

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

Cómo 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

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 de texto 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 las 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 del uso de imágenes y de la representación de la diversidad, interpretadas a la luz de racionalidades neoliberales que articulan el control estatal y las dinámicas del mercado.

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

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

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.

Introducción

Esta investigación aborda el papel del Estado como agente responsable de convertir las colecciones didácticas en política pública educativa. A partir del Programa Nacional del Libro y del Material Didáctico (PNLD), problematizamos la actuación del Gobierno Federal en el proceso normativo de evaluación de las obras de Ciencias Humanas y Sociales Aplicadas, insertas en el circuito del mercado editorial.

Partimos de la hipótesis de que el discurso evaluativo del PNLD no opera únicamente como instrumento técnico de regulación de la calidad de las obras, sino también como un dispositivo normativo que produce una forma específica de inteligibilidad del material didáctico escolar. Sostenemos que los criterios evaluativos instituidos por el Estado configuran una normatividad performativa que, aunque se presenta como universal y objetiva, se encuentra estructuralmente tensionada en el momento de su materialización en las obras aprobadas. Tal tensión no constituye una desviación puntual de esta política pública, sino un elemento constitutivo de su funcionamiento, un acontecimiento arraigado en las relaciones de fuerza involucradas y en los regímenes de visibilidad que participan en la

producción del desfase entre la prescripción discursiva estatal y las condiciones concretas de producción editorial.

Para ello, entendemos que la voz del Gobierno Federal, materializada en estos documentos, estructura un ordenamiento discursivo específico. Nos apropiamos de la noción foucaultiana de orden del discurso para fundamentar teóricamente nuestro análisis. Desde esta perspectiva, el discurso estatal se sitúa desde un lugar social de autoridad y opera mediante prácticas normativas de escritura, regímenes de lectura y formas de apropiación (Foucault, 2014) que involucran tanto a los agentes responsables de la evaluación como a los actores del mercado editorial.

En esta red de relaciones, los agentes gubernamentales interpelan a las empresas editoriales mediante un discurso de carácter disciplinario que se ajusta, en cierta medida, a las racionalidades del mercado, cuyos intereses no solo se subordinan a las exigencias evaluativas estatales, sino que también las movilizan estratégicamente en su favor (Zeferino et al., 2024; Stamatto; Caimi, 2016; Cassiano, 2013).

La investigación se inspira en la perspectiva foucaultiana del análisis del discurso, comprendiendo los documentos examinados como fuentes informativas, vestigios históricos y prácticas discursivas que producen efectos de verdad (Foucault, 2014; Prost, 2020; Le Goff, 2013).

Metodológicamente, la investigación se orienta por dos ejes temáticos (el uso de imágenes y la representación de la diversidad brasileña) articulados en tres movimientos operativos: la identificación de las correlaciones de fuerza del PNLD; el análisis de los dispositivos normativos sobre la iconografía escolar; y la confrontación entre las directrices de la Convocatoria n.º 03/2019, los dictámenes de la Guía Digital 2021 y la materialidad de la colección *Multiversos*.

Aunque dialoga con investigaciones que examinan las dinámicas del mercado editorial y los criterios generales del PNLD (Caimi, 2018; Cassiano, 2013; Zeferino et al., 2024), este estudio se diferencia al delimitar su análisis a

las contradicciones específicas del PNLD 2021 desde la perspectiva del orden del discurso. La originalidad de la propuesta reside en la investigación de las fisuras entre el discurso prescriptivo de la Convocatoria y la ritualización de la verdad en la Guía Digital, utilizando la materialidad iconográfica de la colección *Multiversos* para demostrar cómo los regímenes de visibilidad sobre la diversidad étnico-racial se producen y negocian en medio de las tensiones entre la norma estatal y las racionalidades neoliberales.

Es en este contexto donde se inserta la editorial FTD, consolidada como uno de los principales agentes del mercado de libros de texto en Brasil desde la institucionalización del PNLD, en 1985. Junto con otros grandes grupos del sector (como Saraiva, Moderna y Ática), FTD desarrolló estrategias de expansión y mediación, por medio de profesionales de divulgación, junto a docentes de la red pública, influyendo en la circulación y selección de títulos en el mercado editorial educativo (Cassiano, 2013; Munakata, 1997; 2012).

La elección de la colección *Multiversos* como parte del objeto de análisis se justifica por su amplia capilaridad en el territorio nacional. En el marco de la edición del PNLD 2021, la obra se consolidó como uno de los principales vectores de la política pública, con elevados índices de producción y distribución para las escuelas brasileñas de Educación Secundaria, de acuerdo con indicadores oficiales del Ministerio de Educación. La magnitud de su circulación sugiere que la colección constituye un dispositivo de gran alcance en la producción de sentidos y representaciones para una amplia parte de la juventud escolar.

La relevancia empírica de la obra es aún más significativa cuando observamos las tiradas masivas destinadas a la comercialización estatal. Entre los volúmenes que componen la colección, destacan *Globalização, tempo e espaço*, con 608.291 ejemplares, y el volumen *Populações, territórios e fronteiras*, que contabiliza 600.966 unidades distribuidas¹.

Negociaciones y disputas por el libro de texto

El conjunto de saberes didactizados en los libros escolares, al ser apropiado para el contexto de la cultura histórica escolar, incorpora no solo dinámicas pedagógicas, sino también las interferencias estatales, editoriales y mercadológicas que condicionan la forma y el contenido transmitidos por un objeto que emerge, simultáneamente, como mercancía y como artefacto pedagógico y cultural complejo (Bittencourt, 2008; 2019).

En efecto, las convocatorias del PNLD movilizan e instituyen principios y criterios evaluativos que orientan la actuación del Estado ante un modelo idealizado de material didáctico, posteriormente materializado en el proceso editorial conducido por las editoriales. Mediante un discurso disciplinario y normativo, los agentes gubernamentales hacen públicas y utilizan un conjunto de reglas dirigidas a los actores del campo editorial y mercantil. En este sentido, comprendemos que todo discurso se constituye a partir de mecanismos de restricción y autorización que delimitan sus condiciones de enunciación y operan mediante reglas que se naturalizan en la medida en que se difunden en prácticas y rituales institucionales. De acuerdo con Foucault (2014, p. 37),

la cualificación que deben poseer los individuos que hablan (y que, en el juego de un diálogo, de la interrogación, de la recitación, deben ocupar determinada posición y formular determinados tipos de enunciados); define los gestos, los comportamientos, las circunstancias y todo el conjunto de signos que debe acompañar al discurso; fija, finalmente, la eficacia supuesta o impuesta de las palabras, su efecto sobre aquellos a quienes se dirigen, los límites de su valor de coerción. Los discursos religiosos, judiciales, terapéuticos y, en parte también, políticos, no pueden disociarse de esta práctica de un ritual que determina para los sujetos que hablan, al mismo tiempo, propiedades singulares y papeles preestablecidos.

Desde esta perspectiva, la racionalidad neoliberal opera como norma global que transforma instituciones y sujetos en “subjetividades contables” regidas por la competencia y el rendimiento (Corbanezi; Rasia, 2020, p. 298).

En el PNLD, esta norma hace posible el “Estado-centauro” — fuerte en la imposición de directrices burocráticas, pero flexible y gerencial al validar los resultados — (Corbanezi; Rasia, 2020, p. 292). De este modo, la voz del Estado se despliega en rituales de verdad en la Guía Digital que acomodan las tensiones editoriales, flexibilizando el rigor ético en favor de la viabilidad comercial y de la política pública (Corbanezi; Rasia, 2020; Vasconcelos; Ferreira Magalhães; Pacífico Martineli, 2021).

En este análisis, se asume que los documentos del PNLD integran lo que Mainardes (2007), fundamentado en Ball y Bowe, denomina contexto de producción de textos. Es crucial reconocer que este contexto no es lineal, sino que está compuesto por textos que resultan de disputas y acuerdos, en los que diferentes grupos compiten por el control de las representaciones de la política.

Así, la Convocatoria y la Guía Digital, aunque ambas vinculadas al Estado, emergen de *lugares de enunciación* y momentos distintos: el primero es un texto de carácter prescriptivo y burocrático que pretende regular la producción industrial; la segunda es un discurso evaluativo producido por equipos académicos que reinterpretan la norma en el momento del análisis de las obras.

Tal proceso enmarca las tensiones y articulaciones entre, por un lado, los agentes estatales y, por otro, los actores del campo editorial, ambos implicados en la conformación del mercado de libros de texto y en las dinámicas de su comercialización. Por consiguiente, el material escolar asume una doble condición: al mismo tiempo que se presenta como un producto susceptible de consumo, también se constituye como síntoma de una política pública educativa.

En consecuencia, la elaboración y difusión de libros de texto deben analizarse de manera disruptiva, en busca de la enunciación (discurso en acción) ejercida desde el lugar de agencia de los sujetos y de las relaciones de poder que instituyen regímenes de verdad sobre la cultura histórica

escolar, de la cual los libros de texto son, simultáneamente, expresión y resultado. Con frecuencia, “La política pública del libro de texto presenta una oferta directa de insumos educativos a los grupos privados. De esta forma, observamos una situación en la que el deber del Estado y el derecho del ciudadano son influidos y controlados por el mercado privado” (Zeferino et al., 2024, p. 17).

Ante este panorama, analizamos la convocatoria del PNLD 2021, la Guía Digital y la colección didáctica *Multiversos: Ciências Humanas*.

Fisuras normativas en la colección *Multiversos: Ciências Humanas*

La Convocatoria n.º 03/2019 representa un dispositivo normativo dirigido a las editoriales participantes en el PNLD 2021, destinado a la Educación Secundaria. Se trata de un documento que sistematiza un conjunto amplio de directrices, criterios y procedimientos que orientan tanto la inscripción como la evaluación de obras didácticas, literarias y de recursos digitales en el ámbito del programa.

Por consiguiente, el análisis de esta fuente documental permite aprehender el papel del Estado en la regulación de los procesos de producción, financiación, evaluación y circulación de materiales didácticos en el mercado editorial y en las escuelas públicas nacionales. Este encuadre analítico permite situar las colecciones *Multiversos: Ciências Humanas*.

La convocatoria sistematiza orientaciones de carácter editorial y curricular para la elaboración, inscripción y evaluación de las obras. Entre sus dispositivos, prestamos especial atención a los Anexos 3 y 5, que detallan las especificaciones técnicas y los criterios de evaluación generales y específicos, proyectando directrices de ordenamiento y progresión esenciales para la concepción de las colecciones.

En esta dirección, el Anexo 3 presenta los criterios generales y específicos que orientan la evaluación. En su sección inicial, se explicita la

alineación del PNLD 2021 con la Reforma de la Educación Secundaria, instituida por la Ley n.º 13.415/2017, así como con la implementación de la Base Nacional Común Curricular (BNCC), especialmente en lo que se refiere al marco de competencias y habilidades.

Destacamos el subapartado 2.1.2, que establece un conjunto de principios éticos de observancia obligatoria en el proceso evaluativo. Dada su relevancia para el análisis aquí emprendido, procedemos a su reproducción parcial a continuación:

2.1.2.1. Como consecuencia del marco legal mencionado, la obra didáctica debe:

a. *Estar libre de estereotipos o prejuicios de condición socioeconómica, regional, étnico-racial, de género, de orientación sexual, de edad, de lenguaje, de discapacidad, religioso, así como de cualquier otra forma de discriminación, violencia o violación de los derechos humanos. [...]*

d. *Promover positivamente la imagen de afrodescendientes e indígenas, considerando su participación en diferentes trabajos, profesiones y espacios de poder a lo largo de la obra, con el propósito explícito de valorar su visibilidad y protagonismo social. [...]*

f. *Promover positivamente la cultura y la historia afrobrasileña, quilombola, de los pueblos indígenas y de los pueblos del campo a lo largo de la obra, con el propósito explícito de valorar sus saberes, conocimientos, tradiciones, organizaciones, valores y formas de participación social.*

g. *Representar la diversidad social, histórica, política, económica, demográfica y cultural de Brasil con el propósito explícito de sustentar el análisis crítico, creativo y propositivo de la realidad brasileña. [...]*

j. *Estar exenta de imágenes y textos que contengan violencia sin la debida justificación pedagógica (de forma homóloga a la exención de publicidad, marcas, productos o servicios comerciales, sin la debida justificación pedagógica, conforme a lo dispuesto en el dictamen antes mencionado, CEB n.º 15/2000) (Brasil, 2019, p. 52, énfasis nuestro - traducción nuestra).*

Dicha Convocatoria materializa una agenda política que, como analiza Caimi (2018), refleja un escenario de fuertes disputas en torno al papel del Estado en la redistribución de bienes públicos y de sus recursos financieros. Al vincular la evaluación de manera unívoca con la BNCC y con el Nuevo Ensino Médio, el Estado ejerce una “voz de orden” que, bajo la vigencia del

Decreto n.º 9.099/2017, centraliza la autoridad normativa en el Ministerio de Educación, retirando de las universidades la conducción autónoma de esta etapa.

Este cambio en el lugar de enunciación es determinante para el análisis empírico: la normatividad performativa de la Convocatoria se vuelve estructuralmente tensionada, pues el desplazamiento del control hacia instancias técnicas y burocráticas tiende a favorecer la fragmentación y la permeabilidad a las presiones mercadológicas, creando el terreno para las inconsistencias entre la prescripción ética y la materialidad de la obra y del texto didáctico (Caimi, 2018).

Una tensión verticalizada surge de su discurso: al mismo tiempo que exige la eliminación de simplificaciones y distorsiones, la propia naturaleza del libro de texto implica recortes y generalizaciones. Esto revela un desfase entre lo que la convocatoria prescribe y lo que es posible realizar en la práctica, evocando el papel del Estado no solo como evaluador, sino como agente que regula y moldea las formas de producir y representar el conocimiento escolar.

Aunque la totalidad de las realidades indígenas sea inalcanzable en una obra pedagógica, es imperativo evitar patrones representacionales simplificadores que deformen culturas e historicidades en el proceso de didactización. La incidencia de estereotipos negativos compromete la promoción de una imagen socialmente positiva de estos pueblos, reforzando violencias simbólicas y narrativas etnocéntricas (Meinerz, 2019).

Esto ocurre en la medida en que narrativas homogéneas, excluyentes y etnocéntricas tienden a imponerse, reiterando la lógica de la historia única (Adichie, 2019) y produciendo, como efecto, la naturalización de la violencia inscrita en estos regímenes discursivos de representación.

En lo que se refiere a los criterios evaluativos del proyecto gráfico-editorial, optamos por un recorte analítico centrado en las directrices relativas a las ilustraciones. Preliminarmente, destacamos que la disposición

epistemológica y metodológica de las obras, tal como la delimita la convocatoria, se sustenta en la concepción curricular establecida por la BNCC: las colecciones destinadas al área de Ciencias Humanas y Sociales Aplicadas deben promover la integración de saberes procedentes de los campos de la Filosofía, Historia, Geografía y Sociología.

A partir de ello, inferimos que tal exigencia incide en la presencia y el uso de las imágenes en su condición documental y pedagógica. El énfasis en la interdisciplinariedad — comprendida, en este contexto normativo, como integración entre campos disciplinares — impone demandas a las editoriales y a los autores, derivadas tanto de los criterios evaluativos como de las orientaciones relativas a la implementación de la BNCC. De esta manera, las imágenes dejan de operar de modo documental e interpretativo y pasan a desempeñar un papel ilustrativo, en desacuerdo con las normas que orientan su utilización.

En la práctica, la convocatoria mencionada viabiliza la propuesta del Nuevo Ensino Médio, como fue conocida en el período posterior a la reforma, proyecto caracterizado por la flexibilización de la matriz curricular mediante la implementación de itinerarios formativos en consonancia con la BNCC. Se trata de un cambio profundo, negociado con organizaciones internacionales y patrocinado por el Banco Mundial, “que impone una formación más rápida e inmediata, tecnicista, sin profundización teórica y sin la obligatoriedad de ofrecer todas las áreas de conocimiento” (Afonso; Gonzalez, 2023, p. 10).

De acuerdo con el subapartado relativo a la adecuación de la estructura editorial del proyecto gráfico, se postulan algunos aspectos pertinentes para la evaluación de las ilustraciones. Son los siguientes:

2.1.7.2. En lo que se refiere específicamente a las ilustraciones, estas deben:

o. Ser adecuadas a las finalidades para las cuales fueron elaboradas. [...]

q. Contribuir a la comprensión de textos y actividades y estar distribuidas equilibradamente en la página.

r. Quando sean de carácter científico, respetar las proporciones entre los objetos o seres representados. [...]

v. Apresentar ilustrações que explorem múltiplas funções (como desenhos, figuras, gráficos, fotografias, reproduções de pinturas, mapas e tabelas) e sejam significativas no contexto da aprendizagem. [...]

y. Representar adequadamente a diversidade étnica da população brasileira, a pluralidade social e cultural do país (Brasil, 2019, p. 55, ênfasis nuestro - tradução nossa).

Al confrontar la normatividad de la convocatoria con la materialidad de la colección *Multiversos*, percibimos que la “eliminación de estereotipos” anunciada por el gobierno se realiza a través de fisuras y contradicciones estructurales en la economía visual de la obra.

Ejemplos y síntomas contundentes de esta tensión se manifiestan en el análisis conjunto de las Figuras 1 y 2, que retratan, respectivamente, a jóvenes Kalapalo en un entorno escolar con ordenadores portátiles y el ritual del Kuarup. Aunque la Guía Digital sostiene que la obra “dialoga de forma coherente” con la diversidad, el diseño de la página instituye una jerarquización de la mirada: mientras la imagen del indígena “tecnológico” ocupa un espacio reducido y lateral, la escena ritual del Kuarup está centralizada y ampliada.

Este dispositivo gráfico contribuye a fijar al indígena en una temporalidad ritualizada, en la que la innovación tecnológica es leída como un apéndice, mientras el exotismo ancestral permanece como el régimen de visibilidad dominante y autorizado para el consumo escolar.

Según Cavalcanti (2016, p. 269), el libro de texto es “hijo de muchos padres y muchas madres”, y es fabricado por una red compleja de profesionales — editores, diagramadores e investigadores iconográficos — que imprimen sus marcas bajo condicionantes de tiempo, espacio gráfico y costos editoriales. La elección e inserción de imágenes instauran una producción de sentidos en la cultura histórica escolar, donde la estética es una “construcción política de sentidos y significados” (Cavalcanti, 2016, p. 266).

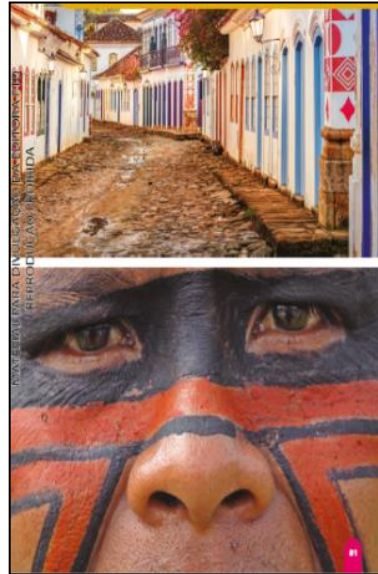
Figuras 1 y 2 – Fragmentos del Capítulo 2



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

La elección de ambas imágenes del repertorio visual de la colección no es aleatoria, pues, a nuestro juicio, sintetiza el modelo discursivo y simbólico predominante en toda la obra: el encuadramiento del ser indígena en la cultura histórica colonial, según la cual los rasgos estéticos y visuales de las identidades amerindias son seleccionados y utilizados por el mundo editorial como marcas de presentificación de un pasado colonial, a su vez, distorsionado y genérico (Coelho, 2009).

Profundizando la crítica a la supuesta neutralidad de la evaluación estatal, la Figura 3 indica lo que denominamos dispositivo pedagógico organizador de la mirada. A diferencia de lo que preconiza la convocatoria al exigir la promoción del “protagonismo social”, esta imagen opera en la clave del signo de alteridad exótica, sugiriendo un umbral interpretativo que reduce la complejidad histórica del sujeto a su visualidad biológica o cultural suspendida en el tiempo.

Figura 3 – Fragmento de la Unidad 2

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

Figura 4 – Recorte de la portada del volumen 3

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

La permanencia de un “exotismo ancestral” como régimen de visibilidad dominante en la colección *Multiversos*, a pesar de las restricciones normativas, encuentra explicación en la racionalidad editorial discutida por Oliveira y Oliveira (2014). Para ellos, el libro de texto es un artefacto de la cultura histórica cuyas condiciones materiales de producción someten su elaboración a la producción de conciencia histórica y al movimiento adquisitivo de bienes facilitadores del aprendizaje.

Así, la elección de imágenes que cristalizan al indígena en una temporalidad ritualizada responde a una racionalidad editorial de consumo, que busca el material de mayor aceptación en el mercado, priorizando el reconocimiento inmediato mediante marcas de presentificación de un pasado genérico en detrimento de la alfabetización histórico-visual. El análisis empírico de la iconografía sugiere que la colección negocia estratégicamente con la norma estatal para producir un objeto que funcione, simultáneamente, como mercancía segura para el consumo escolar e instrumento de política pública.

Esta lógica de mercado, que negocia la representación indígena entre la norma y el material, alcanza su punto culminante en la Figura 4, que aparece en la portada del Volumen 3 de la colección. Como signo inaugural, la portada funciona como vitrina simbólica que antecede y condiciona la experiencia de lectura del estudiante/lector supuesto, estabilizando sentidos sobre quién ocupa el centro de la narrativa histórica que se enseñará.

Al concentrar múltiples exigências — técnicas, pedagógicas y representacionales — en un mismo conjunto de criterios, el documento participa en el contexto de fisuras entre la prescripción normativa y su apropiación, manifestando inconsistencias en las obras evaluadas.

A su vez, al establecer restricciones explícitas e implícitas sobre contenidos y formas de representación, la convocatoria también opera mecanismos de rarefacción del discurso, seleccionando qué signos pueden circular y bajo qué condiciones. Este proceso se produce mediante la exclusión directa y la inducción de determinadas formas de enunciación consideradas legítimas.

El Anexo 5 de la convocatoria presenta criterios evaluativos y eliminatorios organizados por área de conocimiento, así como orientaciones específicas para obras didácticas. Desde el inicio, el documento enfatiza la centralidad de la BNCC, destacando el carácter obligatorio de su

incorporación en la elaboración de las obras, bajo pena de “su exclusión del PNLD 2021” (Brasil, 2019, p. 69).

En esta dirección, uno de los primeros criterios eliminatorios específicos del área de Ciencias Humanas y Sociales Aplicadas reafirma la exigencia previamente indicada respecto de la adopción de un modelo interdisciplinario, derivado de la comprensión curricular propuesta por la BNCC. Así, se establece que las obras deben “Asegurar la adquisición efectiva de las competencias generales, competencias específicas y habilidades relacionadas con el Área de Ciencias Humanas y Sociales Aplicadas, de forma integrada con las otras áreas [...]” (Brasil, 2019, p. 81).

El conjunto de estos criterios eliminatorios incide en las estrategias editoriales adoptadas por los participantes, que se ven obligados a atender una multiplicidad de exigencias, priorizando aquellas enfáticamente destacadas por la convocatoria. En consecuencia, se observa que la inserción de imágenes relacionadas con el recorte étnico-racial analizado tiende a relativizarse ante el flujo de otras demandas curriculares, metodológicas y técnicas que las editoriales deben contemplar, especialmente en el contexto de las transformaciones recientes de la Educación Secundaria brasileña.

Otra fuente documental relevante para este análisis es la Guía Digital del PNLD 2021. Puede comprenderse como instancia de ritualización de la verdad, en la medida en que hace públicos los resultados del proceso evaluativo y confiere visibilidad a las obras legitimadas por el Estado. Al presentar reseñas y justificaciones, el documento consolida enunciados autorizados acerca de la calidad de las obras, estabilizando y validando determinadas interpretaciones.

El análisis de la Guía Digital exige comprender que esta opera como una política discursiva, estableciendo límites sobre lo que está permitido pensar y distribuyendo voces consagradas en el campo del libro de texto. Como destaca Mainardes (2007), los autores de textos políticos y normativos no pueden controlar totalmente los significados de sus producciones, pues

estos son reinterpretados por profesionales que aportan sus propias historias y valores al proceso.

En el caso del PNLD, los evaluadores académicos (sujetos de la Guía) no son los mismos técnicos burocráticos (sujetos de la Convocatoria), lo que implica que la relación entre lo prescrito y el resultado posterior a la aprobación de la obra es fruto de una recontextualización. La Guía es un nuevo texto que produce sus propios regímenes de verdad, intentando acomodar las contradicciones entre la norma estatal, la materialidad editorial y la racionalidad académica.

Priorizamos el apartado de la guía que aborda la coherencia y pertinencia del enfoque teórico-metodológico de las colecciones mejor evaluadas. Este ítem, entre otros aspectos, considera el papel desempeñado por las ilustraciones en el proyecto gráfico-editorial, reconociendo su relevancia complementaria y constitutiva de las estrategias de mediación del conocimiento. Así,

Las ilustraciones de carácter científico respetan las proporciones entre los objetos o seres representados y son adecuadas a las finalidades para las cuales fueron elaboradas. Dialogan de forma coherente con los elementos textuales, profundizando la comprensión de los temas tratados y ampliando la comprensión sobre los fenómenos abordados. Exploran múltiples posibilidades de formatos y, al presentar dibujos, figuras, gráficos, fotografías, reproducciones de pinturas, mapas y tablas, contribuyen de manera significativa a la enseñanza-aprendizaje [...] (Brasil, 2021, s. p. - traducción nuestra).

La aparente coherencia entre los criterios establecidos en la convocatoria y su reafirmación en la Guía Digital sugiere la existencia de un sistema evaluativo internamente consistente. Sin embargo, cuando se confronta con la materialidad de las obras didácticas, este sistema revela fisuras que indican la presencia de una contradicción estructural: al mismo tiempo que el Estado establece parámetros normativos rigurosos, su

aplicación se muestra permeable a negociaciones, flexibilizaciones y acomodaciones.

Otro aspecto destacable en el análisis de la guía se refiere a la valoración positiva de las representaciones de la diversidad étnica de la población brasileña y de la pluralidad sociocultural del país, consideradas satisfactoriamente contempladas. Esta evaluación, sin embargo, suscita problematizaciones cuando se confronta con el análisis empírico, en la medida en que tensiona los límites entre la conformidad con los criterios formales y la calidad efectiva de las representaciones encontradas en las colecciones didácticas. “En este sentido, se observa la presencia de imágenes variadas que promueven de forma positiva, pero no siempre de manera equitativa, la imagen de las mujeres, las poblaciones negras, indígenas y las comunidades tradicionales, etc.” (Brasil, 2021, s. p.).

De este modo, el documento también afirma la ausencia de “estereotipos o prejuicios de condición socioeconómica, regional, étnico-racial, de género, de orientación sexual, de edad, de lenguaje, de discapacidad, religioso, así como de cualquier otra forma de discriminación, violencia o violación de los derechos humanos” (Brasil, 2021, s. p.). En cuanto al recorte étnico-racial, los ejemplares “promueven positivamente la imagen de afrodescendientes e indígenas, considerando su participación en diferentes trabajos, profesiones y espacios de poder, con el propósito explícito de valorar su visibilidad y protagonismo social”, de modo que destacan la participación de estos sujetos en la formación nacional de Brasil y su papel en la contemporaneidad (Brasil, 2021, s. p.).

También llama la atención la interpretación algo conservadora de las obras al evaluar la representación de las múltiples diversidades de Brasil, en la que “las obras aportan una contribución significativa a la construcción de una sociedad justa, republicana y fraterna, en la que los derechos humanos y sociales son respetados por la sociedad y garantizados por el Estado” (Brasil, 2021, s. p.).

Por consiguiente, la Guía Digital, al ratificar como “coherente” la representación de la diversidad que el análisis empírico demuestra que es estereotipada, ejemplifica el riesgo de la evaluación fragmentada señalado por Caimi (2018). Con la destitución de las universidades públicas de la coordinación de la evaluación pedagógica, el proceso se vuelve más susceptible a “flexibilizaciones de criterios en cuanto a la calidad” del material escolar en favor de demandas inmediatistas y neotecnicistas (Caimi, 2018, p. 29).

En consonancia, cuando desplazamos la mirada del plano normativo hacia los ejemplos de la materialidad de las obras didácticas, se hacen visibles tensiones que escapan a la coherencia del discurso evaluativo. Las prescripciones establecidas por la convocatoria no siempre se realizan plenamente en los materiales aprobados, situando el desfase entre la norma enunciada y sus formas concretas de apropiación.

Consideraciones finales

El presente estudio analizó las relaciones sociopolíticas y económicas establecidas entre el Estado brasileño y los agentes editoriales responsables de la producción y comercialización de colecciones didácticas. Lo que está en juego es la propia definición de lo que puede reconocerse como conocimiento escolar. Al movilizar las tensiones entre prescripción normativa, evaluativa y materialidad editorial, este estudio contribuye a problematizar el PNLD como dispositivo de producción de saberes, representaciones y jerarquías en el interior de la educación básica brasileña.

Estas evaluaciones contienen tensiones que remiten a los juegos de intereses que atraviesan el campo editorial. En determinadas circunstancias, las demandas económicas parecen sobreponerse a las directrices educativas, produciendo desplazamientos entre lo que se prescribe normativamente y aquello que se concreta en la materialidad de los libros.

Las tensiones observadas a lo largo del proceso evaluativo pueden dar lugar, así, a productos didácticos que se alejan de la proyección idealizada por los agentes públicos que conducen el PNLD. Este desfase debe interpretarse como efecto de las negociaciones establecidas en un contexto más amplio, permeado por racionalidades económicas de matriz neoliberal.

En este sentido, las contradicciones identificadas no son desviaciones puntuales, sino elementos estructurantes del propio funcionamiento del programa. El PNLD se transforma en un espacio de disputa, en el que se entrecruzan intereses pedagógicos, económicos y políticos. Es precisamente en esta zona de tensión donde se definen los contornos del libro de texto que llega a la escuela.

De esta manera, más que medir el grado de adecuación de las obras a los criterios normativos, importa comprender los procesos que producen tales adecuaciones y sus lagunas. Al situar estas dinámicas, este estudio contribuye a desplazar el análisis del plano descriptivo hacia la problematización crítica del PNLD, comprendiéndolo como un dispositivo de conformación de los saberes escolares, de las representaciones sociales y, en última instancia, de las expectativas de los propios modos de enseñar y aprender en la educación básica brasileña.

Referencias

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, Secretaria 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.

Conflictos de intereses: Los autores declaran que no existe ningún interés comercial o asociativo que represente un conflicto de intereses con respecto a este manuscrito.

Financiación: El artículo recibió financiación en forma de beca de maestría de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Contribuciones de los autores:

Autor 1 – Ideación y construcción integral del manuscrito, con énfasis en la formulación, articulación teórico-metodológica, análisis de los datos y formulación de los resultados.

Autor 2 – Coautoría, contribuyendo a la revisión del manuscrito, con orientaciones en el recorrido teórico-metodológico y en su operacionalización.

Recibido: 19 de Abril de 2026

Aceptado: 09 de Septiembre de 2026

Publicado: 02 de Octubre de 2026



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

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