conabe), o ex-ministro da educação de Portugal, Nuno Crato, destacou o estudo “The High Cost of Low Educational Performance: the long-run economic impact of improving PISA outcomes”³⁰, realizado por 3 economistas especialistas em educação: Annika Barbara Bergbauer, Eric A. Hanushek e o nobel, Ludger Woessmann. O estudo avaliou os dados PISA e todas as avaliações internacionais entre 2000 e 2015 (um total de 2 milhões de estudantes, englobando 59 países) e concluiu que sempre que se introduziu exames de avaliação externa da educação, o país alvo melhorou seus resultados de qualidade de educação, com significativos impactos para o crescimento econômico de longo prazo. Percebe-se, portanto, que, segundo o próprio cientista que liderou a guinada positiva na educação portuguesa, avaliação é um ponto chave para o sucesso da política pública educacional.

É nesse sentido que o material pedagógico da presente edição se propõe a contribuir com o estabelecimento de uma cultura de avaliação positiva e saudável nas escolas brasileiras, envolvendo professores, coordenadores pedagógicos e diretores. Para que tal iniciativa tenha sucesso, todos os agentes educacionais envolvidos na prática pedagógica devem ser engajados e orientados. Por essa razão é que se dá, como outra novidade do edital PNLD 2023, a presença de um livro do gestor, além de um voltado aos professores. Propõe-se que as obras pedagógicas consistam de guia de avaliações formativas e somativas, incluindo avaliações externas, como PIRLS, TIMSS e Saeb, de forma a acostumar toda a comunidade escolar com o importante paradigma da avaliação.

8. AS PRINCIPAIS INOVAÇÕES DO PNLD 2023 — ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Tendo em vista que um dos objetivos do presente documento é subsidiar a elaboração das obras didáticas e, num exercício de transparência e *accountability*, apresentar à sociedade as razões técnicas pelas quais as alterações efetivadas tendem a conferir maior qualidade à política pública, as subseções seguintes versarão sobre os aspectos que distinguem este edital dos anteriores voltados ao mesmo recorte etário. Nesse sentido, apresentamos a lista das principais inovações, divididas nas seções que se seguem.

- Foco em Língua Portuguesa e Matemática
 - Livro específico para Língua Portuguesa
 - Maior número de páginas para livros de português e Matemática
 - Detalhamento de conteúdos essenciais ao processo de alfabetização
 - Previsão de que as demais disciplinas apoiem a consolidação dos conhecimentos de literacia e de alfabetização.
- Apoio pedagógico à prática docente

³⁰ The High Cost of Low Educational Performance: the long-run economic impact of improving PISA outcomes. OECD, 2010. <https://www.oecd.org/pisa/44417824.pdf>

- Material do professor bem estruturado e com proposta de itinerários claros, contemplando a progressão da aprendizagem
- Sugestões de atividades de salas de aula ao longo do ano letivo para o professor
- Sugestões de avaliações diagnósticas e formativas durante o ano
- Livro do Gestor
- Livro de práticas e acompanhamento da aprendizagem
- Inovações estruturais do edital
 - Estrutura do edital organizada em anexos
 - Critérios concisos e objetivos
 - Evitar repetição a menção de normativos, garantida a observância de todos
 - Projeto gráfico de alta qualidade
 - Materiais digitais

Foco em Língua Portuguesa e Matemática

Em 2009, durante a Semana de Ação Mundial de Educação para Todos, a Unesco reforçou a necessidade de maior compromisso político e de que os países estruturarem mais programas de alfabetização e façam maiores investimentos. O objetivo é garantir a alfabetização como um direito fundamental, conforme consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na própria Constituição Federal. *In Verbis*:

Art. 26. Todo homem tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas suas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (DUDH, 1948)³¹

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho. CF/88³²

“Saber ler e escrever é uma condição básica para fazer parte das sociedades do conhecimento”, diz a publicação *Towards Knowledge Societies* da Unesco.³³

Ainda, de acordo com a agência da Nações Unidas - ONU³⁴, em publicação com o Ministério da Educação: *In Verbis*

O analfabetismo está comprometendo o futuro do Brasil. Em realidade, nos vários Brasis persistem pessoas que não têm oportunidades adequadas para alfabetizar-se. Com o analfabetismo frequentemente enraizado nas circunstâncias da pobreza, em áreas rurais e urbanas, não se pode esperar que esse grupo de excluídos caminhe para a morte, a fim

³¹ Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>

³² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

³³ UNESCO. *Towards Knowledge Societies: UNESCO World Report, 2009* (Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141843>)

³⁴ Alfabetização como liberdade. – Brasília : UNESCO, MEC, 2003. 72 p.

de que se reduza a sua presença nos indicadores estatísticos. A sua exclusão é um fato que não pode ser ignorado. Trata-se daquela privação terrível para a qual não se pode fechar os olhos.

A alfabetização universal de crianças e adultos continua sendo um desafio. E ela constitui um direito humano fundamental, uma necessidade básica de aprendizagem e a chave para aprender a aprender, condição indispensável para o exercício pleno da liberdade, que constitui o bem supremo de ser na vida. Além disso, a batalha pela alfabetização requer esforços sustentados, intensivos e focalizados, além de programas, projetos e campanhas de curto prazo. Finalmente, a alfabetização favorece a identidade cultural, a participação democrática, a cidadania, a tolerância pelos demais, o desenvolvimento social e a paz.

Entende-se, portanto, que o foco em Língua Portuguesa e Matemática trata-se não apenas de uma intervenção cirúrgica e tempestiva no problema do analfabetismo no Brasil, mas também de um dever do poder público. Diante de indicadores como os disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira Educacionais — Inep, 54,73% dos alunos apresentam níveis insuficientes de leitura, 33,95% dos alunos apresentam níveis insuficientes de escrita e 54,46% dos alunos possuem níveis insuficientes de desempenho em Matemática básica. Ressalta-se ainda, que diversos outros indicadores relacionados ao analfabetismo encontram-se disponibilizados pela autarquia.³⁵

O PNLD traz importante oportunidade de sanar uma terrível desigualdade entre aqueles alunos que conseguem aprender a ler no tempo adequado e aqueles que não conseguem, promovendo, com efeito, a igualdade de oportunidades educacionais. Isso só pode se dar, de certo, com livros e materiais com eficácia comprovada pelas mais recentes evidências da ciência cognitiva da leitura e da cognição Matemática. Vale destacar que as medidas do Saeb incluem também as escolas privadas, que costumeiramente tendem a atender as famílias mais abastadas e que têm resultados educacionais superiores, o que mostra que a intervenção urgente e imediata para a melhoria na aprendizagem das crianças das escolas públicas é imprescindível.

Nesse sentido, o edital PNLD Anos Iniciais do Ensino Fundamental 2023 deve prever estratégias para que a intervenção se dê da maneira mais efetiva possível, para que o processo não seja adiado e postergado para os demais anos, etapas e fases da educação, formando analfabetos funcionais impossibilitados de exercer sua plena cidadania. No presente edital isso é feito lançando mão de diversas estratégias, dentre as quais destacam-se:

- livro específico para Língua Portuguesa;
- concessão de um maior número de páginas para os livros de Língua Portuguesa e Matemática, como pode ser visto no Quadro 1 do corpo principal do edital;
- detalhamento de alguns tópicos-chaves que deverão, necessariamente, constar nas obras de Língua Portuguesa e Matemática, no Anexo III-A; e
- previsão de as demais disciplinas serem base para consolidação dos conhecimentos de literacia e de alfabetização, no Anexo III-A.

Livro específico para Língua Portuguesa

³⁵ INEP. Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): documento básico. Brasília: Inep, 2013.

INEP. Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013-2014: volume 1: da concepção à realização. Brasília: Inep, 2015a.

INEP. Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013-2014: volume 2: análise dos resultados. Brasília: Inep, 2015b.

A importância de focar em Língua Portuguesa e Matemática como áreas que fazem jus a livros específicos, decorre de esses serem os elementos centrais viabilizadores do processo de aquisição dos futuros conhecimentos. As evidências científicas estabelecem os anos iniciais do Ensino Fundamental como período ideal para que a alfabetização esteja consolidada e que habilidades Matemáticas básicas sejam estabelecidas. Essa é a razão pela qual a Política Nacional de Alfabetização, a BNCC e outros normativos determinam a necessidade de foco nesse período. Na BNCC, a Matemática já é uma área do conhecimento independente. Dessa forma, estabelecer um livro baseado nessa área, já garante o necessário foco a ela. A Língua Portuguesa, por outro lado, compõe a área do conhecimento “Linguagens”, juntamente com arte e Educação Física. Vale lembrar, contudo, que a BNCC não é um currículo muito menos vincula a feitura de materiais didáticos às formas de organização do próprio documento. Essa é uma escolha de mérito administrativo que, seguindo o princípio da eficiência já discutido, deve ser tomada de forma a apresentar o melhor material possível aos estudantes. De fato, seguindo a lógica de organização da área de conhecimento “Linguagens”, há a opção de inscrição de obras que contemplem de forma articulada Arte e Educação Física. Essa composição de Língua Portuguesa num mesmo volume com Arte e Educação Física acabava tirando o foco daquilo que deve ser prioridade nos anos iniciais, ao dividir a atenção e espaço entre as diferentes temáticas. Ao terem acesso a um livro específico e, exclusivamente, voltado à leitura e a escrita, as crianças terão um maior potencial para adquirir essas habilidades, que são condicionantes para a aquisição de todas as demais. Os livros de Língua Portuguesa — cujo foco é dado pela sua independência da área Arte e Educação Física, como já ressaltado — necessariamente abordarão de forma progressiva e adequada ao ano escolar os seis componentes essenciais para a alfabetização a que diz respeito o art. 3º IV do Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, que institui a Política Nacional de Alfabetização. Essa organização confere aos livros a efetividade sugerida pelas melhores evidências científicas da ciência cognitiva da leitura.

Detalhamento de tópicos pedagógicos em Língua Portuguesa e Matemática

Conteúdos referentes aos componentes Língua Portuguesa e Matemática tiveram detalhamentos no edital com o objetivo de enfatizar aprendizagens essenciais.; trata-se, respectivamente, dos itens 4 e 5 do Anexo III-A. Vale destacar dois pontos importantes: que todos estes conteúdos já figuram na BNCC; e que a BNCC não é um currículo, mas uma base para a feitura de currículos subnacionais, de forma que não prioriza ou hierarquiza conteúdos explicitamente, e sim apresenta todos os conteúdos que são considerados relevantes.

Deve-se ter em mente que a BNCC preconiza, em sua página 53, a “integração e continuidade dos processos de aprendizagens das crianças”, referindo-se à transição entre a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental. Vale a pena, então, ler o edital nº 02/2020, bem como seu respectivo documento referencial técnico-científico para compreender e inserir as obras dos anos iniciais de Língua Portuguesa e de Matemática num contínuo de aprendizagens que devem ser enfatizadas e revisitadas com o objetivo de fortalecer a alfabetização, a literacia e a numeracia.

O item 4 do Anexo III-A apresenta conteúdos indispensáveis para o livro de Língua Portuguesa, dada a centralidade deles para a alfabetização. A ênfase em questão se dá para os componentes essenciais para a alfabetização, preceituados no Art. 3º, IV da PNA e na página 93 da BNCC, dentre outras. Esses componentes são determinantes para o sucesso da alfabetização formal de crianças, e são repetidamente apontados pelas evidências científicas nacionais e estrangeiras como pedras angulares do sucesso na

leitura e na escrita, como se evidencia pelo National Reading Panel, pelo *Aprender à Lire*³⁶ da França, *Teaching Reading*³⁷ da Austrália, dentre outros.

Os componentes essenciais para a alfabetização não correspondem a um método específico. O que as evidências científicas mostram é que a consciência fonêmica e fonológica, o conhecimento alfabético, a fluência em leitura, o desenvolvimento de vocabulário, a compreensão leitora e a produção de escrita são partes fundantes que qualquer método que seja efetivo para a alfabetização. Respeitadas as evidências, todas as escolas e professores podem e devem utilizar os métodos que melhor se adequem às suas práticas.

Os componentes essenciais para alfabetização deverão ser trabalhados conforme o ano escolar em questão e numa lógica progressiva de complexidade. De fato, a BNCC traz, na página 59, que “Nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização”. A aquisição desses conhecimentos é essencial para a superação dos lamentáveis números de analfabetismo entre crianças no Brasil.

Os subitens 4.1.1 e 4.2.1 se referem ao componente essencial para a alfabetização “conhecimento alfabético”. Na BNCC, o objeto de conhecimento “Correspondência fonema-grafema” contém a Habilidade EF01LP02, específica para o 1º ano do ensino fundamental, que versa:

(EF01LP02) Escrever, espontaneamente ou por ditado, palavras e frases de forma alfabética – usando letras/grafemas que representem fonemas.

O Material Suplementar para o Redator do Currículo, material oficial veiculado de forma anexa à BNCC, preconiza que os estudantes devem progressivamente utilizar as letras que representam fonemas. Isso deve se dar, naturalmente, numa sequência lógica de complexidade. Por isso mesmo, o livro do 1º ano - único ano escolar abordado pela BNCC que contempla diretamente o objeto de conhecimento “Correspondência fonema-grafema” (páginas 98 e 99 da BNCC) - deverá se organizar de forma a apresentar de forma progressiva e sistemática todas as relações entre grafemas e fonemas.

A BNCC não esclarece qual sequência de apresentação das relações entre grafemas e fonemas deve ser utilizada. De fato, o edital também não o faz, pois existem discussões acadêmicas embasadas que chegam a resultados diferentes quanto à construção dessa sequência, de forma que os autores do livro têm a liberdade de, consultado a literatura, apresentar o ordenamento que mais se coadunar à perspectiva pedagógica da obra.

Ainda referenciando o Material Suplementar, lá diz que “É possível chegar à compreensão da base alfabética até o final do 2º ano.” Ou seja, a leitura desse trecho e a análise das habilidades indicadas para o 3º ano indicam univocamente que a Base aponta para a consolidação dessas habilidades alfabéticas já no 2º ano, o que exige uma ênfase nesses conteúdos já no 1º ano. A partir do 3º ano, a base já toma como pressuposto que a criança tem sólido domínio das relações entre grafemas e fonemas, passando ao exercício de relações mais complexas conforme pode ser observado nas habilidades EF03LP01, EF03LP02, EF03LP03, EF04LP01, EF04LP02 e EF05LP01.

Para cada relação entre grafema e fonema é necessário no mínimo um texto - o autor da obra poderá inserir mais textos em formatos diversos, se isso se coadunar à sua proposta - e esse texto deverá ser

³⁶ *Aprender à Lire*, Observatoire National De La Lecture, 2006.

³⁷ *Teaching Reading: Report and Recommendations*, 2005. Disponível em: https://research.acer.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=tll_misc

acompanhado de ilustração, de forma a garantir um livro ilustrado com imagens que apoiem a aprendizagem das relações entre grafemas e fonemas, conforme subitem 4.1.1.2.

O subitem 4.1.1.3, que trata da recitação do alfabeto, se relaciona diretamente à habilidade EF01LP10: “Nomear as letras do alfabeto e recitá-lo na ordem das letras.”.

O componente essencial para a alfabetização “consciência fonológica e fonêmica” é aprimorado, de forma indireta, ao longo de boa parte da trajetória escolar. Porém, o subitem 4.1.2 o apresenta numa perspectiva específica para o 1º ano do ensino fundamental com foco em sílabas, fonemas, rimas e aliterações, presentes na BNCC em habilidades como EF01LP19, EF01LP02, EF01LP06, EF01LP07, EF01LP08 e EF01LP09.

Os subitens 4.1.3 e 4.2.2 trazem o componente essencial para a alfabetização “compreensão de textos”. Valoriza-se a variedade de textos para a leitura individual, com parceiro ou em uníssono pela turma, com variedade de complexidade, gêneros e vocabulário. Destaca-se a centralidade das questões em relação aos textos, com o “emprego de pronomes interrogativos e adverbiais, tais como “quem”, “que”, “qual”, “quanto”, “quando”, “onde”, “por que”, bem como perguntas abertas sobre os textos e seus temas, a exemplo de descrição de personagens, situações e cenários, fomentando a habilidade de inferência e de previsão de desfechos”.

De fato, a compreensão do texto é o objetivo final da leitura, e o processo de alfabetização será sempre deficiente se não for dada devida ênfase a esse componente essencial.

Ainda no âmbito desse componente, foi contemplada, nos subitens 4.1.3.4 e 4.2.2.5, a remissão aos processos gerais de compreensão de leitura, conforme apresentados no principal exame de literacia de leitura para crianças dos primeiros anos do ensino fundamental: o PIRLS. Trata-se de uma estratégia de articulação entre diferentes programas e ações do governo federal com o objetivo de conferir máxima eficiência a todas, na medida em que, recentemente, o Brasil aderiu ao PIRLS. Esse aspecto reflete o compromisso do programa com a qualidade que se espera de bons resultados em testes padronizados internacionais. Contribui, também, para que os livros foquem nesse componente tendo como alvo padrões referenciáveis em pesquisas nacionais e internacionais.

É importante que os livros didáticos abordem e destaquem esses processos, ajudando as escolas a incluí-los em suas rotinas pedagógicas. São eles:

- Localizar e retirar informação explícita de textos;
- Fazer inferências diretas;
- Interpretar e relacionar ideias e informação; e
- Analisar e avaliar conteúdos e elementos textuais.

Com relação ao componente “Fluência em Leitura Oral”, nos subitens 4.1.4 e 4.2.3, reconhecidamente um importante preditor da compreensão textual, são apresentados parâmetros objetivos concernentes às taxas esperadas de leitura para cada ano. Tais parâmetros foram escolhidos por meio de referências a pesquisas científicas conduzidas ao longo das últimas décadas^{38,39,40}.

Os subitens 4.1.5 e 4.2.4 preveem uma estruturação das obras tendente a oportunizar o componente essencial “desenvolvimento de vocabulário”, com constante apresentação de novas palavras para a

³⁸ EHRI, L. C. et al. Systematic phonics instruction helps students learn to read: Evidence from the National Reading Panel’s meta-analysis. *Review of educational research*, v. 71, n. 3, p. 393-447, 2001.

³⁹ OLIVEIRA, 2008; OLIVEIRA, J. B. A e. ABC do alfabetizador. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2008.

⁴⁰ RASINSKI, T; PADAK, N. 3-Minute Reading Assessments. New York: Scholastic Inc, 2005.

ampliação do vocabulário receptivo e expressivo. A necessidade de apresentação de definições claras e de distinções de conceitos é um passo importante para o desenvolvimento do raciocínio, sendo essa habilidade utilizada em todas as disciplinas da futura trajetória escolar da criança.

Por fim, os subitens 4.1.6 e 4.2.5 mobilizam os conhecimentos referentes ao componente essencial para a alfabetização “produção de escrita”. São muitas as habilidades da BNCC que se relacionam a este componente, e muitas vezes elas são trabalhadas conjuntamente àquelas de leitura. Como exemplos, dentre tantos disponíveis, temos as habilidades EF01LP02, EF01LP03, EF12LP03, EF02LP03, EF02LP04, EF03LP01, EF03LP07, EF03LP13, EF04LP01 e EF05LP01.

O subitem 4.2.6, referente aos volumes dos 2º ao 5º anos, destaca que os livros devem abordar todos os conhecimentos referentes à gramática, no âmbito da morfologia, da sintaxe e da morfossintaxe, conforme a faixa etária. Prioriza-se, então, para cada ano as aprendizagens referentes às unidades lógicas da língua, suas funções e suas relações. Um sólido conhecimento de gramática é essencial para a interpretação de textos progressivamente mais complexos.

No caso dos livros de Matemática, o item 5 do Anexo III-A apresenta diferentes recortes para os anos, conforme a BNCC. Os 1º e 2º anos têm os conteúdos mínimos mais detalhadamente discriminados, explicitando alguns objetos do conhecimento, enquanto para os 3º, 4º e 5º determina que se abordem as unidades temáticas da BNCC. O destaque também dado pelo edital à disciplina de Matemática decorre de sua importância central para a compreensão das demais disciplinas e do mundo. Enfatiza-se o ensino explícito de todas as unidades temáticas trazidas pela BNCC, quais sejam, números, álgebra, geometria, grandezas e medidas e probabilidade e estatística. Da mesma forma que se deu a adesão ao PIRLS, considera-se a iminente adesão ao *Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS)*, estudo que vai permitir a verificação real de alinhamento do Brasil aos parâmetros internacionais de avaliação em Matemática e ciências no ensino fundamental.

Quantidade de páginas equivalente à dos melhores materiais didáticos do mundo

O foco em Língua Portuguesa e Matemática manifesta-se, ainda, na maior quantidade de conteúdo a ser apresentado nos livros. Os melhores materiais didáticos do mundo consistem em coleções bastante extensas e completas com atividades, avaliações, fichas e exercícios. O desenho do edital tem como objetivo aproximar o volume dos livros de Língua Portuguesa e Matemática a esse parâmetro de excelência. A previsão do número médio de páginas para o livro de Língua Portuguesa é de 304 páginas, enquanto o livro de Matemática tem, em média, 240 páginas. Esses valores estão em linha com materiais de países com excelentes níveis educacionais, a exemplo de Portugal. Tratam-se de parâmetros suficientes para propiciar uma abordagem completa dessas duas fundamentais disciplinas.

Articulação das demais disciplinas para consolidação de conhecimentos de literacia e de alfabetização

Uma vez que o maior determinante de quão bem os alunos leem é o quanto eles leem, de forma a exercitar a fluência em leitura oral e a compreensão de textos, o disposto no subitem 3.11 do Anexo III-A, que preconiza que os livros de Arte, Ciências, Geografia e História 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, é essencial para ampliar o tempo da prática de leitura e da escrita na sala de aula. Ou seja, quanto mais uma criança lê, melhor esta criança lê. A criança, ao ser exposta a mais práticas de leitura em sala de aula em outras disciplinas, aumenta a velocidade e a precisão da leitura, permitindo, inclusive, que ela

desenvolva sua habilidade de construção frasal e tornando sua forma de se expressar na leitura mais próxima a forma de se expressar em uma conversa. Esta ampliação de tempo destinado à leitura favorece o desenvolvimento da fluência e promove o desenvolvimento da compreensão.

O desenvolvimento do vocabulário, um dos componentes essenciais da alfabetização, ocorre, em grande parte, quando os professores ministraram disciplinas como ciências, geografia, história, arte e educação física. As crianças, por exemplo, aprendem o significado de palavras como *habitat*, abrigo e predadores à medida que aprendem sobre animais e meio ambiente na disciplina de ciência. Elas aprendem o significado de palavras como produtores, consumidores, bens e serviços à medida que o professor introduz conceitos nas disciplinas de geografia e história. A aprendizagem de conceitos como adição, subtração e multiplicação, por exemplo, ocorrem nas aulas de matemática. Já o significado de palavras como retrato, paisagem e estética são comumente utilizadas nas aulas de arte. Essas disciplinas, quando articuladas à Língua Portuguesa, são imprescindíveis para o desenvolvimento de grande parte do vocabulário das crianças ao longo do ensino fundamental. Uma vez que os alunos devem adicionar de 1.000 a 3.000 novas palavras ao seu repertório de vocabulário a cada ano⁴¹, a articulação entre essas disciplinas e Língua Portuguesa é importante para consolidação de conhecimentos de literacia e de alfabetização. Ressalta-se, por fim, que o extensão do vocabulário está intimamente relacionado à habilidade de compreensão de textos.

Por essas razões, em relação aos livros de Arte, Ciência, Geografia e História, a novidade é a determinação de que eles contribuam para a consolidação dos conhecimentos de literacia e alfabetização por meio da abordagem dos processos gerais de compreensão leitora. Esse é um preceito que se respalda na centralidade que a própria BNCC dá à alfabetização nos primeiros anos, conforme pode ser visto na página 63 do documento:

(...) nos dois primeiros anos desse segmento, o processo de alfabetização deve ser o foco da ação pedagógica.

Na mesma linha aponta o Parecer CNE/CEB nº 11/2010⁴², citado pela BNCC, ao ressaltar que

(...) os conteúdos dos diversos componentes curriculares (...) oferecem oportunidades de exercitar a leitura e a escrita de um modo mais significativo.

Essa intencionalidade é mais um reflexo da centralidade que o tema tem para o programa e tem como objetivo conferir efetividade à aprendizagem de toda a trajetória escolar. Pretende-se, com isso, viabilizar uma aprendizagem progressiva de todos os temas, o que exige uma base sólida das habilidades de leitura, escrita e Matemática básica.

Apoio pedagógico à prática docente

A presente seção do Edital aborda aspectos essenciais à atualização e desenvolvimento profissional de professores e gestores, já que sua atuação impacta diretamente o desempenho escolar dos alunos. Esses profissionais devem estar aptos a guiar e orientar os estudantes de forma explícita durante o processo de aprendizagem nos anos iniciais, pois, conforme as mais recentes evidências científicas, a

⁴¹ BIEMILLER, A. The Influence of Vocabulary on Reading Acquisition. In the Encyclopedia of Language and Literacy Development, published by the Canadian Language and Literacy Center, 2007.

⁴² Parecer CNE/CEB nº 11/2010. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6324-pceb011-10&category_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192

alfabetização não é um processo natural e requer uma efetiva atuação do professor. Na mesma linha vai a disposição de se fornecer materiais estruturados, que efetivamente apoiem a prática docente.

Aqui a avaliação formativa é relevante, pois direciona o processo de alfabetização de forma a alcançar resultados concretos, objetivando o sucesso da aprendizagem e o consequente e equivalente desempenho nas avaliações internacionais. Adicionalmente, estratégias específicas de apoio a alunos que apresentem níveis de proficiência inadequados, passam a ser melhor calibrados quando os objetivos do horizonte avaliativo estão claros e definidos para professores e gestores.

Sugere-se ainda que estratégias para construção e aplicação de avaliação diagnóstica, formativa, de processo e de resultado sejam introduzidas no cotidiano escolar, pois funcionam como termômetro para que ações tempestivas de mitigação e correção de rumos possam ser adotadas.

Outro ponto essencial é que as obras deverão ser organizadas de forma estruturada, conforme subitem 2.4.1 do anexo III-A. Isso significa que deverão apresentar itinerários claros e sequencias de atividades sugeridas a cada aula. O subitem 2.6.1 referente às orientações prestadas ao professor enfatiza que deverão ser dadas ao professor orientações de caráter estruturado.

É contundente o montante de referências na literatura científica a respeito da importância de materiais com planejamentos de aulas claros e sequenciados, bem como a respeito dos efeitos positivos desses materiais. Será exposto

O Banco Mundial, por meio do relatório “Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean”⁴³, de 2015, identifica, na página 37, que o Ceará obteve melhorias significativas nos resultados de leitura e matemática ao oferecer “apoio abrangente no uso de manuais de professores, planos de aula, livros para leitura em sala de aula e avaliações de leitura a serem aplicadas em intervalos regulares”, conforme estudos de Costa e Carnoy.

Na mesma seção, o relatório menciona quatro estratégias amplas de formação para professores importantes para países da América Latina e do Caribe, conforme a pesquisa de Mourshed, Chijoke e Barber (2010). Dentre elas, tem-se o tópico:

“Programas estruturados: treinamento que prepara os professores de ambientes de baixa capacidade para usar **estratégias de ensino e materiais bem-definidos para fornecer um currículo diário.**” [Destaques nossos]

Outro achado interessante é o de McEwan et al., que demonstraram que em Honduras o Sistema de Aprendizagem Tutorial utilizou programas estruturados para professores com resultados melhores de aprendizagem do que outras alternativas.

Outro famoso caso de programas altamente estruturados e com sucesso internacionalmente reconhecido é em Cingapura, atualmente o país com um dos melhores resultados em leitura do mundo no *PIRLS* e o primeiro lugar mundial em matemática e ciências no *TIMSS*. De acordo Hogan⁴⁴:

Em geral, ensino em sala de aula em Cingapura é altamente estruturado [...] O ensino é coerente, direcionado a objetivos e pragmático [...].

[...] professores se apoiam fartamente em livros texto, planilhas, demonstrações passo-a-passo e muito treino e prática.”

⁴³ Great Teachers : How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20488>

⁴⁴ Hogan, 2014, Disponível em: <https://theconversation.com/why-is-singapores-school-system-so-successful-and-is-it-a-model-for-the-west-22917>

Aliás, no item 10 do anexo III-A há a previsão de apresentação de sugestões acerca da evolução sequencial de apresentação dos conteúdos ao longo das semanas de ano letivo. Trata-se de estratégia que tem como intuito apoiar o professor na desejada missão de instruir com efetividade seus estudantes, em nada influenciando na liberdade que o docente tem de acatar ou não, ou ainda de adaptar as sugestões. Inclui-se, também, sugestões de momentos para avaliações formativas, avaliações diagnósticas e de resultado durante o ano a partir dos parâmetros de avaliações internacionais como PIRLS e TIMSS.

Adicionando-se à extensa literatura e experiências exitosas nacionais e estrangeiras em suporte aos materiais estruturados, a experiência recente deste Ministério no provimento de materiais de cunho estruturado tem mostrado que a receptividade dos professores em relação a este tipo de material é significativa: o Curso de Práticas de Alfabetização, de caráter estruturado, com estratégias bem definidas e planejamentos sequenciados, obteve sucesso de adesão, sendo o curso mais acessado do Ambiente Virtual de Aprendizagem do MEC, mostrando que havia demanda reprimida por este tipo de material.

O Edital compreende duas lógicas de inovações, quais sejam: qualidade em termos de conteúdo e qualidade estrutural. Para além do enfoque no conteúdo voltado ao aluno, faz-se necessário que os materiais do professor estejam não apenas alinhados aos conteúdos dos estudantes, mas também tenham qualidade de conteúdo voltado para o professor de forma, igualmente e adequadamente, estruturada. O edital apresenta propostas de itinerários claros que contemplem a progressão da aprendizagem das crianças ao longo do ano letivo, sugestões de atividades de sala de aula, orientações de boas práticas relacionadas a consolidação das aprendizagens anteriores e possibilidades de correção das defasagens de ensino, livro de práticas e acompanhamento do professor.

De fato, a presença dos Livros de Práticas e Acompanhamento das Aprendizagens é uma das maiores inovações do edital. Trata-se de componentes que têm como principal objetivo o reforço das aprendizagens e o estabelecimento de uma cultura de acompanhamento e avaliação. Esse componente é composto de diagnósticos formativos de entrada, de controle e de saída para os diferentes temas abordados. É composto também de exercícios de prática em uma sequência necessária para a efetiva consolidação dos conteúdos apresentados. Esses processos devem ser gradativamente explorados conforme o ano escolar em que as crianças estejam inseridas, de forma que, no primeiro ano, por exemplo, sejam exercitados os dois primeiros e assim sucessivamente. O entendimento de que a aprendizagem demanda acompanhamento, reforço e exercício do conteúdo encontra respaldo em evidências científicas e cria nova oportunidade para professores e alunos identificarem possíveis dificuldades na aprendizagem e corrigi-las em tempo. Além disso, através da prática, o conteúdo teórico é consolidado, conforme observado em estudos a respeito do funcionamento do cérebro humano.⁴⁵ É nesse sentido que, ao exercitar nos livros de práticas de todas as disciplinas todos os componentes passam a potencializar o sucesso da alfabetização.

O livro do gestor também passa a ser incluído neste edital. Isso ocorre pelo reconhecimento de que as ações desse ator também têm altíssimo impacto na aprendizagem das crianças. Nele deverão estar contidas estratégias e ferramentas de avaliação e gestão que se provaram eficazes. Pela sua relevância, a temática da avaliação deverá ser destacada nesse material. Novamente, trata-se de um conteúdo orientado a resultados e voltado especificamente para os gestores escolares que deverão aferir,

⁴⁵ LARSEN-FREEMAN, Diane. On the roles of repetition in language teaching and learning. *Applied Linguistics Review*, 2012, 3.2: 195-210.

acompanhar a evolução dos resultados dos alunos como um todo e aplicar correções de rumo devidamente calibradas sempre que identificados padrões em defasagens de aprendizagem.

Por fim, o Edital traz destaque para a relação entre professor e aluno, uma vez que a aprendizagem não pode ser entendida como um processo natural e demanda intencionalidade pedagógica⁴⁶ e ensino explícito por parte do professor, que passa a ter acesso a todos os materiais previstos no Edital e mantendo sua liberdade e autonomia para adotar as estratégias que entender serem as mais adequadas para sua turma, já livros e materiais são meramente instrumentos de trabalho dos professores.

Inovações estruturais do edital

Seguindo a lógica inaugurada pelo Edital PNLD 2022 Educação Infantil, o presente instrumento dá continuidade ao uso de uma tecnologia administrativa que privilegie uma estrutura mais objetiva. É mantida a organização em que se apresente um anexo geral contemplando critérios gerais de avaliação aplicáveis a todas as obras e três anexos de critérios específicos de avaliação, de acordo com a natureza de cada objeto, didático, literário e pedagógico.

Quanto à melhoria da qualidade estrutural do Edital, elementos importantes devem ser considerados e entre eles está a necessidade de compreensão clara do que é esperado do certame. Portanto, faz-se necessária a devida adequação da redação do edital para que contemple critérios objetivos e bem organizados, de forma a não apenas expor uma lista que se pretende adquirir, mas também dar o devido destaque a conteúdos relevantes e evitar repetições desnecessárias que possam confundir o leitor ou participante do certame. Ou seja, foi garantida a coerência entre a nova proposta do enfoque de conteúdo e sua disposição em redação mais inteligível.

É para isso que o edital traz uma proposta de estrutura lógica organizada em anexos pedagógicos específicos, o que gera uma maior facilidade para o leitor ao consultar informações específicas. São eles:

- Anexo III: Critérios gerais para avaliação pedagógica de obras didáticas, literárias e pedagógicas
- Anexo III-A: Critérios específicos para avaliação pedagógica do Objeto 01 - Obras didáticas
- Anexo III-B: Critérios para avaliação das obras literárias
- Anexo III-C: Critérios para avaliação de obras pedagógicas

Todos os normativos listados no edital são de observação obrigatória. O presente edital, no entanto, busca evitar redundâncias, repetições desnecessárias, terminologias subjetivas e o desfoque do problema real que a política pública em questão se propõe a enfrentar. Ao se evitar repetições desnecessárias e o uso de termos subjetivos, o edital torna-se mais conciso e de fácil compreensão para todos. Este poder de concisão, também compreendido como uma evolução em relação a editais anteriores, é uma adaptação necessária frente à dinâmica de estudos e trabalhos atuais, inclusive as próprias peças jurídicas que têm sido elaboradas de forma mais objetiva e concisa.

A definição dos critérios de avaliação pedagógica visou a objetividade, a transparência e a clareza dos enunciados. Ademais, apesar de representarem um rol obrigatório de exigências, os critérios não se constituem em um fim em si mesmos, mas sim prestam-se a afastar riscos inerentes ao subjetivismo na

⁴⁶NATIONAL READING PANEL (Disponível em: <https://www.nichd.nih.gov/sites/default/files/publications/pubs/nrp/Documents/report.pdf>)

escolha das obras. Os critérios apresentam-se claros e objetivos para resultar em maior facilidade de entendimento por parte das editoras, evitando subjetividades.

Pretendendo a contemplação da qualidade do material em sua totalidade, a adequação do projeto gráfico também faz-se necessária. Espera-se que este seja de alta qualidade e fidedigno às formas e imagens que se propõe a ilustrar, de forma a despertar interesse nas crianças e desenvolver sua imaginação. As evidências demonstram preferência de crianças de anos iniciais por imagens coloridas, versus escuras ou sem cores, e realistas, no sentido de representarem mais a semelhança dos objetos, pessoas e animais, do que abstratas^{47,48}. Como consequência, entende-se que o projeto gráfico deverá conter ilustrações bem trabalhadas, atrativas e que ressaltem os aspectos denotativos dos objetos representados.

Outra inovação que traz mais clareza e foco para o objetivo que se pretende alcançar é a supressão da necessidade de classificação temática para as obras literárias. Tais obras passam a servir ao propósito do exercício da leitura, visando a fluência oral, o desenvolvimento de vocabulário e a compreensão. Para tanto, elas deverão se referenciar não apenas para a faixa etária das crianças, como também na progressão de aprendizagem ao longo do processo de alfabetização. As obras literárias disponíveis aos alunos dos anos iniciais expressarão fielmente os critérios já abordados nos demais anexos, pois são estas as obras que irão consolidar as habilidades de leitura empreendidas nos demais itens do Edital.

A questão do material digital também foi objeto de preocupação para o presente edital. Diante dos avanços tecnológicos cada vez mais rápidos, que trazem diversas possibilidades de melhorias e agilidade para a Educação, é importante que os alunos não apenas tenham contato com essas tecnologias, mas que possam utilizá-las de modo a complementar a aprendizagem em sala de aula. A partir do momento que se tem acesso a materiais digitais, mesmo diante da impossibilidade momentânea de participação presencial, o aluno passa a ter a seu alcance alternativas para aprendizagem remota. Propiciar aos alunos das redes públicas oportunidades cada vez mais próximas às dos alunos de escolas privadas os coloca em condições cada vez mais favoráveis em termos competitivos no âmbito educacional. Ainda, além das facilidades e estímulos cognitivos que novos materiais digitais trazem, a familiaridade com esses formatos permitirá ao aluno que desde cedo vá se acostumando a uma realidade tecnológica inexorável.

9. MODALIDADES ESPECIALIZADAS E ACESSIBILIDADE DAS OBRAS DIDÁTICAS, PEDAGÓGICAS E LITERÁRIAS

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático consagrou a necessidade de mecanismos para a promoção da acessibilidade destinados aos estudantes e professores com deficiência, inclusive, quanto aos editais, a previsão de obrigações para os participantes, relativas aos formatos acessíveis (artigo 25 do Decreto nº 9.099/2017), bem como de mecanismos para promoção da acessibilidade, destinados aos estudantes e professores com deficiência, devendo os editais prever as obrigações para os participantes relativas aos formatos acessíveis.

⁴⁷ Carney, R. N., & Levin, J. R. (2002). Pictorial Illustrations Still Improve Students' Learning from Text. *Educational Psychology Review*, 14(1), 5–26.

⁴⁸ Brookshire, J., Scharff, L. F. V., & Moses, L. E. (2002). THE INFLUENCE OF ILLUSTRATIONS ON CHILDREN'S BOOK PREFERENCES AND COMPREHENSION. *Reading Psychology*, 23(4), 323–339.

De fato, o Ministério da Educação zela pelo cumprimento de todo o corpo normativo referente à acessibilidade para todos os públicos da educação especial. A fim de promover acessibilidade a esses estudantes por meio de materiais adequados, o MEC disponibiliza os subsídios técnicos para uso de tecnologias assistivas em leitores digitais e apoio no planejamento, no acompanhamento e no monitoramento das ações para avaliação, produção e distribuição dos materiais previstos pelo PNLD. Foram produzidos, em 2019, 28.317 livros em Braille-tinta e E-pub de 1º ao 5º ano do ensino (363 títulos transcritos e 28.743 produzidos em Braille-tinta), com previsão de continuidade e ampliação do atendimento da demanda que respeite as periodicidades dos editais do Programa.

Para o Edital PNLD 2023 – Anos Iniciais do Ensino Fundamental, será utilizado o formato HTML5, considerado uma melhor opção para produção de livros didáticos em formato universal, preservando características de design visual avançado, responsivo e com acessibilidade. Ainda, ocorrerão seminários de formação dos profissionais envolvidos na produção de material didático acessível em formato digital e em braille, e receberão apoio específico os Centros Públicos de Produção de Material Didático Acessível (CAP, NAPPB) presentes nos Estados, Municípios e no Distrito Federal. O Instituto Benjamin Constant para Cegos – IBC também receberá apoio na produção de livros digitais acessíveis e complementos em Braille, para estudantes com deficiência visual, matriculados no ensino fundamental e médio das escolas públicas de educação básica.

A seção “Da Acessibilidade” do referido Edital contou com a realização e a participação em reuniões com representantes do MEC e do FNDE. A Audiência Pública referente ao edital contou com a contribuição de representantes e especialistas de instituições que atuam com pessoas cegas e baixa visão para fins de subsídios à elaboração do Edital PNLD 2023 – Anos Iniciais do Ensino Fundamental para avaliação e disponibilização de obras literária, didáticas e pedagógicas.

Quanto à Política Bilíngue de Surdos, a Lei 10.436, de 2002⁴⁹, marca um novo cenário na educação dos surdos brasileiros. A partir dela, tantas outras leis vêm sendo promulgadas, de forma a garantir os direitos humanos, linguísticos, educacionais, identitários e culturais dos surdos. O Decreto n.º 5.626, de 2005⁵⁰, dá continuidade aos avanços promulgados na Lei que regulamenta. A Libras precisa ser entendida como língua de ensino, instrução, comunicação e interação; e o português, segunda língua para os estudantes surdos, precisa ser ensinado em sua forma escrita.

Dessa forma, o material didático específico deverá conter características pertinentes aos estudantes surdos possibilitando o acesso e a condução do ensino formal ao conhecimento linguístico e funcional baseadas na sua primeira língua - a Libras. Neste sentido, os critérios de acessibilidade para avaliação pedagógica serão objeto de Edital complementar para a educação bilíngue de surdos.

Quanto às questões referentes à diversidade cultural brasileira, a BNCC explicita, por meio de suas habilidades e objetos do conhecimento, as aprendizagens essenciais que todos os estudantes devem desenvolver e expressa, portanto, a igualdade educacional sobre a qual as singularidades devem ser consideradas e atendidas.

O edital vai no mesmo sentido. O subitem 2.8.2.7 do Anexo III traz a seguinte redação, que inclui importante dispositivo para garantir adequada representação da diversidade dos brasileiros e de suas especificidades nas obras:

⁴⁹ Lei 10.436, de 24 de abril de 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110436.htm

⁵⁰ Decreto n.º 5.626, de 22 de dezembro de 2005. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm

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

Ressalta-se, também, a redação dada ao subitem 2.3.6 do Anexo III, que traz:

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.

A BNCC prevê que sejam abordados diversos itens, conforme expresso a seguir:

Por fim, cabe aos sistemas e redes de ensino, assim como às escolas, em suas respectivas esferas de autonomia e competência, incorporar aos currículos e às propostas pedagógicas a abordagem de temas contemporâneos que afetam a vida humana em escala local, regional e global, preferencialmente de forma transversal e integradora. Entre esses temas, destacam-se: direitos da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/199016), educação para o trânsito (Lei nº 9.503/199717), educação ambiental (Lei nº 9.795/1999, Parecer CNE/CP nº 14/2012 e Resolução CNE/CP nº 2/201218), educação alimentar e nutricional (Lei nº 11.947/200919), processo de envelhecimento, respeito e valorização do idoso (Lei nº 10.741/200320), educação em direitos humanos (Decreto nº 7.037/2009, Parecer CNE/CP nº 8/2012 e Resolução CNE/CP nº 1/201221), educação das relações étnico-raciais e ensino de história e cultura afro-brasileira, africana e indígena (Leis nº 10.639/2003 e 11.645/2008, Parecer CNE/CP nº 3/2004 e Resolução CNE/CP nº 1/200422), bem como saúde, vida familiar e social, educação para o consumo, educação financeira e fiscal, trabalho, ciência e tecnologia e diversidade cultural (Parecer CNE/CEB nº 11/2010 e Resolução CNE/CEB nº 7/201023). **Na BNCC, essas temáticas são contempladas em habilidades dos componentes curriculares, cabendo aos sistemas de ensino e escolas, de acordo com suas especificidades, tratá-las de forma contextualizada.** [Destaque nosso]

O destaque mostra que, de acordo com os redatores da BNCC, esses conteúdos chamados “Temas contemporâneos que afetam a vida humana em escala local, regional e global”, preconizados por leis e outros normativos, já foram considerados na base e incluídos em suas habilidades e objetos de conhecimento, sendo distribuídos ao longo dos anos letivos e componentes já considerando os tempos e momentos da educação básica e, em especial, dos anos iniciais.

Os critérios do edital garantem, portanto, que os livros didáticos no âmbito do PNLD desempenhem:

- a) papel pedagógico, que atenda, priorizando a qualidade da aprendizagem, diversas realidades existentes no País e suas representações; e
- b) papel social, na medida em que uma aprendizagem efetiva tem o potencial de transformar positivamente as realidades de grupos desfavorecidos do ponto de vista socioeconômico.

10. CONCLUSÕES

Conforme descrito, a qualidade da educação oferecida pelas redes de ensino e da formação profissional no Brasil ainda é relativamente baixa, impactando negativamente na produtividade do país. Evidências científicas robustas comprovam que o investimento na qualidade da educação, especialmente nos anos

iniciais, é um fator fundamental para quebrar o ciclo da pobreza, para promover o desenvolvimento econômico e reduzir as desigualdades sociais.

Tendo em vista que o Programa Nacional do Livro e do Material Didático compreende uma das maiores e mais importantes estratégias de investimento do Governo Federal na Educação, a busca pela melhoria do ensino perpassa necessariamente pela melhoria desse programa. Com efeito, o Edital PNLD 2023 dá continuidade ao processo de aperfeiçoamento iniciado no edital PNLD 2022, a começar pela elaboração de um documento referencial técnico-científico destinado a embasar o aprimoramento dos critérios de avaliação pedagógica.

Além disso, o Edital PNLD 2023 traz como inovações o guia de práticas de acompanhamento de aprendizagem, o favorecimento à acessibilidade, por meio do fornecimento de materiais digitais, bem como a focalização preferencial para Língua Portuguesa e Matemática para os anos iniciais. Houve também o aperfeiçoamento do modelo de avaliação pedagógica para a seleção das obras, contendo critérios gerais e específicos para cada componente. Tudo isso viabilizará um processo de seleção com maior agilidade, segurança, transparência e consistência.

Ao disponibilizar às redes municipais de ensino materiais de alta qualidade, o edital PNLD 2023 representa um efetivo instrumento de promoção da equidade, pois oferecerá oportunidades para o sucesso escolar já reconhecidas no Brasil e em outros países.

As editoras que tiverem interesse em submeter as suas obras no âmbito do edital, receberão todo o suporte necessário por parte do Ministério da Educação para quaisquer esclarecimentos dos enunciados constantes do ato convocatório, com especial ênfase nos critérios de avaliação pedagógica e demais disposições constantes da presente nota.

Destacamos, ainda, que a disponibilização de obras didáticas, pedagógicas e literárias voltadas ao público da educação bilíngue para surdos será realizada conforme condições e especificações definidas em instrumento editalício complementar.

11. REFERÊNCIAS

A scientific synthesis of early literacy development and implications for intervention. Washington: National Institute for Literacy, 2009.

Alfabetização como liberdade. – Brasília : UNESCO, MEC, 2003. 72 p.

Apprendre à Lire, Observatoire National De La Lecture, 2005.

Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versoafinal_site.pdf

BRASIL, MEC, INEP, Avaliação Nacional da Alfabetização, 2016. Disponível em http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/inep-divulgamicrodados-da-ana-2016/21206

BRASIL, TCU. Manual de Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União- TCU, 4ª edição. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1>

Brookshire, J., Scharff, L. F. V., & Moses, L. E. (2002). THE INFLUENCE OF ILLUSTRATIONS ON CHILDREN'S BOOK PREFERENCES AND COMPREHENSION. *Reading Psychology*, 23(4), 323–339.

Caderno explicativo da Política Nacional de Alfabetização. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/images/banners/caderno_pna_final.pdf

Carney, R. N., & Levin, J. R. (2002). Pictorial Illustrations Still Improve Students' Learning from Text. *Educational Psychology Review*, 14(1), 5–26.

Censo Escolar, 2018. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/guest/resultadose-resumos>

Council for Early Child Development, com base em: Nash, J. M (1997, February 3). Fertile minds. *Time*, 249(5), 48- 56.; MCCAIN, Margaret N.; MUSTARD, J. Fraser. Reversing the Real Brain Drain, Early Years Study. Ministry of Education & Training, 1999. e SHONKOFF, Jack P.; PHILLIPS, Deborah A. From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development. National Academy Press, 2101 Constitution Avenue, NW, Lockbox 285, Washington, DC 20055, 2000.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. (Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>)

Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm

Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017.

Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019.

Decreto 9.765, de 11 de abril de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

Emprego e crescimento: a agenda da produtividade. Disponível em <http://documents1.worldbank.org/curated/en/203811520404312395/pdf/123969-WP-PUBLIC-PORTUGUESE-P162670-EmpregoeCrescimentoAAgendadaProdutividade.pdf>

EHRI, L. C. et al. Systematic phonics instruction helps students learn to read: Evidence from the National Reading Panel's meta-analysis. *Review of educational research*, v. 71, n. 3, p. 393-447, 2001.

Engel de Abreu, P. M. J., Tourinho, C. J., Puglisi, M. L., Nikaedo, C., Abreu, N., Miranda, M. C., Befi-Lopes, D. M., Bueno, O. F. A., & Martin, R. (2015). *A Pobreza e a Mente: Perspectiva da Ciência Cognitiva*. Walferdange, Luxembourg: The University of Luxembourg.

FIGUEIREDO, Lucia Vale. *Curso de Direito Administrativo*, 5ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 200, 633 p.1

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

Great Teachers : How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20488>

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

INEP. Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): documento básico. Brasília: Inep, 2013.

INEP. Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013-2014: volume 1: da concepção à realização. Brasília: Inep, 2015a.

INEP. Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013- 2014: volume 2: análise dos resultados. Brasília: Inep, 2015b.

INEP. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base. Brasília: Inep, 2015c.

INEP. Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros. Brasília: Inep/MEC, 2016a.

INEP. Relatório do 1o ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. Brasília: Inep, 2016b.

INEP. Relatório do 2o ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação — 2018. Brasília: Inep, 2018a.

INEP. Relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados. Brasília: Inep, 2018b.; e

INEP. Resumo técnico: censo da educação básica 2018. Brasília: Inep, 2019.

James J. Heckman, Policies to foster human capital, Research in Economics (2000) 54, 3-56.

LARSEN-FREEMAN, Diane. On the roles of repetition in language teaching and learning. Applied Linguistics Review, 2012, 3.2: 195-210.

LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm

Lei 10.436, de 24 de abril de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110436.htm

LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm

LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002, 790 p.

NATIONAL EARLY LITERACY PANEL. Developing early literacy: report of the national early literacy panel. (Disponível em: (Disponível em: <https://www.nichd.nih.gov/sites/default/files/publications/pubs/nrp/Documents/report.pdf>)

NATIONAL MATHEMATICS ADVISORY PANEL. Foundations for success: the final report of the national mathematics advisory panel, U.S. Department of Education: Washington, 2008.

NATIONAL READING PANEL. Teaching children to read: an evidence-based assessment of the scientific research literature on reading and its implications for reading instruction. Washington: National Institute of Child Health and Human Development, 2000.

NORTON, A. et al. Are there pre-existing neural, cognitive, or motoric markers for musical ability? Brain and Cognition, 59, p. 124-134, 2005.

OCDE. Programme for international student assesment (PISA): results from PISA 2015. Paris: OECD Publishing, 2015.

OLIVEIRA, 2008; OLIVEIRA, J. B. A e. ABC do alfabetizador. Brasília: Instituto Alfa e Beto, 2008.

Parecer CNE/CEB nº 11/2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6324-pceb011-10&category_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192

PIRLS. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/pirls>

PIRLS e e-PIRLS 2016. Disponível em: https://iave.pt/wp-content/uploads/2019/08/Unidades_AvaliacaoPIRLS_ePIRLS_2016.pdf

PIRLS e TIMSS. Disponível em: <https://timssandpirls.bc.edu/>

PNLD. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12391:pnld>

RASINSKI, T; PADAK, N. 3-Minute Reading Assessments. New York: Scholastic Inc, 2005.

Resolução CD/FNDE no 42, de 28 de agosto de 2012. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3758-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-42,-de-28-de-agosto-de-2012-alterada-pela-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-44,-de-13-de-novembro-de-2013?highlight=WyJliwiYSIsIidhIiwZj2xoYSIsImUgXHUwMGUwIiwZSBhIGVzY29saGEiLCJhIGVzY29saGEiXQ==>

Resolução CNE/CP no 2/2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=79631-rcp002-17-pdf&category_slug=dezembro-2017-pdf&Itemid=30192

Sustainable Development and Human Well-Being. Disponível em <https://worldhappiness.report/ed/2020/sustainable-development-and-human-well-being/>

Teaching Reading: Report and Recommendations, 2005. Disponível em: https://research.acer.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=tll_misc

The Global Competitiveness Report. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

The High Cost of Low Educational Performance: the long-run economic impact of improving PISA outcomes. OECD, 2010. Disponível em: <https://www.oecd.org/pisa/44417824.pdf>

UNESCO. Towards Knowledge Societies: UNESCO World Report, 2009. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141843>