

A voz do Estado como discurso de ordem: contradições na avaliação de imagens e representações no PNLD 2021

 Gabriel Alves dos Santos*  Paulo Augusto Tamanini**

*Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

**Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Como citar: SANTOS, Gabriel Alves dos; TAMANINI, Paulo Augusto. A voz do Estado como discurso de ordem: contradições na avaliação de imagens e representações no PNLD 2021. *Revista de Educação Pública*, [S. l.], v. 35, n. jan/dez, 2026. DOI: doi.org/10.29286/214242026

Resumo

Neste artigo, analisamos o discurso avaliativo presente no Edital Convocatório e no Guia Digital do PNLD 2021, com o objetivo de problematizar como o Estado regula a produção de livros didáticos para o Ensino Médio. Tomando o Programa Nacional do Livro e do Material Didático como eixo, investigamos a atuação do Governo Federal na definição de parâmetros que orientam a avaliação das obras de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, em articulação com o mercado editorial. Metodologicamente, adotamos uma abordagem qualitativa, baseada na análise documental e do discurso, sob uma perspectiva interpretativa. Em diálogo com a literatura da área, mobilizamos referenciais teóricos que sustentam uma crítica ao PNLD. Os resultados evidenciam tensões e inconsistências nos critérios avaliativos, especialmente quanto ao uso de imagens e representação da diversidade, interpretadas à luz de racionalidades neoliberais que articulam controle estatal e dinâmicas de mercado.

Palavras-Chave: Programa Nacional do Livro e do Material Didático, produção de livros didáticos, políticas públicas educacionais, processo avaliativo.

The voice of the State as a discourse of order: contradictions in the evaluation of images and representations in the PNLD 2021

Abstract

In this article, we analyze the evaluative discourse present in the Call for Proposals and the PNLD 2021 Digital Guide, with the aim of problematizing how the State regulates the production of textbooks for Secondary Education. Taking the National Textbook and Teaching Material Program as our analytical axis, we investigate the role of the Federal Government in defining parameters that guide the evaluation of works in the field of Human and Social Sciences, in articulation with the publishing market. Methodologically, we adopt a qualitative approach, based on documentar and discourse analysis, from an interpretative perspective. In dialogue with the literature in the field, we mobilize theoretical frameworks that support a critical perspective on the PNLD. The results reveal tensions and inconsistencies in the evaluative criteria, especially regarding the use of images and the representation of diversity, interpreted in light of neoliberal rationalities that articulate state control and market dynamics.

KEYWORDS: National Textbook and Teaching Material Program, textbook production, Public educational policies, evaluation process.

La voz del Estado como discurso de orden: contradicciones en la evaluación de imágenes y representaciones en el PNLD 2021

Resumen

En este artículo, analizamos el discurso evaluativo presente en la Convocatoria y en la Guía Digital del PNLD 2021, con el objetivo de problematizar cómo el Estado regula la producción de libros didácticos para la Educación Secundaria. Tomando el Programa Nacional del Libro y del Material Didáctico como eje, investigamos la actuación del Gobierno Federal en la definición de parámetros que orientan la evaluación de obras de Ciencias Humanas y Sociales Aplicadas, en articulación con el mercado editorial. Metodológicamente, adoptamos un enfoque cualitativo, basado en el análisis documental y del discurso, desde una perspectiva interpretativa. En diálogo con la literatura del área, movilizamos marcos teóricos que sustentan una crítica al PNLD. Los resultados evidencian tensiones e inconsistencias en los criterios evaluativos, especialmente respecto al uso de imágenes y a la representación de la diversidad, interpretadas a la luz de racionalidades neoliberales que articulan control estatal y dinámicas de mercado.

Palabras clave: Programa Nacional del Libro y del Material Didáctico, producción de libros de texto, políticas educativas públicas, proceso evaluativo

Introdução

Esta pesquisa tematiza o papel do Estado enquanto agente responsável por converter coleções didáticas em política pública educacional. A partir do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), problematizamos a atuação do Governo Federal no processo normativo de avaliação das obras de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, inseridas no circuito do mercado editorial.

Partimos da hipótese de que o discurso avaliativo do PNLD não opera apenas como instrumento técnico de regulação da qualidade das obras, mas também é um dispositivo normativo que produz uma forma específica de inteligibilidade do material didático escolar. Argumentamos que os critérios avaliativos instituídos pelo Estado configuram uma normatividade performativa que, embora se apresente como universal e objetiva, encontra-se estruturalmente tensionada no momento de sua materialização nas obras aprovadas. Tal tensão não constitui um desvio pontual dessa política pública, mas um elemento constitutivo de seu funcionamento, um acontecimento radicado nas relações de força envolvidas e nos regimes de

visibilidade que participam da produção do descompasso entre a prescrição discursiva estatal e as condições concretas de produção editorial.

Para tanto, entendemos que a voz do Governo Federal, materializada nesses documentos, estrutura um ordenamento discursivo específico. Apropriamo-nos da noção foucaultiana de ordem do discurso para fundamentar teoricamente nossa análise. Nessa perspectiva, o discurso estatal se situa a partir de um lugar social de autoridade, operando por meio de práticas normativas de escrita, regimes de leitura e formas de apropriação (Foucault, 2014) envolvendo tanto os agentes responsáveis pela avaliação quanto os atores do mercado editorial.

Em tal rede de relações, os agentes governamentais interpelam as empresas editoriais por meio de um discurso de caráter disciplinar que se ajusta, em certa medida, às racionalidades do mercado, cujos interesses não apenas se subordinam às exigências avaliativas estatais, mas igualmente as mobilizam estrategicamente em seu favor (Zeferino et al., 2024; Stamatto; Caimi, 2016; Cassiano, 2013).

A investigação inspira-se na perspectiva foucaultiana de análise do discurso, compreendendo os documentos examinados na condição de fontes informativas, vestígios históricos e práticas discursivas que produzem efeitos de verdade (Foucault, 2014; Prost, 2020; Le Goff, 2013).

Metodologicamente, a investigação orienta-se por dois eixos temáticos (o uso de imagens e a representação da diversidade brasileira) articulados em três movimentos operatórios: a identificação das correlações de força do PNLD; a análise dos dispositivos normativos sobre a iconografia escolar; e o confronto entre as diretrizes do Edital nº 03/2019, os pareceres do Guia Digital 2021 e a materialidade da coleção *Multiversos*.

Embora dialogue com pesquisas que examinam as dinâmicas do mercado editorial e os critérios gerais do PNLD (Caimi, 2018; Cassiano, 2013; Zeferino et al., 2024), este estudo diferencia-se ao delimitar sua análise às contradições específicas do PNLD 2021 sob a ótica da ordem do discurso. A

originalidade da proposta reside na investigação das fissuras entre o discurso prescritivo do Edital e a ritualização da verdade no Guia Digital, utilizando a materialidade iconográfica da coleção *Multiversos* para demonstrar como os regimes de visibilidade sobre a diversidade étnico-racial são produzidos e negociados em meio às tensões entre a norma estatal e as racionalidades neoliberais.

É nesse contexto que se insere a editora FTD, consolidada como um dos principais agentes do mercado de livros didáticos no Brasil desde a institucionalização do PNLD, em 1985. Ao lado de outros grandes grupos do setor (como Saraiva, Moderna e Ática), a FTD desenvolveu estratégias de expansão e mediação, por meio de profissionais de divulgação, junto a docentes da rede pública, influenciando a circulação e a seleção de títulos no mercado editorial educacional (Cassiano, 2013; Munakata, 1997; 2012).

A escolha da coleção *Multiversos* como parte do objeto sob análise justifica-se pela sua expressiva capilaridade no território nacional. No âmbito da edição do PNLD 2021, a obra consolidou-se como um dos principais vetores da política pública, figurando com altos índices de produção e distribuição para as escolas brasileiras de Ensino Médio, conforme indicadores oficiais do Ministério da Educação. A magnitude da circulação sugere que a coleção é um dispositivo de grande alcance na produção de sentidos e representações para uma vasta parcela da juventude escolar.

A relevância empírica da obra é ainda mais significativa quando observamos as tiragens massivas destinadas à comercialização estatal. Entre os volumes que compõem a coleção, destacam-se *Globalização, tempo e espaço*, com a marca de 608.291 exemplares, e o volume *Populações, territórios e fronteiras*, que contabiliza 600.966 unidades distribuídas¹.

Negociações e disputas pelo livro didático

O conjunto de saberes didatizados nos livros escolares, ao ser apropriado para o contexto da cultura histórica escolar, incorpora não apenas dinâmicas pedagógicas, mas também as interferências estatais, editoriais e mercadológicas que condicionam a forma e o conteúdo veiculados por um objeto que emerge, simultaneamente, em formato de mercadoria e artefato pedagógico e cultural complexo (Bittencourt, 2008; 2019).

Com efeito, os editais do PNLD mobilizam e instituem princípios e critérios avaliativos que orientam a atuação do Estado diante de um modelo idealizado de material didático, posteriormente materializado no processo editorial conduzido pelas editoras. Por meio de um discurso disciplinar e normativo, os agentes governamentais publicizam e utilizam um conjunto de regras direcionadas aos atores do campo editorial e mercantil. Nessa direção, compreendemos que todo discurso se constitui a partir de mecanismos de restrição e autorização que delimitam suas condições de enunciação, operando por meio de regras que se naturalizam na medida em que se difundem em práticas e rituais institucionais. De acordo com Foucault (2014, p. 37),

a qualificação que devem possuir os indivíduos que falam (e que, no jogo de um diálogo, da interrogação, da recitação, devem ocupar determinada posição e formular determinados tipos de enunciados); define gestos, os comportamentos, as circunstâncias, e todo o conjunto de signos que deve acompanhar o discurso; fixa, enfim, a eficácia suposta ou imposta das palavras, seu efeito sobre aqueles aos quais se dirigem, os limites de seu valor de coerção. Os discursos religiosos, judiciários, terapêuticos e, em parte também, políticos, não podem ser dissociados dessa prática de um ritual que determina para os sujeitos que falam, ao mesmo tempo, propriedades singulares e papéis preestabelecidos.

A partir dessa perspectiva, a racionalidade neoliberal opera como norma global que transforma instituições e sujeitos em “subjetividades contábeis” pautadas na competição e no rendimento (Corbanezi; Rasia, 2020, p. 298). No PNLD, essa norma viabiliza o “Estado-centauro” — forte na

imposição de diretrizes burocráticas, mas flexível e gerencial ao validar os resultados (Corbanezi; Rasia, 2020, p. 292). Desse modo, a voz do Estado se desdobra em rituais de verdade no Guia Digital que acomodam as tensões editoriais, flexibilizando o rigor ético em favor da viabilidade comercial e da política pública (Corbanezi; Rasia, 2020; Vasconcelos; Ferreira Magalhães; Pacífico Martineli, 2021)

Nesta análise, assume-se que os documentos do PNLD integram o que Mainardes (2007), fundamentado em Ball e Bowe, denomina contexto da produção de texto. É crucial reconhecer que esse contexto não é linear, mas composto por textos que resultam de disputas e acordos, nos quais diferentes grupos competem pelo controle das representações da política.

Assim, o Edital de Convocação e o Guia Digital, embora ambos vinculados ao Estado, emergem de *lugares de enunciação* e momentos distintos: o primeiro é um texto de caráter prescritivo e burocrático que visa regular a produção industrial; o segundo é um discurso avaliativo produzido por equipes acadêmicas que reinterpretem a norma no momento da análise das obras.

Tal processo enquadra as tensões e articulações entre, de um lado, os agentes estatais e, de outro, os atores do campo editorial, ambos implicados na conformação do mercado de livros didáticos e nas dinâmicas de sua comercialização. Sendo assim, o material escolar assume uma dupla condição: ao mesmo tempo em que se apresenta como produto passível de consumo, constitui-se também enquanto sintoma de uma política pública educacional.

Em decorrência, a elaboração e a difusão de livros didáticos devem ser analisadas de modo disruptivo, à procura da enunciação (discurso em ação) exercida pelo lugar de agência dos sujeitos e das relações de poder que instituem regimes de verdade sobre a cultura histórica escolar, da qual os livros didáticos são, simultaneamente, expressão e resultado. Amiúde, “A política pública do livro didático apresenta uma oferta direta de insumos

educacionais aos grupos privados. Dessa forma, observamos uma situação em que o dever do Estado e o direito do cidadão são influenciados e controlados pelo mercado privado” (Zeferino et al., 2024, p. 17).

Diante desse quadro, analisamos o edital convocatório do PNLD 2021, o Guia Digital e a coleção didática *Multiversos: Ciências Humanas*.

Fissuras normativas na coleção *Multiversos: Ciências Humanas*

O Edital de Convocação nº 03/2019 representa um dispositivo normativo direcionado às editoras participantes do PNLD 2021, voltado ao Ensino Médio. Trata-se de um documento que sistematiza um conjunto abrangente de diretrizes, critérios e procedimentos que orientam tanto a inscrição quanto a avaliação de obras didáticas, literárias e de recursos digitais no âmbito do programa.

Por conseguinte, a análise dessa fonte documental permite apreender o papel do Estado na regulação dos processos de produção, financiamento, avaliação e circulação de materiais didáticos no mercado editorial e nas escolas públicas nacionais. Tal enquadramento analítico possibilita situar as coleções *Multiversos: Ciências Humanas*.

O edital sistematiza orientações de caráter editorial e curricular para a elaboração, inscrição e avaliação das obras. Entre seus dispositivos, conferimos especial atenção aos Anexos 3 e 5, que detalham as especificações técnicas e os critérios de avaliação gerais e específicos, projetando diretrizes de ordenamento e progressão essenciais à concepção das coleções.

Nessa direção, o Anexo 3 apresenta os critérios gerais e específicos que orientam a avaliação. Em sua seção inicial, explicita-se o alinhamento do PNLD 2021 à Reforma do Ensino Médio, instituída pela Lei nº 13.415/2017, bem como à implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), especialmente no que se refere ao quadro de competências e habilidades.

Destacamos o subitem 2.1.2, o qual estabelece um conjunto de princípios éticos de observância obrigatória no processo avaliativo. Tendo em vista sua relevância para a análise aqui empreendida, procedemos à sua reprodução parcial a seguir:

2.1.2.1. Em decorrência do marco legal supracitado, a obra didática deve:

a. *Estar livre de estereótipos ou preconceitos de condição socioeconômica, regional, étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de idade, de linguagem, de deficiência, religioso, assim como de qualquer outra forma de discriminação, violência ou violação de direitos humanos. [...]*

d. *Promover positivamente a imagem de afrodescendentes e indígenas, considerando sua participação em diferentes trabalhos, profissões e espaços de poder, ao longo da obra, com o intuito explícito de valorizar sua visibilidade e protagonismo social. [...]*

f. *Promover positivamente a cultura e a história afro-brasileira, quilombola, dos povos indígenas e dos povos do campo, ao longo da obra, com o intuito explícito de valorizar seus saberes, conhecimentos, tradições, organizações, valores e formas de participação social.*

g. *Representar a diversidade social, histórica, política, econômica, demográfica e cultural do Brasil com o intuito explícito de subsidiar a análise crítica, criativa e propositiva da realidade brasileira. [...]*

j. *Estar isenta de imagens e textos que contenham violência sem a devida justificativa pedagógica (de forma homóloga à isenção de publicidade, de marcas, produtos ou serviços comerciais, sem a devida justificativa pedagógica, conforme disposto no parecer supracitado, CEB nº 15/2000) (Brasil, 2019, p. 52, destaque nosso).*

Tal Edital materializa uma agenda política que, conforme analisa Caimi (2018), reflete um cenário de fortes disputas em torno do papel do Estado na redistribuição de bens públicos e de seus recursos financeiros. Ao vincular a avaliação de modo unívoco à BNCC e ao Novo Ensino Médio, o Estado exerce uma “voz de ordem” a qual, sob a vigência do Decreto nº 9.099/2017, centraliza a autoridade normativa no Ministério da Educação, retirando das universidades a condução autônoma dessa etapa.

Essa mudança no lugar de enunciação é determinante para a análise empírica: a normatividade performativa do Edital torna-se estruturalmente tensionada, pois o deslocamento do controle para instâncias técnicas e burocráticas tende a favorecer a fragmentação e a permeabilidade a

pressões mercadológicas, criando o terreno para as inconsistências entre a prescrição ética e a materialidade da obra e texto didático (Caimi, 2018).

Uma tensão verticalizada surge de seu discurso: ao mesmo tempo em que exige a eliminação de simplificações e distorções, a própria natureza do livro didático implica recortes e generalizações. Isso revela um descompasso entre o que o edital prescreve e o que é possível realizar na prática, evocando o papel do Estado não apenas como avaliador, mas como agente que regula e molda as formas de produzir e representar o conhecimento escolar.

Embora a totalidade das realidades indígenas seja inalcançável em uma obra pedagógica, é imperativo evitar padrões representacionais simplificadores que deformam culturas e historicidades no processo de didatização. A incidência de estereótipos negativos compromete a promoção de uma imagem socialmente positiva desses povos, reforçando violências simbólicas e narrativas etnocêntricas (Meinerz, 2019).

Isso ocorre na medida em que narrativas homogêneas, excludentes e etnocêntricas tendem a se impor, reiterando a lógica da história única (Adichie, 2019) e produzindo, como efeito, a naturalização da violência inscrita nesses regimes discursivos de representação.

No que se refere aos critérios avaliativos do projeto gráfico-editorial, optamos por um recorte analítico centrado nas diretrizes relativas às ilustrações. Preliminarmente, destacamos que o arranjo epistemológico e metodológico das obras, conforme delineado pelo edital, ancora-se na concepção curricular estabelecida pela BNCC: as coleções destinadas à área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas devem promover a integração de saberes oriundos dos campos da Filosofia, História, Geografia e Sociologia.

Diante disso, inferimos que tal exigência incide sobre a presença e o uso das imagens na condição documental e pedagógica. A ênfase na interdisciplinaridade — compreendida, nesse contexto normativo, como integração entre campos disciplinares — impõe demandas às editoras e aos autores, oriundas tanto dos critérios avaliativos quanto das orientações

relativas à implementação da BNCC. Dessa maneira, as imagens deixam de operar de modo documental e interpretativo e passam a exercer um papel ilustrativo, em desacordo com as normas que orientam sua utilização.

Na prática, o edital referido viabiliza a proposta do Novo Ensino Médio, como ficou conhecida na época pós-reforma, projeto caracterizado pela flexibilização da matriz curricular por meio da implementação de itinerários formativos em consonância com a BNCC. Trata-se de uma mudança profunda, negociada com organizações internacionais e patrocinada pelo Banco Mundial, “que impõe uma formação mais rápida e imediata, tecnicista, sem aprofundamento teórico e sem a obrigatoriedade de oferta de todas as áreas de conhecimento” (Afonso; Gonzalez, 2023, p. 10).

De acordo com o subitem acerca da adequação da estrutura editorial do projeto gráfico, alguns tópicos pertinentes à avaliação das ilustrações são postulados. São eles:

- 2.1.7.2. No que diz respeito especificamente às ilustrações, elas devem:
- o. Ser adequadas às finalidades para as quais foram elaboradas. [...]*
 - q. Contribuir para a compreensão de textos e atividades e estar distribuídas equilibradamente na página.*
 - r. Quando, de caráter científico, respeitar as proporções entre objetos ou seres representados. [...]*
 - v. Apresentar ilustrações que explorem as múltiplas funções (como desenhos, figuras, gráficos, fotografias, reproduções de pinturas, mapas e tabelas) e significativas no contexto de ensino e de aprendizagem. [...]*
 - y. Retratar adequadamente a diversidade étnica da população brasileira, a pluralidade social e cultural do país (Brasil, 2019, p. 55, destaque nosso).*

Ao confrontarmos a normatividade do edital com a materialidade da coleção *Multiversos*, percebemos que a “eliminação de estereótipos” anunciada pelo governo se realiza através de fissuras e contradições estruturais na economia visual da obra.

Exemplos e sintomas contundentes dessa tensão manifestam-se na análise conjunta das Figuras 1 e 2, as quais retratam, respectivamente, jovens

Kalapalo em ambiente escolar com notebooks e o ritual do Kuarup. Embora o Guia Digital sustente que a obra “dialoga de forma coerente” com a diversidade, o design da página institui uma hierarquização do olhar: enquanto a imagem do indígena “tecnológico” ocupa um espaço reduzido e lateral, a cena ritualística do Kuarup é centralizada e ampliada.

Esse dispositivo gráfico corrobora para a fixação do indígena em uma temporalidade ritualizada, onde a inovação tecnológica é lida como um apêndice, enquanto o exotismo ancestral permanece como o regime de visibilidade dominante e autorizado para o consumo escolar.

Mediante Cavalcanti (2016, p. 269), o livro didático é “filho de muitos pais e muitas mães”, sendo fabricado por uma rede complexa de profissionais — editores, diagramadores e pesquisadores iconográficos — os quais imprimem suas marcas sob condicionantes de tempo, espaço gráfico e custos editoriais. A escolha e inserção de imagens instauram uma produção de sentidos na cultura histórica escolar, onde a estética é uma “construção política de sentidos e significados” (Cavalcanti, 2016, p. 266).

Figura 1 e 2 – Recortes do Capítulo 2

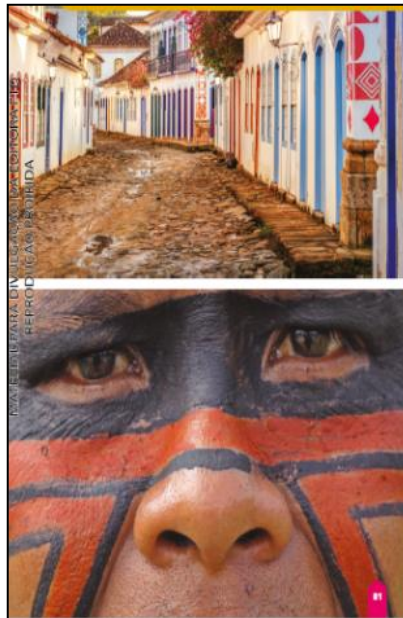


Fonte: Boulos Júnior, Silva, Furquim Júnior (2020a, p. 38 e 47).

A escolha de ambas as imagens do repertório visual da coleção não é aleatória, pois, a nosso ver, sintetiza o modelo discursivo e simbólico predominante em toda a obra: o enquadramento do ser indígena à cultura histórica colonial, segundo a qual os traços estéticos e visuais das identidades ameríndias são selecionados e usados pelo mundo da edição como marcas de presentificação de um passado colonial ele próprio distorcido e genérico (Coelho, 2009).

Aprofundando a crítica à suposta neutralidade da avaliação estatal, a Figura 3 indica o que denominamos de dispositivo pedagógico organizador do olhar. Diferente do que preconiza o edital ao exigir a promoção do “protagonismo social”, essa imagem opera na chave do signo de alteridade exótica, sugerindo um limiar interpretativo que reduz a complexidade histórica do sujeito à sua visualidade biológica ou cultural suspensa no tempo.

Figura 3– Recorte da Unidade 2



Fonte: Boulos Júnior, Silva, Furquim Júnior (2020a, p. 81).

Figura 4 – Recorte da Capa do Volume 3

Fonte: Boulos Júnior, Silva, Furquim Júnior (2020c).

A permanência de um “exotismo ancestral” como regime de visibilidade dominante na coleção *Multiversos*, apesar das restrições normativas, encontra explicação na racionalidade editorial discutida por Oliveira e Oliveira (2014). Para eles, o livro didático é um artefato da cultura histórica cujas condições materiais de produção submetem sua feitura à produção de consciência histórica e ao movimento aquisitivo de bens facilitadores da aprendizagem.

Assim, a escolha por imagens que cristalizam o indígena em uma temporalidade ritualizada responde a uma racionalidade editorial de consumo, a qual busca o material de maior aceitação no mercado, priorizando o reconhecimento imediato através de marcas de presentificação de um passado genérico em detrimento do letramento histórico-visual. A análise empírica da iconografia sugere que a coleção negocia estrategicamente com a norma estatal para produzir um objeto que funcione, simultaneamente, como mercadoria segura para o consumo escolar e instrumento de política pública.

Essa lógica de mercado, que negocia a representação indígena entre a norma e o material, encontra seu ápice na Figura 4, que estampa a capa

do Volume 3 da coleção. Enquanto signo inaugural, a capa funciona como vitrine simbólica que antecede e condiciona a experiência de leitura do estudante/leitor pressuposto, estabilizando sentidos sobre quem ocupa o centro da narrativa histórica a ser ensinada.

Ao concentrar múltiplas exigências — técnicas, pedagógicas e representacionais — em um mesmo conjunto de critérios, o documento participa do contexto de fissuras entre a prescrição normativa e sua apropriação, manifestando inconsistências nas obras avaliadas.

Por sua vez, ao estabelecer restrições explícitas e implícitas sobre conteúdos e formas de representação, o edital também opera mecanismos de rarefação do discurso, selecionando quais signos podem circular e sob quais condições. Esse processo se dá por exclusão direta e por indução de determinadas formas de enunciação consideradas legítimas.

O Anexo 5 do edital apresenta critérios avaliativos e eliminatórios organizados por área do conhecimento, bem como orientações específicas para obras didáticas. Desde o início, o documento enfatiza a centralidade da BNCC, ressaltando o caráter obrigatório de sua incorporação na elaboração das obras, sob pena de “sua exclusão do PNLD 2021” (Brasil, 2019, p. 69).

Nessa direção, um dos primeiros critérios eliminatórios específicos da área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas reafirma a exigência previamente indicada quanto à adoção de um modelo interdisciplinar, decorrente da compreensão curricular proposta pela BNCC. Assim, estabelece-se que as obras devem “Assegurar a efetiva aquisição das competências gerais, competências específicas e habilidades relacionadas à Área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, de forma integrada com as outras áreas [...]” (Brasil, 2019, p. 81).

O conjunto desses critérios eliminatórios incide sobre as estratégias editoriais adotadas pelos participantes, que se veem compelidos a atender a uma multiplicidade de exigências, priorizando àquelas enfaticamente destacadas pelo edital. Consequentemente, observa-se que a inserção de

imagens relacionadas ao recorte étnico-racial analisado tende a ser relativizada diante do fluxo de outras demandas curriculares, metodológicas e técnicas que as editoras precisam contemplar, especialmente no contexto das transformações recentes do Ensino Médio brasileiro.

Outra fonte documental relevante para esta análise é o Guia Digital do PNLD 2021. Ele pode ser compreendido como instância de ritualização da verdade, na medida em que torna públicos os resultados do processo avaliativo e confere visibilidade às obras legitimadas pelo Estado. Ao apresentar resenhas e justificativas, o documento consolida enunciados autorizados acerca da qualidade das obras, estabilizando e validando determinadas interpretações.

A análise do Guia Digital exige a compreensão de que ele opera uma política discursiva, estabelecendo limites sobre o que é permitido pensar e distribuindo vozes consagradas no campo do livro didático. Como destaca Mainardes (2007), os autores de textos políticos e normativos não podem controlar totalmente os significados de suas produções, pois estes são reinterpretados por profissionais que trazem suas próprias histórias e valores para o processo.

No caso do PNLD, os avaliadores acadêmicos (sujeitos do Guia) não são os mesmos técnicos burocratas (sujeitos do Edital), o que implica que a relação entre o que está prescrito e o resultado constante pós-aprovação da obra é fruto de uma recontextualização. O Guia é um novo texto que produz seus próprios regimes de verdade, tentando acomodar as contradições entre a norma estatal, a materialidade editorial e a racionalidade acadêmica.

Priorizamos o tópico do guia que aborda a coerência e a pertinência da abordagem teórico-metodológica das coleções melhor avaliadas. Tal item, entre outros aspectos, considera o papel desempenhado pelas ilustrações no projeto gráfico-editorial, reconhecendo sua relevância complementar e constitutiva das estratégias de mediação do conhecimento. Assim,

As ilustrações de caráter científico respeitam as proporções entre objetos ou seres representados e são adequadas às finalidades para as quais foram elaboradas. Dialogam de forma coerente com os elementos textuais, aprofundando a compreensão dos temas tratados e ampliando a compreensão sobre os fenômenos abordados. Exploram múltiplas possibilidades de formatos e ao apresentarem desenhos, figuras, gráficos, fotografias, reproduções de pinturas, mapas e tabelas, contribuem de forma significativa com o ensino-aprendizagem [...] (Brasil, 2021, s.p).

A aparente coerência entre os critérios estabelecidos no edital e sua reafirmação no Guia Digital sugere a existência de um sistema avaliativo internamente consistente. No entanto, quando confrontado com a materialidade das obras didáticas, esse sistema revela fissuras que indicam a presença de uma contradição estrutural: ao mesmo tempo em que o Estado estabelece parâmetros normativos rigorosos, sua aplicação mostra-se permeável a negociações, flexibilizações e acomodações.

Outro aspecto destacável na análise do guia refere-se à apreciação positiva das representações da diversidade étnica da população brasileira e da pluralidade sociocultural do país, consideradas como satisfatoriamente contempladas. Tal avaliação, no entanto, suscita problematizações quando confrontada com a análise empírica, na medida em que tensiona os limites entre a conformidade aos critérios formais e a efetiva qualidade das representações encontradas nas coleções didáticas. “Nesse sentido, nota-se a presença de imagens variadas que promovem de forma positiva, mas nem sempre de forma equitativa, a imagem das mulheres, populações negras, indígenas e comunidades tradicionais, etc.” (Brasil, 2021, s.p).

Desse modo, o documento também afirma a ausência de “estereótipos ou preconceitos de condição socioeconômica, regional, étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de idade, de linguagem, de deficiência, religioso, assim como de qualquer outra forma de discriminação, violência ou violação de direitos humanos” (Brasil, 2021, s.p). Quanto ao recorte étnico-racial, os exemplares “promovem positivamente a imagem de afrodescendentes e indígenas, considerando sua participação em

diferentes trabalhos, profissões e espaços de poder, com o intuito explícito de valorizar sua visibilidade e protagonismo social”, de modo a destacar a participação desses sujeitos na formação nacional do Brasil e seu papel na contemporaneidade (Brasil, 2021, s.p).

Chama a atenção também a interpretação um tanto quanto conservadora das obras, quando avalia a representação das múltiplas diversidades do Brasil, em que “as obras aportam uma significativa contribuição para a construção de uma sociedade justa, republicana e fraterna, na qual os direitos humanos e sociais são respeitados pela sociedade e assegurados pelo Estado” (Brasil, 2021, s.p).

Por seguinte, o Guia Digital, ao ratificar como “coerente” a representação da diversidade que a análise empírica demonstra ser estereotipada, exemplifica o risco da avaliação fragmentada apontado por Caimi (2018). Com a destituição das universidades públicas na coordenação da avaliação pedagógica, o processo torna-se mais suscetível a “flexibilizações de critérios quanto à qualidade” do material escolar em prol de demandas imediatistas e neotecnicistas (Caimi, 2018, p. 29).

Em consonância, quando deslocamos o olhar do plano normativo para os exemplos da materialidade das obras didáticas, tornam-se visíveis tensões que escapam à coerência do discurso avaliativo. As prescrições estabelecidas pelo edital nem sempre se realizam plenamente nos materiais aprovados, situando o descompasso entre a norma enunciada e suas formas concretas de apropriação.

Considerações finais

O presente estudo analisou as relações sociopolíticas e econômicas estabelecidas entre o Estado brasileiro e os agentes editoriais responsáveis pela produção e comercialização de coleções didáticas. O que está em jogo é a própria definição do que pode ser reconhecido como conhecimento

escolar. Ao mobilizar as tensões entre prescrição normativa, avaliativa e materialidade editorial, este estudo contribui para problematizar o PNLD enquanto dispositivo de produção de saberes, representações e hierarquias no interior da educação básica brasileira.

Tais avaliações portam tensões que remetem aos jogos de interesse que permeiam o campo editorial. Em determinadas circunstâncias, as demandas econômicas parecem se sobrepor às diretrizes educacionais, produzindo deslocamentos entre o que é normativamente prescrito e aquilo que se efetiva na materialidade dos livros.

As tensões observadas ao longo do processo avaliativo podem resultar, assim, em produtos didáticos que se afastam da projeção idealizada pelos agentes públicos que conduzem o PNLD. Tal descompasso deve ser interpretado como efeito das negociações estabelecidas em contexto mais amplo, permeado por racionalidades econômicas de matriz neoliberal.

Nesse sentido, as contradições identificadas não são desvios pontuais, mas elementos estruturantes do próprio funcionamento do programa. O PNLD transforma-se em espaço de disputa, no qual se entrecruzam interesses pedagógicos, econômicos e políticos. É precisamente nessa zona de tensão que se definem os contornos do livro didático que chega à escola.

Dessa forma, mais do que aferir o grau de adequação das obras aos critérios normativos, importa compreender os processos que produzem tais adequações e suas lacunas. Ao situar essas dinâmicas, este estudo contribui para deslocar a análise do plano descritivo para a problematização crítica do PNLD, compreendendo-o como um dispositivo de conformação dos saberes escolares, das representações sociais e, em última instância, de expectativas dos próprios modos de ensinar e aprender na educação básica brasileira.

Referências

ADICHIE, Chimamanda. **O perigo de uma história única**. Trad. Julia Romeu. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

AFONSO, Anthone; GONZALEZ, Wania. Reforma do Ensino Médio, Banco Mundial e a formação do futuro trabalhador no Brasil. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 20, p. 01-22, 2023. Disponível em: <https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/reeduc/article/view/10896/47968422>. Acesso em: 01 set. 2025.

BITTENCOURT, Circe. Livros didáticos entre textos e imagens. In. BITTENCOURT, Circe. (org.). **O saber histórico na sala de aula**. São Paulo: Contexto, 2019.

BITTENCOURT, Circe. **Livro didático e saber escolar (1810-1910)**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

BOULOS JÚNIOR, Alfredo; SILVA, Edilson; FURQUIM JÚNIOR, Laercio. **Multiversos**: Ciências Humanas (6 volumes – a, b, c, d, e, f). 1. ed. São Paulo: FTD, 2020.

BRASIL/MEC/FNDE. **Edital de Convocação PNLD 2019 para 2021**. Brasília: Ministério da Educação, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/consultas-editais/editais/edital-pnld-2021>. Acesso em 01 out. 2025.

BRASIL/MEC. PNLD 2021: Ciências Humanas e Sociais Aplicadas – **Guia Digital PNLD 2021** – Ensino Médio. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretária de Educação Básica, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/guia-do-livro-didatico>. Acesso em: 05 jun. 2025.

CAIMI, Flávia. Sob nova direção: o PNLD e seus desafios frente aos contextos político-educativos emergentes. **Revista História Hoje**, [S. l.], v. 7, n. 14, p. 21–40, 2018. DOI: 10.20949/rhhj.v7i14.465. Disponível em: <https://rhhj.anpuh.org/RHHJ/article/view/465>. Acesso em: 12 ago. 2026.

CASSIANO, Célia. **O mercado do livro didático no Brasil do século XXI**: a entrada do capital espanhol na Educação nacional. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

CAVALCANTI, Erivaldo. Livro didático: produção, possibilidades e desafios para o ensino de História. **Revista História Hoje**, [S. l.], v. 5, n. 9, p. 262–284, 2016. Disponível em: <https://rhhj.anpuh.org/RHHJ/article/view/219>. Acesso em: 04 mai. 2026.

COELHO, Mauro. A história, o índio e o livro didático: apontamento para uma reflexão sobre o saber histórico escolar. In: ROCHA, REZNIK, MAGALHÃES (orgs.). **A História na Escola**: autores, livros e leituras. 12 ed. São Paulo: Contexto, 2009.

CORBANEZI, Elton; RASIA, José. Apresentação do dossiê: racionalidade neoliberal e processos de subjetivação contemporâneos. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 25, n. 2, p. 287–301, 2020. DOI: 10.5433/2176-6665.2020v25n2p287. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/40864>. Acesso em: 12 ago. 2026.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 24. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

LE GOFF, Jacques. **História & Memória**. Trad. Bernardo Leitão et al. 7. ed. São Paulo: Editora da Unicamp, 2013.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do Ciclo de Políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Atos de Pesquisa em Educação**, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 94–105, 2007. DOI: 10.7867/1809-0354.2006v1n2p94-105. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/34>. Acesso em: 12 ago. 2026.

MEINERZ, Carla. Estereótipo. In.: FERREIRA, Marieta de Moraes; OLIVEIRA Margarida Maria Dias de. (orgs.). **Dicionário de ensino de História**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.

MUNAKATA, Kazumi. **Produzindo livros didáticos e paradidáticos**. 1997. 223 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

MUNAKATA, Kazumi. O livro didático como mercadoria. **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 23, n. 3, p. 51–66, dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/9zhGQRDGbZ8FmWXpdNVNxp/?lang=pt>. Acesso em: 2 ago. 2026.

OLIVEIRA, Itamar; OLIVEIRA, Margarida de. Cultura histórica e livro didático ideal: algumas contribuições de categorias rüsenianas para um ensino de História à brasileira. **Revista Espaço Pedagógico**, [S. l.], v. 21, n. 2, 2014. DOI: 10.5335/rep.v21i2.4298. Disponível em: <https://ojs.upf.br/index.php/rep/article/view/4298>. Acesso em: 12 ago. 2026.

PROST, Antoine. **Doze lições sobre a história**. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

STAMATTO, Maria; CAIMI, Flávia. O Livro Didático de História do Ensino Médio: critérios de avaliação e documentos curriculares. **Revista Educação em Questão**, [S. l.], v. 54, n. 41, p. 220–250, 2016. DOI: 10.21680/1981-1802.2016v54n41ID10164. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/10164>. Acesso em: 17 out. 2025.

VASCONCELOS, Carolina; FERREIRA MAGALHÃES, Carlos; PACÍFICO MARTINELLI, Telma. A influência neoliberal nas políticas educacionais brasileiras: um olhar sobre a BNCC. **EccoS – Revista Científica**, [S. l.], n. 58, p. e10726, 2021. DOI: 10.5585/eccos.n58.10726. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/10726>. Acesso em: 12 ago. 2026.

ZEFERINO, Wagner; FROSSARD, Matheus; CASSANI, Juliana.; SANTOS, Wagner dos. Análise das editoras participantes do Plano Nacional do Livro Didático 2004-2019. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S. l.], v. 18, n. 1, 2024. DOI: 10.5380/jpe.v18i1.95739. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/95739>. Acesso em: 17 out. 2025.

Conflitos de Interesses: Autores declaram que não há interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesse com relação a este manuscrito.

Financiamento: O artigo recebeu financiamento em forma de bolsa de mestrado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Contribuições de autores:

Autor 1 – Idealização e construção integral do manuscrito, com ênfase na formulação, articulação teórico-metodológica, análise dos dados e formulação dos resultados.

Autor 2 – Coautoria, contribuindo na revisão do manuscrito, com orientações no percurso teórico-metodológico e em sua operacionalidade.

Recebido: 19 de Abril de 2026

Aceito: 09 de Setembro de 2026

Publicado: 02 de Outubro de 2026



<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica>

¹Para mais informações, consultar: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>.