A constitucionalização da vida cotidiana: igualdade, não discriminação e formação cidadã no PNLD 2015 – Ensaio I

João Quaresma
João Paulo Araújo

Resumo

Este artigo examina como os compromissos constitucionais de igualdade e não discriminação se convertem em critérios administrativos de avaliação no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) 2015, com ênfase nas relações de gênero e na formação cidadã no componente de História. Por meio de análise jurídico-documental, confrontam-se a Constituição Federal, o Decreto nº 7.084/2010, o Edital de Convocação nº 01/2013 – CGPLI e a ficha de avaliação de História reproduzida no Guia de Livros Didáticos, reconstruindo-se seus fundamentos normativos e jurisprudenciais. Emprega-se a constelação jurídica como recurso heurístico para representar vínculos de remissão, fundamentação jurídica, especificação e convergência. Categorias da Análise de Discurso Crítica auxiliam a descrever mudanças de endereçamento e função entre documentos. O decreto preserva a exigência ética em cláusula aberta; o edital a especifica em proibições eliminatórias com fatores de discriminação nomeados; e a ficha formula exigências de promoção positiva, como a visibilidade das mulheres. A explicitação, contudo, é desigual: a temática étnico-racial recebe referências normativas específicas, inclusive nos critérios de História, enquanto os fundamentos relativos a gênero e orientação sexual exigem maior reconstrução interpretativa. A identidade de gênero, ausente da lista de preconceitos vedados pelo edital, é contemplada nas diretrizes curriculares às quais ele remete. Conclui-se que a menor explicitação não implica menor força jurídica da proteção, embora possa ampliar o trabalho interpretativo de quem produz e avalia as obras.

Palavras-chave: constitucionalização da vida cotidiana; igualdade e não discriminação; formação cidadã; relações de gênero; PNLD 2015.

Abstract

This article examines how constitutional commitments to equality and non-discrimination are translated into administrative evaluation criteria in Brazil's 2015 National Textbook Program (Programa Nacional do Livro Didático – PNLD), focusing on gender relations and citizenship education in History

as a curricular component. Through legal and documentary analysis, it compares the Federal Constitution, Decree No. 7,084/2010, Call for Submissions No. 01/2013 – CGPLI, and the History evaluation form reproduced in the Textbook Guide (Guia de Livros Didáticos), reconstructing their foundations in legislation, regulations, and case law. The notion of a legal constellation serves as a heuristic device for representing relationships of cross-reference, legal grounding, specification, and convergence. Categories from Critical Discourse Analysis help describe shifts in intended audience and function across documents. The decree retains the ethical requirement in an open-ended clause; the call specifies prohibited forms of discrimination whose presence constitutes grounds for disqualification; and the evaluation form establishes requirements to actively promote equality, such as ensuring women's visibility. The degree of explicitness, however, varies: ethnic and racial issues receive specific references to applicable legal provisions, including in the History criteria, whereas the legal foundations concerning gender and sexual orientation require more extensive interpretive reconstruction. Gender identity, absent from the call's list of prohibited forms of prejudice, is addressed in the curriculum guidelines to which it refers. The article concludes that less explicit wording does not imply weaker legal protection, although it may increase the interpretive work required of those who produce and evaluate textbooks.

Keywords: constitutionalization of everyday life; equality and non-discrimination; citizenship education; gender relations; PNLD 2015.

1. Introdução

Neste artigo, opera-se uma análise no campo do Direito Constitucional que deriva de um esforço reflexivo em retrospectiva. Trata-se da retomada da dissertação de mestrado do primeiro autor, defendida há dez anos, na qual se procurou compreender de que modo a diretriz da formação cidadã se materializava no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e como poderia contribuir para o respeito à diversidade de gênero em livros de História do ensino médio (Quaresma, 2016). A pesquisa foi realizada em um campo interdisciplinar, no entremundo entre políticas públicas, desenvolvimento e análise de representações, em diálogo com a Análise de Discurso Crítica (ADC), em sua vertente brasiliense (Quaresma, 2016, p. 12). Os direitos humanos já orientavam a investigação, mas a análise jurídica permaneceu incidental.

Passada essa década, a pergunta que se faz diz respeito à dinâmica constitucional das exigências que os livros deveriam cumprir: como os compromissos de igualdade e não discriminação se tornam critérios administrativos de avaliação no PNLD 2015? Entre o texto constitucional e a ficha utilizada pelas equipes avaliadoras há leis, tratados, resoluções, um decreto, um edital e um guia. Cada um desses

textos possui estatuto, destinatárias(os) e funções diferentes, compondo a teia de relações que constitui o objeto deste ensaio. As questões de gênero funcionam como marco privilegiado da reflexão, sobretudo no que tange ao lugar ocupado pelas mulheres, ou a elas relegado.

O argumento é o de que a especificação desses compromissos não se distribui de modo uniforme nos instrumentos de uma mesma política. Para as relações étnico-raciais, o edital nomeia o fator de discriminação e as leis e os atos que lhe servem de fundamento, inclusive nos critérios de História. Para gênero e orientação sexual, as categorias figuram na lista de preconceitos vedados, mas os fundamentos precisam ser reconstruídos por meio das remissões à Constituição e às diretrizes curriculares, além de normas que vinculam a Administração sem serem individualmente citadas. A identidade de gênero não figura naquela lista, embora seja nomeada nas diretrizes curriculares às quais o edital remete. Essa assimetria de explicitação é examinada ao longo do ensaio, sem que dela se deduza, por si só, uma diferença na força jurídica da proteção.

A análise jurídico-documental concentra-se na Constituição Federal (Brasil, 1988), no Decreto nº 7.084/2010, vigente no ciclo examinado (Brasil, 2010), no Edital de Convocação nº 01/2013 – Coordenação-Geral dos Programas do Livro (CGPLI), especialmente seu Anexo III (Brasil, 2013), e na ficha de avaliação de História reproduzida no Guia de Livros Didáticos (Brasil, 2014). O procedimento tem dois movimentos. No primeiro, cada documento é situado tendo em vista quem o emite, a quem se dirige e qual função cumpre. No segundo, disposições e exigências determinadas são confrontadas entre si e com seus fundamentos, classificando-se os vínculos identificados como remissão, fundamentação jurídica, especificação ou convergência. A classificação é interpretativa e o ensaio indica as passagens em que se apoia.

Para reconstruir os fundamentos, são examinados a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), duas convenções internacionais sobre os direitos das mulheres, a Lei Maria da Penha, duas resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) de 2012 e o julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 132. A seleção considera a pertinência desses instrumentos para as exigências examinadas, e não apenas sua menção pelo edital. Foram considerados os textos vigentes à época de sua formulação e os documentos do próprio ciclo. O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), as decisões posteriores do Supremo Tribunal Federal (STF) e o Decreto nº 9.099/2017 são mobilizados apenas para contextualização.

Incorporam-se à análise categorias da ADC proposta por Fairclough (2003): os “gêneros de governança”, voltados à regulação e à gestão de práticas sociais; as “cadeias de gêneros”, pelas quais textos de tipos diferentes se encadeiam; e a recontextualização, entendida como a apropriação de

elementos de uma prática por outra, segundo os propósitos desta. Não se ambiciona produzir uma análise de discurso completa. Essas categorias ajudam a descrever mudanças de endereçamento, de formulação e de função entre documentos, preservando o exame jurídico da competência, da hierarquia e da incidência normativa. Convém uma advertência de vocabulário: "gênero" é empregado tanto como categoria relativa às relações sociais quanto como categoria de análise discursiva. Neste último sentido, virá acompanhado de seu complemento: gênero de governança, cadeia de gêneros ou gênero textual.

Como recurso heurístico para trazer inteligibilidade a esse arcabouço, propomos a noção de constelação jurídica, uma representação das relações entre documentos, tendo a Constituição como referência central. Busca-se, assim, examinar vínculos que não se reduzem a uma sequência de derivação, conforme se detalha na seção 3. A imagem serve à agenda de pesquisa que denominamos constitucionalização da vida cotidiana, caudatária da constitucionalização do Direito (Barroso, 2005; Silva, 2005). Procura-se acompanhar os modos pelos quais compromissos constitucionais se concretizam em dimensões ordinárias da vida, considerando as tensões e os limites desse percurso.

A fim de preservar o escopo pretendido neste primeiro ensaio, o alcance analítico permanece institucional e documental. Não foram analisadas as fichas preenchidas, os pareceres de avaliação ou os registros das decisões sobre as obras, tampouco a recepção dos livros em sala de aula. As interpretações jurídicas dos quesitos publicados distinguem-se, por isso, das hipóteses sobre sua aplicação efetiva. Como apenas a ficha de História é considerada, as observações sobre a operacionalização se restringem a esse componente, embora alguns critérios específicos de outras disciplinas sejam cotejados no edital.

Esta incursão conta com aportes de pesquisadoras(es) que examinaram gênero, políticas educacionais e livros didáticos. Vianna e Unbehaum (2004) acompanharam a assimilação irregular do gênero às políticas públicas de educação entre 1988 e 2002. Rosemberg, Moura e Silva (2009) reconstituíram a formação da agenda de combate ao sexismo nos livros didáticos e discutiram as tensões de sua implementação. Mendes e Jesus (2018, p. 693) analisaram precisamente os guias do PNLD 2015 de História e de Língua Portuguesa, identificando o tratamento secundário das mulheres
e o silenciamento de outras manifestações de gênero. O fator distintivo deste ensaio é a reconstrução das relações jurídicas que sustentam as exigências de formação cidadã, de modo situado no PNLD 2015 e no componente de História.

Na elaboração do ensaio, foram utilizados recursos de Inteligência Artificial Generativa, especificamente o ChatGPT (OpenAI) e o Claude (Anthropic), em atividades de revisão léxico-gramatical, exame da consistência argumentativa, construção e revisão de categorias analíticas e identificação de possíveis lacunas bibliográficas. As sugestões foram submetidas à apreciação crítica dos autores, a quem couberam as decisões metodológicas e interpretativas, a seleção e a verificação das fontes efetivamente utilizadas e a revisão do texto final. Os autores assumem integral responsabilidade

pelo conteúdo publicado, pela exatidão das informações e pela adequação das referências.

Na próxima seção, são examinados os fundamentos constitucionais da igualdade, da não discriminação e da formação cidadã. Na seção 3, apresenta-se a constelação jurídica como recurso heurístico e aplica-se a tipologia ao decreto, ao edital e à ficha de avaliação de História. Na seção 4, são reunidos os resultados e os limites do ensaio.

2. Igualdade, não discriminação e formação cidadã na ordem constitucional brasileira

2.1 Direitos fundamentais e força normativa

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe os direitos fundamentais antes da organização do Estado e atribui aplicabilidade imediata às normas que os definem (art. 5º, § 1º). Além disso, protege contra emendas tendentes a abolir os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV), garantia que parte expressiva da doutrina estende aos demais direitos fundamentais (Sarlet, 2012). A igualdade possui conteúdo normativo e força vinculante sobre a legislação, a administração e a jurisdição (Hesse, 1991; Sarlet, 2012). À dimensão objetiva dos direitos fundamentais associam-se deveres estatais de proteção e de promoção, além dos de abstenção (Sarlet, 2012). Essa dimensão permite compreender o PNLD como *lócus* de concretização de compromissos constitucionais: quando o Estado adquire, avalia e distribui materiais didáticos, sua conduta está submetida às exigências impostas ao exercício do poder público.

Essa incidência sobre o poder público está na base do que se convencionou chamar constitucionalização do Direito, entendida como a irradiação dos conteúdos constitucionais sobre o ordenamento e sobre a atuação dos três Poderes (Barroso, 2005). Silva (2005) examina essa irradiação pelo ângulo dos efeitos dos direitos fundamentais nas relações entre particulares e discute os diferentes modelos pelos quais ela pode se produzir. Não se pressupõe aqui que a concretização seja automática, uniforme ou necessariamente progressiva. Sua formulação em uma política pública depende de escolhas institucionais e de disputas, podendo ganhar maior determinação em um tema e permanecer genérica em outro. Um estudo documental situado permite observar parte dessas escolhas.

2.2 Igualdade e não discriminação

A igualdade aparece em diferentes disposições constitucionais. Afirma-se que todos são iguais "sem distinção de qualquer natureza" e que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações (art. 5º, caput e I). Entre os objetivos fundamentais da República, estabelecem-se a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade "e quaisquer outras formas de discriminação" (art. 3º, III e IV), prevendo-se ainda que a lei punirá a

discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, XLI).

Essas ocorrências correspondem a dimensões que a teoria distingue e que interessam diretamente à atuação estatal na educação. Tradicionalmente, a doutrina distingue a igualdade formal, que proíbe tratamentos arbitrariamente desiguais, da igualdade material, que requer o enfrentamento de desigualdades de fato e pode justificar medidas diferenciadas, desde que haja correlação lógica entre o fator de diferenciação e o tratamento conferido (Mello, 1993; Piovesan, 2005). A essa articulação acrescenta-se a dimensão do reconhecimento, que exige que identidades e experiências historicamente desvalorizadas não sejam apagadas ou estigmatizadas (Piovesan, 2005). Para Fraser (2006), as injustiças de reconhecimento enraízam-se em padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, o que as torna particularmente pertinentes para um objeto como o livro didático, cuja matéria é, em boa parte, a representação. No campo especificamente educacional, Cury (2002) formula essa tensão como o duplo direito à igualdade e à diferença, de modo que o acesso comum ao conhecimento não pode significar a imposição de um padrão único de sujeito.

A distinção entre discriminação direta e indireta também interessa à avaliação dos livros. A primeira envolve tratamento desfavorável em razão de um fator protegido; a segunda pode resultar de práticas ou critérios aparentemente neutros que produzem efeitos desproporcionalmente desfavoráveis sobre determinados grupos (Rios, 2008). Uma obra de História pode não conter enunciados abertamente preconceituosos e, ainda assim, adotar uma seleção de acontecimentos que reduza a participação das mulheres a determinados lugares sociais. A caracterização jurídica
desse efeito como discriminação indireta exigiria o exame dos critérios de seleção, de seus efeitos e de sua justificação, ultrapassando o escopo deste ensaio. A ponderação sinaliza a complexidade de avaliar igualdade e não discriminação em uma obra didática.

Outra ponderação refere-se à distinção entre proibição de discriminar e obrigação de promover a igualdade (Rios, 2008; Piovesan, 2005). Esta última pode assumir diferentes formas, entre as quais as ações afirmativas. A distinção não estabelece hierarquia entre os dois tipos de dever, que podem ser igualmente vinculantes. Ela ganha relevo no recorte deste ensaio porque permite examinar separadamente as vedações e as ações positivas formuladas nos instrumentos do PNLD.

Para as mulheres, há texto constitucional expresso (arts. 5º, I, e 226, §§ 5º e 8º)[1], assim como já existiam instrumentos internacionais anteriores ao edital do PNLD 2015. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), incorporada ao ordenamento pátrio no Decreto 4.377/2002, prevê, em seu art. 10, “c”, a eliminação de conceitos estereotipados dos papéis masculino e feminino no ensino, inclusive mediante a modificação de livros e programas escolares (Brasil, 2002). A previsão refere-se diretamente ao objeto deste estudo. Na mesma linha, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher

(Convenção de Belém do Pará), Decreto n.º 1.973/1996, prevê, em seu art. 8º, "b", programas educacionais destinados a modificar padrões socioculturais que legitimem a violência contra a mulher (Brasil, 1996a).

Nesses tratados, a educação é prevista como meio de mudança dos padrões socioculturais, ainda que se possa dizer que a discussão se mantenha no plano da igualdade. O ordenamento brasileiro reconhece direitos decorrentes de tratados internacionais (art. 5º, § 2º), fixando competências a esse respeito para o Congresso Nacional e para a Presidência da República (arts. 49, I, e 84, VIII)[2]. Os tratados de direitos humanos incorporados sem o rito do § 3º do art. 5º da CF/88 ocupam posição supralegal, via Emenda 45/2004, segundo orientação firmada pelo STF no Recurso Extraordinário nº 466.343 (BRASIL, 2008). Além disso, esses instrumentos conservam trajetórias próprias, anteriores ou posteriores à Constituição de 1988. A Lei Maria da Penha, por sua vez, desenvolve o dever de coibir a violência no âmbito das relações familiares, previsto no art. 226, § 8º, e também prevê programas educacionais com perspectiva de gênero e destaque curricular para a

[1] Art. 5º, I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; art. 266, §5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher, e §8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (Brasil, 1988).

[2] A trajetória da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher é anterior a 1988. Promulgada com reservas em 1984, teve o texto integral promulgado pelo Decreto nº 4.377/2002, que revogou o decreto anterior (Brasil, 2002). A Convenção de Belém do Pará, por sua vez, foi promulgada em 1996 (Brasil, 1996a).

equidade e para o problema da violência doméstica e familiar contra a mulher (Brasil, 2006, art. 8º, VIII e IX).

Se a igualdade entre mulheres e homens encontra texto constitucional expresso, a orientação sexual não é nomeada no art. 3º, IV. Em 2013, sua proteção decorria da leitura das cláusulas gerais de igualdade e de não discriminação, que havia recebido do STF, em 5 de maio de 2011, uma formulação de grande alcance. No julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.277 e da ADPF nº 132, o Tribunal reconheceu a união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, com as mesmas regras e consequências da união estável heteroafetiva. A ementa afirma que a proibição de discriminação em razão do sexo alcança tanto a dicotomia homem/mulher quanto a orientação sexual, à luz do art. 3º, IV, e registra divergências de fundamentação entre ministros que acompanharam o resultado (Brasil, 2011a, 2011b). A decisão tratava de direito de família, e não de currículo. É preciso distinguir o alcance vinculante do que foi decidido da possibilidade de mobilizar esses fundamentos constitucionais na interpretação de outras matérias, sem atribuir ao STF a fixação de critérios curriculares.

Quanto à identidade de gênero, tem-se uma trajetória documental igualmente específica. Antes do edital do PNLD 2015, a expressão já circulava em instrumentos federais de política pública, com destaque para o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), aprovado pelo Decreto nº

7.037/2009. Em sua Diretriz 8 (Eixo Orientador III), a ação programática l do objetivo estratégico III exige, em todos os projetos financiados pelo Governo Federal, estratégias de não discriminação de crianças e adolescentes em razão, entre outros fatores, de orientação sexual e identidade de gênero (Brasil, 2009). O PNDH-3 é mobilizado apenas como contexto histórico. Sua menção serve para indicar que a expressão já fazia parte do vocabulário das políticas federais quando foram editadas as diretrizes curriculares de 2012, nas quais ela já aparece.

Decisões posteriores do STF ajudam a situar a trajetória do tema, mas não são utilizadas para reconstruir os parâmetros vigentes em 2013. Na referida ADI nº 4.275, julgada em 2018, o Tribunal afirmou que o direito à igualdade sem discriminações abrange a identidade ou expressão de gênero (Brasil, 2018). Em 2019, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26 e o MI nº 4.733 reconheceram a mora do Congresso Nacional na criminalização da homofobia e da transfobia e determinaram o enquadramento dessas condutas na legislação antirracismo até a edição de lei específica (Brasil, 2019a, 2019b). Em 2020, a ADPF nº 457 declarou inconstitucional lei de município goiano que vedava conteúdos escolares associados à chamada "ideologia de gênero", por vício de competência e por afronta à liberdade de ensinar e ao pluralismo de ideias (Brasil, 2020). Esses julgamentos não poderiam orientar a avaliação realizada no ciclo examinado. Sua menção evidencia a necessidade de considerar as temporalidades dos documentos.

2.3 Educação para a cidadania, liberdades e pluralismo

No texto constitucional, a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, voltada ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho (art. 205). O ensino deve ser ministrado com base, entre outros princípios, na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber e no pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (art. 206, II e III). O dever do Estado inclui, ainda, o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar (art. 208, VII, na redação da Emenda Constitucional nº 59/2009). Essa lógica é retomada pela LDB, em suas finalidades e princípios, que acrescentam o respeito à liberdade e o apreço à tolerância (Brasil, 1996b, arts. 2º e 3º).

Nesse conjunto de dispositivos, a formação para a cidadania se espraia pelo processo educativo, e a igualdade incide tanto nas condições de acesso e permanência quanto no conteúdo da formação escolar. É legítimo esperar que esse conteúdo contemple a igualdade formal e a material. Em uma ordem jurídica que proíbe expressamente a discriminação e orienta a educação para a cidadania, os materiais custeados pelo Estado também devem observar esses compromissos. As exigências antidiscriminatórias dirigidas aos livros didáticos encontram, assim, fundamento na leitura conjunta dos arts. 3º, 5º e 205, além das normas infraconstitucionais.

A liberdade de expressão intelectual e de comunicação (arts. 5º, IX, e 220), a liberdade de ensinar e o pluralismo pedagógico (art. 206, II e III) precisam ser considerados nessa leitura. Quando o Estado seleciona livros didáticos segundo padrões de qualidade e exigências antidiscriminatórias, a não aprovação no PNLD não equivale à proibição de circulação da obra. Essa diferença não afasta o dever de fundamentar a avaliação e de respeitar o pluralismo. A reprodução de estereótipos deve ser identificada e justificada na decisão, admitindo-se sua contestação por recurso administrativo (Brasil, 2010, art. 20, § 3º). A estrutura do programa oferece, portanto, procedimentos para o tratamento dessas tensões.

2.4 Políticas públicas e concretização administrativa

Documentos administrativos podem ser lidos como formas de concretização constitucional. Na formulação de Bucci (2006), a política pública é um programa de ação governamental que resulta de processos juridicamente regulados e coordena os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Essa compreensão permite examinar a concretização de direitos por meio da organização jurídica da ação governamental.

Seguindo essa perspectiva, o PNLD, uma política capilarizada ao longo do território nacional, constitui um campo pertinente para análise jurídica. A cadeia textual aqui examinada compreende o Decreto nº 7.084/2010, que disciplinava o programa à época; o Edital de Convocação nº 01/2013 – CGPLI, que estabelece exigências para as casas editoriais e critérios para as equipes avaliadoras; a ficha de História, utilizada na avaliação; e o Guia de Livros Didáticos (Brasil, 2014), destinado ao corpo docente que escolhe as obras aprovadas. Esses instrumentos são examinados a partir do entendimento de que a interpretação constitucional não é monopólio dos tribunais, mas atividade também exercida por órgãos e agentes que vivem a norma (Häberle, 1997). Esse entendimento não dispensa a identificação da competência de cada agente: quem interpreta a Constituição ao redigir um edital o faz nos limites das atribuições que exerce.

Essa concretização não altera formalmente o texto constitucional. Ao nomear, no edital, a orientação sexual entre os fatores de discriminação vedados, a Administração especifica, com objeto e procedimento determinados, o alcance que atribui a uma cláusula constitucional aberta. Opera-se aí uma densificação, no sentido empregado por Canotilho (2003) ao tratar da concretização de regras e princípios constitucionais: o preenchimento e a precisão do espaço normativo de um preceito aberto para sua aplicação a situações concretas. A análise dessa especificação exige considerar a competência, a compatibilidade constitucional e a hierarquia normativa, aspectos retomados a seguir.

3. A constelação jurídica da formação cidadã no PNLD 2015

3.1 A constelação como recurso heurístico

Emprega-se a imagem de constelação jurídica como recurso heurístico para representar os vínculos entre os documentos examinados. A Constituição permanece como referência central em razão de sua posição no ordenamento, mas os demais textos não se organizam em uma sequência única de derivação. Um critério de avaliação pode relacionar-se simultaneamente com diferentes normas, por razões distintas.

O uso da imagem não é inédito: Walter Benjamin (2011), no prólogo de *Origem do drama trágico alemão*, recorre à constelação para pensar a inteligibilidade dos fenômenos por meio da configuração em que são dispostos. Partilhamos com Benjamin apenas essa ideia de inteligibilidade pela configuração. No campo do Direito, a imagem pode se aproximar do diálogo das fontes, em que a aplicação coordenada de normas de diferentes origens é utilizada para resolver conflitos em casos concretos (Marques, 2012). Cabe ressaltar, entretanto, que, enquanto o diálogo das fontes constitui um método de interpretação e aplicação já consolidado no direito, a constelação jurídica aqui empregada configura um experimento analítico inerente à condição de ensaio.

Por essa razão, o uso dessa imagem exige cautela. Posição hierárquica, grau de detalhamento do conteúdo, força vinculante e influência interpretativa são propriedades distintas. Por exemplo, a ficha de avaliação pode ser mais detalhada do que a Constituição sem, contudo, possuir maior hierarquia. Do mesmo modo, um tratado não mencionado pelo edital pode vincular a Administração independentemente dessa ausência. Ou seja, a tipologia descreve modalidades de relação entre disposições, enquanto a incidência jurídica das normas exige o exame de seu conteúdo, de seus destinatários e de sua posição no ordenamento.

As categorias a seguir operam em planos distintos e podem coexistir: referência expressa, fundamentação jurídica, maior determinação de uma exigência e correspondência de conteúdo. Não constituem etapas de uma escala nem exigem a escolha de um único vínculo para cada par de documentos. Sua aplicação recai sobre relações determinadas entre disposições ou exigências, consideradas em seus contextos:

1. Vínculo de **remissão**: referência expressa de uma disposição a outro documento ou dispositivo. É o caso do item 2.1.1 do edital, que nomeia a Constituição, a LDB, o ECA e atos do CNE. A identificação da referência não demonstra, por si só, que o documento desenvolva o conteúdo ao qual remete.

2. Vínculo de **fundamentação jurídica**: relação pela qual se identifica a norma que confere competência para a produção de um ato, atribui responsabilidade pela elaboração de um instrumento ou disciplina o procedimento em que ele se insere. Na aplicação, indica-se qual

dessas relações está presente. A previsão de um instrumento não autoriza, por si só, todas as exigências que nele venham a ser formuladas. O decreto, por exemplo, prevê o estabelecimento de critérios em edital e atribui ao Ministério da Educação a elaboração do Guia.

3. Vínculo de **especificação**: formulação que confere maior determinação a um destinatário, objeto, conduta, procedimento ou consequência, com correspondência de conteúdo e de função. A exigência de observância de "princípios éticos", por exemplo, ganha determinação na lista de preconceitos vedados pelo edital. Identificar essa transformação não basta para concluir que toda especificação seja juridicamente admissível.
4. Vínculo de **convergência**: correspondência de conteúdo entre disposições que se aproximam quanto ao problema enfrentado, à conduta exigida ou vedada, aos sujeitos protegidos ou à finalidade perseguida. A análise indica os elementos que sustentam a aproximação, sem tomar a correspondência como prova de que um documento tenha servido de fonte ao outro. É o caso da visibilidade das mulheres prevista na ficha e do enfrentamento dos papéis estereotipados na educação exigidos pela CEDAW. A convergência não afasta a incidência jurídica das normas examinadas.

A reprodução literal pode acompanhar diferentes vínculos, sem determinar sua classificação. A identidade verbal, isoladamente, não comprova remissão expressa, derivação documental ou especificação. A ausência de identidade verbal tampouco impede que uma disposição desenvolva outra. O Quadro 1 reúne exemplos da classificação, retomados nas subseções seguintes.

Quadro 1 – Exemplos de vínculos entre disposições examinadas

Disposições relacionadas	**Vínculo identificado**	**Justificativa**
CF/88, art. 22, XXIV, e LDB	Fundamentação jurídica	Competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação.
Decreto, art. 10, § 1º, e edital	Fundamentação jurídica	Previsão do edital como instrumento para estabelecer critérios de avaliação.
Edital, item 2.1.1, e DCNEM	Remissão	Identificação expressa da resolução no rol de diplomas.
Decreto, art. 19, II, e edital, item 2.1.2	Especificação	A exigência ética ganha fatores nomeados e consequência eliminatória.

CEDAW, art. 10, “c”, e ficha, item 33	Convergência	Enfrentamento de papéis estereotipados e promoção da igualdade na educação, sem origem documental demonstrada.

Fonte: Elaboração própria em diálogo com ferramentas de Inteligência Artificial (ChatGPT e Claude) a partir de Brasil (1988, 1996b, 2002, 2010, 2012a, 2013, 2014).

3.2 Da LDB ao decreto: competências e procedimentos

A relação entre a Constituição e a LDB apresenta dimensões distintas. No plano da fundamentação jurídica, a lei foi produzida no exercício da competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). No plano do conteúdo, retoma princípios constitucionais e desenvolve sua incidência na organização da educação. Esse desenvolvimento legislativo distingue-se da regulamentação administrativa exercida por meio de decretos. O art. 3º da LDB reproduz princípios do art. 206, a exemplo da “igualdade de condições
para o acesso e permanência na escola”. Nesse ponto, entendemos que a reprodução não equivale a remissão, pois não nomeia o dispositivo constitucional. Assim sendo, a especificação precisa ser identificada nas disposições que efetivamente detalham os princípios.

O Decreto nº 7.084/2010 estruturava o PNLD à época. Como de praxe, seu preâmbulo invocava o poder regulamentar do Presidente da República (CF/88, art. 84, IV), fundamentando-se no dever estatal de prover material didático (art. 208, VII) e na previsão de programas suplementares contida na LDB (art. 4º, VIII). Há remissão expressa aos três dispositivos. Quanto à fundamentação jurídica, é preciso distinguir a competência para expedir o decreto do dever educacional cuja execução se organiza. O detalhamento desse dever aparece nas disposições do ato. Entre as diretrizes do programa, figuram: (a) o respeito ao pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; (b) o respeito às diversidades sociais, culturais e regionais; (c) o respeito à autonomia pedagógica dos estabelecimentos de ensino; (d) o respeito à liberdade e o apreço à tolerância; (e) a garantia de isonomia, transparência e publicidade nos processos de avaliação, seleção e aquisição das obras (Brasil, 2010, art. 3º).

O decreto desdobra os textos anteriores, mas preserva formulações abertas em matéria de conteúdo. Isso não decorre de uma propriedade necessária dos decretos nem da categoria de “gêneros de governança”, que também permite examinar outros instrumentos do programa. Decorre da função que este ato cumpre na cadeia: distribuir competências, fixar procedimentos e remeter a outros instrumentos o detalhamento dos critérios. A classificação como gêneros de governança não torna decreto, edital, ficha e Guia um mesmo gênero textual, nem lhes atribui funções equivalentes.

Os critérios de avaliação são remetidos ao edital publicado a cada edição do programa (Brasil,

2010, art. 10, § 1º). Há, nesse caso, fundamentação jurídica quanto à previsão do instrumento em que devem ser estabelecidos os critérios. Os editais são periódicos e têm escopo circunscrito ao ciclo correspondente, diferentemente da Constituição, da LDB e do decreto. No caso examinado, o Edital de Convocação nº 01/2013 – CGPLI estabelece as exigências do PNLD 2015.

O decreto determina igualmente a elaboração do Guia de Livros Didáticos pelo Ministério da Educação (art. 23). Identifica-se aqui a atribuição de responsabilidade pela produção de um instrumento de informação e orientação. No Guia, os critérios e os resultados da avaliação passam a ser apresentados ao corpo docente e dirigente das escolas que escolhem os livros, em um movimento de recontextualização (Brasil, 2014, p. 11-12). A ficha que nele se reproduz, por sua vez, foi concebida para orientar as equipes avaliadoras, função distinta daquela desempenhada pelo Guia em seu conjunto.

Quanto aos procedimentos, o decreto fixou as balizas operacionais dos compromissos constitucionais. A avaliação pedagógica ficou a cargo de instituições públicas de educação superior (art. 14); os livros passariam a receber pareceres de aprovação, aprovação condicionada ou reprovação, com recurso possível (art. 20); o Ministério da Educação ficou encarregado de elaborar o Guia (art. 23); e os livros passariam a ser escolhidos pelas escolas, por meio de seu corpo docente e dirigente (art. 24).

Quanto ao conteúdo, o art. 19 do decreto estabelece critérios comuns e específicos para a avaliação pedagógica. Entre os comuns, estão "o respeito à legislação, às diretrizes e normas gerais da educação" (inciso I) e "a observância de princípios éticos necessários à construção da cidadania e ao convívio social republicano" (inciso II). O primeiro determina a observância do arcabouço jurídico, embora não individualize os diplomas. Nos termos da tipologia, essa referência genérica distingue-se das remissões expressas que o edital fará a textos determinados. O segundo formula uma exigência ética aberta, que ganha especificação nos critérios antidiscriminatórios do edital e da ficha.

O endereçamento e a forma também se alteram nesse percurso. O decreto organiza, no âmbito do programa, obrigações dirigidas a agentes determinados, entre os quais órgãos públicos, instituições avaliadoras e casas editoriais. Deveres constitucionais passam a ser tratados em procedimentos de avaliação, seleção e aquisição de livros, com definição de responsáveis. A expressão "princípios éticos necessários à construção da cidadania", contudo, não nomeia a igualdade nem fatores específicos de discriminação, deixando seu detalhamento para os instrumentos seguintes.

3.3 O edital: da cláusula ética às proibições eliminatórias

O Edital de Convocação nº 01/2013 – CGPLI é o lugar de especificação dos critérios eliminatórios comuns. Destaca-se o item 2.1.2, cujo título acrescenta o adjetivo "democráticos" à formulação contida no decreto (a lista de critérios comuns da p. 39 ainda a reproduz sem o acréscimo) e que determina a reprovação dos livros didáticos que veicularem "estereótipos e preconceitos de condição socioeconômica, regional, étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, de idade ou de

linguagem, assim como qualquer outra forma de discriminação ou de violação de direitos". Da mesma forma, estabeleceu-se a eliminação de livros que promovessem doutrinação religiosa, política ou ideológica, em afronta ao caráter laico e autônomo do ensino público, ou que utilizassem o material escolar como veículo de publicidade ou de difusão de marcas, produtos ou serviços comerciais (Brasil, 2013, p. 40).

Em comparação com o decreto, o que antes se afigurava genérico torna-se determinado. O conteúdo sujeito à avaliação passa a ser propriamente o que o livro veicula, a exigência ética assume a forma de proibição, os fatores de discriminação são nomeados e a consequência de sua inobservância, a reprovação do livro, é expressa. Essas balizas mantêm nítida correspondência com o art. 3º, IV, da Constituição, cujos fatores são parcialmente retomados e acrescidos de outros, como a orientação sexual, a condição socioeconômica e a linguagem. A cláusula de encerramento ("assim como qualquer outra forma de discriminação"), por sua vez, não amplia a Constituição, mas conserva, no plano do edital, a abertura que o art. 3º, IV, já continha ("quaisquer outras formas de discriminação"). A novidade do edital está na explicitação de categorias e na consequência eliminatória, não na abertura.

A inclusão expressa da orientação sexual converge com a orientação firmada pelo STF em 2011 (Brasil, 2011a, 2011b), embora o ato convocatório não mencione o julgamento. Trata-se de convergência contextual, e não de derivação demonstrável. No edital, não se indica de onde foi extraída a categoria. A identidade de gênero, por sua vez, não figura na lista do item 2.1.2, nem em qualquer outra passagem do edital, e essa ausência ganha relevo quando se analisa o item anterior, o 2.1.1, que enumera os diplomas cujo descumprimento enseja a reprovação: Constituição Federal (Brasil, 1988); LDB, com as alterações que o edital identifica pelas Leis nº 10.639/2003, nº 11.645/2008 e nº 11.525/2007; Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990); as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (Resolução CNE/CEB nº 2/2012); e resoluções e pareceres do CNE, destacados pela expressão "em especial" em quatro atos normativos relativos às relações étnico-raciais, ao uso de imagens comerciais nos livros didáticos e à educação ambiental (Brasil, 2013, p. 40).

Nos critérios específicos de História, o edital exige abordagens qualificadas sobre a história e a cultura da África, dos afrodescendentes, dos povos afro-brasileiros e indígenas "em consonância com as leis 10.639/2003 e 11.645/2008" (Brasil, 2013, p. 55). A LDB, na redação dada pela Lei nº 11.645/2008, torna obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, públicos e privados (Brasil, 1996b, art. 26-A). No conjunto de diplomas nomeados pelo edital, em contrapartida, não figuram as duas convenções internacionais sobre os direitos das mulheres, a Lei Maria da Penha ou a Resolução CNE/CP nº 1/2012, que estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (Brasil, 2012b).

Essa ausência de menção não torna tais diplomas alheios ao fundamento dos critérios. As

convenções sobre os direitos das mulheres vinculam a Administração por sua incorporação ao ordenamento, independentemente da remissão do edital, e devem integrar a interpretação das exigências que incidam sobre seu objeto. A remissão à Constituição também remete a uma ordem aberta aos direitos decorrentes de tratados internacionais (art. 5º, § 2º). A fórmula "em especial",
utilizada no rol de atos do CNE, indica que a enumeração não é exaustiva. A assimetria observada diz respeito, portanto, à explicitação das referências: para as relações étnico-raciais, são nomeadas leis e atos específicos; para gênero e orientação sexual, os fundamentos precisam ser reconstruídos a partir de remissões e de outras normas aplicáveis, ressalvadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), expressamente citadas.

As DCNEM são mencionadas no edital no item 2.1.1, e a introdução do Anexo III recupera o texto do seu art. 13, IV, ao prescrever "os direitos humanos como princípio norteador" das propostas curriculares (Brasil, 2013, p. 39). As DCNEM determinam, em seu art. 16, XV, que o projeto político-pedagógico das escolas de ensino médio considere a "valorização e promoção dos direitos humanos mediante temas relativos a gênero, identidade de gênero, raça e etnia, religião, orientação sexual, pessoas com deficiência, entre outros, bem como práticas que contribuam para a igualdade e para o enfrentamento de todas as formas de preconceito, discriminação e violência sob todas as formas" (Brasil, 2012a). Dessa passagem, destacam-se as duas primeiras categorias ("gênero" e "identidade de gênero") e a quinta ("orientação sexual"), bem como as cláusulas de abertura ("entre outros" e "todas as formas de").

Cabe a ressalva de que as DCNEM se endereçam primordialmente à gestão escolar e à organização curricular das redes, e não à avaliação de livros didáticos. Ademais, elas voltam-se fundamentalmente à formulação de ações de promoção e inclusão, sem estabelecer sanções ou efeitos eliminatórios diretos em caso de descumprimento. No âmbito dos dispositivos examinados, a identidade de gênero, positivada no art. 16, XV, mas não individualizada no rol do item 2.1.2, é alcançada pela leitura conjunta da remissão do item 2.1.1 e da cláusula aberta do item 2.1.2. Mendes e Jesus (2018, p. 708) afirmam que os guias de Português e de História não fazem menção alguma à identidade de gênero. Quanto ao Guia de História, a afirmação merece cautela, pois a resenha da coleção Integralis registra que "identidades de gênero e orientação sexual são pontualmente abordadas" (Brasil, 2014, p. 44). Para esta análise, importa distinguir esse registro em uma resenha da ausência da expressão no edital e na ficha.

A Resolução CNE/CEB nº 2/2012 mantém com o edital um vínculo de remissão, pois é nomeada no item 2.1.1. A correspondência entre a promoção dos direitos humanos prevista em seu art. 16, XV, e a vedação de discriminação do item 2.1.2 pode ser examinada como convergência de finalidade protetiva. A interpretação articulada dessas disposições não depende da demonstração de que a redação do edital tenha sido extraída da resolução. Outras exigências também integram a formação cidadã: na

abordagem teórico-metodológica, exige-se que os livros favoreçam "o desenvolvimento do pensamento autônomo e crítico" (item 2.1.3, (4), p. 41); no projeto gráfico, que
as ilustrações retratem adequadamente "a diversidade étnica da população brasileira, a pluralidade social e cultural do país" (item 2.1.7, (3), p. 43).

A exigência de pensamento autônomo e crítico oferece um parâmetro adicional para interpretar as questões de gênero. Entretanto, os documentos não permitem afirmar que sua presença tenha produzido maior rigor na avaliação desse tema. A ausência de menção ao gênero nos critérios de projeto gráfico é uma diferença de explicitação; não afasta a incidência dos critérios comuns sobre as ilustrações. Um critério não precisa ser reiterado em cada parte do edital para conservar sua aplicabilidade, e sua repetição textual tampouco demonstra, isoladamente, maior peso na decisão.

Enquanto os critérios comuns contemplam o gênero apenas na lista geral de vedações, os critérios específicos, definidos por componente curricular, apresentam variações no modo de nomeá-lo. Em Geografia, exige-se que o livro esteja isento de preconceitos de "gênero" e de "orientação sexual", tanto nos textos quanto nas ilustrações (Brasil, 2013, p. 54). Em Língua Estrangeira Moderna, requer-se que os textos favoreçam o acesso à diversidade "cultural, social, étnica, etária e de gênero" (Brasil, 2013, p. 47). Em Biologia, determina-se que o livro contribua para o reconhecimento de formas de discriminação "racial, social, de gênero" fundadas em alegados pressupostos biológicos, bem como para a formação de atitudes e valores relativos a "relações de gênero e sexualidade" (Brasil, 2013, p. 64).

O grau de explicitação dos compromissos de igualdade de gênero varia, portanto, entre os componentes. No trecho citado de Geografia, o critério é formulado como isenção de preconceitos. Em Biologia, exige-se também uma dimensão propositiva, voltada à formação de atitudes e valores. A diferença está na formulação dos critérios específicos, cuja aferição não pode ser reconstruída apenas pela leitura do edital. Os critérios comuns incidem sobre ambos os componentes, aos quais se somam as exigências próprias de cada um.

Em relação aos critérios de História, cumpre assinalar que a categoria gênero não é expressamente mencionada. Estabelece-se que o livro didático deve despertar o corpo discente para a historicidade das experiências sociais "com vista à construção da cidadania", estimular "o reconhecimento da diferença", abordar "os preceitos éticos na sua historicidade" e estar isento de estereótipos e simplificações que comprometam "a noção de sujeito" ou induzam a "preconceitos de qualquer natureza" (Brasil, 2013, p. 55). Ou seja, o componente de História apresenta menor explicitação do compromisso constitucional com a igualdade de gênero. Essa menor explicitação não isentaria o livro de um tratamento adequado da temática, tendo em vista os critérios comuns do item 2.1.2 e suas cláusulas abertas.

Uma última ponderação sobre o edital diz respeito a indícios, em sua estrutura textual, de

camadas acumuladas ao longo do tempo. O cabeçalho do Anexo III identifica-o como parte do "Edital de Convocação 03/2012 – CGPLI" (Brasil, 2013, p. 37), embora o anexo seguinte traga a numeração correspondente ao certame em tela, 01/2013 (Brasil, 2013, p. 69). Além disso, o texto refere-se às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio como "homologadas este ano" (Brasil, 2013, p. 41), expressão correta em 2012, mas não em 2013, ano em que o edital é datado (Brasil, 2013, p. 15), embora a p. 39 as situe expressamente em janeiro de 2012. Trata-se de vestígios de reaproveitamento textual, possivelmente decorrentes da transposição de minutas ou de editais anteriores. Se a transposição dos critérios especifica, conserva ou desatualiza os compromissos constitucionais é questão que exige comparação entre versões, a ser desenvolvida em outro estudo.

3.4 A ficha de avaliação de História: um exemplo de operacionalização O Guia de Livros Didáticos, previsto pelo Decreto nº 7.084/2010 (art. 23), reúne as obras aprovadas e suas resenhas. No Guia de História de 2014, as resenhas incluem uma parte dedicada às "questões relacionadas à formação cidadã" (Brasil, 2014, p. 21), e o documento reproduz a ficha utilizada na avaliação. O propósito do Guia é subsidiar a escolha dos livros pelo corpo docente e dirigente das escolas participantes do PNLD (Brasil, 2013, item 7.5.1, p. 10). Trata-se das escolas federais e das redes que aderiram formalmente ao programa (Brasil, 2010, art. 5º; Brasil, 2013, item 7.6.1, p. 10). Como contexto da escala dessa política, Mendes e Jesus (2018, p. 704, nota 5), com base em dados do FNDE, registram investimento de R$ 898.947.328,29 no ensino médio no PNLD 2015, considerando o conjunto dos componentes curriculares.

O Guia dirige-se às escolas que escolhem as obras aprovadas; a ficha orienta as equipes que as avaliam. Sua reprodução no Guia dá publicidade ao instrumento, sem transformar o Guia em fonte autônoma de critérios eliminatórios. É na ficha de História, examinada em relação ao edital, que se observa a especificação das exigências em quesitos. A publicação posterior permite conhecer a formulação do instrumento, mas não demonstra, por si só, como cada quesito foi utilizado pelas equipes.

Na ficha, o bloco da formação cidadã abrange os itens 28 a 33 e divide-se em três subitens: observância aos preceitos legais e jurídicos; respeito aos princípios éticos; ações positivas à cidadania e ao convívio social (Brasil, 2014, p. 133-134). O item 28 reproduz o rol de diplomas do item 2.1.1 do edital. O item 29 pede que se aponte em quais volumes e capítulos são trabalhados os conteúdos relativos à história e cultura afro-brasileira e indígena previstos nas leis que a ficha nomeia, nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008, e que se comente a abordagem desenvolvida. Os itens 30 e 31 retomam, respectivamente, a isenção de estereótipos e preconceitos e as vedações à doutrinação e à publicidade comercial.

O item 32 trata da abordagem contextualizada das experiências sociais, trabalhando conceitos, habilidades e atitudes na construção da cidadania, em consonância com os objetivos do ensino e a

produção do conhecimento histórico. O item 33 pede ações positivas que abordem relações étnico-raciais, gênero e não violência, educação e cultura em direitos humanos e a imagem de grupos historicamente discriminados. Nele se encontram as formulações "sociedade não sexista, justa, igualitária e não homofóbica" e a visibilidade da mulher "em diferentes trabalhos, profissões e espaços de poder" (Brasil, 2014, p. 134).

Os dois primeiros subitens correspondem, em substância, aos incisos I e II do art. 19 do decreto. O terceiro reúne ações positivas que não são enunciadas nesses termos pelo decreto ou pela lista de vedações do item 2.1.2 do edital. A ficha distingue, portanto, condutas vedadas e exigências de promoção. Mendes e Jesus (2018, p. 705) já haviam observado que o edital destaca a veiculação de estereótipos e preconceitos, mas não formula expressamente a exigência de protagonismo das mulheres nas coleções. A ficha confere maior determinação à formação cidadã ao nomear ações e sujeitos cuja visibilidade deve ser considerada.

Nem o edital nem a ficha mencionam expressamente a CEDAW ou a Lei Maria da Penha. Ainda assim, a eliminação de papéis estereotipados na educação, prevista no art. 10, "c", da Convenção, e o destaque curricular para a equidade de gênero, previsto no art. 8º, IX, da lei, convergem com o item 33. A aproximação reside no enfrentamento de representações que restringem os lugares sociais das mulheres e na promoção da igualdade por meio da educação. Essa correspondência não demonstra a origem documental do quesito, mas também não reduz a força vinculante das normas.

A ficha formula uma leitura administrativa de compromissos contidos nas normas superiores. Essa leitura deve observar limites jurídicos: o decreto exige a observância da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (Brasil, 2010, art. 4º, caput), prevê avaliação isonômica e transparente (art. 3º, V), determina que a avaliação pedagógica parta "das especificações e critérios fixados no edital correspondente" (art. 14, caput) e assegura recurso fundamentado contra a reprovação (art. 20, § 3º).

Como parâmetro adicional, pode-se recorrer à Lei nº 9.784/1999, que submete a Administração Pública Federal, entre outros, aos princípios da legalidade, da motivação e da segurança jurídica e determina que a norma administrativa seja interpretada da forma que melhor garanta o fim público, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação (Brasil, 1999, art. 2º, caput e parágrafo único, XIII). A própria lei ressalva que os processos administrativos específicos continuam regidos por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente (art. 69).

Para examinar se um quesito respeita esses limites, é preciso distinguir quatro situações: (1) detalhamento de critério já previsto no edital; (2) interpretação de obrigação existente; (3) criação de exigência autônoma; e (4) atribuição de consequência eliminatória que as casas editoriais não poderiam prever ao produzir suas obras com base no edital. As duas últimas tornam mais evidente a necessidade

de examinar a legalidade e a previsibilidade da exigência; as duas primeiras não dispensam esse exame. Ressalve-se que a formulação mais detalhada na ficha não prova, por si só, a criação de obrigação autônoma, assim como a ausência de remissão a uma norma não comprova fragilidade de fundamento.

No caso da visibilidade das mulheres, a leitura mais consistente aproxima o quesito das duas primeiras situações. Ele pode ser compreendido como detalhamento da vedação a estereótipos de gênero do item 2.1.2 e como interpretação das obrigações educacionais de promoção da igualdade. Trata-se de uma interpretação jurídica dos textos, que não determina como as equipes efetivamente decidiram. Embora o Guia informe que as fichas foram elaboradas a partir dos critérios do edital (Brasil, 2014, p. 13), os documentos examinados não permitem reconstituir o peso atribuído a cada pergunta nas decisões sobre as obras. Essa questão exigiria acesso às fichas preenchidas, aos pareceres e aos registros administrativos da avaliação.

As resenhas do Guia, tal como analisadas por Mendes e Jesus (2018, p. 706-707), apontam, em obras aprovadas, referências esparsas à história das mulheres, participação feminina secundária e tratamento pontual de gênero. Uma delas é *Oficina de História*, coleção examinada na pesquisa de Quaresma (2016), cuja resenha registra que as questões concernentes ao gênero são tratadas de forma pontual (Brasil, 2014, p. 104). A aprovação é compatível com a hipótese de que esse tratamento não tenha sido considerado, por si só, causa de reprovação. Não permite identificar, contudo, qual critério foi aplicado, como foi interpretado ou que peso recebeu. Mendes e Jesus (2018, p. 707) observam maior ênfase nas temáticas étnico-raciais, mas o teor das resenhas não basta para explicar a prática decisória das equipes. Os resultados documentais e as hipóteses sobre sua aplicação precisam permanecer distintos.

4. Considerações finais

Os compromissos constitucionais de igualdade e não discriminação ganham expressão, no PNLD 2015, em uma cadeia documental que distribui responsabilidades e detalha critérios e procedimentos. O decreto atribui competências e preserva a exigência ética em cláusula aberta; o edital a converte em proibições eliminatórias, nomeando fatores específicos de discriminação e mantendo uma cláusula residual que conserva a abertura constitucional; a ficha de avaliação de História organiza quesitos para as equipes avaliadoras, entre os quais constam critérios de promoção positiva, como a visibilidade das mulheres, que o edital não formula nesses termos. Configura-se, assim, uma rede de fundamentos sem arranjo linear, na qual um mesmo critério se apoia simultaneamente na Constituição, em atos normativos nominalmente citados no edital e em instrumentos jurídicos não mencionados expressamente por aquele texto convocatório.

O resultado mais diretamente demonstrado é a diferença de explicitação entre documentos e

fatores de discriminação. Para as relações étnico-raciais, o edital nomeia a categoria e cita leis e atos específicos, inclusive nos critérios de História. Para gênero e orientação sexual, as categorias são nomeadas, mas os fundamentos precisam ser articulados a partir das cláusulas constitucionais, das diretrizes curriculares e de outras normas aplicáveis. No caso dos direitos das mulheres, incluem-se convenções que vinculam a Administração, embora o edital não as nomeie. A identidade de gênero não figura no item 2.1.2, mas é expressamente contemplada pelas DCNEM, às quais o item 2.1.1 remete.

Explicitar menos não equivale, portanto, a proteger menos. A ausência de individualização não afasta os fundamentos juridicamente vinculantes, mas pode exigir maior trabalho interpretativo de quem avalia as obras e de quem as produz. Essa é uma inferência sobre a organização textual das exigências. A hipótese de que tais diferenças tenham produzido avaliações menos rigorosas depende de outros documentos e não pode ser confirmada por este estudo. A maior explicitação da temática étnico-racial serve como parâmetro comparativo, sem que se questione a pertinência de sua densificação.

A contribuição do ensaio está na reconstrução dessas relações jurídicas e documentais, distinguindo a referência expressa, a fundamentação jurídica, a especificação e a convergência de conteúdo. A tipologia permite examinar como uma mesma política formula deveres antidiscriminatórios de maneira desigual, sem tomar a frequência das menções como medida de força normativa. A constelação jurídica permanece um recurso de representação dessas relações; seu emprego não substitui o exame da competência, da hierarquia e da incidência das normas.

A tipologia pode ser aplicada a outros ciclos do programa e componentes curriculares, inclusive para verificar se e como os critérios se acumulam ou se reconfiguram. Os ciclos regidos pelo Decreto nº 9.099/2017, que revogou o decreto aqui examinado, oferecem material para essa comparação (Brasil, 2017, art. 29). Cumpre reconhecer, por fim, o alcance documental e institucional deste primeiro estudo. A agenda da constitucionalização da vida cotidiana exige avançar, por
exemplo, em direção às práticas de avaliação, às obras e às relações de ensino e aprendizagem. É nessa linha (ou em caminhos correlatos) que pretendemos avançar em estudos futuros.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, 2005.

BENJAMIN, Walter. *Origem do drama trágico alemão*. Tradução de João Barrento. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 1996a.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º fev. 1999.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal […]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343/SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF: STF, 2008. Tribunal Pleno, julgado em 3 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 jun. 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Edição extra.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277/DF. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF: STF, 2011a. Tribunal Pleno, julgado em 5 maio 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 out. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132/RJ. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF: STF, 2011b. Tribunal Pleno, julgado em 5 maio 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 out. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 2, de 30 de janeiro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 20-21, 31 jan. 2012a.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012. Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 48, 31 maio 2012b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação Básica. Edital de Convocação 01/2013 – CGPLI: edital de convocação para o processo de inscrição e avaliação de obras didáticas para o Programa Nacional do Livro Didático PNLD 2015. Brasília, DF: FNDE, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Guia de livros didáticos: PNLD 2015: história: ensino médio. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2014.

BRASIL. Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 7, 19 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, 2018. Tribunal Pleno, julgado em 1º mar. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 7 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: STF, 2019a. Tribunal Pleno, julgado em 13 jun. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 6 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 4.733/DF. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, 2019b. Tribunal Pleno, julgado em 13 jun. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 29 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 457/GO. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 2020. Tribunal Pleno, julgado em 27 abr. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 jun. 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

FAIRCLOUGH, Norman. *Analysing discourse*: textual analysis for social research. London; New York: Routledge, 2003.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". Cadernos de Campo, São Paulo, v. 15, n. 14/15, p. 231-239, 2006.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

MARQUES, Cláudia Lima. O "diálogo das fontes" como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme. In: MARQUES, Cláudia Lima (coord.). Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 17-66.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MENDES, Luís César Castrillon; JESUS, Dánie Marcelo de. Identidades e relações de gênero nos guias do programa nacional dos livros didáticos de História e Português para o ensino médio. Revista de Educação Pública, Cuiabá, v. 27, n. 65/2, p. 693-712, 2018. DOI: 10.29286/rep.v27i65/2.6891.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

QUARESMA, João. Desenvolvimento e políticas públicas: análise da 'formação cidadã' no âmbito do PNLD (2015-2017). 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/21213. Acesso em: 4 out. 2026.

RIOS, Roger Raupp. Direito da antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas.

Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ROSEMBERG, Fúlvia; MOURA, Neide Cardoso de; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da. Combate ao sexismo em livros didáticos: construção da agenda e sua crítica. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 39, n. 137, p. 489-519, maio/ago. 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. A constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros, 2005.

VIANNA, Cláudia Pereira; UNBEHAUM, Sandra. O gênero nas políticas públicas de educação no

Brasil: 1988-2002. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 34, n. 121, p. 77-104, jan./abr. 2004.