

PNE 2014: DISPUTANDO UM MODELO BIOPOLÍTICO

Jasmine Moreira

RESUMO:

As políticas públicas para educação no Brasil são formuladas com base no conhecimento estabelecido por meio de uma norma heterossexista. Essa norma posiciona pessoas transgêneras, lésbicas, gays, e demais gêneros e/ou sexualidades não pertencentes ao modelo heterossexual à margem das políticas que regulam o espaço e o cotidiano escolar. Assim, as políticas públicas formuladas pelo atual processo são parciais e excludentes, afetando negativamente as populações que se localizam fora dos limites de uma norma heterossexual. Este artigo faz uma rápida análise da tramitação do Projeto de Lei n. 8035/2010, que instituiu o Plano Nacional de Educação - PNE 2014. Busco identificar a configuração político-discursiva que colocou em rota de colisão as atuais demandas globais por educação e direitos humanos com as demandas locais de grupos conservadores e fundamentalistas religiosos. Analiso a disputa por um modelo biopolítico, que se desenvolveu em torno dos temas “identidade de gênero” e “orientação sexual”, até a sua completa exclusão do PNE 2014. Cenário este que reduz as possibilidades de formulação de políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades e à promoção de ações de integração e redução da evasão escolar da população LGBT.

Palavras-chave: PNE 2014. Identidade de gênero. Orientação sexual. Inclusão. Exclusão. Políticas educacionais. LGBT

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Recentemente, presenciamos uma grande efervescência nas discussões relativas à inclusão dos termos da igualdade de gênero e orientação sexual nos planos de educação das esferas nacional, estadual e municipal. Em outubro de 2012, uma versão do Projeto de Lei n. 8035/2010, o futuro Plano Nacional de Educação (PNE), foi enviada ao senado nacional contendo em seu artigo segundo a seguinte diretriz:

Art. 2º

[...]

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual;
(BRASIL, 2012, p. 1).

Após um extenso debate que envolveu grupos LGBT, lideranças religiosas, políticos, instituições acadêmicas e a população, os termos gênero e orientação sexual foram retirados do texto, frente à pressão de alas ultraconservadoras da sociedade e grupos religiosos

fundamentalistas. Essa foi uma grande derrota para o movimento LGBT, pois serviu de justificativa para que os mesmos termos fossem suprimidos dos planos estaduais e municipais de educação, alegando-se, dentre outras coisas, a necessidade de simetria entre os planos de educação dos três níveis, nacional, estadual e municipal.

Este artigo apresenta uma rápida análise do processo de tramitação do PL8035/2010 até chegar ao PNE 2014. Nesse trajeto, analiso um hiato existente entre uma demanda econômica global por inclusão e o controle dos corpos por meio dos dispositivos de normalização (FOUCAULT, 1988), em especial a educação. Tendo em vista as disputas políticas ocorridas durante o processo, busco compreender como se situam, no quadro analítico do PNE 2014, as estratégias de combate à discriminação e de inclusão da população LGBT.

BIOPOLÍTICA, AGENDA ECONÔMICA E JOGO DE MERCADO

No neoliberalismo a conduta econômica dos indivíduos passa a ser o alvo principal da economia política, principalmente porque, segundo os economistas da Escola de Chicago, capital e indivíduo não estão mais dissociados, antes, formam o que Theodore Schultz (1972, p. 5) chama de **capital humano**:

Human capital is strictly an economic concept. Although it pertains to particular attributes of man, it is not intended to serve those who are engaged in analysing psychological, social, or cultural behaviour. It is a form of capital because it is the source of future earnings, or of future satisfactions, or of both of them. It is human because it is an integral part of man.¹

Assim, seguindo esse modelo, podemos dizer que um determinado capital humano é constituído a partir do potencial de trabalho de cada um em relação às demandas do mercado. Cada indivíduo seria, então, responsável por tornar a si mesmo um empreendimento, não mais no sentido de vender seu próprio trabalho, mas no sentido de manter e acrescentar valor a si mesmo. Nesse ponto, Foucault sugere o aparecimento de um “novo” sujeito ou de uma nova subjetividade que nasce sob uma racionalidade orientada pelas demandas do mercado, isto é, o *homo-economicus*. (FOUCAULT, 2004).

¹ Livre tradução: O capital humano é um conceito estritamente econômico. Embora refira-se a determinados atributos humanos, não se destina a servir àqueles que estão envolvidos na análise dos comportamentos cultural, psicológico ou social. É uma forma de capital, porque é a fonte de lucros futuros, ou de satisfações futuras, ou de ambos. É humano porque é uma parte integral do homem.

Foucault aponta para um novo regime, isto é, uma biopolítica neoliberal que se caracteriza pela preponderância da economia sobre um modo de governo. Para o autor: “É preciso governar para o mercado, em vez de governar por causa do mercado”. (FOUCAULT, 2008, p. 165). Nesse contexto, a **governamentalidade biopolítica neoliberal**, emerge como instrumento analítico em uma matriz político-econômica que apresenta o *homo-economicus* regulado e normatizado por um Estado regido pelas demandas do mercado.

Essa nova forma de normalização provocará profundas transformações no comportamento dos indivíduos, que passarão a agir de acordo com determinados padrões econômicos. É importante ressaltar que essas mudanças não serão provocadas exclusivamente pela ação Estado, mas sobretudo pelo mercado, criando uma poderosa rede de subjetivação que termina por envolver os indivíduos em um verdadeiro **jogo de mercado**. Segundo Foucault (2008), o objetivo principal da biopolítica neoliberal seria promover o maior número possível de formas de empresa, estabelecendo-se, dessa forma, uma rede que permitirá o livre fluxo de capital e a concorrência.

Partindo desse pressuposto, é possível conectar as demandas do Estado e do mercado aos processos educacionais, uma vez que estes serão essenciais à subjetivação dos indivíduos, tanto para o controle dos corpos, como para a sua inserção no jogo de mercado. Assim, ao analisarmos o comportamento desse novo sujeito econômico, percebemos claramente essa correlação, segundo Maria Rita de Assis César (2010, p. 232):

Se refletirmos a partir da discussão foucaultiana da noção neoliberal de “capital humano”, compreenderemos que o novo sujeito econômico ativo deverá produzir-se a si mesmo por meio das novas tecnologias informacionais, nutricionais, educativas e físicas, as quais deverão ampliar suas capacidades corporais e cognitivas no sentido de torná-lo um “empreendedor de si mesmo”.

Na década de 2000, os governos Dilma e Lula não representaram uma ruptura, antes, retomaram algumas das práticas neoliberais de uma agenda político-econômica global. Roger Dale (2004) nos ajuda a conectar as economias local e global à educação por meio de uma abordagem que chamou de Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, ou simplesmente AGEE, segundo o autor:

Para a AGEE, a globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio [...]

Na abordagem AGEE, a globalização é vista como sendo construída através de três conjuntos de atividades relacionadas entre si, econômicas, políticas e culturais. (DALE, 2004, p. 436).

Nessa abordagem, ele estabelece relações entre os movimentos da economia mundial e a agenda do Estado e seus componentes, inclusive a educação. Aborda ainda as alterações das políticas e práticas educacionais de determinados países, principalmente dos blocos da Ásia, América do Norte e Europa. Segundo o autor, a globalização se desenvolve de forma extra ou supranacional, como resultado da necessidade de perpetuação do sistema capitalista. Segundo Dale, “a globalização, na medida em que pode afetar as políticas e as práticas educativas nacionais, implica a apreciação da natureza e da força do efeito extranacional”. (DALE, 2004, p. 425).

Para o autor, o motor da globalização não é estritamente econômico, no entanto, “a abordagem AGEE vê o capitalismo como a principal força causal, conduzida pela procura do lucro”. (DALE, 2004, p. 438). De acordo com essa abordagem, a globalização se caracteriza por como um conjunto permeável de dispositivos político-econômicos voltados à organização da economia global e capazes de prosperar em diferentes culturas:

[...] a abordagem AGEE não pretende que a mudança seja conduzida apenas por fatores materiais. É possível aceitar que as ideias e as crenças mudam numa base sobre a qual o capitalismo é capaz de prosperar nas mais diferenciadas culturas normativas. Faz isso sob formas muito diferentes de estado e de governo, sob muitos e diferentes regimes religiosos, sob formas de família muito diferentes. (DALE, 2004, p. 438).

Uma das diferenças da abordagem de Dale em relação às abordagens do capital humano reside exatamente nessa permeabilidade dos dispositivos. Traduzida para as políticas públicas, essa permeabilidade permite a existência de paradoxos nas pautas de inclusão, em troca da garantia da manutenção dos mercados locais. Esse deslocamento teórico permite observar de forma mais clara como a organização social passou a ser pautada por fatores econômicos.

Nesse quadro, é possível prever que exista uma forte correlação entre os processos de formulação de políticas públicas de inclusão e o risco de impacto econômico associado à exclusão de determinadas populações. Essa correlação não é uniforme, mas orientada pela maximização do lucro e dos mercados. O argumento economicista para a inclusão está presente nas ações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial (BM), além de várias outras instituições econômicas e de direitos humanos. Em última instância, tais políticas públicas geram gradientes de inclusão, ou seja,

implementam a inclusão mínima necessária para que os riscos sejam devidamente controlados, tese desenvolvida por Maura Corcini Lopes e Cláudia Dal'Igna (2007).

Assim, tanto a abordagem da AGEE de Roger Dale, quanto o modelo de governamentalidade biopolítica de Michel Foucault, entendem que o capitalismo possui mecanismos para exercer pressão e controle sobre as populações. O paradigma da inclusão emerge como consequência da necessidade de inserir todos no jogo do mercado, na medida em que todos são tomados como *homo-economicus* e capital humano.

Ao entender essa participação no jogo de mercado como componente essencial da governamentalidade biopolítica neoliberal, fica claro que as políticas públicas voltadas à inclusão fazem parte de uma ação coordenada de gerenciamento das populações. Assim, as sexualidades periféricas são também chamadas para o jogo de mercado por meio dos processos de inclusão, agora, das diversidades de gênero, de orientação sexual, de raça-etnia, de cultura, de geração e de classe, sendo-lhes 'oferecida' a possibilidade de se produzirem enquanto capital humano.

Assim, as diversidades poderão se integrar e, sobretudo, desejar se integrar ao mercado de consumo e produção. Isso demonstra uma transição nos discursos, se antes os sujeitos das margens eram denominados de minorias, agora são denominados de diversidade. Busca-se, dessa forma, valorizar a diversificação e estratificação do consumo, integrando as antigas minorias ao jogo de produção e consumo do mercado neoliberal. (CÉSAR; DUARTE; SIERRA, 2013).

Porém, apesar de todo esse discurso inclusivo, a escola ainda se configura como principal representante de todo um conjunto de instituições que reproduzem a norma heterossexual. Ela se apresenta como um espaço de sexo e gênero naturalizados, no qual não há lugar para alunos e alunas gays, lésbicas e transexuais ou que apresentem qualquer expressão de sexualidade divergente. Segundo Judith Butler (2003), essa naturalização impõe a norma heterossexual como a "sexualidade normal" sob a qual são reguladas as instituições. Butler observa ainda que essa regulação é distribuída, atuando sobre a legislação, a organização dos espaços físicos, os papéis relacionados a cada gênero.

No caso da escola, as próprias políticas e práticas pedagógicas são orientadas por uma norma heterossexual, para César (2009) essa instituição nasceu disciplinar e normatizadora, assim, a diferença, ou tudo aquilo que está fora da norma, em especial, a norma sexual, mostra-se insuportável por transbordar os limites do conhecido. Butler produziu o conceito de **heteronormatividade** para definir esse conjunto de regulações normativas sobre as práticas sexuais e analisou seus efeitos, em especial a produção de um

lugar de alteridade para as sexualidades divergentes, que na prática se apresenta com um lugar de abjeção. Butler (2003).

Observa-se no ambiente escolar uma heteronormatividade legitimada, que se mantém e que se propaga pela instituição, reafirmando sua compulsoriedade em cada nova norma que se estabelece, impedindo o avanço das políticas públicas e transformando a escola em um lugar hostil à população LGBT. Assim, a heteronormatividade representa um mecanismo de exercício de poder, na medida em que as operações de normalização definem as identidades. Isso implica em fazer não apenas com que as identidades cisgêneras e heterossexuais sejam vistas como referência, mas também em naturalizar essas identidades ao ponto de transformá-las em verdades inquestionáveis. (BUTLER, 1999b).

Consideradas essas questões, embora sob a perspectiva neoliberal a inclusão seja um imperativo, ela opera sob a lógica do gerenciamento de crise, evidenciando a forma pela qual as políticas inclusivas negam a dimensão histórica das lutas sociais e escamoteiam os reais problemas enfrentados pelas populações marginalizadas. Assim, a prática de reduzir questões estruturais à chave da inclusão se converte em uma estratégia de governo, como aponta Maura Corcini Lopes:

Atribuir à exclusão os múltiplos sentidos ligados à privação da população de direitos conquistados enfraquece a questão e a obscurece politicamente. Lógicas distintas estão em circulação, e usamos para nomeá-las uma mesma expressão — exclusão. Castel (2007) afirma que uma lógica, a da exclusão, acontece por discriminações oficiais e que a outra, a de marginalização, de precariedade, de expurgação, etc., acontece em processos de desestabilização por marginalização, por degradação das condições de trabalho e de sociabilidade (LOPES, 2009a p.158)

Nesse sentido, como aponta Lopes, “as políticas de assistência que proliferam no Brasil contribuem para que situações de marginalização e de degradação das condições básicas de vida não se transformem em exclusão social”. (LOPES, 2009a, p. 158). Ou seja, busca-se por meio da aplicação de políticas públicas conduzir as populações marginalizadas da exclusão social para uma outra região, na qual é possível exercer controle biopolítico. Esse deslocamento, no entanto, não provoca necessariamente o fim da exclusão, em alguns casos apenas move as populações para uma região onde provoquem o menor impacto político-econômico possível, denominada como região de controle.

REDES DE PODER, AGENDA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Stephen Ball e Richard Bowe (1992) apresentam um modelo de Ciclo de Políticas, composto por três grandes contextos, o Contexto de Influência, o Contexto da Produção Textual e o Contexto da Prática. Estes, por sua vez, interagem de forma contínua para a geração e implantação das políticas públicas. Percorrendo esses três contextos, ou arenas, percebe-se o estabelecimento de redes políticas, nas quais diversos atores se comunicam para tratar de interesses específicos. No interior dessas redes políticas é possível observar relações de poder que se configuram a partir dos recursos políticos, econômicos e sociais de domínio dos atores. Segundo Jefferson Mainardes (2006, p. 51):

O primeiro contexto é o contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política.

Por meio dessa definição de atores, seria possível mapear a rede de influência que se configura em torno das discussões sobre o atendimento das demandas LGBT no PNE 2014. Seria possível verificar o resultado das ações desses atores sobre o contexto de produção textual do ciclo, uma vez que esses textos vão definir, nos termos da lei, e comunicar à população as novas regulações. Porém, o acompanhamento das redes políticas e dos jogos de força envolvendo estes atores exige um trabalho maior, fora do escopo deste artigo. Dessa forma, analisaremos apenas a produção textual em torno do PNE 2014. Para Jefferson Mainardes (2006, p. 52):

Ao passo que o contexto de influência está freqüentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc.

Neste ponto, é importante destacar que o texto da lei está intimamente ligado à configuração da rede política que lhe deu origem. Portanto, se não podemos mapear a rede como um todo, podemos ao menos observar sua movimentação por meio do contexto de produção textual. Assim, embora não saibamos ao certo como se configuraram os jogos de poder dentro de uma determinada rede política, podemos acompanhar seus efeitos por meio do seu vetor resultante do poder. Logo, se tomarmos uma política pública e analisarmos sua formação, por meio dos documentos que lhe deram origem, poderemos ver a ação de uma rede política.

Nessa perspectiva, o que se observa é que os grupos LGBT possuem um certo grau de articulação que confere visibilidade a essa população. No entanto, a existência de uma produção textual não significa que as políticas públicas correspondentes sejam realmente implementadas. Ou seja, apesar da ação de determinados atores conduzir à geração de algumas políticas voltadas à inclusão da população LGBT, isso não quer dizer que haverá o atendimento pleno das demandas associadas a essas políticas.

Porém, estes grupos não são simplesmente descartados, pois possuem um determinado valor sob a ótica econômica, significando que poderão, em alguma medida e certo grau, participar do jogo do mercado. Como consequência disso, os programas e planos de governo destinados à inclusão da população LGBT serão mais eficientes à medida em que sua produção textual for mais abrangente; com alcance para atuar nas instâncias social, cultural e econômica da vida pública. Embora, sob a ótica neoliberal da inclusão, esse movimento pareça lógico, não é o que se observa nos processos de elaboração e tramitação e nem no texto final do PNE 2014, no que se refere às demandas LGBT.

Para John W. Kingdon (1995, p. 3), a agenda diz respeito à dinâmica que faz com que determinado conjunto de problemas da ordem social e econômica seja eleito como prioridade para elaboração de políticas públicas, enquanto outros problemas ou assuntos são preteridos. Kingdon destaca ainda a existência de duas agendas, uma agenda governamental, composta pelos assuntos que estão recebendo atenção no momento, e uma agenda decisória, composta por assuntos que estão em vias de tomada de decisão pelo governo. (KINGDON, 1995, p. 4).

Ao analisar o processo de tomada de decisão para a geração de políticas nos Estados Unidos, Kingdon (1995) apresenta um modelo de análise composto por três fluxos independentes de tomada de decisão (*multiple streams*): fluxo dos problemas (*problems stream*); fluxo das alternativas (*policies stream*); e fluxo político (*politics stream*). A convergência destes fluxos cria uma janela de oportunidade (*policy window*) que resulta em mudanças na agenda governamental (atendimento das demandas por meio da geração de políticas específicas).

O primeiro fluxo, trata da forma pela qual determinadas questões emergem enquanto problemas e de como estes são transferidos para a agenda governamental ou para a agenda decisória. (KINGDON, 1995). Podemos estabelecer uma conexão com o contexto de influência de Ball e Bowe (1992), uma vez que essa seleção de problemas depende da relevância dos mesmos para os atores que participam do processo, e, conseqüentemente, da conjunção de forças na arena de influência. (BOWE; BALL, 1992).

Como vimos, na governamentalidade biopolítica neoliberal as políticas públicas inclusivas são pautadas pela tentativa de inserir todos no jogo de mercado e pela necessidade de gerenciar os riscos associados às populações marginalizadas, gerenciamento de crise. Estas demandas tornam-se globalizadas por meio dos diversos acordos econômicos e de direitos humanos firmados entre os países. Dessa forma, direitos humanos e economia se comunicam e são integrados a uma pauta comum que envolve a educação, como visto na abordagem da AGEE. (DALE, 2004). Assim, o reconhecimento da questão LGBT enquanto problema que demanda tratamento é fruto de uma conjuntura político-econômica que envolve a pressão dos movimentos sociais, a pressão econômica globalizada e as demandas de controle biopolítico do Estado, caracterizando um fluxo dos problemas aderente ao modelo de Kingdon (1995). No modelo de múltiplos fluxos, esse processo de reconhecimento de uma questão enquanto problema que demanda solução chama-se *agenda-setting* e marca a inserção do problema na agenda decisória do governo.

O segundo fluxo, ou fluxo das políticas, trata das possíveis soluções e alternativas relacionadas ao problema. Kingdon defende a ideia de que alternativas e soluções emergem de um “caldo primordial” (KINGDON, 1995), no qual as possibilidades são combinadas e depuradas para gerar um pequeno conjunto de possíveis soluções. O autor organiza os atores dentro do que ele chama de “comunidade geradora de alternativas”, que é composta por políticos, acadêmicos, funcionários públicos, sociedade civil e outros indivíduos ou grupos que tenham alguma preocupação com o assunto, definido neste modelo como área (*policy area*). Partindo desse conceito, podemos estabelecer uma relação entre a comunidade geradora de alternativas e as rede política de Ball e Bowe (1992); uma vez que as soluções e alternativas debatidas são apresentadas pelos diversos atores envolvidos com o problema, ou seja, por uma rede política que se ocupa do problema. Em função disso, as soluções ou alternativas que emergem do caldo não são necessariamente as mais adequadas tecnicamente ou as de maior alcance social e econômico, pois o interesse político dos atores está fortemente presente nestas escolhas, orientando a direção das soluções que serão adotadas.

Para explicar o embate político que sucede a escolha das possíveis soluções, Kingdon apresenta o terceiro fluxo de seu modelo, o fluxo político. Este, por sua vez, se diferencia do anterior por abarcar a dimensão política do processo. Aqui se estabelecem as negociações envolvendo os diversos atores interessados no problema, sociedade civil, políticos, governo e demais participantes que, associando ao modelo de Ball, formam a respectiva rede política. O autor apresenta ainda três fatores que influenciam de forma direta a

formação da agenda governamental, o humor nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças internas no governo. (KINGDON, 1995).

No modelo de múltiplos fluxos, as forças políticas organizadas representam o conjunto de atores que exercem pressão para implantação das políticas públicas. A distribuição destas forças indica a convergência ou a divergência em relação à proposta apresentada, situações de divergência geram conflitos e por isso não são desejadas. Nesse sentido, os atores podem buscar novos apoios ou renegociar a questão, buscando uma configuração que ofereça maior suporte à política pública proposta.

As janelas de oportunidade (*policy windows*) são definidas por Kingdon (1995, p. 165) como as situações raras que possibilitam mudanças na agenda governamental e a geração de políticas públicas voltadas a determinados problemas. Estas oportunidades ocorrem quando há a convergência dos três fluxos, sendo que os dois mais importantes são o fluxo dos problemas e o fluxo político.

Assim, para que a geração de uma política pública ocorra, é preciso que o governo perceba a necessidade de mudança, em função do clima nacional, ou ainda que haja uma alteração na configuração das forças políticas (*turnover*). Nesse sentido, as demandas por controle biopolítico e controle dos riscos associados às populações excluídas podem ser lidas como fatores que impulsionam a geração de novas políticas públicas, ao passo em que as redes de poder momentâneas modulam a formulação destas políticas. Um ponto importante que deve ser ressaltado é que isoladamente o fluxo das soluções não causa alterações na agenda governamental, de forma que as soluções e alternativas propostas para os problemas só farão parte da agenda se estiverem alinhadas ao fluxo político.

Retomando a discussão, a versão inicial do PL8035/2010 é composta por duas partes, na primeira encontramos o texto da lei e as respectivas diretrizes do Plano Nacional de Educação, além de outras responsabilidades dos Estados e entes federados, na segunda, definida como anexo, encontramos um conjunto de 20 metas, cada uma com suas estratégias específicas de execução. Essa estrutura foi mantida durante a tramitação do projeto na câmara e no senado, sendo a mesma do atual PNE.

Se compararmos o documento final da CONAE 2010 à versão inicial do PL8035/2010, veremos que praticamente todo o conteúdo referente as políticas LGBT, previsto pela conferência, foi suprimido. Por meio dessa comparação, percebe-se a ação de uma rede de política atuando no sentido de limitar o conjunto de propostas para a educação, tanto no aspecto econômico quanto no aspecto social. Situação essa que foi acentuada pela

constituição de uma Comissão Especial da Câmara dos deputados, com o objetivo de analisar o projeto de lei.

Após a realização, em nível nacional e estadual, de uma palestra, dezesseis audiências públicas e três seminários para discussão do PL8035/2010, o deputado Angelo Vanhoni do PT-PR apresentou um relatório contendo a análise de 2906 emendas ao projeto. Esse relatório deu origem ao primeiro substitutivo do PL8035/2010, o SBT1. Com a publicação desse substitutivo, foi determinado um prazo de cinco sessões ordinárias para o envio de emendas para que a Comissão Especial pudesse emitir sua conclusão. As discussões sobre o plano se desenvolveram nos meses seguintes e, no dia 16 de outubro de 2012, foi publicada a redação final do projeto, o PL3085/2010-B, que foi encaminhado ao Senado para avaliação. Por força da articulação dos movimentos LGBT, a promoção da igualdade de gênero e orientação sexual foi inserida no artigo 2º e na estratégia 12 da meta 3, conforme consta naquele documento:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

[...]

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, **de gênero e de orientação sexual**;

[...]

3.12) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação racial, **por orientação sexual ou identidade de gênero**, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;

(BRASIL, 2012, grifo nosso).

O PL8035/2010-B iniciou sua tramitação no Senado em 25 de outubro de 2012. A função do Senado seria de revisar o documento, que foi renomeado para Projeto de Lei da Câmara (PLCD) nº 103/2012. Em 29 de outubro, o presidente do Senado, senador José Sarney (PMDB-AP), comunicou em plenário o recebimento do projeto e o encaminhou para as comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esportes (CECE).

Em 17 de dezembro de 2013 foi realizada a votação em plenário do texto final do projeto que seria reencaminhado à câmara dos deputados. Foram apresentadas 14 emendas, sendo aprovada a de número 14, de autoria dos Senadores Eduardo Braga e Álvaro Dias. No texto aprovado ficou clara a movimentação de bastidores e força política de grupos conservadores e fundamentalistas religiosos (evangélicos e católicos) no sentido de preservar um modelo biopolítico heteronormativo. O *lobby* da chamada bancada evangélica da câmara dos deputados, fez com que os Senadores votassem pela retirada dos termos identidade de gênero e orientação sexual do texto, alegando que sua manutenção implicaria na promoção da

“ideologia de gênero”. A ação da rede política se verifica no momento em que o governo cede à pressão dos partidos de sua própria base, na tentativa de, por esse caminho, garantir a sustentabilidade política e a governabilidade. Esse movimento torna ainda mais clara a existência de um grupo de interesse (KINGDON, 1995) fundamentalista e conservador. Como consequência, os termos foram retirados do texto, dando lugar a uma redação mais genérica, de acordo com o quadro 1.

QUADRO 1 – ALTERAÇÕES NO TEXTO DO PL8035/2010

PL8035/2010-B	PLCD nº 103/2012
Art. 2º, inciso III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual.	Art. 2º, inciso III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação.
Meta 3: 3.12) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação racial, por orientação sexual ou identidade de gênero, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;	Meta 3: 3.13) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação , criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;

FONTE: BRASIL (2012); BRASIL (2012b).

Embora o novo texto pareça ter um alcance maior, ocorre justamente o contrário. A generalização dos termos oculta as identidades jurídicas que deveriam ser alvo das políticas públicas, o que torna muito mais difícil a tarefa de criar políticas públicas específicas para a população LGBT a partir desse novo texto. Em 19 de março de 2014 o relator deputado Angelo Vanhoni (PT-PR) apresentou um relatório no qual analisa as modificações introduzidas no texto pelo Senado e tenta restaurar o texto do artigo 2º à sua versão anterior, conforme constava no PL8035/2010-B.

No entanto, após a apresentação do relatório, muitos deputados solicitaram vistas. Sendo que o deputado Paulo Freire (PR-SP), pastor da Igreja Assembleia de Deus, apresentou no dia 02 de abril um voto em separado, no qual fica evidente a movimentação em torno da chamada “ideologia de gênero”, bem como a postura ativa de combate à pauta LGBT que foi assumida pelos deputados conservadores e fundamentalistas.

A norma heterossexual foi assumida como algo positivo por esses deputados, que passaram a defendê-la a todo custo. Seguindo a lógica deste grupo, ao Estado caberia a manutenção de um sistema de controle biopolítico baseado na heteronormatividade, garantindo a representação jurídica dos indivíduos. No entanto, esse raciocínio apenas demonstra que o atual sistema não comporta identidades que estejam fora de uma matriz

heterossexual, baseada no binário homem-mulher. O que torna ainda mais explícita a necessidade da implementação de políticas específicas à população LGBT.

No dia 06 de maio de 2014, após sofrer enorme pressão por parte de deputados e dos grupos conservadores e fundamentalistas, potencializada desde o Voto em Separado do deputado Paulo Freire, o deputado Vanhoni apresentou um Parecer Reformulado. Nesse, o relator acatou as mudanças sugeridas e com isso o texto do artigo 2º - inciso III foi novamente generalizado. Ao término dos trabalhos na Comissão Especial o projeto de lei foi encaminhado para apreciação em plenário, onde foi votado em partes. Sua análise iniciou no dia 28 de maio, voltando à pauta em 03 de junho de 2014, em uma Reunião Extraordinária, na qual foi aprovado. O PL8035/2010 foi então enviado à Presidência da República, onde foi sancionado sem nenhum veto, sendo promulgado em 25 de junho como Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014).

Finalizado o processo, percebemos que apesar de haver uma confluência entre o fluxo de problemas, representado pelas demandas dos movimentos LGBT, e o fluxo das soluções, representado pelas metas e estratégias propostas desde a Conae 2010, o fluxo político, que ocorreu durante toda tramitação do projeto, não fluiu na mesma direção. Dessa forma, Governo e parlamentares não permitiram a abertura de uma janela de oportunidade (KINGDON, 1995) que permitiria a geração de políticas públicas em educação voltadas à população LGBT.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A simples presença dos termos identidade de gênero e orientação sexual como parte integrante de uma diretriz do PNE abriria novas possibilidades para a formulação de políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades no espaço escolar, promovendo estratégias para melhor integração e redução da evasão da população LGBT. Por meio da revisão das práticas e políticas pedagógicas, preparação de professores e adequação de materiais e espaços seria possível pensar em uma escola menos heteronormativa e mais receptiva à diversidade.

Apesar de seu caráter identitário, a presença dos termos identidade de gênero e orientação sexual no PNE 2014 representaria um avanço sem precedentes para os movimentos sociais. Isso permitiria que, pela primeira vez na educação brasileira, a população LGBT fosse alvo de políticas públicas específicas, que garantiriam o respeito de suas individualidades e o rompimento do ciclo de violência e exclusão ao qual essas pessoas estão expostas.

REFERÊNCIAS

- BALL, S. J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1384, n. February, p. 99–116, 2001.
- BOWE, R.; BALL, S. J. **Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology**. 1. ed. London: Routledge, 1992.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Jornal da Câmara**. 5 out. 2010a.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. PROJETO DE LEI Nº 8.035-B DE 2010. 2012a.
- BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**, 2007.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005, de 25 de junho**, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>
- BRASIL. Senado Federal. **PLC n. 103/2012 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Brasília, 2012b.
- BUTLER, J. **Bodies that matter: On the Discursive Limits of “Sex”**. New York: Routledge, 1993.
- BUTLER, J. Preface 1999. In: JUDITH BUTLER (Ed.). **Gender trouble feminism and the subversion of identity**. New York: Routledge, 1999b.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 61, n. 1, p. 25 – 52, 2006.
- CÉSAR, M. R. DE A. Gênero, sexualidade e educação: notas para uma “epistemologia”. **Educar em Revista**, n. 35, p. 37–51, 2009.
- CÉSAR, M. R. DE A. (Des)governos...: biopolítica, governamentalidade e educação contemporânea. **ETD - Educação Temática Digital**, 2010.
- CÉSAR, M. R. DE A. **(Des)governos: corpo e sexualidade ou “Pânico Moral” e (des)governos do corpo e da sexualidade**. [s.l.: s.n.].
- CÉSAR, M. R. DE A.; DUARTE, A. Governo dos Corpos e Escola Contemporânea: pedagogia do fitness. **Educação & Realidade**, v. 2, n. 34, p. 119–134, 2009.
- CÉSAR, M. R.; DUARTE, A.; SIERRA, J. C. Governamentalização do Estado, movimentos LGBT e escola: capturas e resistências. **Educação - PPGE PUCRS**, v. 36, n. 2, p. 192–200, 2013.
- DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 87, p. 423–460, 2004.

- FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2004
- FOUCAULT, M. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.
- FOUCAULT, M. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. New York: HarperCollins, 1995.
- LOPES, M. C. **Políticas de Inclusão e Governamentalidade**. v. 34, n. 2, p. 153–169, 2009a.
- LOPES, M. C. **Inclusão escolar: conjunto de práticas que governam**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009b.
- LOPES, M. C.; DAL'IGNA, M. C. **In/exclusão: nas tramas da escola**. Canoas: Ed. ULBRA, 2007.
- LOURO, G. L. **Gênero, Sexualidade e Educação. Uma perspectiva pós-estruturalista**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- LOURO, G. L. **Teoria queer: uma política pós-identitária para a educação** *Revista Estudos Feministas*, 2001.
- LOURO, G. L. Gênero, sexualidade e educação: das afinidades políticas às tensões. **Educação em Revista**, p. 201–218, 2007.
- MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 47–69, 2006.
- SCHULTZ, T. W. Human Capital: Policy Issues and Research Opportunities. In: **Economic Research: Retrospect and Prospect, Volume 6, Human Resources**. Chicago: National Bureau of Economic Research, 1972. v. 6p. 1–84.
- SIERRA, J. C. **Marcos da Vida Viável, Marcos da Vida Vivível**. [s.l.] UFPR, 2013.