



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

CENTRO DE LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

TALITA SOARES LEITE

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COMO MECANISMO
PARA A MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO
BRASIL

Londrina, PR
2013

TALITA SOARES LEITE

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COMO MECANISMO
PARA A MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO
BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ileizi Luciana Fiorelli Silva

Londrina, PR

2013

TALITA SOARES LEITE

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COMO MECANISMO PARA A
MATERIALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ileizi Luciana Fiorelli Silva

Área de concentração: Sociologia

Aprovada em: ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Ileizi Luciana Fiorelli Silva (Orientadora)
Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Prof^a. Dr^a. Angela Maria de Sousa Lima
Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Prof^a. Dr^a. Maria José de Rezende
Universidade Estadual de Londrina (UEL)

A todos aqueles a quem os direitos humanos são diariamente negados.

Agradecimentos

Sempre comprometidas com a sociologia, agradeço à professora Ileizi Fiorelli, a quem atribuo um papel inspirador, ao tão imediato e receptivo acolhimento e disposição, e às professoras Angela Maria de Sousa Lima e Maria José de Rezende, enfatizo a honra em ter o trabalho lido por elas que foram tão essenciais à minha formação.

Agradeço à minha família, por ser suporte vital em todos os momentos da minha vida. À minha mãe, Elizabet, sou grata pelo amor incondicional, e pelo exemplo de mulher forte e determinada, que não foge à luta. A meu pai, Paulo, por seu amor e carinho reconfortantes, e pela luta na defesa de fazer valer os direitos humanos. À minha irmã, Tatiane, que é pedaço de mim, agradeço por me apoiar sempre e por me provar que amor de irmão é um elo tão forte que não pode ser desfeito sem prejuízos à própria personalidade. A meu irmão, Gustavo, de tão sutil amor, por sempre acrescentar na minha vida, com sua inteligência latente e seu compromisso com os direitos humanos. À madrinha, Nice, minha mulher exemplo, por todo aconchego e colo. À companheira, Débora, pelas noites em claro ao meu lado, e por me proporcionar diariamente um ambiente cheio amor e respeito, no qual eu encontro sustentáculos para dançar o baile da vida.

Quem acredita nos direitos humanos procura transformar a possibilidade teórica em realidade, empenhando-se em fazer coincidir uma com a outra. Inversamente, um traço sinistro do nosso tempo é saber que é possível a solução de tantos problemas e no entanto não se empenhar nela.

Antonio Cândido

RESUMO

Este trabalho sugere um esforço analítico para a compreensão de um modelo de educação idealmente tipificado num entendimento predominante de direitos humanos, que motiva políticas públicas, as quais parecem se apresentar como um forte componente estratégico para que tais direitos sejam materializados no Brasil. Dentre os diferentes esforços que parecem contribuir com esta intenção, o conjunto de ações mobilizadas no campo da educação se apresenta como um importante elemento no processo de alcance dos direitos humanos, seja a educação um meio para tal façanha, seja ela um fim almejado por meio destes direitos. Para tanto, este trabalho propõe uma divisão, com fins metodológicos e analíticos, das políticas públicas educacionais em dois momentos: esforços que pretendem garantir institucionalmente o “direito humano” à educação de modo democrático e universal, traduzidos no direito à educação, e empenhos em criar, via educação, uma narrativa compartilhável capaz de motivar práticas e ações destinadas à promoção dos valores vinculados ao ideário dos direitos humanos. Adota-se, entretanto, como ponto de partida, uma postura pragmática frente aos direitos humanos, que os coloca sociologicamente na história, enquanto uma construção narrativa de valores. É esta postura nos permite entender que a incorporação desta narrativa e dos valores impressos no ideário dos direitos humanos, pelo Brasil, e a intensificação do debate sobre estes direitos, se deu num contexto de condições e contingências históricas.

Palavras-chave: Direitos humanos. Educação. Educação em Direitos Humanos.

ABSTRACT

This paper suggests analytical attempt to understanding a model of education ideally typified in a predominant knowledge of human rights that motivates public policies, which seem to present themselves as an intense strategic component that such rights are materialized in Brazil. Among the various efforts that seem to contribute to this intention, the set of actions mobilized in education presents themselves as an important element in the process of reaching human rights education is a means for such a feat, be it a desired end through these rights. Therefore, this paper proposes a division, with methodological and analytical purposes, the educational policies in two phases: institutional efforts which aim to ensure the "human right" to education so democratic and universal, translated the right to education, and commitments to create, through education, a narrative shareable able to motivate practices and actions aimed at promoting the values linked to the ideals of human rights. This paper adopted, however, as a starting point a pragmatic stance against human rights, which puts them sociologically in history, while a narrative construction of values. It is this approach allows us to understand that the incorporation of this narrative and values grounded in the ideals of human rights, by Brazil, and intensifying the debate about these rights, took place in a context of historical contingencies and conditions.

Keywords: Human Rights. Education. Human Rights Education.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Exposição do artigo 208 da Constituição de 1988	24
QUADRO 2 – Exposição do referente trecho do PNDH-3	29
QUADRO 3 – Exposição da Diretriz 18 do PNDH-3	35
QUADRO 4 – Exposição do referente trecho do PMEDH	38
QUADRO 5 – Exposição do referente trecho do PNDH-3	40
QUADRO 6 – Exposição do referente trecho do Parecer CNE/CP nº 8/2012	42

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – INTENSIFICAÇÃO DO DEBATE SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	14
CAPÍTULO 2 – DIREITO À EDUCAÇÃO: DA CONSTITUIÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	23
CAPÍTULO 3 – EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

INTRODUÇÃO

Para além de qualquer pretensão, este trabalho constitui, antes, um esforço analítico para a compreensão de um modelo de educação idealmente tipificado num entendimento predominante de direitos humanos, motivando políticas públicas, as quais parecem se apresentar como um forte componente estratégico para que tais direitos sejam materializados no Brasil. Não objetiva-se qualquer fidelização teórico-ideológica, ainda que a abordagem do tema se dê a partir de alguns pressupostos constituintes, que serão contemplados ao longo do trabalho, quais sejam: os direitos humanos são uma construção e uma conquista histórica do ocidente para o ocidente, se estabelecendo enquanto uma narrativa comum; se isto é verdade, e se desejamos aderir a essa narrativa, concretizar os valores neles imprimidos deve ser uma tarefa estimulada nas esferas do Estado e da sociedade – separadas nesta ocasião por fins metodológicos e não empíricos; e o anseio por sua aplicação está estritamente vinculado a apelos democráticos, os quais fortalecem o Estado democrático de direito.

Parte-se, então, de uma postura pragmática frente aos direitos humanos, que os coloca sociologicamente na história, sem que se busque, por sua vez, uma gênese oficial ou qualquer tipo de fundamentação transcendental. O pragmatismo¹ nos permite abandonar os argumentos e as discussões filosóficas intermináveis e inférteis do ponto de vista da ação, e, ainda assim, defender os direitos humanos, partindo da compreensão de adesão a valores que nos parecem contextualmente ser mais dignos de serem perseguidos. Esta atitude metodológica nos leva ao tema de interesse deste trabalho quando entendemos que, enquanto uma construção narrativa de valores, portanto, os direitos humanos retirados de contexto tornam-se vazios de significado para qualquer tentativa de ação. E aqui as políticas públicas educacionais, cujo núcleo é o discurso dos direitos humanos, não poderiam deixar de ser consideradas somente na medida em que no nosso campo de visão as particularidades sociais, políticas, econômicas e culturais do Brasil se apresentem de forma clara.

¹ Cf. RORTY, 1998 e JOAS, 2012.

O fato de o Brasil ter incorporado a narrativa e os valores impressos no ideário dos direitos humanos não significa, entretanto, que o nosso Estado de direito de papel passado tenha algo a ver com o (bom) emprego destes direitos. Materializar os direitos humanos num país como o Brasil não é tarefa fácil nem imediata. As condições de miserabilidade, a violência, as desigualdades, dentre outros fatores sociais, são indícios de um Estado de direito fraco, bem como do fraco e deficiente alcance dos direitos humanos. Ao longe do pessimismo, esta denúncia não esgota, nem deveria esgotar, a disposição em criar mecanismos para fazer valer os valores que tal adesão demanda.

Aqui chegamos ao título deste trabalho: Políticas públicas educacionais como mecanismo para a materialização dos direitos humanos no Brasil. Dentre os diferentes esforços que parecem contribuir com esta intenção, o conjunto de ações mobilizadas no campo da educação, que se configura enquanto políticas públicas, se apresenta como um importante elemento no processo de alcance dos direitos humanos, seja a educação um meio para tal façanha, seja ela um fim almejado por meio destes direitos. Explico: entendo ser adequado para a discussão que façamos uma divisão imaginária nas políticas públicas educacionais, para fins metodológicos e analíticos; de um lado encontraríamos esforços que pretendem garantir institucionalmente o “direito humano” à educação de modo democrático e universal, traduzidos no direito à educação, e, de outro, teríamos empenhos em criar, via educação, uma narrativa compartilhável capaz de motivar práticas e ações destinadas à promoção dos valores vinculados ao ideário dos direitos humanos.

Este trabalho foi estruturado com base nestes dois possíveis movimentos das políticas públicas educacionais, de modo que os documentos que as representam pudessem ser analisados a partir deste ponto de vista. Antes, porém, deste momento ser iniciado, entendeu-se relevante a rápida exposição das motivações contextuais as quais sugerem que o debate acerca dos direitos humanos no Brasil tenha se intensificado.

No primeiro capítulo, portanto, estas serão apresentadas com o intuito de reforçar o caráter histórico e contingente dos direitos humanos, de modo que as lutas em prol deste ideal sejam amplamente consideradas no processo de fortalecimento de tal debate. Isso nos permite esclarecer que o discurso dos direitos humanos no Brasil não se deu a priori nem tão pouco independente deste processo que é, também, social. Ignorá-lo é, senão, perder de vista uma sociologia capaz de

compreender o que os valores podem significar numa dada sociedade, e como eles são assumidos como narrativa na interlocução de seus atores e, ainda, motivam ações concretas individuais, coletivas e institucionais. Faz-se importante, por sua vez – para não submergirmos num abismo de abstrações –, a ênfase nas particularidades do contexto brasileiro, que nos levará a uma melhor compreensão das políticas públicas que requerem continuamente contextualização. No âmbito do discurso a nível internacional, os documentos utilizados foram a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) e a *Declaração e Programa de Ação de Viena* (1993); no âmbito nacional, utilizou-se o *Programa Nacional de Direitos Humanos* (1996).

No segundo capítulo, de acordo com a divisão proposta, serão abordados os esforços de ação direcionados à afirmação do direito à educação. Aqui, a intenção é discutir o processo de constitucionalidade da educação enquanto um direito humano fundamental, bem como os aproveitamentos práticos deste direito, o que inclui temas como acesso, permanência e conclusão de crianças e adolescentes no ensino básico². Para a realização desta tarefa, além da *Constituição Federal* (1988), os documentos consultados foram o *Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais* (2003), o *Programa Nacional de Direitos Humanos* (1996) e sua terceira revisão atualizada (2010) e o *Relatório Todas as crianças na escola em 2015 – iniciativa global pelas crianças fora da escola* (2012).

O terceiro e último capítulo nos conduzirá àquele segundo movimento das políticas públicas educacionais, cuja pretensão é estabelecer uma narrativa comum, que possa ser compartilhada e seja um motivador para ações voltadas à promoção dos direitos humanos. Será neste terreno fértil que a aspiração de uma educação em direitos humanos florescerá enquanto um plano de educação entremeado por conteúdos e valores capazes de dar seiva àquela narrativa. O ponto de partida é o entendimento da educação enquanto um elemento orientador e motivador do respeito aos direitos humanos, através da inclusão do tema nos programas de educação, currículos escolares, livros didáticos etc. Foram de grande relevância aqui os documentos: *Declaração e Programa de Ação de Viena* (1993), *Programa Nacional de Direitos Humanos–3* (2010), *Plano Nacional de Educação em Direitos*

² Por limitações objetivas, deu-se preferência a este recorte. Entende-se, porém, que isto não esgota a gama de significações e implicações do direito à educação, nem tão pouco a discussão sobre o tema.

Humanos (2007), Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos (2012), Texto orientador para a elaboração das Diretrizes Nacionais da Educação em Direitos Humanos (2011) e Parecer CNE/CP nº 8/2012 (2012).

Não é de desconhecimento da autora que os documentos consultados para a elaboração deste trabalho não são, de forma alguma, suficientes para uma análise abrangente da discussão das políticas públicas educacionais. Mais uma vez o debate não se esgota. As observações que aqui foram feitas são uma pequena tentativa de expor, ainda que de modo lacônico, uma versão do que estes documentos podem indicar quando partimos da compreensão de que as ações motivadas por eles mostram-se como um mecanismo muito produtivo para que os direitos humanos sejam alcançados, e passem do discurso aos fatos. Isso me permite dizer que este trabalho não se restringe a uma tarefa acadêmica, mas ele tem raízes num modo de ver as possibilidades de alcance dos valores que julgamos dignos de serem impulsionados.

1 INTENSIFICAÇÃO DO DEBATE SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Antes de qualquer coisa, é válido lembrar que a crescente intensificação do debate acerca dos direitos humanos nos últimos anos pode, em muitos momentos, ofuscar a natureza histórica destes mesmos direitos e todo o processo de lutas e conquistas que envolvem a sua promoção e garantia. Reconhecer a historicidade e a contingência do que entendemos hoje por direitos humanos pode nos permitir uma melhor compreensão das políticas públicas motivadas por tais direitos. Esta afirmação se confirma tendo em vista as particularidades sociais, políticas, econômicas e culturais do Brasil, as quais devem ser obstinadamente levadas em conta para a compreensão do processo de estabelecimento jurídico-constitucional dos direitos humanos e das dificuldades que acometem a sua efetiva concretização.

Em termos gerais, é de conhecimento das ciências sociais, que a modernidade ocidental possibilitou o surgimento de uma noção particular de indivíduo/pessoa, portador de certa dignidade em si mesmo. Este paradigma foi intensamente violado e posto à prova em diversos momentos da história recente do ocidente, destacando-se o século XX com suas experiências totalitárias na Europa e ditaduras na América Latina. O trauma infligido por estes contextos fizeram emergir a necessidade do nascimento de um aspecto mais “humano” do universo político e social, anseio que induziu novos discursos sobre os direitos humanos.

Tendo isto em vista, para pensarmos num nível mais internacional, farei aqui um pequeno parêntese com as contribuições de Hannah Arendt³, que ao longo de sua vida produziu vários ensaios dedicados à compreensão do sentido da política na modernidade, a experiência totalitária da Alemanha e da Rússia, e, conseqüentemente, induzem sobre as possibilidades de um modo de vida novo e plural. As reflexões apuradas de Hannah Arendt sobre o sentido do fenômeno do totalitarismo lançam-nos subsídios analíticos para a discussão do tema dos direitos humanos: o rompimento estabelecido pela experiência totalitária do nazismo e do stalinismo acarretou um reconhecimento legal/legítimo dos indivíduos enquanto meros objetos rejeitáveis e superficiais, ferindo fatalmente os princípios, antes consagrados, do Direito e da Justiça – valores individuais e sociais.

³ Cf. ARENDT, 1979; 2009.

Este rompimento, em termos jurídicos, representa o momento em que uma “lógica do razoável”, que compõe a análise e o discurso jurídicos, não contempla os meios necessários para frear uma não-razoabilidade que configura certos experimentos, como é o caso do fenômeno totalitário. Os totalitarismos não foram produto, como muitos sustentam, de determinada iminência externa; ao contrário, teve seu nascimento em meio à modernidade enquanto uma ampliação não-prevista e não-razoável dos valores abarcados por ela.

Arendt busca não só compreender a realidade como também se dedica a certa proposição reconstrutiva desta realidade, por meio de uma argumentação crítica: obstina uma análise das qualidades políticas e jurídicas as quais possibilitam a manutenção e segurança de um mundo comum, caracterizado pela presença de formas de vida plurais e diversas, e vigorado através da “criatividade do novo”, que, segundo Arendt, seria capaz de barrar o ressurgimento de uma nova configuração de Estados totalitários. Contudo, ainda que findo os totalitarismos, a conjuntura social, política e econômica da contemporaneidade – naturalização da pobreza, condições precárias de vida, fundamentalismos étnico-religiosos etc., violências institucionais – parece ter mantido o modo desumanizado de conceber os seres humanos e reforçado a ideia de um não-pertencimento a formas de vida comum.

Um reconhecimento dos indivíduos enquanto meros objetos rejeitáveis e superficiais, tão claramente atestado pelo totalitarismo, configura um afrontamento direto à concepção dos indivíduos, tal qual construído pela modernidade ocidental, enquanto valor primordial da legitimidade da ordem jurídica: a correspondência jurídica deste valor em si do sujeito de direito são os próprios direitos humanos, hoje marcados pela conexão entre direitos civis, políticos e sociais. Aqui, a educação pública e universal, não apenas como um direito pleiteado pelas constituições com base nos direitos humanos, mas ainda como um instrumento de reavivamento dos valores dos sujeitos que legitimam os próprios direitos do homem, pode possibilitar uma mudança paradigmática e prática do modo de conceber os indivíduos.

Afora este quadro das experiências dos países europeus, que influenciaram fortemente o entendimento atual acerca dos direitos humanos, nas particularidades dos países da América Latina, a vivência com regimes ditatoriais contribuiu para a mobilização da sociedade civil em prol dos direitos humanos, como será demonstrada adiante, os quais foram aderidos discursivamente como uma resposta àqueles governos autoritários e em defesa das liberdades políticas-democráticas,

que, posteriormente, se estabeleceram como conteúdos de várias demandas sociais, políticas, econômicas e culturais.

Estas considerações implicam a verificação de que o fato de um quadro compartilhado de direitos ser reconhecido por uma comunidade internacional, na qual o Brasil é um país membro, não valida a afirmativa de sua incondicionalidade, exatamente devido a seu caráter histórico. Em outras palavras, seguindo os indicativos de Bobbio⁴, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* – Carta da ONU de 1948 – que assinalou a atual compreensão dos direitos humanos, ainda que represente “a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX”, ela não apresenta, por sua vez, “tábuas gravadas de uma vez para sempre” (BOBBIO, 1992, p. 34), de tal modo que sugere a necessidade de periódica atualização e aperfeiçoamento de seus conteúdos, sempre tendo em vista as demandas e especificidades do país.

Em consonância com esta posição, o surgimento de novas discussões no sentido da defesa dos direitos humanos nos permite constatar que estes direitos não ficam restritos a um tipo de normatividade definitiva. Isto é, o próprio conteúdo do conjunto de direitos considerados fundamentais se apresenta de certo modo flexível às diversas exigências e particularidades nacionais, o que corrobora para a manutenção de uma práxis democrática. Um grande marco neste debate foi a *Declaração e Programa de Ação de Viena* aprovada em 25 de junho de 1993 pela Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, que visa atualizar a DUDH de 1948, propondo uma revisão e reafirmação não apenas da pretensão universal daquela primeira, mas também “dos mecanismos de proteção dos direitos humanos, a fim de melhorar e, assim, promover uma plena observância desses direitos, de forma justa e equilibrada” (cf. ONU, 1993).

O pressuposto de que os direitos humanos são desejáveis e, portanto, devem existir procedimentos para alcançá-los, não garante a sua legitimidade. Nesse sentido, o problema atual referente aos direitos humanos deixa de ser pensado em termos de fundamentações filosóficas, no sentido de sua justificação, mas apresenta-se enquanto uma questão política e social acerca do alcance da aplicabilidade e proteção destes direitos. No quadro das sociedades modernas, a observância dos direitos humanos se torna um desafio nos diversos contextos. No

⁴ Cf. BOBBIO, 1988.

Brasil, este desafio é acentuado pelas condições de desigualdades sociais, para além de um histórico recente de constituição democrática, que impedem os direitos humanos de cumprirem o seu papel universal.

Considerando essa problemática, parece ser interessante a identificação, ainda que sinteticamente, das condições históricas que possibilitaram a intensificação do debate sobre os direitos humanos no Brasil. Para tanto, com fins exclusivamente metodológicos, utilizarei aqui a sugestão de movimento analítico proposto por Emir Sader⁵. Sader irá distinguir quatro momentos da história do Brasil que de alguma forma influenciaram o entendimento atual acerca dos direitos humanos. Em primeiro lugar, no período que antecedeu o golpe de 64, onde a própria ideia de direito restringia-se ao âmbito jurídico, a questão integral dos direitos humanos não se incluía no repertório teórico e político das pautas governamentais e de movimentos e partidos de oposição. Neste momento, a ênfase era colocada no aspecto econômico, o qual promovia os direitos trabalhistas em vista da superação das situações de informalidade.

Este quadro configurou, segundo Sader, o “processo mais extenso na história brasileira de promoção dos direitos humanos” (SADER, 2007, p. 76), uma vez que proporcionou a milhões brasileiros o status de sujeitos de direitos, por meio da concessão do “direito à carteira de trabalho e, com ela, a assistência social, a aposentadoria, a organização sindical” (ibidem), de modo que estes novos sujeitos pudessem reclamar judicialmente estes direitos, agora na categoria de cidadãos.

Nesta ocasião, vale lembrar que a configuração predominante em vigor fincava raízes na administração de Vargas, na qual o desenvolvimento foi marcado por um alargamento do mercado interno fortemente caracterizado pela massificação do consumo. Esta configuração foi constituída a partir de uma aliança entre as organizações sindicais, as classes médias e a grande burguesia industrial, que detinha a dominância, uma vez que sua motivação principal era o desenvolvimento econômico. Isto é, nas palavras de Sader:

O desenvolvimento industrial requeria mão-de-obra qualificada, mercado interno de consumo, um Estado que o protegesse da competição predatória dos grandes monopólios internacionais e fornecesse créditos para os investimentos. Este programa contemplava interesses das classes médias e dos trabalhadores sindicalizados, constituindo a base da grande aliança

⁵ Cf. SADER, 2007.

social que dava sustentação aos governos desde 1930 a 1964. (SADER, 2007, p. 76)

O que hoje entendemos por Estado, no Brasil, foi fruto exatamente deste quadro específico de desenvolvimento assinalado por um “modelo de industrialização substitutiva de importações”, o qual proporcionou a mudança de um Estado ruralista calcado nas demandas da chamada “oligarquia primário-exportadora” para um Estado urbano-industrial com caráter nacional, que agora se encarregava de afiançar os direitos sociais, de um modo genérico, encabeçados pelos direitos trabalhistas e pelo direito ao voto, os quais se caracterizavam, segundo Sader, enquanto um “desdobramento imediato desse desenvolvimento” (SADER, 2007, p. 77).

Este primeiro período teve seu desfecho com o golpe militar de 1964, que inaugurou uma nova temporada que viria romper drasticamente com aquele *modus operandi* econômico, social e ideológico: o processo de inclusão das massas ao sistema de mercado e ao status de cidadania, o qual proporcionava uma crescente movimentação social, foi obstruído por um novo regime econômico que recolocou no cenário nacional a questão da exportação, que beneficiava as classes com alto poder de consumo em detrimento do fortalecimento do mercado interno de consumo.

As práticas deste novo modelo, que de forma geral se baseavam na rescisão dos acordos com a massa trabalhadora, na compressão dos salários e na coibição a qualquer movimento sindical e de oposição, distinguiu este momento da história do país, justamente pelo fato de os direitos econômicos, políticos e sociais terem sido fortemente violados. O governo de Vargas (1930-1945), ainda que tenha se configurado também como uma ditadura em termos da ausência de liberdades políticas, obteve ganhos sociais inovadores, ao passo que o governo militar (1964-85) “reprimiu, sistematicamente, os direitos políticos e, ao mesmo tempo, expropriou direitos econômicos e sociais, caracterizando-se claramente como um governo a favor dos ricos e poderosos” (SADER, 2007, p. 78).

A nossa compreensão atual acerca dos direitos humanos surge neste contexto em que, tendo esgotado o período de desenvolvimento econômico, que perdurou cinquenta anos, e intensificado a oposição com períodos de grandes greves, introduz o terceiro momento do histórico destes direitos no Brasil, o qual foi

marcado pelo processo de transição democrática, motivado pela deslegitimação do regime militar. Este período de transição, segundo Sader:

[...] foi uma mescla do velho regime e do novo, porque a oposição não conseguiu impor a realização de eleições diretas para que o povo escolhesse o primeiro presidente não militar, em mais de duas décadas. Assim, quem acabou assumindo esse posto – José Sarney – tinha sido presidente do partido da ditadura e havia comandado a campanha contra as eleições diretas até poucas semanas antes. Constituiu um governo baseado na aliança entre o PMDB e um partido proveniente da ditadura – o PFL –, com ministérios importantes do novo governo ocupados por políticos do antigo regime. A principal limitação do novo governo acabou sendo que, apesar de reconstituída a democracia política – e votada uma nova Constituição -, não foi feita nenhuma reforma econômica ou social, que desse um caráter mais profundo à democratização. Ao contrário, acentuou-se a concentração do poder da terra, da indústria, dos meios de comunicação, dos bancos. A democratização restringiu-se ao plano político-jurídico. (SADER, 2007, p. 79)

Esta configuração teve como consequência um abatimento daquele acúmulo de motivação democrática advinda da oposição ao governo autoritário e cujo apogeu se deu na ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, a qual demandava uma nova Constituição que estivesse em consonância com um Estado democrático de direito, em detrimento da Constituição imposta pela ditadura até então em vigor. A energia gerada pela declaração daquela nova Carta Constitucional, que estabelecia para os cidadãos a garantia dos direitos desapropriados pelo período ditatorial, não durou muito tempo: uma empreitada ideológica que criminalizava o Estado, prontamente se estabelecia e armava o cenário para a propagação da ideologia neoliberal.

A oposição contra a Nova Carta foi incentivada pelo governo Sarney sob o pressuposto de que o Estado não detinha qualidades suficientes para acolher todo o conjunto de direitos que prescrevia aquela Constituição. O neoliberalismo adentrou o Estado com a eleição direta – primeira desde 1960 – do presidente Fernando Collor de Mello, que abandonou as ideias de criminalização do Estado em favor das teorias que sugeriam o estabelecimento de um Estado mínimo e de uma economia centrada no mercado. Deste modo, se deu início ao quarto momento caracterizado pela “hegemonia neoliberal”.

A ideologia neoliberal, segundo muitos críticos, possui um processo intrínseco acelerado de desapropriação de direitos, uma vez que se baseia em um “modelo que privilegia os mecanismos de mercado, que prega a retração do Estado

na prestação de políticas sociais, que promove a precarização das relações de trabalho” (SADER, 2007, p. 80) etc. O neoliberalismo, em termos sociais, tem se mostrado, não espantosamente, como um modelo fracassado na garantia e proteção de direitos, tendo em vista o esforço, sempre aparentemente ativo, no sentido de uma substituição da concepção de direitos pela ideia de oportunidades. Há, portanto, uma configuração aqui que parece funcionar de um modo contraditório no que diz respeito aos direitos humanos.

A abertura democrática de 1985 permitiu ao Estado brasileiro o desenvolvimento de uma política nacional de direitos humanos, que compartilharia as avaliações das diversas organizações e movimentos de luta por estes direitos iniciada na oposição à ditadura nos anos 70, momento em que foram criadas as primeiras comissões de direitos humanos, e que ganharia uma forma mais clara a partir de 1995, com o governo de Fernando Henrique Cardoso. Aqui, passados quase cinquenta anos da Carta da ONU de 1948, os direitos humanos começam a se configurar também como política oficial do Estado, e recebem uma fundamentação também oficial com o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), afirmado em 1996, pelo então presidente.

Para além do estabelecimento de uma política institucional, o PNDH se apresenta com a pretensão de provocar mudanças significativas na opinião pública. É claro que a transformação da mentalidade política e social dos cidadãos não se dá de forma imediata nem tão pouco efetiva, de modo que políticas públicas com a intenção de suavizar, em todas as camadas da população, a aceitação de ações despóticas por parte do Estado, no período de consolidação da democracia, operam num universo de resultados com prazos estendidos.

O PNDH, que se configura como uma espécie de continuação e reforço do artigo 5º da Constituição Federal de 1988⁶, caminha no sentido de tentar balizar e reverter as graves violações de direitos humanos, e segue as sugestões, como será exposto com maior clareza no capítulo seguinte, da Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993 em Viena, que contou com a presença ativa do Brasil. O texto introdutório do PNDH traz a conceituação dos direitos humanos que o país irá assumir oficialmente após a reunião de Viena:

⁶ O Artigo 5º da Constituição Federal de 1988 tem como princípio: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Os direitos humanos não são porém, apenas um conjunto de princípios morais que devem informar a organização da sociedade e a criação do direito. Enumerados em diversos tratados internacionais e constituições, asseguram direitos a indivíduos e coletividades e estabelecem obrigações jurídicas concretas aos Estados. Compõem-se de uma série de normas jurídicas claras e precisas, destinadas a proteger os interesses mais fundamentais da pessoa humana. São normas cogentes ou programáticas, que obrigam os Estados nos planos interno e externo. (BRASIL, 1996)

Nesse sentido, o PNDH promove uma reflexão e um aprofundamento de um novo entendimento acerca dos direitos humanos, cujas bases são uma compreensão anteriormente compartilhada por diversas organizações de direitos humanos, mas que se distinguiu, naquele momento, devido ao fato de ter sido pela primeira vez professado e defendido pelo governo brasileiro. Este novo entendimento propõe uma visão mais ampla dos direitos humanos, que reúne os direitos deliberados em convenções internacionais e que foram sancionados pelo Congresso Nacional. Neste momento, o valor da cidadania é central, com pretensões de alcance universal, ou seja, em contraposição à tradição de privilégio das elites, a cidadania deve abarcar de forma integral os indivíduos de todas as esferas sociais. Deste modo, o governo nacional, juntamente com os governos estaduais, passa a ter a responsabilidade da proteção não só dos direitos humanos determinados pela Constituição Federal e as constituições estaduais, mas também daqueles decididos por acordos internacionais que são validados e aplicados pela Constituição de 88.

No ano de 2002, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que sublinhava os direitos civis e políticos, teve sua segunda revisão (PNDH-2), a qual aliava àqueles direitos também os direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, e, no ano de 2010, foi estabelecida a sua terceira revisão (PNDH-3), com o objetivo de possibilitar um roteiro de ação para dar sequência à integração e ao aperfeiçoamento dos instrumentos capazes de instituir novos mecanismos de construção e monitoramento de políticas públicas de direitos humanos no Brasil.

É válido lembrar que as políticas públicas de direitos humanos, que se pretendem efetivas e duradouras, devem ser políticas de Estado, isto é, independente do governo em vigor, da conjuntura, o Estado e a sociedade civil compartilham das responsabilidades em relação ao esforço em prol dos direitos humanos. Tão importante se mostra, por sua vez, a relação decisiva entre o

estabelecimento dos direitos humanos e o fortalecimento da democracia, relação esta que aparece de forma mais intensa quando olhamos para as condições históricas que impulsionaram o discurso dos direitos humanos no Brasil. Nesse sentido, as políticas públicas de direitos humanos assumem a responsabilidade de promover não só os direitos humanos e sua total observância, mas também a democracia, afirmando, assim, o Estado democrático de direito.

2 DIREITO À EDUCAÇÃO: DA CONSTITUIÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Após uma breve reconstrução dos contextos históricos nos quais o conceito e a institucionalidade dos direitos humanos se ativaram no Brasil, chegaremos ao tema da educação e das políticas públicas educacionais como ferramentas importantes na luta em prol da promoção e concretização destes direitos no nosso país. Sendo assim, para fins analíticos, parece ser conveniente que façamos uma distinção de duas disposições das políticas públicas educacionais: aquelas que visam à garantia institucional do direito humano à educação, e aquelas que se dirigem à criação de uma narrativa compartilhável capaz de motivar um conjunto de práticas e ações dedicadas à promoção dos valores impressos no ideário dos direitos humanos. Neste segundo capítulo, portanto, sugiro uma abordagem das políticas públicas e ações voltadas para afirmar o direito à educação, com o objetivo de abordar as questões que indicam não só a constitucionalidade da educação como um direito humano, mas também aquelas que se referem à ocorrência prática deste direito – acesso, permanência e conclusão.

Ao tratar do Direito Humano à Educação, no *Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*, produzido em 2003, Sérgio Haddad, argumenta que entender a educação como um direito humano é compreendê-la como um caminho essencial para se alcançar os direitos humanos em todos os seus aspectos. Nesses termos, Haddad assume que:

[...] o acesso à educação é em si base para a realização dos outros Direitos. Isso quer dizer que o sujeito que passa por processos educativos, em particular pelo sistema escolar, é normalmente um cidadão que tem melhores condições de realizar e defender os outros direitos humanos (saúde, habitação, meio ambiente, participação política etc). A educação é base constitutiva na formação do ser humano, bem como na defesa e constituição dos outros direitos econômicos, sociais e culturais. (HADDAD apud BRASIL, 2003, p. 123)

No Brasil, a ideia da educação como um direito universal irá ser especificamente delineada apenas na Constituição Federal, promulgada em 1988, na qual a educação aparece como sendo parte do conjunto de direitos sociais⁷; até

⁷ Os direitos sociais são declarados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a

então, as legislações anteriores não traziam de forma evidenciada uma afirmação desta espécie de direitos, cujo direito à educação é proeminente⁸. Assim, esta nova visão constitucional da educação representou uma melhoria no sentido da ampliação do conceito de educação pública a partir da incorporação de uma Declaração do Direito à Educação, especialmente detalhada, e que introduz os mecanismos jurídicos necessários para que este direito seja garantido, uma vez que, para além da noção de direito, a educação aparece na legislação nacional também como um dever que compete ao Estado⁹. Tal detalhamento do direito à educação encontra-se estabelecido no artigo 208 da Constituição, conforme mostra o Quadro 1.

QUADRO 1 – Exposição do artigo 208 da Constituição de 1988

SEÇÃO I DA EDUCAÇÃO	
Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:	I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)
	II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)
	III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
	IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
	V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
	VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

Continua...

previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

⁸ O que constava anteriormente era apenas que cabia à União dos Estados “estabelecer planos nacionais de educação” e “legislar sobre: [...] q) diretrizes e bases da educação nacional” (Constituição Federal de 1967, artigo 8). Ainda que a educação já estivesse prevista como um direito universal, a gratuidade e obrigatoriedade do ensino só seria garantida para o ensino dos sete aos quatorze anos, sendo mantida a gratuidade após este período “para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior” (Artigo 168, § 3º, inciso III). O artigo 206 da Constituição de 1988 avança no sentido da gratuidade do ensino, agora prevista em todos os níveis da educação pública, sendo estendida para o ensino médio, antes era encarado apenas como exceção.

⁹ Como previsto no artigo 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

...continuação.

<p>Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:</p>	<p>VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)</p>	<p>§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.</p>
---	--	--

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

De um modo geral, podemos distinguir os incisos acima em duas categorias: aqueles que podem responder “o que o Estado está sendo convocado a garantir?” e aqueles que sugerem uma resposta à “como o Estado deve garantir?”. Seguindo este fio condutor, observamos que os seis primeiros incisos indicam quais as disposições que o Estado deve tornar efetivas para que o direito à educação seja afirmado, isto é, garantir a universalização de toda a educação básica desde a creche, ainda que o ensino médio apareça como uma meta “progressiva”, bem como prover satisfatoriamente a educação especial e a educação no período noturno.

Já o inciso VII apresenta a maneira pela qual as disposições citadas anteriormente poderão ser realizadas, ou seja, por meio de um conjunto de práticas que devem ser desempenhadas pelo Estado. Nesse sentido, fica claro que somente a garantia da universalização da educação não assegura a efetividade do direito; é necessária uma série de outros elementos práticos para que o gozo do direito à educação seja atingido: nos termos da Constituição, para além da afirmação do direito, o Estado deve oferecer as condições para o seu acesso “por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

Os parágrafos que dão sequência ao inciso VII, ao alegarem a categorização da educação como um “direito público subjetivo”, da responsabilização do próprio Estado pelo não cumprimento das disposições declaradas e indicar que a frequência escolar do aluno deve ser acompanhada “junto aos pais ou responsáveis”, reafirmam a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família,

que deve ser indiscutivelmente garantido. Com relação a esta afirmação, o jurista José Cretella Junior, ao comentar a Constituição Federal de 88, argumenta que não há “a menor dúvida a respeito do acesso ao ensino obrigatório e gratuito que o educando, em qualquer grau, cumprindo os requisitos legais, tem o direito público subjetivo, oponível ao Estado, não tendo este nenhuma possibilidade de negar a solicitação, protegida por expressa norma jurídica constitucional cogente” (CRETELLA, 1993 apud OLIVEIRA, 1998, p. 64).

Estas considerações dão margem para que os cidadãos possam demandar o cumprimento do direito à educação, com todas as implicações constantes no texto constitucional, frente ao Poder Público e à autoridade competente, ou seja, ainda nas análises do jurista brasileiro:

[...] todo cidadão brasileiro tem o direito subjetivo público de exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional, independentemente de vaga, sem seleção, porque a regra jurídica constitucional o investiu nesse status, colocando o Estado, ao lado da família, no poder-dever de abrir a todos as portas das escolas públicas e, se não houver vagas, nestas, das escolas privadas, pagando as bolsas aos estudantes (CRETELLA, 1991 apud OLIVEIRA, 1998, p. 65).

Um exemplo prático desta condição de exigência do direito à educação, nas qualidades previstas na Constituição, são as ações civis públicas que foram impetradas pelo Ministério Público Estadual (MPE) de Alagoas, que tem como finalidade exigir que o governo do Estado reestabeleça de pronto ato os serviços de educação, sob a alegação de que cerca de 11 mil alunos, segundo os dados do MPE, perderam o primeiro semestre letivo do ano de 2012 ao fato de as atividades escolares não terem sido iniciadas até julho do mesmo ano. De acordo com o jornal Gazeta de Alagoas (edição do dia 07 de julho de 2012), tanto a promotora de Justiça, Cecília Carnaúba, quanto o Sindicato dos Trabalhadores em Educação (Sinteal), avaliaram que os prejuízos são fruto de uma ausência de planejamento, por parte da Secretaria de Estado da Educação, no sentido de implementar o plano que prevê a reforma de 163 unidades escolares em todo o Estado de Alagoas, que acabou por impedir o início das atividades. Dentre as dificuldades apreendidas, encontra-se a carência de carteiras em diversas unidades escolares, uma delas está sob o risco, segundo a Defesa Civil, de desabamento de uma barreira localizada nos fundos da escola, e o descontrato com empresas que realizariam as reformas.

Na história recente do Brasil, muitas têm sido as iniciativas que visam à promoção dos direitos humanos no país. Como destacado no capítulo anterior, desde a abertura democrática têm-se criado possibilidades para que os direitos humanos sejam introduzidos no cenário da discussão pública, objetivando não só a visibilidade do tema como também a transformação destes direitos, agora já assumidos pelo Estado brasileiro, em políticas públicas. Essas possibilidades foram fortalecidas pela incorporação das disposições propostas pela *Declaração e Programa de Ação de Viena* (1993), a qual sublinha a interdependência entre democracia e direitos humanos, de tal modo a orientar os Estados a promoverem instrumentos de garantia destes direitos, para que o Estado democrático de direito seja estabelecido e fortalecido, ao passo que, simultaneamente, quando reforçado os aspectos democráticos, os direitos humanos encontram espaço para se efetivarem.

Entendendo este fundamento, o *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH* (1996) se apresentou nesses termos, ou seja, objetivou-se promover uma interação democrática entre a sociedade civil e o Estado, em busca do desenvolvimento de uma política voltada para os direitos humanos. Nesse sentido, o PNDH foi um marco no que diz respeito às políticas públicas de direitos humanos no Brasil, e, depois de um pouco mais de dez anos de existência, culminou numa das mais importantes conquistas na área da promoção dos direitos humanos, que foi a sua terceira revisão, assinada em 2009, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, fruto dos debates ocorridos na *11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos* em 2008. O PNDH-3 tem fundamentos numa sugestão proposta pela *Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena*: promover e assegurar os direitos humanos, por meio da elaboração de um roteiro de ações, e fortalecer a democracia, não só no seu sentido político-institucional, mas principalmente quanto à promoção da igualdade econômica, social e cultural.

Com a imputação de status de ministério à Secretaria Especial dos Direitos Humanos e a criação da “Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, também com força de ministério, destinadas, as três, a articular esforços com todas as demais áreas da administração” (PNDH-3, p. 11), o ex-presidente Lula, na apresentação do PNDH-3, afirmou que houve a preocupação para que “a proteção aos Direitos Humanos fosse concebida como ação integrada de governo e, mais

ainda, como verdadeira política de Estado, com prosseguimento sem sobressaltos quando houver alternância de partidos no poder, fato que é natural e até indispensável na vida democrática” (ibidem), de modo que não seja um programa intermitente.

A Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), é válido lembrar, tem como base o tripé direitos humanos – democracia – desenvolvimento, de tal forma que, para além de estabelecer uma reciprocidade entre direitos humanos e democracia, afirma a indivisibilidade e interdependência de todas as dimensões dos direitos humanos: direitos sociais, políticos, civis, econômicos, culturais, ambientais. Reafirmando esta qualidade dos direitos humanos, o PNDH-3 apresenta esforços para integrar as classes destes direitos por meio de uma estruturação do programa em eixos temáticos que mobilizam a cooperação de diversos setores do Governo, uma vez que os principais desafios para sua efetivação são elencados numa disposição interdependente. Esta configuração, assim, tem como premissa levar a cabo o desafio: como promover e universalizar os direitos humanos num contexto de desigualdade e de vigência de um modelo de desenvolvimento insustentável e concentrador de renda?

Nesse sentido, fica evidente que não podemos articular o tema dos direitos humanos no Brasil isentos da consideração de que há uma conjuntura de desigualdades sociais e estruturais que impossibilitam que determinados sujeitos tenham seus direitos reconhecidos ou garantidos, sob diversos pretextos como classe social, idade, sexo, cor etc. Isto nos permite entender que, para que os direitos humanos sejam efetivos num país com intensas desigualdades, as políticas públicas de promoção e garantia destes direitos devem vir sempre acompanhadas de políticas que visam também o combate a estas desigualdades; afirmativa que pode ser apreendida no modo como o PNDH-3 integra as ações requeridas para a concretização dos direitos humanos.

A educação, um dos eixos condutores do programa e o “mais estratégico para transformar o Brasil num país onde, de fato, todos assimilem os sentimentos de solidariedade e respeito à pessoa humana” (PNDH-3, p. 12), aparece como um direito básico, parte universal, indivisível e interdependente dos direitos humanos, fundamental para o desenvolvimento do país. Na estrutura do PNDH-3, no Eixo Orientador III, conforme mostra o quadro 2, o direito do acesso a uma educação

qualitativa e à garantia de permanência na escola será colocado como o quinto objetivo estratégico de ação.

QUADRO 2 – Exposição do referente trecho do PNDH-3

EIXO ORIENTADOR III	
Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades	
DIRETRIZ 7	
Garantia dos Direitos Humanos de Forma Universal, Indivisível e Interdependente, assegurando a cidadania plena	
<p>Objetivo estratégico V Acesso à educação de qualidade e garantia de permanência na escola</p>	<p>Ações programáticas:</p> <p>a) Ampliar o acesso à educação básica, a permanência na escola e a universalização do ensino no atendimento à educação infantil.</p> <p>b) Assegurar a qualidade do ensino formal público com seu monitoramento contínuo e atualização curricular.</p> <p>c) Desenvolver programas para a reestruturação das escolas como polos de integração de políticas educacionais, culturais e de esporte e lazer.</p> <p>d) Apoiar projetos e experiências de integração da escola com a comunidade que utilizem sistema de alternância.</p> <p>e) Adequar o currículo escolar, inserindo conteúdos que valorizem as diversidades, as práticas artísticas, a necessidade de alimentação adequada e saudável e as atividades físicas e esportivas.</p> <p>f) Integrar os programas de alfabetização de jovens e adultos aos programas de qualificação profissional e educação cidadã, apoiando e incentivando a utilização de metodologias adequadas às realidades dos povos e comunidades tradicionais.</p> <p>g) Estimular e financiar programas de extensão universitária como forma de integrar o estudante à realidade social.</p> <p>h) Fomentar as ações afirmativas para o ingresso das populações negra, indígena e de baixa renda no ensino superior.</p> <p>i) Ampliar o ensino superior público de qualidade por meio da criação permanente de universidades federais, cursos e vagas para docentes e discentes.</p> <p>j) Fortalecer as iniciativas de educação popular por meio da valorização da arte e da cultura, apoiando a realização de festivais nas comunidades tradicionais e valorizando as diversas expressões artísticas nas escolas e nas comunidades.</p> <p>k) Ampliar o acesso a programas de inclusão digital para populações de baixa renda em espaços públicos, especialmente escolas, bibliotecas e centros comunitários.</p> <p>l) Fortalecer programas de educação no campo e nas comunidades pesqueiras que estimulem a permanência dos estudantes na comunidade e que sejam adequados às respectivas culturas e identidades.</p>

Fonte: Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), 2010.

A conciliação entre a universalização do direito à educação e a garantia do acesso, permanência e conclusão é um desafio constante que deve ser encarado como uma política pública de Estado voltada, principalmente, para as populações mais vulneráveis em termos de sucesso escolar. O panorama de institucionalidade do direito à educação e de possibilidade jurídica de exigência do seu cumprimento é inegavelmente um avanço na luta em prol da concretização dos direitos humanos no

Brasil; negar a sua importância seria desconsiderar, num comportamento anacrônico, todo o processo histórico e de luta cursado por estes direitos, que permitiu à educação o ganho do status legal de direito e universalidade. Não seria preciso salientar, contudo, que há um longo caminho que separa a garantia constitucional da educação enquanto um direito e a sua plena efetivação, realidade esta que pode ser apreendida tendo em vista os índices de acesso, permanência e sucesso da história escolar.

Diante da necessidade de encurtar esse caminho, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicaram em 2012 o *Relatório Todas as crianças na escola em 2015 – Iniciativa global pelas crianças fora da escola*, projeto que tem como objetivo atuar como uma iniciativa de cooperação nos esforços públicos para aperfeiçoar os progressos em relação à garantia do direito à educação, por meio da ênfase na questão da superação da exclusão escolar tanto dos que estão fora da escola quanto daqueles que, inseridos no sistema escolar, encontram-se vulneráveis a ela. Segundo o relatório, “a falta de diálogo e trabalho conjunto entre as várias áreas e os diversos níveis do Estado é um dos principais entraves para a implementação de políticas públicas efetivas de enfrentamento do complexo fenômeno da exclusão escolar” (UNICEF, 2012, p. 11), constatação que motivou a integração de representantes de diversos setores do Estado e da sociedade civil no desempenho do projeto.

Todo o desenvolvimento dos tópicos propostos pelo Relatório tem em vista o cenário de desigualdades sociais do Brasil, que, mesmo apresentando uma melhoria nas condições de miserabilidade de muitos, por meio de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, ainda tem um alto índice de pessoas, 16 milhões segundo o Relatório, que continuam na pobreza absoluta, das quais 40% são crianças e adolescentes de até 14 anos. De acordo com os dados divulgados pelo PNUD em 2010, no *Relatório Regional sobre Desenvolvimentos Humanos para a América Latina e o Caribe*, “o Brasil fica em oitavo lugar na América Latina no ranking do IDH-D (Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade), que leva em conta as diferenças de rendimento, de escolaridade e de saúde” (PNUD apud UNICEF, 2012, p. 21), tendo a educação a maior influência no IDH-D, depois da desigualdade de renda.

Segundo as análises do Relatório da UNICEF, esse contexto de desigualdades é determinante na questão do acesso, permanência e exclusão escolar, uma vez que as regiões com maior índice de pobreza, que são as regiões Norte e Nordeste, são as que possuem o menor índice de escolaridade, o qual é intensificado pelas diferenças de renda. Em suma:

[...] os grupos mais vulneráveis são aqueles historicamente excluídos da sociedade brasileira: as populações negra e indígena, as pessoas com deficiência, as que vivem nas zonas rurais e as de famílias com baixa renda. [...] As desigualdades existentes no acesso e na progressão dos estudos para esses grupos persistem ao longo de toda a Educação Básica, impedindo que todas as crianças e todos os adolescentes brasileiros tenham assegurado seu direito de aprender. (UNICEF, 2012, p. 45)

Estes diagnósticos, portanto, indicam a existência de inúmeros obstáculos, de diversas fontes: econômica, social, cultural etc., quanto ao acesso universal à escola e à conclusão na idade apropriada dos estudos. A atuação escolar é expressivamente influenciada por condições socioculturais como a exposição à violência, a gravidez na adolescência e a discriminação racial. Esta última, por exemplo, é indicada como uma das principais limitações, uma vez que “todos os indicadores de acesso à escola e conclusão dos estudos mostram que as crianças e os adolescentes negros estão em desvantagem em relação aos mesmos grupos etários da população branca” (UNICEF, 2012, p. 67).

Para além das questões socioculturais, as análises dos entraves econômicos que compõem o Relatório confirmam que o combate à pobreza deve estar numa posição de destaque nas políticas educacionais: “todos os indicadores revelam que os grupos mais pobres da população são os que apresentam as menores taxas de frequência à escola e os maiores índices de repetência e abandono” (UNICEF, 2012, p. 67). Neste quadro, fica evidente que temas como o trabalho infantil, o sistema de transporte eficiente e a maior aproximação dos conteúdos com a realidade concreta dos estudantes devem ser abordados por estas políticas de maneira significativa, a fim de obter resultados no que diz respeito tanto ao desempenho escolar quanto à permanência dos alunos na escola.

Diante destas análises empreendidas pelo Relatório da UNICEF, podemos chegar a uma hipótese que parece estar presente na maior parte dos planos e propostas, fundamentados pelos direitos humanos, que se pretendem políticas públicas: não se pode falar em direitos humanos no Brasil sem passar pela questão

da redução das desigualdades; e isso se deve à identificação da conjuntura social do país, que inclui a relação dos aspectos e obstáculos que comprometem a garantia do acesso à educação de qualidade e a permanência e conclusão das fases do ensino.

Em concordância com esta pressuposição, o Relatório apresenta, como considerações finais, quatro sugestões estratégicas que caminham em sentido à consolidação dos direitos humanos por meio da superação das limitações impostas pelo quadro de desigualdades: 1) políticas educacionais e financiamento da educação; 2) oferta de educação de qualidade; 3) barreiras socioculturais; e 4) barreiras econômicas.

A primeira defende a ideia de que a garantia do princípio da universalidade demanda que as políticas públicas de educação sejam estrategicamente assentadas num corpo intersetorial, ou seja, uma espécie de regime de colaboração que permita a inclusão de crianças e adolescentes em situações de vulnerabilidade econômica e social. Seu objetivo, por sua vez, deve ser o comprometimento em “inspirar a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação, que se traduza em Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação integrados e integrais, respeitando-se a autonomia dos entes federados” (UNICEF, 2012, p. 97), cujo sucesso está sujeito fundamentalmente à ampliação do financiamento público das políticas e programas de educação.

A segunda sugestão fundamenta que o processo de universalização de uma educação de qualidade deve ser um “desafio estratégico” para uma efetiva diminuição das desigualdades no Brasil, uma vez que apontam “a oferta da educação integral e contextualizada, com atenção e respeito ao ciclo de vida, à cultura e à etnia de crianças e adolescentes” como uma “estratégia importante para quebrar o ciclo da pobreza e da desigualdade” (UNICEF, 2012, p. 98). Esta sugestão implica, portanto, um cuidado especial com a infraestrutura da escola, a acessibilidade e o transporte de alunos e profissionais da educação, com a distribuição do material didático, com a nutrição escolar e, por fim, a valorização e capacitação dos professores, traduzidas na efetivação dos planos de carreira, na formação continuada etc.

A terceira e quarta sugestões estratégicas focalizam os empecilhos de caráter socioculturais e econômicos: do ponto de vista sociocultural, é preciso assinalar os fatores que contribuem para arraigar a discriminação daqueles que se

encontram em “desvantagem em todos os indicadores educacionais”, na tentativa de eliminá-los a partir do entendimento de que “todas as ações e políticas reconheçam, respeitem e efetivem o direito à educação específica, diferenciada, intercultural, comunitária e de qualidade” (UNICEF, 2012, p. 99); do ponto de vista econômico, é preciso fortalecer os “programas voltados para a inclusão social e econômica de famílias abaixo da linha da pobreza”, uma vez que se constatou que “a imensa maioria das crianças e dos adolescentes fora da escola ou em risco de exclusão escolar é oriunda dessas famílias nas zonas rurais, em comunidades populares de centros urbanos ou em situação de rua” (UNICEF, 2012, p. 100).

Outro ponto tocante à superação desses obstáculos enraizados nas desigualdades sociais é a inclusão, tanto nos livros didáticos quanto nos roteiros para a formação dos profissionais da educação, de temas relacionados ao preconceito e discriminação, tais como “gênero, raça e etnia, religião, deficiências e orientação sexual”, os quais contribuem para alguma forma de exclusão social. A implicação é que uma educação que contemple os direitos humanos enquanto conteúdo estruturante é capaz de abordar com sucesso todos estes temas. Aqui, já se caminha para uma análise que diz respeito ao momento em que as sugestões passam da promoção do direito à educação, e tudo aquilo que decorre desta demanda, para a valorização e empenho no desenvolvimento de políticas e planos de ação que pretendem promover os direitos humanos por meio da educação. Isto é, a proposta de uma educação em direitos humanos, que será exposta no próximo capítulo, florescerá como instrumento para a inspiração de um compartilhamento comum de valores que contribuem para o fortalecimento dos próprios direitos humanos no Brasil.

3 EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Este terceiro capítulo, como sugerido, será dedicado à exposição e discussão do segundo momento analítico das políticas públicas educacionais, as quais abarcam propostas que têm por finalidade indicar um compartilhamento comum de uma narrativa que incentive ações e práticas de promoção dos valores que permeiam a ideia de direitos humanos. Para além do reconhecimento da educação como um direito humano, reafirmado na Constituição Federal de 1988, é aqui que o debate em torno de uma educação em direitos humanos aparece como uma sugestão de plano educativo entremeado por conteúdos e valores que proporcionem a criação deste escopo compartilhável.

Desde a *Declaração de Direitos Humanos* da ONU (1948), a educação já se apresentava como instrumento ideal para a promoção dos direitos humanos, pretensão que foi reforçada e intensificada de modo mais detalhado pela *Declaração e Programa de Ação de Viena* (1993). Na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, da qual resultou o Programa de Viena, a educação será apresentada com a finalidade de orientar, motivar e promover o respeito pelos Direitos Humanos, à cidadania e as liberdades fundamentais, por meio da inclusão do tema nos programas de educação.

Esta pretensão será claramente exposta no item “D” do Programa de Viena, o qual sublinha a importância dos Estados incluírem, conforme declarado no seu inciso 79, “os Direitos Humanos, o Direito Humanitário, a democracia e o primado do direito como disciplinas curriculares em todos os estabelecimentos de ensino, formais e não formais” (ONU, 1993, item D), de modo que o compartilhamento de um entendimento comum acerca dos valores imprimidos no tema dos direitos humanos possibilite a motivação de um compromisso com estes direitos.

Entendendo que as determinações oriundas de documentos e tratados internacionais devem ser adequadas para o contexto do país, o *Programa Nacional de Direitos Humanos* pretende firmar a obrigação do Estado brasileiro em efetivar os direitos humanos. A terceira versão do Programa, PNDH-3, de 2012, dedica uma seção especialmente para a abordagem da concepção de uma educação e cultura em direitos humanos (Eixo Orientador V), a fim de que a educação, uma vez compreendida como um elemento estratégico na promoção dos direitos humanos,

ultrapasse os limites institucionais na sua forma de direito universal. A Educação em Direitos Humanos, nesse sentido, é entendida como uma ferramenta que articula:

[...] a) a apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre Direitos Humanos e a sua relação com os contextos internacional, nacional, regional e local; b) a afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos Direitos Humanos em todos os espaços da sociedade; c) a formação de consciência cidadã capaz de se fazer presente nos níveis cognitivo, social, ético e político; d) o desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados; e) o fortalecimento de políticas que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos Direitos Humanos, bem como da reparação das violações. (BRASIL, 2010, p. 150)

O PNDH-3, no Eixo Orientador V, conforme mostra o Quadro 3, incorpora as disposições presentes no *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos* (PNEDH) de 2007, e pretende se estabelecer, a partir da indicação das ações que devem ser implementadas no país, como um programa instrutivo para a política nacional de Educação e Cultura em Direitos Humanos.

QUADRO 3 – Exposição da Diretriz 18 do PNDH-3

EIXO ORIENTADOR V	
Educação e cultura em Direitos humanos	
DIRETRIZ 18	
Efetivação das diretrizes e dos princípios da política nacional de educação em Direitos Humanos para fortalecer cultura de direitos	
Objetivo estratégico I Implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)	Ações programáticas: a) Desenvolver ações programáticas e promover articulação que viabilizem a implantação e a implementação do PNEDH. b) Implantar mecanismos e instrumentos de monitoramento, avaliação e atualização do PNEDH, em processos articulados de mobilização nacional. c) Fomentar e apoiar a elaboração de planos estaduais e municipais de educação em Direitos Humanos. d) Apoiar técnica e financeiramente iniciativas em educação em Direitos Humanos, que estejam em consonância com o PNEDH. e) Incentivar a criação e investir no fortalecimento dos Comitês de Educação em Direitos Humanos em todos os estados e no Distrito Federal, como órgãos consultivos e propositivos da política de educação em Direitos Humanos.

Fonte: *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*, 2010.

A primeira orientação do PNEDH, traduzido no PNDH-3, propõe transformações nos currículos da educação básica, de tal sorte que “a educação transversal e permanente nos temas ligados aos Direitos Humanos e, mais especificamente, o estudo da temática de gênero e orientação sexual, das culturas

indígena e afro-brasileira entre as disciplinas do ensino fundamental e médio” seja contemplada, a fim de “possibilitar, desde a infância, a formação de sujeitos de direito, priorizando as populações historicamente vulnerabilizadas” (BRASIL, 2010, p. 150).

Em termos gerais, esta recomendação é seguida das propostas de disseminação do tema dos direitos humanos no ensino superior, através do incentivo à pesquisa e ensino na área; no ensino não formal, como a qualificação profissional e a alfabetização de jovens e adultos; no serviço público, especialmente para os agentes do Sistema de justiça e segurança pública, a fim de consolidar o Estado democrático de direito; e conclui indicando o papel essencial dos veículos de comunicação de massa na construção de uma cultura nacional de respeito aos direitos humanos.

Todas estas disposições consideradas no PNEDH e no PNDH-3 podem ser ainda apreendidas no *Plano de Ação: Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos*, um dos mais importantes esforços para o estabelecimento de estratégias e práticas para a efetivação das propostas de uma Educação em Direitos Humanos. Plano este que foi resultado de um entendimento comum entre os Estados membros das Nações Unidas, reunidos em Assembleia Geral em 2005, e publicado em 2006 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

Esta importância parte, primeiramente, deste caráter de transposição de um entendimento universal acerca da educação em direitos humanos para o contexto mais particularista da realidade nacional. Essa tentativa é sempre a chave para que os parâmetros estabelecidos por uma convenção internacional, ou mesmo de dentro do país, não se perca num abismo de universalismos que não encontra nenhuma conexão com o contexto das realidades sociais.

As atividades de educação em direitos humanos devem transmitir os princípios fundamentais dos direitos humanos, como a igualdade e a não discriminação e, ao mesmo tempo, consolidar as suas características de interdependência, indivisibilidade e universalidade. Do mesmo modo, essas atividades devem ter natureza prática e ser encaminhadas aos estabelecimentos de ensino, tendo em vista a relação entre os direitos humanos e a experiência dos educandos na vida real, permitindo que eles se inspirem nos princípios de direitos humanos existentes no seu próprio contexto cultural. Por meio dessas atividades, os educandos obtêm os meios necessários para determinar e atender às suas necessidades no

âmbito dos direitos humanos e buscar soluções compatíveis com as normas e parâmetros estabelecidos por esses direitos. Tanto o que é ensinado, como a forma pela qual se ensina, devem refletir os valores dos direitos humanos, estimular a participação nesse campo e fomentar ambientes de aprendizagem nos quais não existam temores nem carências. (BRASIL, 2012, p. 3)

A edição brasileira do *Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos* (PMEDH) consiste numa expressiva orientação que delinea um conjunto de ações, tais quais direcionadas para os esforços de institucionalização de uma cultura de promoção e garantia dos direitos humanos que tem como carro-chefe a educação.

O PMEDH foi dividido, segundo sua apresentação (BRASIL, 2012, p. 2), em duas fases – ainda que publicadas concomitantemente em 2012: a primeira, de 2005 a 2009, na qual estão contempladas “recomendações, referências e metas concretas para as pessoas engajadas na construção coletiva de uma cultura de direitos humanos”, abrangendo, sobretudo, “abordagens possíveis da educação em direitos humanos para os níveis de ensino primário e secundário”; a segunda, de 2010 a 2014, “confere prioridade ao ensino superior e à formação em direitos humanos para professores, servidores públicos, forças de segurança, agentes policiais e militares”.

Dentre as pretensões da primeira fase do PMEDH, a qual é mais pertinente para a discussão proposta, destaca-se o auxílio a ser conferido às deliberações quanto à formulação e constituição das diretrizes curriculares nacionais da educação em direitos humanos, produzidas pela cooperação entre o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a sociedade civil. Nesse sentido, o PMEDH organiza uma série de ações que demandam incorporação integrada por parte dos Ministérios da Educação, de todos os agentes do sistema educacional e da sociedade civil como um todo. Deste modo, compreendem que:

A educação em direitos humanos pode ser definida como um conjunto de atividades de educação, de capacitação e de difusão de informação, orientado para a criação de uma cultura universal de direitos humanos. Uma educação integral em direitos humanos não somente proporciona conhecimentos sobre os direitos humanos e os mecanismos para protegê-los, mas, além disso, transmite as aptidões necessárias para promover, defender e aplicar os direitos humanos na vida cotidiana das pessoas. A educação em direitos humanos promove as atitudes e o comportamento necessários para que os direitos humanos para todos os membros da sociedade sejam respeitados. (BRASIL, 2012, p. 3)

A promoção de valores como o respeito à dignidade, à igualdade, à diversidade, e, no mesmo sentido, à participação democrática etc., corrobora para a crença no potencial de que uma educação calcada nos direitos humanos, além de estabelecer de antemão aquela narrativa necessária para o firmamento de uma cultura de direitos humanos, possa vir apresentar alguns resultados efetivos em longo prazo, como a prevenção de graves violações e enfrentamentos com violência.

Nestes termos, ademais o seu caráter de contribuição na garantia de uma total vivência dos direitos humanos, a título de política pública educacional, o PMEDH assume como finalidade “promover o entendimento comum dos princípios e das metodologias básicos da educação em direitos humanos, proporcionar um marco concreto para a ação, e reforçar as oportunidades de cooperação e de associação, desde o nível internacional até o nível das comunidades” (BRASIL, 2012, p. 4). A partir da definição deste objetivo com sentido mais estratégico e prático de implementação da educação em direitos humanos, a primeira fase do PMEDH concentra alguns subsídios fundamentais que visam sua excelência, como mostra o Quadro 4.

QUADRO 4 – Exposição do referente trecho do PMEDH

COMPONENTES DETERMINANTES DA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NOS NÍVEIS DE ENSINO PRIMÁRIO E SECUNDÁRIO	
1. Políticas educacionais	Consideradas declarações de compromisso dos governos, as políticas educacionais, incluindo as leis, os planos de ação, os planos de estudo, as políticas de capacitação e outros elementos, devem promover claramente um enfoque da educação embasado no gozo de direitos. Levando em consideração essas declarações, os direitos humanos passam a ser parte de todo o sistema educacional. Suas políticas são elaboradas de maneira participativa, em cooperação com todas as partes interessadas, e cumprem a obrigação de se oferecer e promover uma educação de qualidade, assumida pelos países ao subscreverem os diversos tratados internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança.

Continua...

...continuação.

2. Implementação de políticas	Para que as políticas sejam eficazes, é necessária uma estratégia de implementação consistente, que compreenda, em particular, medidas tais como a designação de recursos adequados e o estabelecimento de mecanismos de coordenação, e que observe a coerência, a supervisão e a prestação de contas. Nessa estratégia, deve ser levado em conta o grande número de interessados, tanto no nível nacional – por exemplo, o Ministério da Educação, os institutos de capacitação de professores, os órgãos de pesquisa e as organizações não governamentais (ONGs) –, como no nível local – por exemplo, as autoridades locais, os diretores de escola e seu pessoal, os pais e os estudantes –, e engajá-los na aplicação prática da política educacional.
3. Ambiente de aprendizagem	A educação em direitos humanos inclui a criação de um ambiente em que os direitos humanos possam ser exercidos e respeitados na atividade diária de toda a escola. Da mesma forma que o aprendizado cognitivo, a educação em direitos humanos compreende o desenvolvimento social e emocional de todos os que participam do processo de ensino e aprendizagem. Em todo o ambiente baseado em direitos, devem ser respeitados e promovidos os direitos humanos de todos os agentes do sistema educacional; esse ambiente, por sua vez, deve ter como características principais a compreensão, o respeito e a responsabilidade mútuos. Nele, deve ser proporcionada às crianças a liberdade de expressão de opinião e a possibilidade de participação na vida escolar. Da mesma forma, deve-se oferecer a elas oportunidades apropriadas de interação permanente com a comunidade em geral.
4. Ensino e aprendizagem	Implementar o aperfeiçoamento da educação em direitos humanos abrange a adoção de um enfoque holístico do ensino e da aprendizagem que reflita os valores dos direitos humanos. Os conceitos e as práticas dos direitos humanos devem ser integrados o quanto antes em todos os aspectos da educação. Por exemplo, o conteúdo e os objetivos dos planos de estudo devem ser embasados nos direitos humanos, os métodos de ensino devem ser democráticos e participativos, e todos os materiais e livros didáticos devem ser compatíveis com os valores dos direitos humanos.
5. Formação e aperfeiçoamento profissional do pessoal docente	Para que a escola seja um modelo de aprendizagem e de prática dos direitos humanos, é necessário que todos os professores e demais profissionais docentes possam transmitir os valores dos direitos humanos que servirão de modelos para a sua prática. A formação e o aperfeiçoamento profissional dos educadores devem fomentar seus conhecimentos dos direitos humanos e sua firme adesão a eles, bem como motivá-los para que os promovam. Além disso, no exercício de seus próprios direitos, o pessoal docente deve trabalhar e aprender em um contexto de respeito à sua dignidade e aos seus direitos.

Fonte: *Programa Mundial Para a Educação em Direitos Humanos*, 2012.

Os elementos acima parecem indicar a necessidade, sugerida por trabalho, das políticas públicas de educação serem abordadas sob, pelo menos, dois pontos de vista: por um lado, os componentes titulam o sentido de que estas políticas devem caminhar no campo da garantia do direito à educação, enquanto próprio direito humano, e, por outro lado, no campo da penetração dos direitos humanos na educação como um todo, enquanto conteúdo normativo e regulador¹⁰.

¹⁰ Uma vez já discutida esta distinção, ela não será estendida.

Há aí uma relação enérgica de reciprocidade. As políticas que visam à promoção de uma educação em direitos humanos, ainda que preocupadas em determinar conteúdos e metodologias compartilháveis para sua implementação, não abrem mão da interpretação de que não é possível falar em direitos humanos *na* educação sem falar em direitos humanos *para* a educação. Em poucas palavras, os sujeitos de direito devem ter uma educação que contemple esta sua condição de “sujeito de direito” e permita o desenvolvimento desta, por isso o enfoque na criação de um ambiente de cultura de direitos humanos com conteúdos de direitos humanos que possam ser interiorizados por todos.

Neste ponto, por mais que possa haver algum entendimento internacional comum acerca de disposições para a construção de uma educação em direitos humanos, não se esgota a necessidade de enfatizar a importância de situar a discussão das políticas públicas educacionais de direitos humanos na conjuntura nacional, uma vez que é esta contextualização que parece permitir que tais recomendações obtenham algum efeito. As experiências de outros países com resultados positivos podem contribuir para a elaboração de recomendações mais ou menos universalizantes, como é o caso do Plano de Ação, mas sem perder de vista, contudo, que estas só podem ser adequadas para um contexto particular se em concordância com tal realidade, sob pena de ruírem numa abstração sem precedentes.

A preocupação internacional com a aplicação do Plano em âmbito nacional levou a elaboração de um roteiro com procedimentos que propõem delinear, implementar e avaliar a educação em direitos humanos dentro dos sistemas educacionais (Conferir quadro 5).

QUADRO 5 – Exposição do referente trecho do PNDH-3

ESTRATÉGIA NACIONAL DE APLICAÇÃO			
Etapa 1	Onde estamos?	Análise da situação atual da educação em direitos humanos no sistema educacional em questão.	Nesta primeira etapa, deve-se realizar um estudo nacional sobre a educação em direitos humanos no sistema educacional. Com ampla difusão e devida análise, o relatório pertinente pode servir de base para a elaboração de uma estratégia nacional de ensino dos direitos humanos na Etapa 2.

Continua...

...continuação.

Etapa 2	Aonde queremos ir, e de que maneira?	Estabelecimento de prioridades e elaboração de uma estratégia nacional de aplicação.	A estratégia a ser elaborada nesta etapa aborda os cinco componentes básicos – isto é, as políticas educacionais, a aplicação de políticas, o ambiente de aprendizagem, o ensino e a aprendizagem, e a formação e o aperfeiçoamento profissional – e enfoca as questões que podem ter efeitos sustentáveis. Nela, são fixados os objetivos e as prioridades realistas, bem como são previstas pelo menos algumas atividades de aplicação prática no período de 2005-2007.
Etapa 3	Chegamos ao ponto de destino	Atividades de aplicação e de supervisão.	Nesta etapa, a estratégia nacional é amplamente difundida e aplicada. Seu avanço é supervisionado utilizando-se de parâmetros previstos. Os resultados irão variar em função das prioridades nacionais, mas podem consistir em leis, materiais e métodos didáticos, novos ou revisados, cursos de capacitação ou políticas de não discriminação que protejam todos os membros da comunidade escolar.
Etapa 4	Chegamos ao ponto de destino? Com que sucesso?	Avaliação.	Nesta etapa, como a avaliação é utilizada tanto para prestar contas como para acumular experiências para o futuro, requer-se a valorização das conquistas na estratégia de aplicação. O resultado desse processo será um relatório sobre a estratégia nacional de aplicação da educação em direitos humanos nas escolas, com recomendações para a adoção de medidas futuras com base na experiência obtida.

Fonte: Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), 2010.

A sugestão, durante a elaboração do Plano de Ação, foi que os Estados tentassem colocar em prática, até 2007, pelo menos as Etapas 1 e 2. Dentro desse eixo, porém tardio, o Conselho Nacional de Educação (CNE), ao formular o *Texto orientador para a elaboração das Diretrizes Nacionais da Educação em Direitos Humanos* (2011), julga ser necessário que o Brasil adote “Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos, que contribuirão para a promoção de uma educação voltada para a democracia e a cidadania” (CONAE, 2011, p. 5). Nesse sentido, ao homologar o Parecer CNE/CP nº 8/2012, em 30 de maio de 2012, o Conselho Nacional de Educação (CNE), com o auxílio de uma comissão interinstitucional, elaborou Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (Conferir Quadro 6).

QUADRO 6 – Exposição do referente trecho do Parecer CNE/CP nº 8/2012

PROJETO DE RESOLUÇÃO	
DIRETRIZES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS	
FUNDAMENTAÇÃO	Considerando o que dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Declaração das Nações Unidas sobre a Educação e Formação em Direitos Humanos (Resolução A/66/137/2011), a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996); o Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (PMEDH 2005/2014), Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3/Decreto nº 7.037/2009); o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH/2006), as diretrizes nacionais emanadas pelo Conselho Nacional de Educação, bem como outros documentos nacionais e internacionais que visem assegurar o direito a educação a todos/as.
RESOLUÇÃO	Art. 1º A presente Resolução estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (EDH) a serem observadas pelos sistemas de ensino e suas instituições.
	Art. 2º A Educação em Direitos Humanos, um dos eixos fundamentais do direito à educação, refere-se ao uso de concepções e práticas educativas fundadas nos Direitos Humanos e em seus processos de promoção, proteção, defesa e aplicação na vida cotidiana e cidadã de sujeitos de direitos e de responsabilidades individuais e coletivas. § 1º Os Direitos Humanos, internacionalmente reconhecidos como um conjunto de direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sejam eles individuais, coletivos, transindividuais ou difusos, se referem à necessidade de igualdade e de defesa da dignidade humana. § 2º Aos sistemas de ensino e suas instituições cabe a efetivação da Educação em Direitos Humanos, implicando na adoção sistemática dessas diretrizes por todos/as os/as envolvidos/as nos processos educacionais.
	Art. 3º A Educação em Direitos Humanos, com a finalidade de promover a educação para a mudança e a transformação social, fundamenta-se nos seguintes princípios: I - dignidade humana; II - igualdade de direitos; III - reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades; IV - laicidade do Estado; V - democracia na educação; VI - transversalidade, vivência e globalidade; e VII - sustentabilidade socioambiental.
	Art. 4º A Educação em Direitos Humanos como processo sistemático e multidimensional, orientador da formação integral dos sujeitos de direitos, articula-se às seguintes dimensões: I - apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre direitos humanos e a sua relação com os contextos internacional, nacional e local; II - afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos direitos humanos em todos os espaços da sociedade; III - formação de uma consciência cidadã capaz de se fazer presente em níveis cognitivo, social, cultural e político; IV - desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados; e o

Continua...

...continuação.

RESOLUÇÃO	V - fortalecimento de práticas individuais e sociais que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos direitos humanos, bem como da reparação das diferentes formas de violação de direitos.
	Art. 5º A Educação em Direitos Humanos tem como objetivo central a formação para a vida e para a convivência, no exercício cotidiano dos Direitos Humanos como forma de vida e de organização social, política, econômica e cultural nos níveis regionais, nacionais e planetário § 1º Este objetivo deverá orientar os sistemas de ensino e suas instituições no que se refere ao planejamento e ao desenvolvimento de ações de Educação em Direitos Humanos adequadas às necessidades, às características biopsicossociais e culturais dos diferentes sujeitos e seus contextos. § 2º Os Conselhos de Educação definirão estratégias de acompanhamento das ações de Educação em Direitos Humanos.
	Art. 6º A Educação em Direitos Humanos, de modo transversal, deverá ser considerada na construção dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP); dos Regimentos Escolares, dos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI); dos Programas Pedagógicos de Curso (PPC) das Instituições de Ensino Superior; dos materiais didáticos e pedagógicos; do modelo de ensino, pesquisa e extensão; de gestão; bem como dos diferentes processos de avaliação.
	Art. 7º A inserção dos conhecimentos concernentes a Educação em Direitos Humanos na organização dos currículos da Educação Básica e da Educação Superior poderá ocorrer das seguintes formas: I - pela transversalidade, por meio de temas relacionados aos Direitos Humanos e tratados interdisciplinarmente; II - como um conteúdo específico de uma das disciplinas já existentes no currículo escolar; III - de maneira mista, ou seja, combinando transversalidade e disciplinaridade. Parágrafo único. Outras formas de inserção da Educação em Direitos Humanos poderão ainda ser admitidas na organização curricular das instituições educativas desde que observadas as especificidades dos níveis e modalidades da Educação Nacional.
	Art. 11. Os sistemas de ensino deverão criar políticas de produção de materiais didáticos e paradidáticos, tendo como princípios orientadores os Direitos Humanos, e por extensão, a Educação em Direitos Humanos.
	Art. 12. As Instituições de Ensino Superior estimularão ações de extensão voltadas para a promoção de direitos humanos, em diálogo com os segmentos sociais em situação de exclusão social e violação de direitos, assim como os movimentos sociais e a gestão pública.
	Art. 13. Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Fonte: Parecer CNE/CP nº 8/2012, 2012.

A escolha da exposição desta Resolução, que pretende estabelecer *diretrizes nacionais para a educação em direitos humanos*, foi motivada pelo fato de que, para sua fundamentação, foram considerados todos os documentos que se utilizou na composição da análise proposta por este trabalho: o direito à educação tal qual exposto na Constituição Federal de 1988 e na terceira versão do *Programa Nacional de Direitos Humanos*, os alicerces da ideia de direitos humanos presente na Declaração Universal de 1948, e os programas de ação, Mundial e Nacional, para

uma educação em direitos humanos. Assim, a presente Resolução, proposta pelo CNE, parece condensar as bases e expectativas para a implementação da educação em direitos humanos que se procurou demonstrar até aqui.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como horizonte uma compreensão dos direitos humanos enquanto um conjunto de valores narrados pelo chamado ocidente, o que implica dizer que estes direitos estão inscritos numa história contada por nós e que nos motivam, uma vez aderida, a promover e praticar ações que envolvam a reprodução e materialização destes valores. O tema do trabalho sugeriu que as políticas públicas educacionais poderiam ser entendidas também como um mecanismo para que os direitos humanos no Brasil sejam, para além de uma narrativa comum, direitos consolidados.

Apesar de não ser um debate novo, a discussão sobre os direitos humanos, no Brasil, intensificada pelo processo de lutas contra o regime ditatorial e pela conquista de direitos civis, se estabeleceu nas pautas do governo muito recentemente. Os documentos expostos, cujo cerne são os direitos humanos, demonstram esse momento de adesão aos valores do ideário, e o começo dos esforços institucionais, que se pretendem realizar enquanto políticas públicas, em prol de sua promoção e garantia de permanência. Este quadro, que permanece em vista das atuais renovações de planos, orientações e projetos, nos entusiasma a levar a cabo o anseio, traduzido no título deste trabalho, ainda que os resultados, em termos democráticos e universais, sejam acanhados.

Os programas nacionais de direitos humanos promovem uma atualização do tema, em vista das particularidades do país, com pretensões de democratização e maior alcance social, juntamente com o combate à pobreza. Longe de ser um equívoco, são esforços importantíssimos no entendimento daqueles que julgam os direitos humanos algo no mínimo digno de ser levado a sério e um componente essencial para um regime democrático. Como políticas que devem tanger a democracia, a luta prossegue na tentativa de fazê-las valer também e, principalmente, como políticas de Estado, para que o risco de seu arrebatamento seja diminuído.

Neste processo, fica evidente que há uma forte vinculação entre democracia e direitos humanos, de modo que as políticas públicas devem promover não só os direitos humanos, como também a democracia e o Estado de direito. Portanto, a educação entendida como um fim, enquanto um direito, e como um meio, enquanto

afirmação da democracia, nos indica essa apreensão das políticas públicas educacionais de modo mais abrangente e interligado com os valores democráticos: de um lado, há a promoção de mecanismos para fortalecer o Estado democrático, de outro, uma vez reforçados os aspectos democráticos, há espaço para os direitos humanos se efetivarem.

Dentro desta perspectiva, o trabalho buscou demonstrar dois movimentos possíveis (num corte analítico) das políticas públicas educacionais. A educação se afirma como um direito universal na constituição de 88, e, a partir daí, esforços são mobilizados para que esse direito seja garantido legitimamente de modo universal, contemplando não só o acesso no direito à educação, como também a permanência na escola e a conclusão do ensino. Garantido o direito, simultaneamente, a educação aparecerá como um mecanismo capaz de promover os valores dos direitos humanos, por meio do compartilhamento de temas relacionados a eles, que são alocados desde os programas educacionais das escolas até os currículos e livros didáticos, fundando, assim, um fértil terreno para que a democracia se firme.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, Hannah. **As Origens do Totalitarismo**. Rio de Janeiro: Documentário, 1979.

ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: 2007**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. **Texto orientador para a elaboração das Diretrizes Nacionais da Educação em Direitos Humanos**. Brasília: CONAE, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CNE/CP nº 8/2012**. Brasília: CONAE, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça. (1996), **Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Ministério da Justiça, 1996.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. (2010), **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SDH/PR, 2010.

GAZETA DE ALAGOAS. Onze mil alunos da rede estadual já perderam o semestre. **Edição do dia 07 de Julho de 2012**. Disponível em: <<http://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/acervo.php?c=204732>>. Acesso em: 08 out. 2013.

JOAS, Hans. **A sacralidade da pessoa: nova genealogia dos direitos humanos**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

JÚNIOR, Cretella. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988. 1991* apud OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. *Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador*. São Paulo: LTr, 1998.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>> . Acesso em: 08 out. 2013.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 08 out. 2013.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. **Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. 2003. Disponível em: <http://www.gajop.org.br/arquivos/publicacoes/Relatorio_Brasileiro_sobre_Direitos_Humanos_Economicos_Sociais_e_Culturais.pdf>. Acesso em 08 out. 2013.

RORTY, Richard. Human rights, rationality, and sentimentality. In: **Truth and progress – Philosophical papers, Volume 3**. Cambridge University Press, 1998.

SADER, Emir. **Contexto histórico e educação em direitos humanos no brasil: da ditadura à atualidade**. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy, et al. **Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

UNESCO. **Plano de Ação: Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos**. Brasília: UNESCO, 2012.

UNICEF. **Relatório Todas as crianças na escola em 2015 – iniciativa global pelas crianças fora da escola**. Brasília: UNICEF, 2012.