

O CASO DO PNLD 2023: A TÉCNICA JURÍDICA DA OFENSIVA ANTIGÊNERO NO MATERIAL DIDÁTICO

Eixo Temático 28 - Ofensivas antigênero: atores, dinâmicas e políticas

Fernanda Vick¹

RESUMO

O presente trabalho busca demonstrar a técnica jurídica do Edital do PNLD 2023 como a mais recente estratégia da ofensiva antigênero sobre a política de educação no Brasil, com resultados que podem ser descritos como retrocesso institucional de direitos. As alterações nas regras de seleção do material didático são reduzidas em quadros analíticos que comparam editais anteriores com o atual, mostrando a combinação de efeitos jurídicos que transformou uma alteração aparentemente sutil na mais eficiente estratégia de obstrução institucional ao debate da diversidade sexual e de identidade de gênero em sala de aula. Como resultado, descrevemos a lógica jurídica por trás da estratégia, demonstrando o argumento dogmático da discricionariedade administrativa, cuja utilidade seria tentar blindar a investida do controle judicial.

Palavras-chave: Edital PNLD 2023; ofensiva antigênero; técnica jurídica; retrocesso.

INTRODUÇÃO

A força do discurso jurídico como estratégia de disputa cultural mais ampla se sustenta essencialmente na plausibilidade do seu argumento técnico para determinar relações e dinâmicas de poder, técnica que segue produzido efeitos até que seja submetido a teste de autoridade que, em última instância, é dada pelo poder judiciário.

Foi claramente com base nesta ideia elementar sobre o efeito da técnica jurídica sobre as relações sociais em geral – e seu imenso poder político - que o idealizador do movimento reacionário conhecido como “Escola sem Partido”, o advogado Miguel Nagib, passou a intervir na disputa cultural sobre o ensino de gênero e diversidade sexual, a saber, inserindo uma narrativa jurídica na relação entre familiares de alunos e professores para fazer avançar a agenda de censura ao debate de gênero nas escolas.

¹ Doutoranda e Mestra no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Departamento de Direito do Estado. Contato: fvick@usp.br.

Embora a qualidade técnica dos seus principais argumentos fosse duvidosa em um debate estritamente jurídico desde o seu nascedouro, sua estratégia foi indubitavelmente eficiente para acender a disputa cultural: ao imbuir pais e mães de alunos de um suposto poder jurídico para contestar conteúdo de aula, material didático e projeto pedagógico, o argumento foi capaz de induzir ampla litigiosidade jurídica na sala de aula Brasil afora, produzindo uma fenda social profunda com base na desconfiança sobre o professor, a escola e o ensino.

Essa técnica, contudo, foi reprovada no teste de autoridade em diversos julgados produzidos pelo STF em 2020: os argumentos do “direito dos pais” e do “dano moral” no processo do ensino, em que se sustentava a disseminada “notificação extrajudicial” que passou a ameaçar a rotina escolar dos professores, foram juridicamente derrubados quando as leis antigênero e as leis do EsP foram julgadas inconstitucionais em decisões majoritariamente unânimes. Embora o estrago social estivesse feito, o EsP perdera seu principal sustento político: a plausibilidade da sua técnica jurídica.

Mas, quando da “extinção judicial”² das teses jurídicas do referido movimento reacionário, a ofensiva antigênero já havia entrado firmemente na burocracia das políticas públicas educacionais, após o mandato presidencial que se iniciou em 2018. E uma de suas investidas chama a atenção pela sutileza de sua técnica, o que a faz relevante para este trabalho: a publicação dos editais do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD 2023 (FNDE, 2021).

O edital nº 1/2021 CGPLI PNLD 2023 estabeleceu regras do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), inscrição e avaliação de obras didáticas, literárias e pedagógicas dos anos iniciais do ensino fundamental (1º a 5º), tendo sido publicado em 11 de fevereiro de 2021, com o primeiro período para inscrição de obras entre 09 e 17/08/2021.

Essa política é promovida pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) há quase duas décadas, tendo sido criada pelo decreto n. 91.542, de 1985. Desde o PNLD de 2007 (FNDE, 2014), a técnica jurídica dos instrumentos de convocação era, basicamente, a inserção de **cláusulas eliminatórias em relação à obra didática**, buscando estabelecer padrões mínimos para descartar obras discriminatórias ou que apresentem estereótipos e preconceitos de todo tipo (condição

² Em trabalho conjunto anterior (Ximenes; Vick; 2020), chamamos de “extinção judicial” do EsP o efeito do conjunto de julgados unânimes produzidos pelo STF em 2020, quando apreciou as leis municipais antigênero e a Lei Estadual de Alagoas nº 7.800, de 2016, declarando-as inconstitucionais. Na mesma oportunidade, explicitamos as principais teses jurídicas firmadas pelo STF nesses julgados, que reconheceram diversos desdobramentos específicos da liberdade de ensinar e do direito de aprender no tocante à posição do professor, dos alunos e dos familiares deste.

socioeconômica, regional, étnico, racial, de gênero, de orientação sexual, de idade, de linguagem, religioso, de condição de deficiência), assim como qualquer outra forma de discriminação ou de violação de direitos humanos.

Neste sentido, a técnica jurídica anterior permitia ao corpo de profissionais que compõem as bancas de análise a adotar parâmetros para retirar do programa materiais que versassem preconceitos muito elementares, sustentando padrões civilizatórios mínimos e ampla pluralidade de métodos, sem permitir operar seleção com base em preferências.

Edital do PNLD 2023 **operou uma inversão da técnica** de avaliação de obras do programa e o principal efeito prático foi abrir amplamente a discricionariedade dos administradores para tornar inoperante a técnica jurídica que tutela finalidades antidiscriminatórias na escolha do material didático, no que implica retrocesso quanto ao padrão de proteção social já estabelecido.

A técnica do retrocesso do PNLD 2023 foi dupla: (1) **transformou antigos critérios eliminatórios em critérios de avaliação de qualidade e adequação pedagógica**, o que parece sutil, mas juridicamente significa que o critério de exclusão deixou de ser objetivo para se tornar um critério de apreciação discricionária, permitindo que obras antes poderiam ser cabalmente excluídas permaneçam no acervo a ser avaliado qualitativamente; (2) **substituição do conteúdo dos antigos critérios eliminatórios por critérios de conformidade generalizantes**, cujo efeito jurídico imediato foi apagar diferenças e desigualdades em nome de uma visão homogeneizante a ocupar o material didático, como forma de não abordar diversos dos conflitos sociais que compõem a formação social do Brasil.

Quanto ao debate de gênero, pode-se observar que a **supressão dos critérios de eliminação não apenas apagou as diferenças entre homens e mulheres** nos termos de um debate crítico sobre desigualdade e violências às quais as mulheres são submetidas, como **simplesmente excluiu qualquer referência à diversidade sexual e de identidade de gênero**.

METODOLOGIA (OU MATERIAIS E MÉTODOS)

A metodologia utilizada nesta apresentação do tema se vale da comparação documental dos Editais anteriores do PNLD com o edital de 2023, com a sua esquematização em quadros analíticos, em que se especificam por cores as alterações de texto ao longo do

tempo, evidenciando a mudança abrupta no edital recente no tocante à temática de gênero e diversidade sexual.

A escolha dos editais (2010, 2011, 2019 (FNDE), 2023) não é aleatória, mas se refere ao ciclo que se estabelece no PNLD para as diversas modalidades e níveis relativos aos livros didáticos, sendo estes editais os que abordaram as temáticas de gênero, identidade de gênero e diversidade sexual regularmente até 2019, para que sejam comparado com o atual.

Em seguida, aplicando-se análise técnico-jurídica sobre os efeitos dessas alterações para o processo decisório do PNLD, que deve levar milhares de livros à sala de aula, apresenta-se o resultado prático desta técnica em duas dimensões:

- a) quanto à liberdade decisória que a técnica confere aos agentes públicos envolvidos no processo de escolha;
- b) quanto ao efeito da técnica de ampliação de discricionariedade sobre o conteúdo de direito material, mostrando o viés da “técnica”, como é possível depreender da lógica de aplicação do direito que o objetivo é o de promover a agenda antigênero.

Estas escolhas de método se baseiam na abordagem Direito e Políticas Públicas, que tem buscado comunicar o repertório jurídico na intersecção com as diversas disciplinas e campos que compõe o estudo das Políticas Públicas (BUCCI, 2013; COUTINHO, 2013) com vistas a compreender a associação entre a sua técnica e a produção de efeitos concretos sobre as dinâmicas sociais e as relações de poder.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como resultado, propõe-se observar de forma analítica como o edital do PNLD 2023, no tocante a gênero, identidade de gênero e diversidade sexual:

- a) **Suprimiu o critério geral de exclusão** de obras que “veiculassem estereótipos e preconceitos de condição de gênero e de orientação sexual”, o que permite aos profissionais manter obras desta natureza no acervo a ser alvo de “análise de qualidade”; destaque-se que esse critério eliminatório é dos mais elementares e gerais, estando presente desde os primeiros editais;

- b) **Suprimiu o critério geral de exclusão** de obras que “**fizessem doutrinação religiosa**, política e/ou ideológica, desrespeitando o caráter laico e autônomo do ensino público”, o que permite aos profissionais manter obras desta natureza no acervo a ser alvo de “análise de qualidade”;
- c) **Suprimiu o critério de exclusão** de obras que “**promovessem negativamente a imagem da mulher**”, o que permite aos profissionais manter obras desta natureza no acervo a ser alvo de “análise de qualidade”;
- d) **Suprimiu o critério de exclusão** de obras que **abordassem a temática de gênero segundo uma perspectiva sexista não igualitária**, o que permite aos profissionais manter obras desta natureza no acervo a ser alvo de “análise de qualidade”; por exemplo, obras que apresentem uma normalização de “funções ou papéis próprias de gênero” não seriam mais excluídas, seriam debatidas sobre sua qualidade pedagógica;
- e) **Suprimiu o critério de exclusão** de obras que **abordassem a temática de gênero segundo uma perspectiva sexista que marginaliza ou não aborda a condição homoafetiva ou a trans**, o que permite aos profissionais manter obras desta natureza no acervo a ser alvo de “análise de qualidade”, apagando todo o debate acerca da população LGBTQIA+;
- f) **Promoveu a generalização entre homens e mulheres**, permitindo seleção de obras que evitam abordar essas relações pela desigualdade e violência estruturante que acomete mais a mulher do que ao homem;
- g) **Promoveu a generalização entre homens e mulheres** de forma a excluir cabalmente qualquer referência à população LGBTQIA+;
- h) Inseriu como critério de avaliação pedagógica a **valorização do sentimento religioso** e o respeito à **liberdade de consciência**, religiosa e política dos alunos e de suas famílias, o que não apenas revela uma **agenda de preferências** como justifica a motivação **supressão dos critérios eliminatórios mais antigos desta política**, que permitiam excluir obras que veiculassem **estereótipos e preconceitos de gênero, de orientação sexual, religioso**.

A principal reflexão que esta mudança no PNLD pode fazer avançar sobre as estratégias de dominação simbólica e cultural versa sobre a força política da técnica jurídica como instrumento de normalização de relações, antes mesmo de ela se consolidar em um processo contraditório sobre a validade do seu argumento. Os efeitos da adoção dessas estratégias para os conflitos independem do seu acerto ou segurança técnica, mas do que efetivamente causam nas dinâmicas e nas relações de poder enquanto persistem no mundo. Veja-se que, neste caso:

- a) na seara administrativa, essa ampla discricionariedade concedida aos agentes que decidem pelo Edital do PNLD permite realizar o procedimento de seleção com esses graves retrocessos sem maiores problemas para as autoridades decisórias. Milhões de livros com apagamento de questões de gênero, de diversidade sexual e de identidade de gênero serão feitos referência didática em sala de aula e isso é a política pública em concreto, produzindo efeitos importantes de dominação simbólica na formação dos alunos. Apesar de todos estes procedimentos serem submetidos a consultorias jurídicas antes de serem publicados, a manobra técnica do Edital permite sustentar a legalidade formal do rito, pois a maioria dos critérios protetores de direitos humanos permanecem no edital como palavras soltas, embora não mais como critérios objetivos de exclusão, o que – grosso modo -, permite que todas as obras permaneçam no acervo das obras e o repertório do ensino em sala de aula, ainda que tragam ofensas diretas a existências de grupos ou o seu apagamento; o argumento jurídico por baixo dessa escolha não é submetido a teste de autoridade algum enquanto corre o processo administrativo sem embaraço, pois é fundamento de decidir das autoridades envolvidas no processo decisório, que tem autoridade e legitimidade para gestá-lo e dar-lhe plena aplicação, com o que confere essa aparência de normalidade, juridicidade e neutralidade a uma verdadeira agenda ideológica de ataque a direitos;
- b) na seara judicial, observa-se a tradição administrativista sobre os argumentos das políticas públicas é ainda muito forte e determinante; na ação civil pública movida contra o edital do PNDL 2023 (TRF1, 2021), não se concedeu tutela de urgência para corrigir os vícios do edital porque não se reconheceu ofensas a direitos basicamente porque as escolhas da gestão foram tomadas como legítimas, como seu campo de discricionariedade natural. Vale a pena reproduzir o argumento judicial que toma o

argumento do administrador como legítimo, *a priori*: “ainda que passíveis de controle judicial, os critérios sugeridos pela autora, como necessários e imprescindíveis ao edital, oscilam entre a subjetividade e a **discricionariedade do administrador** que, na análise das propostas, **irá identificar aquilo que se adequa ou não à Constituição e às leis**”.

REFERÊNCIAS

BUCCI, M.P.D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 1.ed. Saraiva, 2013.

COUTINHO, D. R. **O direito nas políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo. A política pública como campo multidisciplinar. 1.ed. São Paulo: Unesp, 2013.

FNDE (2021). **Edital PNLD 2023**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro/item/14094-edital-pnld-2023>. Acesso em 31 jul 2022.

_____. **Editais PNLD**. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro>, acessado em 31 de julho de 2022

_____. (2014). **Editais anteriores**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programaslivro/item/3014-editais-antiores>. Acesso em 31 jul 2022.

XIMENES, S.; VICK, F. **A extinção judicial do “Escola sem Partido”**. Le Monde Diplomatique Brasil. Edição 156, julho 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-extincao-judicial-do-escola-sem-partido/>. Acesso em 31 jul 2022.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. (2021). **Ação civil pública nº 1053865-03.2021.4.01.3400**. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=357ac1463f45f95471759feff0d758fd89385aec9e9e973c>. Acesso em 31 jul 2022.