

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

GEORGINA MARIA DE OMENA BOMFIM

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS À
LUZ DA TEORIA DA SOCIEDADE ABERTA DOS INTÉRPRETES
CONSTITUCIONAIS: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS**

MACEIÓ
2015

GEORGINA MARIA DE OMENA BOMFIM

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS À
LUZ DA TEORIA DA SOCIEDADE ABERTA DOS INTÉRPRETES
CONSTITUCIONAIS: CONTRIBUIÇÕES E DESAFIOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de
Alagoas, como requisito parcial para a obtenção do grau
de Mestre

Área de concentração: Fundamentos Constitucionais dos
Direitos

Linha de pesquisa: Os Direitos Fundamentais e sua
Aplicação na Modernidade

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Olga Jubert Gouveia Krell

MACEIÓ
2015

Catlogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Maria Helena Mendes Lessa

B695a Bomfim, Georgina Maria de Omena.
Análise da política pública de educação em direitos humanos à luz da teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais: contribuições e desafios / Georgina Maria de Omena Bomfim. – 2015.
[273] f.

Orientadora: Olga Jubert Gouveia Krell.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2015.

Bibliografia: f. 209-222.
Anexos: f. 223-[273].

1. Sociedade aberta dos intérpretes constitucionais. 2. Política Pública. 3. Educação em direitos humanos. I. Título.

CDU: 342.7

A Solange,
Que, por meio do amor, fez-me compreender o valor libertador da educação.

AGRADECIMENTOS

Ao Arquiteto Universal, por tudo quanto há dentro e fora de mim.

A Maria Solange de Omena, pelo incansável dom de amar e acolher.

A Emiliano Bomfim, pela paciente dedicação e incentivos cotidianos.

A Emiliana de Omena, por sua alegria, amizade e pelo exemplo de foco que tem.

A Anderson Luiz, meu Raio de Sol, pela enobrecedora experiência do Amor a dois.

Aos meus tios, por torcerem pela minha felicidade e desenvolvimento profissional.

A Ana Paula, pela sua feliz presença nos momentos mais laboriosos desse trabalho.

Aos Mestres espirituais, com destaque ao Prof. Hermógenes (*in memoriam*), que com seus ensinamentos e profunda vivência no amor, avivou o querer de estar mais próximo a Jesus

Cristo e de entregar, confiar, aceitar e agradecer, por tudo e em tudo.

Aos Mestres da Academia, especialmente: à Prof.^a Olga Krell, por acreditar e apoiar a proposta deste trabalho e ainda pela dedicação e paciência ao longo desses dois anos; ao Prof. George Sarmento, pelo incentivo ao estudo da educação em direitos humanos e por todo apoio desde os tempos da graduação; à Prof.^a Elaine Pimentel, pelo exemplo de amor e respeito à profissão docente; ao Prof. Andreas Krell, pela orientação no árduo caminho da compreensão de Peter Häberle; à Prof.^a Alessandra Marchioni, por sempre nos fazer pensar além das obviedades; à Prof.^a Graça Gurgel, pela seriedade e sinceridade de propósitos no exercício da docência.

Aos amigos de longas datas, por estarem ao meu lado e pelos bons momentos que vivenciamos juntos. Vocês, com certeza, tornam a minha vida mais feliz. E aos mais próximos em razão do mestrado – especialmente a Caroline Barros, Joyce de Souza, Tatianna Voronkoff e Davi Gouvêia –, agradeço-lhes por dividirmos as angústias e alegrias desse trajeto. Uma homenagem especial a Sara Albuquerque, que como amiga e secretária do mestrado desbravou muitos obstáculos na execução da atividade profissional, sempre com doçura, presteza e zelo.

Aos colegas de trabalho da Universidade Federal de Alagoas, nas pessoas do Prof. Luiz Antônio, Prof. Adjardo Silva, Prof. Anderson Dantas, Júlio Figueiredo, Shirley Feitosa,

Sheyla Matos, Elba Torres e Maria Cláudia, pelo apoio e paz que me proporcionaram.

Ao revisor deste trabalho, Sidney Wanderley, pelo olhar minucioso em cada palavra e pela alegre oportunidade de conhecer sua inusitada poesia.

A contribuição de cada um de vocês tornou-me um ser humano melhor e mais feliz. **Grata!**

“(…) É preciso que os cidadãos se capacitem juridicamente, porque o direito, apesar de ser um bem que está na sabedoria do povo, é manejado e apresentado pelas profissões jurídicas através do controle de uma linguagem técnica ininteligível para o cidadão comum. Com a capacitação jurídica, o direito converte-se de um instrumento hegemônico de alienação das partes e despolitização dos conflitos a uma ferramenta contra-hegemônica apropriada de baixo para cima como estratégia de luta”.

Boaventura de Sousa Santos

RESUMO

O tema deste trabalho envolve as contribuições da teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais à política pública de educação em direitos humanos (EDH), assim como os atuais desafios enfrentados por essa, tendo em vista os dados coletados no mapeamento de planos e comitês sobre educação em direitos humanos. O objetivo geral é estudar a teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais e desvelar como tal teoria contribui para a construção da política de EDH, principalmente a partir do pluralismo constitucional, da Constituição como cultura e dos direitos humanos como fins educativos do Estado. Além disso, verificar os traços essenciais da política pública de EDH e definir os limites em torno de sua efetividade por meio do estudo do mapeamento dos planos e comitês de EDH. A metodologia do trabalho empregou preponderantemente o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental. Para o estudo da efetividade dessa política pública, realizou-se a demonstração quantitativa dos dados apresentados no mapeamento. As conclusões alcançadas, primeiramente em torno do contributo que a teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais trouxe, podem ser apontadas sob quatro aspectos essenciais. Primeiro, explicita aos juristas e não juristas que a democratização da interpretação constitucional perpassa pelo necessário processo de educar em direitos humanos. Nesse sentido, avançou ao trazer para o campo do Direito (mas não exclusivamente) a importância da realização do caráter pedagógico da Constituição. Segundo, a aplicação do pluralismo constitucional à política de educação em direitos humanos contribuiu para fortalecer a participação dos cidadãos no processo de concepção, desenvolvimento, monitoramento e avaliação da política pública. O maior contributo do pluralismo constitucional, porém, esteve em maturar a noção de que a Constituição do pluralismo inicia-se a partir dos fins educativos e da vida diária dos indivíduos e grupos. Ademais, revelou que, para alcançar a participação dos indivíduos nas esferas decisórias do Estado, as condições materiais, vinculadas à fruição dos direitos, devem ser efetivamente satisfeitas. Terceiro, a análise da Constituição como cultura serviu como direcionamento de ações, por parte do Estado e da sociedade, no sentido de alcançar cada vez maior representatividade constitucional dos grupos historicamente marginalizados. Quarto, ao situar os direitos humanos como fim educativo do Estado, a teoria proporcionou o substrato para se referir a tais direitos por meio da previsão expressa no texto constitucional. Nesses moldes, fortaleceria a ação do Estado na implantação dessa política pública como uma política de Estado, proporcionando uma ação contínua nesse campo, protegendo-a de um esfacelamento em razão das mudanças de governo. Nesse sentido, estabelece as bases para uma nova prática dos Poderes estatais, potencialmente focados em realizar os direitos humanos, mas não tanto em situá-los como fins educativos. Finalmente, os principais desafios visualizados por meio da demonstração quantitativa do mapeamento apontam para dificuldades decorrentes da falta de comprometimento do poder público (especialmente em âmbito local) e da falta de recursos financeiros. Para superá-las sugeriu-se um trabalho de aperfeiçoamento da ação-coordenação da política e uma investigação detalhada junto aos comitês das limitações existentes no atual modo de financiamento de suas atividades.

Palavras-chave: Sociedade aberta dos intérpretes constitucionais. Política Pública. Educação em direitos humanos.

ABSTRACT

The subject of this work involves the contributions of the theory of open society of constitutional interpreters to public policy human rights education (HRE), as well as the current challenges faced by this policy, according to the data collected in the mapping education plans and committees in human rights. The general objective was to study the theory of open society of constitutional interpreters and revealing how this theory contributes to the construction of HRE policy, especially considering the constitutional pluralism, the Constitution as culture and the human rights as a State educational purposes. Furthermore, was verified the essential features of HRE public policy and defined the boundaries around their effectiveness by studying the plans mapping and HRE committees. The methodology mainly employed was the literature and documentary research. To study the effectiveness of the public policy was performed a quantitative demonstration of data showed in the mapping. The conclusions reached, firstly around the contribution that the theory of open society of constitutional interpreters brought, may be appointed under four main aspects. First, as jurists and non-jurists explicit, the democratization of constitutional interpretation moves through the necessary process of education in human rights. In this sense, advance was made in bringing to the field of law (but not exclusively) the importance of completing the pedagogical nature of the Constitution. Second, human rights contribute to strengthen citizen participation in the design process, development, monitoring and evaluation of public policy. The greatest constitutional pluralism contribution, however, was in maturing the notion that the pluralism of the Constitution starts from the educational purposes and the daily life of individuals and groups. Moreover, it also revealed that to achieve the participation of individuals in decision-making spheres of the state, the material conditions, linked to the fruition of rights, must be effectively met. Third, the analysis of the Constitution as culture, served as orientation for actions performed by the state and society in order achieve increasing constitutional representation of historically marginalized groups. Fourth, by placing human rights as educational state order, the theory provided the substrate to refer to such rights by express provision in the Constitution. Thereby, would strengthen the role of the State in the implementation of this public policy as a state policy, providing a continuous action in this field, protecting it from a breakup due to changes of government. Besides this, provides the basis for a new practice of state powers, potentially focused on achieving the human rights, but not so much to situate them as educational purposes. Finally, the main challenges observed through the quantitative demonstration of mapping, pointed to the difficulties arising from the lacking of commitment of the government (especially at the local level) and lacking of financial resources. To overcome them it was suggested an improvement work of the action-policy coordination and a detailed investigation together with the committees regarding the limitations of the current approach of their financial activities.

Keywords: Public Society of Constitutional Interpreters. Public Policy. Human Rights Education.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A SOCIEDADE ABERTA DOS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO COMO PRESSUPOSTO PARA A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL HÄBERLIANA.....	17
2.1	Teoria da Ciência, Sociedade Aberta e Democracia em Karl Popper e sua Influência na Hermenêutica Constitucional de Peter Häberle.....	17
2.1.1	Apontamentos sobre a teoria da ciência, sociedade aberta e democracia em Karl Popper.....	18
2.1.2	Os influxos na doutrina häberliana.....	26
2.2	A Hermenêutica Constitucional de Peter Häberle.....	32
2.2.1	A interpretação constitucional no contexto da sociedade aberta.....	33
2.2.1.1	A influência da tópica.....	33
2.2.1.2	Constituição do pluralismo ou como processo público.....	36
2.2.1.3	Norma, interpretação constitucional e intérpretes constitucionais: estabelecimento de sentidos.....	39
2.2.2	Consequências para a hermenêutica constitucional jurídica	48
2.3	Críticas à Proposta Häberliana e Razões que Favorecem a Ampliação dos Intérpretes Constitucionais	51
2.3.1	A perda da normatividade da Constituição e a dissolução da interpretação constitucional e as razões para a manutenção da proposta de ampliação dos intérpretes constitucionais	51
2.3.2	As críticas à adoção da Hermenêutica Constitucional no caso dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos	60
3	DIREITOS HUMANOS COMO FINS EDUCATIVOS DO ESTADO NA DOUTRINA DE PETER HÄBERLE.....	67
3.1	Cultura: assentamentos teóricos basilares e a concepção de Peter Häberle	67
3.2	A Constituição como Cultura: Conceito e Aspectos Principais	72
3.3	O Estado constitucional: delineamentos essenciais.....	78
3.4	Os Direitos Humanos como Fins Educativos na Doutrina de Peter Häberle	83
3.4.1	A sociedade aberta e os objetivos da educação	83
3.4.2	Os Direitos Humanos como fins educativos e as conexões entre o Estado constitucional, a Constituição do Pluralismo, a pedagogia constitucional e a Constituição como contrato.....	87
3.4.2.1	Formação do consenso no Estado constitucional.....	88
3.4.2.2	Base para a Constituição do pluralismo	90
3.4.2.3	Meio para uma pedagogia constitucional.....	92
3.4.2.4	Um mandado da Constituição como contrato	94

4	A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS (EDH) ENQUANTO PAUTA DA EDUCAÇÃO PARA A MUDANÇA: DO CONTEXTO GLOBAL ÀS INICIATIVAS DE SUCESSO NACIONAIS.....	96
4.1	Breves apontamentos sobre a Participação da Sociedade na Promoção dos Direitos Humanos e sobre o Fortalecimento da Educação, no Contexto da Globalização	96
4.2	Breves Considerações sobre o Contexto, o Conceito e os Objetivos Gerais da Educação em Direitos Humanos	105
4.2	A Educação em Direitos Humanos no Contexto Internacional.....	113
4.3	Direito à Educação como Base para a Educação em Direitos Humanos a partir das Relações entre a Constituição de 1988 e o PIDESC	117
4.4	Base Normativa Infraconstitucional da Educação em Direitos Humanos no Brasil	120
4.5	Iniciativas Vitoriosas no Campo da Educação em Direitos Humanos.....	123
5	O ESTADO SOCIAL E A POLÍTICA PÚBLICA DE EDH COMO POLÍTICA EDUCACIONAL.....	127
5.1	O Estado Social e os Direitos Sociais: a Superação do Paradigma das Prestações Positivas.....	128
5.2	A Fundamentalidade dos Direitos Sociais na Constituição de 1988 e as Obrigações daí Decorrentes.....	131
5.3	A Relação entre Estado Social e a Consecução de Políticas Públicas	139
5.4	Conceito e Elementos das Políticas Públicas	141
5.4.1	Programa	144
5.4.2	Ação-coordenação	146
5.4.3	Processo.....	147
5.4.4	Programa, ação-coordenação e processo na política pública em educação em direitos humanos no Brasil	150
5.4.4.1	Programa	150
5.4.4.1.1	Aspecto formal	150
5.4.4.1.2	Aspecto material.....	150
5.4.4.2	Ação-coordenação	160
5.4.4.3	Processo.....	161
5.4.4.3.1	Participação popular	161
5.4.4.3.2	Fator temporal	163
5.5	Apontamentos Gerais sobre a Política Pública de EDH: Algumas Reflexões	163
6	A DESCRIÇÃO DO ESTÁGIO ATUAL DA EDH NO BRASIL A PARTIR DO MAPEAMENTO NACIONAL DOS PLANOS E COMITÊS EM EDH: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS DA PESQUISA INSTITUCIONAL	166
6.1	Referencial Teórico dos Conceitos: Comitês e Planos de Educação em Direitos Humanos.....	166
6.2	Justificativa e objetivo.....	170
6.3	Considerações metodológicas	171

6.4	Linhas Gerais sobre o Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos.....	172
6.5	Análise e discussão dos dados da pesquisa institucional	175
6.5.1	Categoria 1: recebimento de recursos de convênio e a situação atual dos comitês..	175
6.5.2	Categoria 2: vínculos dos comitês e situação atual	179
6.5.3	Categoria 3: modo de representação e situação atual dos comitês.....	184
6.5.4	Categoria 4: elaboração dos planos de educação em direitos humanos	186
6.5.5	Categoria 5: principais dificuldades dos comitês	187
6.5.5.1	Principais dificuldades: Norte e Centro-Oeste	187
6.5.5.2	Principais dificuldades: Nordeste.....	189
6.5.5.3	Principais dificuldades: Sul e Sudeste.....	191
6.5.6	Categoria 6: perspectivas.....	193
6.5.6.1	Perspectivas das regiões Norte e Centro-Oeste.....	193
6.5.6.2	Perspectivas da região Nordeste.....	195
6.5.6.3	Perspectivas das regiões Sul e Sudeste.....	196
6.6	Conclusões sobre o Estudo do Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos.....	198
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	201
	REFERÊNCIAS	209
	ANEXO.....	223

1 INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho envolve as contribuições da teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais à política pública de educação em direitos, assim como os principais desafios enfrentados por essa, tendo em vista os dados coletados no mapeamento de planos e comitês sobre educação em direitos humanos.

A tese primordial dessa teoria é a de que todo aquele que vive na conjuntura regulada por uma norma é um legítimo intérprete, direta ou indiretamente. Dessa forma, não havendo monopólio de sua interpretação por parte dos intérpretes jurídicos, cumpre a todos – cidadãos, grupos, associações, órgãos estatais, sistemas públicos e a opinião pública –, a potencial capacidade de participar da interpretação constitucional.

A conexão que se intenta estabelecer entre a abertura dos intérpretes constitucionais e a política pública de educação em direitos humanos é tema ainda pouco explorado. Possivelmente porque, quando da difusão da teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais no país, que se deu entre o final da década de 90 e início dos anos 2000, o enfoque primordial estava na implementação de mecanismos judiciais para a promoção da sociedade aberta, a exemplo do incentivo do *amicus curiae* nos processos judiciais.

Ocorre que a produção doutrinária do autor alemão continuou ativamente e adentrou em temáticas que aproximaram a sociedade aberta dos intérpretes constitucionais aos direitos humanos enquanto fins educativos do Estado constitucional. Sob essa ótica, trata-se de uma teoria bastante fértil, especialmente se considerado que Peter Häberle gerou suas ideias no interior da academia jurídica e proporcionou uma verdadeira ruptura da cultura que atribuía apenas aos juristas a interpretação da Constituição.

A educação em direitos humanos, por sua vez, vem sendo desenvolvida enquanto política internacional, na América Latina e no Brasil. Encontra amparo na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em programas mundiais e resoluções emitidas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

O Brasil, em razão dos disciplinamentos constitucionais que tratam dos fundamentos e objetivos da República (arts. 1º e 2º), a partir da normativa constitucional referente ao direito à educação, bem como das disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, possibilitou que ações na seara da educação em direitos humanos encontrassem fundamento e respaldo. Atualmente conta com diversos documentos no campo infraconstitucional que versam sobre o tema e conduzem à conformação de uma política pública de educação em direitos humanos.

Considerando esse cenário, o problema a ser enfrentado ao longo do trabalho está em identificar de que modo a teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais contribui para a política pública de educação em direitos humanos e quais os desafios enfrentados para a sua efetividade.

A hipótese do trabalho consiste em defender que a teoria da sociedade aberta concorre como um suporte teórico para a política de educação em direitos humanos, por meio de três pilares principais: o pluralismo constitucional, a Constituição como cultura e os direitos humanos como fins educativos do Estado.

Expondo mais detidamente sobre a hipótese do trabalho a partir de cada um dos pilares apontados, o pluralismo constitucional aponta para a necessidade de se implantar mecanismos institucionais que permitam à sociedade maior influência nas decisões estatais, inclusive quanto à interpretação das normas constitucionais, no que se incluem os direitos fundamentais.

Considera-se que a contribuição básica da adoção do pluralismo constitucional é a abertura das instituições estatais à uma maior participação dos cidadãos, já presente formalmente no Brasil, mas ainda tímida quanto influência real nos conteúdos decisórios, seja pelo desinteresse popular nas instâncias deliberativas, seja pelo caráter não vinculante das consultas populares. Para além disso, acredita-se que tal pilar consolida a importância de um processo de ensino comprometido com a educação constitucional e em direitos humanos como estratégia cardeal de difusão dos direitos, de reconhecimento das situações de históricas de violação e de informação sobre os mecanismos de reivindicação de direitos, quando violados.

A noção de Constituição como cultura em Häberle situa a Carta Maior enquanto produção histórica e coletiva de um povo, estendendo-se tal compreensão para os direitos humanos. A contribuição aqui está em propagar a concepção, ainda não suficientemente clara no Brasil, de que a Constituição e os direitos humanos são um construído histórico de que fazem parte os cidadãos do país.

Quanto a perspectiva dos direitos humanos como fins educativos do Estado Constitucional, considera-se que tal pilar contribui para suscitar a relevância de uma referência expressa sobre o tema no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no bojo da Constituição. Isso tornaria obrigatória a observância dos direitos humanos como fim educativo em todas as esferas de Poder do Estado. Ademais, tal concepção concorre sobretudo para a ampliação da tradicional visão dos juristas em torno dos direitos humanos, situada na aplicabilidade, efetividade e reivindicação judicial desses direitos, lançando luzes ao importante papel dos direitos humanos enquanto fim educativo.

Quanto aos desafios dessa política, supõe-se que estejam atrelados à incipiente formação de profissionais qualificados para atuar na área, à pequena difusão entre os gestores públicos da importância de se educar em direitos humanos, aos poucos investimentos financeiros que impedem o sucesso das ações nessa seara e à escassez de estruturas organizacionais nos três níveis de governo para implementar tal política, especialmente na educação formal.

O objetivo geral é estudar a teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais e desvelar, principalmente a partir dos três pilares apontados, como tal teoria contribui para a construção da política de educação em direitos humanos, verificando-se também os traços essenciais da política pública de educação em direitos humanos e definindo os limites em torno da efetividade dessa política por meio do estudo do mapeamento dos planos e comitês de educação em direitos humanos.

Para atingir os objetivos previstos, no primeiro capítulo serão apresentados os elementos basilares da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais e avaliadas as críticas lançadas à teoria, bem como as razões que sustentam sua viabilidade. A teoria da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição propõe a descentralização do conhecimento jurídico, de modo que os cidadãos em geral tornem-se potencialmente intérpretes constitucionais, até mesmo participando da construção de sentido da norma nas várias instâncias decisórias do Estado (judiciais e administrativas), como preconizado pelo pluralismo constitucional.

No segundo capítulo, como um desdobramento da teoria, Peter Häberle traz à tona a importância de se popularizar o conhecimento em direitos humanos, situando-os como fins educativos do Estado. Nesse ponto, serão examinados os temas que sustentam tal concepção, a exemplo da noção de Constituição como cultura. Tais assuntos aclaram a vinculação existente entre a proposta da sociedade aberta e a educação em direitos humanos.

No terceiro capítulo será avaliado o contexto atual dos direitos humanos, conectando-o com a influência da globalização e os mecanismos de superação do contexto de inefetividade de direitos. O enfoque se dará na contribuição da sociedade civil nessa conjuntura, ressaltando-se a importância de pensar a participação da sociedade a partir do desenvolvimento da educação. Na sequência, situa-se a educação em direitos humanos como uma educação capaz de realizar mudanças de concepções e atitudes. Aprofunda-se a abordagem do trabalho ao tecer os aspectos basilares dessa proposta educacional: contexto de surgimento, conceito, objetivos gerais e disciplinamento normativo internacional e nacional. Arrematando tal capítulo, serão apontadas iniciativas vitoriosas na seara da educação em direitos humanos, em seus diferentes modos de expressão.

No quarto capítulo, adentra-se nos elementos singulares que envolvem o estudo de uma política pública. Inicia-se com considerações preliminares que visam aclarar a relação entre as obrigações do Estado na promoção dos direitos sociais e a atuação desse modelo estatal por meio da concretização das políticas públicas. Após isso, o foco direciona-se ao estudo minucioso do tema das políticas públicas, abordando a problemática das múltiplas definições e fixando os elementos dessas. Realizada essa etapa, o trabalho se desenvolverá no estudo mais específico da política pública de educação em direitos humanos, no qual serão identificados seus elementos e apontadas algumas considerações críticas sobre o que até então foi avaliado.

O quinto capítulo situa-se numa abordagem mais concreta acerca da situação atual da educação em direitos humanos, no que se refere à efetividade dessa política pública. Sua construção ocorre a partir da análise do “Mapeamento dos Planos e Comitês de educação em direitos humanos”.

A metodologia do trabalho pautou-se pela pesquisa bibliográfica, permeada pelas bases doutrinárias da teoria do constitucionalista Peter Häberle e de autores que trabalham acatando e/ou rechaçando o tema da sociedade aberta, como Karl Popper, Inocêncio Mártires, Gilmar Mendes, Paulo Bonavides, Rafael Caiado e Diego Valadés. Além desses, contou-se com autores mais vinculados ao estudo dos direitos humanos e dos direitos sociais, a exemplo de Flávia Cristina Piovesan, José Augusto Lindgren Alves, Oscar Vilhena Vieira e Andrew Scott Dupree, Antonio Enrique Pérez Luño, Ingo Wolfgang Sarlet, Cláudio Pereira Souza Neto, Victor Abramovich e Christian Courts. No trato das políticas públicas, destacam-se Maria Paula Dallari Bucci, Patrícia Helena Massa-Arzabe, Fábio Konder Comparato e Fernando Aith. Sobre a educação em direitos humanos: Abraham Magendzo, Vera Maria Candau, Susana Sacavino, Maria Victoria Benevides e Nancy Flowers. Além da pesquisa bibliográfica, contou-se com a pesquisa documental dos Planos, Programas e Resoluções nacionais e internacionais sobre educação em direitos humanos. Para a confecção do estudo do mapeamento dos planos e comitês de educação em direitos humanos, metodologicamente, contou-se com a análise quantitativa de dados secundários, coletados a partir do referido documento.

Por fim, resta asseverar que a importância da proposta em pauta está em desenvolver a ideia de que a realização da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais permite grandes avanços educacionais e na esfera da cidadania. E que sua aplicação não se restringe à abertura procedimental para a participação dos cidadãos nas esferas decisórias do Estado, mas engloba o relevante papel atribuído aos direitos humanos como fins educativos do Estado constitucional.

2 A SOCIEDADE ABERTA DOS INTÉRPRETES DA CONSTITUIÇÃO COMO PRESSUPOSTO PARA A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL HÄBERLIANA

Enveredar pela doutrina constitucional de Peter Häberle implica a realização de escolhas em face do largo domínio de sua construção teórica. A obra do referido autor abrange estudos acerca do Estado e do Poder, da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, da teoria da Constituição como ciência da cultura, da Constituição do pluralismo, da “comparação” como quinto método de interpretação constitucional, da pedagogia constitucional como metódica para formação do cidadão da sociedade aberta, da Democracia, do pensamento das possibilidades, dos direitos fundamentais, entre outros.

Destarte, para os fins a que se destina este trabalho, apenas alguns desses temas serão objeto de estudo mais acurado, estando os demais ausentes ou, quando não, presentes perifericamente.

Este capítulo tem por objetivo estudar a sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, inicialmente, por meio da avaliação da influência do teórico Karl Popper no pensamento häberliano. E, em seguida, pela abordagem dos elementos basilares da interpretação aberta da Constituição. Por fim, avaliará as críticas lançadas à teoria häberliana da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, bem como as razões que sustentam sua viabilidade.

2.1 Teoria da Ciência, Sociedade Aberta e Democracia em Karl Popper e sua Influência na Hermenêutica Constitucional de Peter Häberle

Influenciaram Peter Häberle, no campo da teoria da Constituição como ciência da cultura: Herman Heller, Max Weber e Rudolf Smend.¹ Na formação da teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais: Konrad Hesse, Host Emke, Erick Wolf e Arnold Bergstraesser. Neste momento, contudo, destacam-se aqui os influxos do pensamento de Karl Popper à teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais.

A seguir serão delineados alguns apontamentos sobre as contribuições de Karl Popper no campo da teoria da ciência, sociedade aberta e democracia; e, posteriormente, os influxos

¹ VALADÉS, Diego. Prefácio. In: HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. XXVI. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

HÄBERLE, Peter. Un jurista universal nacido en Europa. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília: Instituto de Direito Público, Ano 4, p. 9, 1-38, 2010/2011, ISSN 1982-4564. Entrevista concedida a Francisco Balaguer Callejón.

desses elementos na teoria häberliana. A eleição pelo desenvolvimento (ainda que breve) de parte da teoria popperiana guia-se pelo intuito de expor os elementos que serviram a Peter Häberle na composição da sua teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais.

2.1.1 Apontamentos sobre a teoria da ciência, sociedade aberta e democracia em Karl Popper

Com o fito de expor tais preceitos, parte-se de um sucinto estudo da teoria da ciência de Popper, após o que serão expostos os aspectos específicos de sua filosofia político-social: a noção de sociedade aberta e de democracia.

Karl Popper debruçou-se profundamente sobre o estudo da teoria do conhecimento, de modo que suas concepções epistemológicas influenciaram sua filosofia político-social.² O “Racionalismo Crítico” de Popper surgiu como uma atitude decorrente das suas teorias da ciência e do conhecimento. A época, o termo já estava cunhado por diversas definições. O filósofo austríaco estabeleceu, então, um uso em sentido amplo e outro estrito, ambos empregados por ele.

Nessa primeira acepção, assevera que o termo “racionalismo” ou “razão” é utilizado para identificar não apenas a atividade intelectual, mas também a observação e a experimentação.³ Numa definição mais restrita, alude ao termo racionalismo como um comportamento. Popper descreve-o como “uma atitude que procura resolver tantos problemas quanto fôr possível por meio de um apêlo à razão, isto é, ao claro pensamento e à experiência, em vez de apelar para emoções e paixões”.⁴ De outro modo, afirma:

(...) É uma atitude de disposição de ouvir argumentos críticos e a aprender com a experiência. É fundamentalmente uma atitude de admitir “eu posso estar errado e vós podeis estar certos, e, por um esforço, poderemos nos aproximar da verdade”. É uma atitude que não abandona facilmente a esperança de que por meios tais, como a argumentação e a observação cuidadosa, se possa alcançar alguma espécie de acordo sobre muitos problemas de importância, e que, mesmo onde as exigências e os interesses se chocam, é muitas vezes possível discutir a respeito das diversas exigências e propostas e alcançar – talvez por arbitramento – um entendimento que, em consequência de sua equidade, seja aceitável pela maioria, se não por todos. Em suma, a atitude racionalista, ou, como talvez se possa rotulá-la, ‘a atitude da razoabilidade’, é muito semelhante à atitude científica, à crença de que na busca da

² OLIVEIRA, Paulo Eduardo de. Ética e totalitarismo: a crítica de Popper ao Historicismo e à doutrina do povo escolhido. **Ensaio sobre o pensamento de Karl Popper**. Paulo Eduardo de Oliveira (org.). Curitiba: Círculo de Estudos Bandeirantes, pp. 314-333, 2012, p. 314.

³ POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Volume 2. Tradução de Milton Amado. 2ª edição. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1974, p. 231.

⁴ Ibid., p. 232.

verdade precisamos de cooperação e de que, com a ajuda da argumentação, poderemos a tempo atingir algo como a objetividade.⁵

Sobre a perspectiva restrita do termo, Paulo Eduardo de Oliveira afirma que as palavras “esperança”, “crença” e “atitude” exprimem o caráter metalógico do Racionalismo Crítico. Portanto, extrapola os contornos epistemológicos. Conclui que se trata de um modo próprio de se posicionar em face da vida e ante a sociedade, a ciência e a filosofia.⁶

Partindo das noções estabelecidas pelo Racionalismo Crítico, traçam-se os delineamentos cardeais da teoria da ciência popperiana. Para Popper, o conhecimento e a ciência são uma constante tentativa de aproximação da verdade. O percurso ocorre por meio da eliminação de uma sucessão de erros das teorias anteriores e sua subsequente substituição por teorias mais verossímeis.⁷

Diante das concepções epistemológicas baseadas no indutivismo e no dedutivismo, a postura de Popper situa-se como uma alternativa ao indutivismo, porquanto propõe um modelo hipotético-dedutivo. A referência indutiva ocorre caso se conduza o estudo científico dos “enunciados singulares” para os “enunciados universais”.⁸

Logo, o método indutivo propõe generalizar conclusões acerca de todos os demais fenômenos semelhantes, a partir de uma série de experiências particulares cuja percepção da regularidade de fenômenos seja possível. A crítica de Popper a esse método não implica dizer que não exista regularidade possível na natureza ou que não existam leis naturais. Popper vai de encontro à postura dogmática que “defende a conquista da verdade pela ciência e da plena convicção de que as coisas são imutáveis”.⁹

Já no modelo hipotético-dedutivo, o qual defende, o cientista propõe-se a construir hipóteses e refutá-las, por meio de testes empíricos. Nessa concepção, a Ciência realiza-se pelo critério de falseamento e da noção de falibilidade, as quais implicam, necessariamente, a permanente busca pela verdade científica.

Falseável é a hipótese ou conjectura que pode ser submetida a testes, verificações. A hipótese torna-se científica se puder ser testada. O falseacionismo ou falsificacionismo é “a

⁵ POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Volume 2. Tradução de Milton Amado. 2ª edição. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1974, p. 232.

⁶ OLIVEIRA, Paulo Eduardo de. Ética e totalitarismo: a crítica de Popper ao Historicismo e à doutrina do povo escolhido. **Ensaio sobre o pensamento de Karl Popper**. Paulo Eduardo de Oliveira (org.). Curitiba: Círculo de Estudos Bandeirantes, pp. 314-333, 2012, p. 316.

⁷ REALE, Giovanni e ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**. 4ª ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1991, v. III, p. 1.028.

⁸ POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1972, p. 27.

⁹ FÁVERO, Altair Alberto e ODY, Leandro Carlos. Falibilismo como perspectiva educacional no cenário das sociedades complexas e plurais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, pp. 25-41, jan/jun. 2014, p. 32.

postura que busca a falsificação das teorias e que tem como consequência a corroboração ou a falsificação destas”.¹⁰ Para tanto, o cientista deve empenhar-se, por meio de testes empíricos, para encontrar meios de falsear ou refutar suas “hipóteses” ou “conjecturas”, ao invés de buscar verificá-las.¹¹ Trata-se de um contraponto à postura verificacionista.

Assim, se a conjectura ou hipótese proposta pela teoria subsistir, se as conclusões singulares se mostrarem aceitáveis ou comprovadas, mesmo após a sucessão de testes, “a teoria terá, pelo menos provisoriamente, passado pela prova: não se descobriu motivo para rejeitá-la”. Contudo, se a decisão for negativa, isto é, se as conclusões tiverem sido “falseadas”, esse resultado falsificará a teoria da qual as conclusões advieram.¹²

A ideia de falibilismo consiste na defesa de que o conhecimento e a ciência são sempre suscetíveis a erro, mutáveis e dinâmicos, portanto, em contínua construção.¹³ Por isso encontra-se entre o dogmatismo e ceticismo.

Identifica-se como “dogmatismo” a postura epistemológica que defende o alcance do conhecimento pleno e final, sendo possível dirimir qualquer dúvida referente ao que foi conhecido. A verdade científica, nessa concepção, é perfeitamente atingível. Noutro giro, pelo termo “ceticismo” compreende-se o posicionamento científico que prega a impossibilidade do conhecimento, seja em razão da mutabilidade dos fenômenos do mundo, seja pela limitação dos nossos sentidos, das teorias e dos métodos.¹⁴

O falibilismo apresenta-se como um “meio-termo” entre ambos os posicionamentos. Em desfavor do dogmatismo, admite a falibilidade das concepções, sujeitas a erros e constantes revisões. Por outro lado, contrário ao ceticismo, sustenta que o conhecimento é possível. Inclusive, é passível de avanço e permite que “o ser humano possa interagir com o mundo, tanto pelo conhecimento de suas regularidades quanto pelo conhecimento de suas mudanças”.¹⁵

As noções de falseacionismo e falibilismo implicam uma atitude científica pautada pela modéstia e pela busca constante da verdade. Mesmo quando uma conjectura sobrevive aos

¹⁰ FÁVERO, Altair Alberto e ODY, Leandro Carlos. Falibilismo como perspectiva educacional no cenário das sociedades complexas e plurais. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, pp. 25-41, jan/jun. 2014, p. 32.

¹¹ OLIVEIRA, Paulo Eduardo de. Ética e totalitarismo: a crítica de Popper ao Historicismo e à doutrina do povo escolhido. **Ensaio sobre o pensamento de Karl Popper**. Paulo Eduardo de Oliveira (org.). Curitiba: Círculo de Estudos Bandeirantes, pp. 314-333, 2012, pp. 317-318.

¹² POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1972, p. 34.

¹³ FÁVERO, Altair Alberto e ODY, Leandro Carlos, op. cit., p. 32.

¹⁴ Ibid., p. 30.

¹⁵ Ibid.

testes empíricos, a teoria é aceita provisoriamente ou tida como corroborada, mas jamais como definitivamente verdadeira.¹⁶

Assim, o conhecimento não deixa nunca de ser hipotético. Trata-se de um conjunto de explicações imperfeitas sobre a realidade, as quais devem ser constantemente submetidas a testes que acarretarão a superação das teorias antes válidas.¹⁷

Nessa direção, a ciência progride graças à tentativa e ao erro (*trial and error*), às conjecturas e refutações. Por tal via, uma teoria nunca é dada como verdadeira; o que se pode afirmar é que é a melhor disponível.¹⁸ “Melhor” se estiver “em condições de explicar também aqueles fatos ou observações que falsearam a teoria anterior”.¹⁹ Isso não significa necessariamente o estabelecimento de uma lei de progresso na ciência. Ao contrário, o filósofo austríaco reconhece que é possível a estagnação desta.

Aliado a isso, Popper concebe descabidas propostas que sustentem a existência de leis permanentes ou a imutabilidade da realidade. Essa noção fortaleceu o rechaço ao historicismo e o fortalecimento da sociedade aberta. Também contribuiu para a construção da teoria da democracia popperiana.

No que concerne à inexistência de uma “lei” de progresso científico, o que propõe é a aplicação de um “critério” de progresso científico:²⁰

Importa acentuar que uma decisão positiva só pode proporcionar alicerce temporário à teoria, pois subseqüentes decisões negativas sempre poderão constituir-se em motivo para rejeitá-la. Na medida em que a teoria resista a provas pormenorizadas e severas, e não seja suplantada por outra, no curso do processo científico, poderemos dizer que ela “comprovou sua qualidade”, ou foi “corroborada” pela experiência passada.²¹ (grifo no original)

Posto isso, iniciam-se as proposições da filosofia político-social de Karl Popper a partir das críticas ao historicismo, após o que serão tratadas as ideias sobre a sociedade aberta e a democracia em Popper.

¹⁶ OLIVEIRA, Paulo Eduardo de. Ética e totalitarismo: a crítica de Popper ao Historicismo e à doutrina do povo escolhido. **Ensaio sobre o pensamento de Karl Popper**. Paulo Eduardo de Oliveira (org.). Curitiba: Círculo de Estudos Bandeirantes, pp. 314-333, 2012, p. 318.

¹⁷ PRADO, Daniel Nicory do. A Interpretação dos direitos fundamentais por seus destinatários específicos. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/daniel_nicory_do_prado-1.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2014.

¹⁸ MARQUES, Alexandre. A doutrina do falseamento em Popper. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/popper5.htm>>. Acesso em: 13 de julho de 2014.

¹⁹ REALE, Giovanni e ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**. 4ª ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1991, v. III, p. 1.031.

²⁰ Ibid., p. 1.028.

²¹ POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1972, p. 34.

Quanto à crítica ao historicismo, Popper parte da noção de que se trata de um método de abordar as Ciências Sociais cujo principal objetivo é fazer “predição histórica”, utilizando-se para tanto da descoberta de “ritmos”, “padrões”, “leis” ou “tendências” subjacentes à evolução da História.²² O historicismo é tido como filosofia reacionária e defensora da sociedade fechada.²³

Como contraponto, Karl Popper sustenta, a partir da sua teoria da ciência, que “o curso da história humana é fortemente influenciado pelo crescer do conhecimento humano”; que “não é possível predizer, através de recurso a métodos racionais ou científicos, a expansão futura de nosso conhecimento científico”, não sendo possível prever o futuro curso da história.²⁴

Nessa direção, o autor defende que o modelo de uma sociedade fechada subsidia sociedades totalitárias, concebidas organicamente e organizadas tribalmente, de acordo com normas imodificáveis. Em sentido oposto, Popper traz à tona a noção de sociedade aberta, lastreada no exercício crítico da razão humana.²⁵

O termo “aberta” significa uma sociedade dinâmica, projetada pelos inúmeros conflitos de interesses e concepções, os quais tornam possível o desenvolvimento contínuo da sociedade.²⁶

Os primeiros registros relacionados à expressão remontam à primeira metade do século XX, quando juristas, sociólogos, filósofos, entre outros, contribuíram com suas teorias, doutrinas e conceitos constitucionais para a abertura do método de estudo constitucional.²⁷

A primeira menção aos termos “sociedade fechada” e “sociedade aberta”, conjuntamente, advém dos escritos do filósofo francês Henri Bergson, em sua obra *Las dos fuentes de la moral y de la religión*.²⁸ Bergson estabeleceu a dicotomia entre a moral em ambas as sociedades, assinalando os defeitos da sociedade fechada e as virtudes da sociedade aberta, tendo por base uma distinção de teor religioso.²⁹

²² POPPER, Karl Raimund. **A miséria do historicismo**. Tradução de Octany S. da Mota e Leonidas Hegenberg. EDUSP: São Paulo, 1980, p. 8.

²³ REALE, Giovanni e ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**. 4ª ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1991, v. III, p. 1.035.

²⁴ POPPER, Karl Raimund, op. cit., p. 5.

²⁵ REALE, Giovanni e ANTISERI, Dario, op. cit., p. 1.035.

²⁶ AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a Hermenêutica Constitucional**: alcance doutrinário. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2004, p. 118.

²⁷ NUÑO, Ulises Coelho. **La Constitución Abierta como categoría dogmática**. Editorial México Universitario: Cidade do México. J. M.; Bosch Editor (coedição): Barcelona, 2005, p. 32.

²⁸ POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Volume 1. Tradução de Milton Amado. 2ª edição. São Paulo: Ed. Da universidade de São Paulo, 1974, p. 219.

²⁹ NUÑO, Ulises Coelho, op. cit., p. 33.

Para o autor, aquele tipo de sociedade caracterizava-se como uma organização social recém-saída das mãos da natureza, enquanto a sociedade aberta constituía-se como produto de uma instituição mística.³⁰

Diferentemente de Bergson, Karl Popper propõe o que denomina “distinção racionalista”. Afasta-se do critério de diferenciação religioso, aludido por aquele primeiro filósofo para utilizar a “razão crítica” como um elemento da sociedade aberta. Essa sociedade caracteriza-se por, pelo menos, dois elementos: em primeiro lugar, a possibilidade da livre discussão, que, por sua vez, exerce influência sobre a política; e, em segundo lugar, a existência de instituições para a proteção da liberdade e dos menos favorecidos.³¹

Concebida enquanto ideal e realidade na sociedade aberta, as pessoas conduzem-se pela criticidade e liberdade de pensamento ante as construções míticas:

(...) A sociedade fechada se acha caracterizada pela crença nos tabus mágicos, enquanto a sociedade aberta é aquela em que os homens aprenderam, até certa extensão, a ser críticos em relação a esses tabus, baseando suas decisões na autoridade de sua própria inteligência (depois da devida análise).³²

As sociedades tribais são um bom exemplo de sociedade fechada. Nelas, as regras de conduta social são consideradas tabus emanados de uma fonte sobrenatural ou “ordem natural das coisas” (aspecto mágico). Nessa conformação, as alterações nas regras de condutas tornam-se mais custosas, ao ponto de serem caracterizadas como imodificáveis, pois quando ocorrem assumem a feição de uma verdadeira “conversão religiosa”, com a substituição de um tabu por outro.³³

Contudo, os aspectos mágicos ainda se fazem presentes nas sociedades mais abertas. Popper afirma ser improvável o seu desaparecimento permanente.³⁴ Tal misticismo pode ser interpretado como um anseio pela perda da sociedade fechada, ou em outros termos, uma reação contra a sociedade aberta.³⁵

³⁰ POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Volume 1. Tradução de Milton Amado. 2ª edição. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1974, p. 219-220.

³¹ REALE, Giovanni e ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**. 4ª ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1991, v. III, p. 1.037.

³² POPPER, Karl Raimund, op. cit., p. 219-220.

³³ PRADO, Daniel Nicory do. A Interpretação dos direitos fundamentais por seus destinatários específicos. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/daniel_nicory_do_prado-1.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2014.

³⁴ POPPER, Karl Raimund, op. cit., p. 321-322.

³⁵ Ibid., p. 219-220.

O que tornou possível a transição entre uma e outra sociedade é identificado pelo período em que o temor sobrenatural causado pela ordem social, típico das sociedades fechadas, cedeu lugar a uma interferência ativa e busca consciente de interesses pessoais ou coletivos.³⁶

Historicamente, Popper identifica as raízes dessa transformação na civilização grega: “(...) os Gregos começaram para nós aquela grande revolução que, parece, ainda estar no início: a transição da sociedade fechada para a aberta”.³⁷

Identificadas as noções essenciais da sociedade aberta, cabe tratar dum outro componente da teoria político-social do autor: a democracia. O filósofo austríaco defende que quando existe democracia, há uma abertura gradual para o florescimento da sociedade aberta. E esta será mais ou menos desenvolvida, a depender da democracia em que esteja inserida. Assinala, então:

Creio que (a sociedade aberta) é ao mesmo tempo realidade e ideal. A sociedade poderá ser mais madura, mais desenvolvida e mais aberta em uma democracia do que em outra. Em que medida ela é boa ou má é algo que depende de muitos fatores: dos seus precedentes históricos, de sua tradição, de suas instituições políticas, de seus métodos de educação – e, por fim, dos homens que conferem a essas instituições o seu conteúdo vital. (...) Vive-se em uma democracia quando existem instituições que permitem derrubar o governo sem recorrer à violência, isto é, sem chegar à repressão física de seus componentes. Mas, quando existe a democracia, ela abre caminho para se chegar à sociedade realmente aberta. Trata-se de algo gradual.³⁸

O vínculo estabelecido por Popper entre a democracia e sociedade aberta, além de considerar o espaço público como âmbito de excelência para a crítica e o debate, propõe como fator essencial que, numa sociedade democrática, os indivíduos estejam amparados por mecanismos que permitam a alternância de governantes por meio da não-violência.

Em verdade, a democracia é concebida a partir do caráter institucional. Por essa via, a realização da democracia ocorre por meio de um conjunto de instituições, as quais permitem o controle público dos governantes e a mudança de poder pelos governados, assim como possibilitem reformas sem violência e até mesmo contra a vontade daqueles.³⁹ Nessa seara, as eleições detêm especial relevo enquanto instrumento democrático.

A tolerância e o estímulo à liberdade dos indivíduos e grupos, inclusive no seio das instituições democráticas, são elementos essenciais nas sociedades abertas. Por essa via, visa-

³⁶ POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Volume 1. Tradução de Milton Amado. 2ª edição. São Paulo: Ed. Da universidade de São Paulo, 1974, p. 321-322.

³⁷ Ibid., p. 191.

³⁸ POPPER, Karl Raimund *apud* REALE, Giovanni e ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**. 4ª ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1991, v. III, p. 1.037.

³⁹ POPPER, Karl Raimund, op. cit., p. 158.

se obter as soluções dos problemas sociais, reformando o que for necessário e, por conseguinte, construindo novos paradigmas.⁴⁰

A “liberdade formal” de pôr e depor os governantes, base da proposta democrática em Popper, é considerada como o “único instrumento conhecido por meio do qual podemos tentar proteger-nos contra o mau uso do poder político”.⁴¹

São sete os aspectos da democracia destacados por Karl Popper, no volume II do seu livro *A sociedade aberta e seus inimigos*:⁴²

Primeiro, aduz que, apesar da máxima importância conferida às eleições, a democracia não pode ser completamente caracterizada como governo da maioria. Popper afirma que os governantes devem ter poderes limitados e salvaguardar as instituições que garantam à minoria a possibilidade de trabalhar pela mudança pacífica. Do contrário, seu governo se torna uma tirania.

Segundo, distingue somente entre duas formas de governo, a democracia e a tirania. Na democracia (ou nas democracias, já que admite a possibilidade de vários “tipos”), há instituições que permitem o controle público do governo, assim como sua investidura e deposição não violenta. Nas tiranias, esse mecanismo inexistente.

Terceiro, a constituição democrática deve excluir apenas um tipo de mudanças no sistema legal, aquelas que possam pôr em perigo a democracia.

Quarto, numa democracia, a ampla proteção às minorias não deve abarcar aqueles que violam a lei, em especial os que incentivam os demais à derrubada violenta dessa forma de governo.

Quinto, uma linha política direcionada à salvaguarda das instituições democráticas deve atuar sempre a partir do pressuposto de que pode haver tendências antidemocráticas latentes, seja entre os governados, seja entre os governantes. Popper não adentra na questão de como deve ser tal atuação.

Sexto, caso a democracia seja destruída, todos os direitos também o serão.

Sétimo, “(...) se a defesa da democracia não se torna a preocupação predominante em toda a batalha particular travada nesse campo maior de batalha, as tendências antidemocráticas latentes que estão sempre presentes (...) podem provocar a derrocada da democracia”. Popper adita que, se a compreensão desse princípio não estiver desenvolvida, é necessário que o seja.

⁴⁰ REALE, Giovanni e ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**. 4ª ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1991, v. III, p. 1.035.

⁴¹ POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Volume 2. Tradução de Milton Amado. 2ª edição. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1974, p. 133.

⁴² Ibid., p. 167-168.

Isso porque “pode implicar a perda da batalha mais importante, que é a batalha pela própria democracia”.

Inúmeros são os aspectos da teoria democrática de Popper suscetíveis ao debate e à crítica. Não obstante isso, o alcance dessa discussão pressupõe outro espaço e outros objetivos que não os atrelados a este trabalho.

O que se afere, de modo incipiente e rudimentar, é que a complexidade das sociedades atuais e a luta por uma maior participação social nas decisões do Estado fazem acreditar que a proposta de uma democracia institucional é apenas o primeiro passo para o desenvolvimento da sociedade aberta.

Conclui-se que tão somente a liberdade formal, desatrelada da liberdade material, torna exponencialmente árduo, quiçá inatingível, o paradigma da sociedade aberta, mais ainda se for considerada a contextura de sociedades como a brasileira, em que se verificam disparidades sociais extremas e níveis alarmantes de analfabetismo.

2.1.2 Os influxos na doutrina häberliana

Na sequência, serão traçados alguns paralelos entre as ideias de Karl Popper e Peter Häberle, em especial quanto aos três enfoques brevemente aventados linhas acima: teoria da ciência, sociedade aberta e democracia.

Ao projetar a sociedade aberta para o campo do Direito Constitucional, Peter Häberle propôs a ampliação do círculo dos intérpretes da Constituição. O alargamento dos “tradutores constitucionais autorizados” promove o respeito por diferentes interpretações – o que em Popper se traduziria como uma típica atitude do “racionalismo crítico” –, ao tempo que também opera como instrumento de prevenção e solução de conflitos.⁴³

A teoria tradicional da interpretação constitucional esteve adstrita a um modelo de interpretação de uma “sociedade fechada”, cingida, primariamente, à casta dos juízes e dos procedimentos formalizados.⁴⁴ Nesse momento, a interpretação constitucional identificava-se como um “evento exclusivamente estatal”.⁴⁵

⁴³ COELHO, Inocêncio Mártires. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a, n. 35, jan/mar. 1998, pp. 157-164, p. 158.

⁴⁴ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 12.

⁴⁵ Ibid., p. 23.

Inocência Mártires afirma que essa conformação implicou empobrecimento do âmbito de investigação da hermenêutica constitucional.⁴⁶ Daí a importância de Häberle em propor a ampliação dos intérpretes constitucionais. Por essa via, trouxe ao debate os destinatários da norma constitucional, fortalecendo a Constituição como um processo público e plural.

A concepção de pluralismo häberliano, cujo significado traduz-se como o respeito à diversidade de interesses e ideias no Estado constitucional, advém da noção popperiana de “sociedade aberta”. Afirma Paulo Bonavides que Popper, sem saber, abrigava em sua obra uma teoria constitucional, proveniente de suas reflexões sobre a teoria da sociedade, e assim se firmava uma teoria pluralista da Constituição.⁴⁷

Häberle, por sua vez, deixa claro que o pluralismo vincula-se à concepção de sociedade aberta, em notória oposição à sociedade fechada esboçada por Karl Popper: “A fundamentação teórica da Constituição do pluralismo há que ser buscada em Popper. A ideia da sociedade aberta pode ser tomada dele”.⁴⁸

Seguindo a filosofia do *espíritu abierto* de Popper, a Constituição permite a abertura para adiante, para o futuro; institucionaliza as experiências (abertura para trás) e abre espaço para o desenvolvimento do espírito humano e sua história (tradução nossa).⁴⁹

A crítica de Häberle à sociedade aberta de Popper diz respeito tão somente à ausência de um “princípio científico-cultural”, ou seja, à noção de “Constituição como cultura”: “toda sociedade aberta necessita de um consenso cultural fundamental, que torna possível a abertura e a coesão”.⁵⁰ Compreende-se tal consenso como uma concordância generalizada em torno da necessidade de respeito às determinações constitucionais.

De todo modo, a velha hermenêutica constitucional, em razão do seu caráter mais estático que dinâmico, deve ser vista como um instrumento das ideologias do *status quo*. Por outro lado, a interpretação concretista, caracterizada pela sua flexibilidade, pluralismo e

⁴⁶ COELHO, Inocência Mártires. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a, n. 35, jan/mar. 1998, p. 157-164, p. 157.

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 526.

⁴⁸ HÄBERLE, Peter. Um jurista europeu nascido na Alemanha. VALADÉS, Diego (Org.). **Conversas Acadêmicas com Peter Häberle**. Traduzido do espanhol por Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 46, 19-67. Entrevista concedida a Francisco Balaguer Callejón.

⁴⁹ “Siguiendo a la filosofía del “espíritu abierto” (Popper), la Constitución permite la apertura hacia adelante, hacia el futuro; institucionaliza las experiencias (apertura hacia atrás) y abre espacio para el desarrollo del espíritu humano y su historia. (...). HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, pp. 3-4. Acesso em 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

⁵⁰ HÄBERLE, Peter. Um jurista europeu nascido na Alemanha. VALADÉS, Diego (Org.) **Conversas Acadêmicas com Peter Häberle**. Traduzido do espanhol por Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 46, 19-67. Entrevista concedida a Francisco Balaguer Callejón.

abertura, possibilita mudanças e deixa abertas as portas ao futuro. Essas características tornam possível que a Constituição se conserve estável, trilhando pelo progresso e pelas transformações incoercíveis, sem padecer de abalos estruturais, como os provenientes de uma ação revolucionária.⁵¹

Do pressuposto teórico da sociedade aberta surgem outras consequências.

Quanto à forma de governo mais coerente à promoção da sociedade aberta (se monarquia ou república), Häberle acata como paradigma a forma republicana. Compreende-a não apenas a partir da noção negativa de “não monarquia”, mas, sobretudo, do sentido positivo de “coisa pública”, vinculada à liberdade, democracia e responsabilidade. Propõe ainda que seja viabilizada, além do campo jurídico, enquanto norma jurídica, também no campo pedagógico, como objetivo da educação:

O conceito de “república” se entende agora no sentido de “liberdade”, “democracia” e “responsabilidade”. (Re)ativada de tal modo, a “república pode ser vivida por todos os intérpretes constitucionais da sociedade aberta e pode ser realizada, jurídica e pedagogicamente em todas suas formas, como norma jurídica e objetivo da educação” (tradução nossa).⁵²

No que se refere ao regime político (democrático ou autoritário), identifica-se o apoio à democracia e o fomento a uma concepção democrática mais participativa e pluralista. A democracia é o sustentáculo do método interpretativo da Constituição aberta, servindo de base a uma hermenêutica que possibilita a variação e a mudança.⁵³

Com efeito, tanto do ponto de vista teórico quanto prático, a inclusão de todos os que não são “intérpretes jurídicos da Constituição” no processo interpretativo constitucional importa num avanço democrático:

Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição.⁵⁴

⁵¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 527.

⁵² “El concepto de “república” se entiende ahora en el sentido de “libertad”, “democracia” y “responsabilidad”. (Re)activada de tal modo, la “república” puede ser vivida por todos los intérpretes constitucionales de la sociedad abierta y puede ser realizada, jurídica y pedagógicamente en todas sus formas, como norma jurídica y objetivo de la educación.” HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 37. Acesso em 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

⁵³ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 527.

⁵⁴ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 15.

Não por acaso, o professor alemão afirma que “a teoria da interpretação deve ser garantida sob a influência da teoria democrática. Portanto, é impensável uma interpretação da Constituição sem o cidadão ativo e sem as potências públicas mencionadas”, quais sejam: os cidadãos, grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública.⁵⁵

Quanto ao paralelo entre a teoria da democracia em Popper e Häberle, vale consignar, primeiro, que na opinião deste autor o conceito de ciência popperiano contribui sob o ponto de vista de uma teoria democrática. E, segundo, que o conceito de democracia de Popper está inserido, em certa proporção, na teoria democrática häberliana. Conforme aduz o constitucionalista alemão:

A concepção democrática de Popper e sua justificação no contexto da teoria de ciência e do conhecimento não podem ser aqui descritas. (...). Afigura-se suficiente a constatação de que o conceito de ciência defendido por Popper revela-se produtivo de uma perspectiva teórico-democrática, que o conceito de democracia pluralista, constitucional, liberal, baseado na divisão de poderes, aqui defendido, pode, em dada medida, invocar o conceito de democracia por ele adotado, especialmente quando desenvolve uma teoria de democracia contra os dogmas “clássicos” da soberania popular.⁵⁶

Tratando da relação entre teoria da ciência e da democracia em Popper, Daniel Nicory do Prado atesta:

Transposto para a teoria política, o falibilismo de Popper é uma teoria da democracia: sendo inalcançável a verdade, todos os indivíduos de uma sociedade estão habilitados a propor modificações nas regras de conduta desta mesma sociedade, e é apenas no espaço público do debate e da crítica recíproca que se conseguirá uma aproximação gradual do ideal democrático, com a superação ou aproximação das regras de conduta postas em questão. Este é o ideal da “sociedade aberta”.⁵⁷

Sob essa ótica, o falibilismo da ciência e do conhecimento torna possível que todos os indivíduos possam ser notados como potenciais contribuintes à mudança político-social. Note-se que o falibilismo parte da ideia de que a ciência está lastreada em conjecturas e refutações sucessivas, ou seja, em constante modificação por meio da crítica. Além disso, trabalha a ideia da verdade como busca e não como algo possível de ser atingido definitivamente.

Por essa via, percebe-se que há uma larga abertura à crítica e à mudança. Logo, aquelas noções alinhavadas no plano epistemológico conduzem, no plano político e social, à abertura da sociedade e à participação democrática.

⁵⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 14.

⁵⁶ Ibid., p. 39.

⁵⁷ PRADO, Daniel Nicory do. A Interpretação dos direitos fundamentais por seus destinatários específicos. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/daniel_nicory_do_prado-1.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2014.

Especificamente, a adoção da mentalidade falibilista possibilita posicionamentos mais tolerantes ante a diferença de ideias e um constante questionamento do que historicamente já se produziu. Democraticamente, trata-se de dar crédito à pluralidade de vozes existentes e permitir a participação dessas na construção da sociedade,⁵⁸ tal como preconizado por Häberle em sua teoria da interpretação constitucional.

Ora, numa sociedade em que o que está posto se sujeita à crítica e à mudança por meio da participação de todos os indivíduos que a constituem, a democracia encontra amparo porque requer a intervenção dos cidadãos na esfera pública. Os sujeitos tornam-se potencialmente hábeis a interferir nos rumos da coletividade.

O segundo ponto assinalado acima refere-se ao fato de que o conceito de democracia defendido por Häberle (pluralista, constitucional, liberal, baseado na divisão de poderes), em alguma medida, evoca o conceito democrático em Popper.⁵⁹

Um dos aspectos destacados por Häberle é o desenvolvimento de uma teoria democrática contra os dogmas “clássicos” da soberania popular.⁶⁰ A “soberania do povo”, compreendida enquanto contrapartida à soberania do príncipe monarca, encontra sua formulação clássica na tradição de Rousseau (“todo o poder emana do povo”). Nesses termos, o professor tedesco afirma que tal noção ainda permeia os textos constitucionais escritos e a tradição científica.⁶¹

Exemplificando, na Constituição da República Federativa brasileira de 1988, há no art. 1º, parágrafo único, determinação cujo teor dispõe: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.⁶²

Nesse passo, partindo de uma ideia contrária aos dogmas clássicos da soberania popular, Popper e Häberle tornam semelhantes suas concepções democráticas em um ponto específico: a necessária participação dos indivíduos no processo de construção da realidade jurídica.

⁵⁸ FÁVERO, Altair Alberto e ODY, Leandro Carlos. Falibilismo como perspectiva educacional no cenário das sociedades complexas e plurais. **Práxis Educativa**. Ponta Grossa, v. 9, n. 1, pp. 25, 25-41, jan/jun. 2014.

⁵⁹ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Nota de rodapé nº 70. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 39.

⁶⁰ Ibid., p. 39.

⁶¹ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 173. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

⁶² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1º de julho de 2014.

Em Popper, tal participação transpõe as fronteiras da simples manifestação de vontade do povo nas eleições, para corroborar a necessidade de que os cidadãos sejam livres para conceber críticas sobre as regras de conduta então vigentes e, assim, modificá-las:

“Sociedades abertas”, segundo Popper, são aquelas que permitem a discussão e a modificação racional das regras de conduta, em oposição às “sociedades fechadas”, nas quais as regras de conduta são tabus, e a sua modificação é muito mais imprevisível, muito mais custosa, e normalmente assume um tom de “conversão religiosa”.⁶³

Häberle, por sua vez, assinala que “a democracia não se desenvolve apenas no contexto de delegação de responsabilidade formal do Povo para os órgãos estatais (legitimação mediante eleições)”, mas sim por meio de formas de intervenção do processo público e pluralista da práxis cotidiana. Nesse caminho, visualiza uma estreita relação entre a democracia e a realização dos direitos fundamentais:

Numa sociedade aberta, ela também se desenvolve mediante formas refinadas de mediação do processo público e pluralista da política e da práxis cotidiana, especialmente mediante a realização dos direitos fundamentais (...), tema muitas vezes referido sob a epígrafe do “aspecto democrático” dos direitos fundamentais. Democracia desenvolve-se mediante a controvérsia sobre alternativas, sobre possibilidades e sobre necessidades da realidade, e também “concerto” científico sobre questões constitucionais, nas quais não pode haver interrupção e nas quais não existe e nem deve existir dirigente.⁶⁴

Para o objetivo central deste trabalho, identifica-se na ideia de sociedade aberta a estreita conexão entre cidadãos e Estado, a qual permite a mudança progressiva da realidade social pela via da atuação crítica dos cidadãos.

Além disso, em razão de seu embasamento democrático, contribui no sentido de vincular a realização da democracia à efetividade dos direitos fundamentais. Essa proposta é relevante, principalmente se a questão da participação dos intérpretes constitucionais for posta em termos da existência ou não das condições materiais.

Explica-se: é necessário que o Estado realize a democracia por meio da efetividade dos direitos fundamentais, a fim de disponibilizar o substrato material mínimo aos cidadãos para a participação nas esferas decisórias do Estado, como saúde, educação, condições habitacionais e alimentares de qualidade, acesso à cultura etc.

⁶³ PRADO, Daniel Nicory do. A Interpretação dos direitos fundamentais por seus destinatários específicos. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/daniel_nicory_do_prado-1.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2014.

⁶⁴ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, pp. 36-37. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

Assim, a democracia deve ser realizada tanto no aspecto formal, no qual os cidadãos são destinatários da norma e participantes do processo de construção de seu conteúdo (pela via procedimental), quanto no campo material; neste, a partir da fruição direta dos direitos essenciais à promoção da dignidade humana e de um processo educativo que possibilite o conhecimento desses direitos e a transformação particular e coletiva dos seus significados.

2.2 A Hermenêutica Constitucional de Peter Häberle

Após os encadeamentos básicos tecidos entre teoria da ciência, sociedade aberta e democracia, cabe agora aprofundar a análise para desvelar, na medida do possível, os aspectos centrais que delineiam a Hermenêutica Constitucional de Peter Häberle: a influência da tópica, a conformação da Constituição como um processo público ou Constituição do Pluralismo e os sentidos adotados por Häberle de norma, interpretação constitucional e intérpretes constitucionais. Além disso, serão tratadas as consequências da adoção da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais para a hermenêutica constitucional.

Afora definições e distinções, é importante assinalar que a sociedade aberta dos intérpretes constitucionais não se restringe a uma noção procedimental de participação dos cidadãos, grupos, opinião pública etc., no processo constitucional.

Em que pese seu destaque na doutrina nacional ter ocorrido em razão desse viés, marcadamente exposto na figura do *amicus curiae*, esse é apenas uma das perspectivas lançadas pela sociedade aberta. A noção de participação no procedimento e possibilidade dos cidadãos contribuírem no conteúdo dos direitos fundamentais por meio de sua intervenção processual deve coexistir com o caráter pedagógico da Constituição e, por conseguinte, da promoção de meios para a construção de compreensões acerca da Constituição e dos direitos humanos e fundamentais. Esclarecido isso, o estudo imediato se deterá fortemente naquela primeira perspectiva da sociedade aberta, enquanto mecanismo para os cidadãos participarem do procedimento. Em capítulo próprio, serão traçadas as demais ideias.

2.2.1 A interpretação constitucional no contexto da sociedade aberta

2.2.1.1 A influência da tópica

A perspectiva de integração da Constituição à realidade, em Häberle, advém da forte influência da tópica de Theodor Viehweg.⁶⁵ E assim como ele, outros constitucionalistas também restaram influenciados pelo método tópico (Kriele, Hesse, Horst Ehmke e Frederich Müller). Em comum, visavam restaurar o prestígio da hermenêutica jurídico-constitucional e trazer uma nova perspectiva em face da hermenêutica tradicional.⁶⁶

A escola tópica surgiu após a Segunda Guerra Mundial, na Alemanha, como uma reação à concepção de sistema fechado e dedutivo, prevalecente no positivismo jurídico, e vinculado ao método sistêmico. Caracterizava-se por ser favorável à abertura e à dialética. No método tópico, o problema é colocado como o ponto de partida para a interpretação. Esse deve ser solucionado pela norma que melhor resolve a questão em destaque.⁶⁷

Sobre a passagem dos métodos hermenêuticos de caráter jusprivatistas ao Direito Público, Bonavides explica que aqueles tiveram sua utilização prejudicada desde que o Estado de moldes liberais do século XIX tornou-se definitivamente social.⁶⁸

Nesse sentido, afirma: “com as mudanças e transformações operadas em quase todos os institutos jurídicos, difícil se tornou para a metodologia de bases jusprivatistas conciliar o Direito com a Sociedade, a Constituição com a realidade, a norma com o fato”.⁶⁹

Daí a grande revolução metodológica que se operou no campo do constitucionalismo com o advento do método tópico, sobretudo porque se mostrou capaz de atender aos novos ditames de seu tempo, alinhavando o debate jurídico-constitucional aos problemas sociais existentes.

Tratando especificamente do avanço que a abertura das normas constitucionais trouxe à evolução do texto constitucional, André Ramos Tavares faz o contraponto com a mentalidade positivista de um sistema jurídico cognitivamente fechado:

Percebe-se, portanto, que é a **abertura das normas** constitucionais que possibilita a **evolução** do Texto Constitucional, o acompanhamento do desenvolvimento da realidade, permitindo sua permanência, superando-se, assim, a mentalidade que se tinha acerca do sistema jurídico, como um sistema (cognitivamente) fechado,

⁶⁵ RICHE, Flávio Elias e FERREIRA, Natália Braga. A sociedade aberta de intérpretes da Constituição: limites e possibilidades de aplicação à realidade constitucional brasileira. **Seqüência**, n. 60, p. 258, 257-274, jul. 2010.

⁶⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 529.

⁶⁷ MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, pp. 23-24.

⁶⁸ BONAVIDES, Paulo, op. cit., p. 529.

⁶⁹ Ibid., p. 529.

conforme vigorou no positivismo formalista, em que predominava a infantil crença de que as leis constantes do *Codex* eram sempre aplicáveis a toda e qualquer situação, por mais nova, estranha ou rara que fosse.⁷⁰ (grifo do autor)

José Joaquim Gomes Canotilho explica que os “aplicadores-intérpretes” utilizam-se dos *tópoi*. Esses estão sujeitos à prova advinda do debate de opiniões favoráveis e contrárias à questão, com o objetivo de desvelar a interpretação mais adequada à resolução do problema:

Os aplicadores-intérpretes servem-se de vários *tópoi* ou pontos de vista, sujeitos à prova das opiniões pró ou contra, a fim de descortinar, dentro das várias possibilidades derivadas da polissemia de sentido do texto constitucional, a interpretação mais conveniente para o problema.⁷¹

Os *tópoi* têm por função: a) servir e auxiliar de orientação para o intérprete; b) constituir um guia de discussão dos problemas; c) permitir a discussão do problema jurídico em questão.

Tal método parte de três premissas: 1. Caráter prático da interpretação constitucional, pois visa solucionar problemas concretos; 2. Caráter aberto, fragmentário ou indeterminado da lei constitucional; 3. Preferência pela discussão do problema, pela adoção da *open texture* (textura aberta) das normas constitucionais que não permitem dedução subsuntiva delas próprias.⁷²

Amparando-se no método tópico, Häberle buscava responder aos anseios da sociedade aberta ao pluralismo político e democrático. Nesse intuito, utilizou-se desse método para viabilizar a aproximação do cidadão no processo de interpretação constitucional.⁷³ Por meio da ampliação dos intérpretes constitucionais, Häberle encontrou a forma de trazer a realidade ao processo de interpretação constitucional. Sobre o tema, Flávio Riche e Natália Ferreira opinam:

Mais precisamente, Häberle deseja operar uma síntese entre a Constituição e a realidade constitucional, destacando o papel fundamental exercido pelos agentes que conformam esta realidade. Doravante, busca analisar as implicações decorrentes de uma revisão da metodologia jurídica clássica – vinculada ao conceito de sociedade fechada – e trabalhar uma metodologia centrada no modelo aberto e pluralista de sociedade, tendo como eixo principal o problema dos participantes do processo de interpretação constitucional.⁷⁴

A metodologia de Häberle é reflexo de uma radicalização na orientação tópico-problemática, na seara da teoria constitucional. Partindo do pensamento de Karl Popper, o autor

⁷⁰ TAVARES, André. A Constituição Aberta. **Revista latino-americana de estudos constitucionais**, Fortaleza, n.8, p. 333, 326-343, jan.-jun., 2008.

⁷¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1211.

⁷² Ibid.

⁷³ MAGANE, Renata Possi. O método concretista da Constituição Aberta. **Revista da Faculdade de Direito Sul de Minas**. Pouso Alegre, v. 25, n. 2, pp. 116, 109-130, jul./dez., 2009.

⁷⁴ RICHE, Flávio Elias e FERREIRA, Natália Braga. A sociedade aberta de intérpretes da Constituição: limites e possibilidades de aplicação à realidade constitucional brasileira. **Seqüência**, n. 60, pp. 265, 257-274, jul. 2010.

buscou aliar a hermenêutica constitucional à sociedade aberta, por meio da democratização da interpretação.⁷⁵

Konrad Hesse refere que a radical separação entre a norma e a realidade não viabiliza avanço algum à interpretação constitucional, de modo semelhante que uma ênfase extremada em um dos dois elementos também se configura inviável:

A radical separação, no plano constitucional, entre realidade e norma, entre ser (*Sein*) e dever ser (*Sollen*) não leva a qualquer avanço na nossa indagação. Como anteriormente observado, essa separação pode levar a uma confirmação, confessa ou não, da tese que atribui exclusiva força determinante às relações fáticas. Eventual ênfase numa ou noutra direção leva quase inevitavelmente aos extremos de uma norma despida de qualquer elemento normativo.⁷⁶

O reflexo dessa concepção para a interpretação constitucional revela que é necessário compor uma síntese entre normas constitucionais e realidade. Assim, Hesse esclarece:

Se o direito, e sobretudo, a Constituição, têm sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não se afigura possível que a interpretação faça deles tábula rasa. Ela há de contemplar essas condicionantes, correlacionando-as com as proposições normativas da Constituição. A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar de forma excelente o sentido (*Sinn*) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação.⁷⁷ (grifo do autor)

Tal proposta faz com que a tópica configure-se como um método viável para possibilitar o desenvolvimento de uma técnica argumentativa relacionada ao debate, ao conflito de interesses, comum à sociedade pluralista, em que todos possam contribuir para a interpretação constitucional.⁷⁸

Assim, realidade e normatividade dialogam no campo da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais por meio da aplicação do método tópico. Por fim, cabe dizer que, mesmo diante dos avanços hermenêuticos alcançados especialmente no campo constitucional, a perspectiva de conexão entre a realidade e a norma é sempre frutífera para a compreensão global do problema jurídico em questão.

⁷⁵ RICHE, Flávio Elias e FERREIRA, Natália Braga. A sociedade aberta de intérpretes da Constituição: limites e possibilidades de aplicação à realidade constitucional brasileira. **Seqüência**, n. 60, p. 264-265, 257-274, jul. 2010.

⁷⁶ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 14.

⁷⁷ HESSE, Konrad, op. cit., p. 22-23.

⁷⁸ SILVA JÚNIOR, Antônio Soares. **Hermenêutica constitucional concretista sob o paradigma do Estado democrático brasileiro**. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2008, p. 26.

2.2.1.2 Constituição do pluralismo ou como processo público

A proposta de Constituição do Pluralismo aventada na teoria häberliana tem por base a ideia de Constituição como cultura. Em linhas gerais, essa abordagem considera que dentro do campo da cultura, de sua produção, está a Constituição.

Enquanto produto da cultura, a Constituição se dá a partir de um processo histórico e socialmente aberto, do qual participam forças sociais, cujos valores culturais se plasam na Constituição e influem em sua concreta interpretação e evolução.⁷⁹

A participação nesse processo realiza-se de maneira institucionalizada, por meio de atos e decisões de órgãos, e também mediante ações e manifestações dos atores sociais não institucionalizados, cuja influência como agentes de cultura sobre a mentalidade social e a opinião pública pode ser decisiva para concretizar os conteúdos da norma constitucional.⁸⁰

Em razão de o tema da Constituição como cultura também relacionar-se com a noção de pedagogia constitucional, será realizado um recorte para dedicar uma maior ênfase à “Constituição do Pluralismo” neste capítulo, retomando-se o tema da Constituição como cultura mais adiante.

Apoiando-se, então, no entendimento de Constituição como objeto de cultura, fruto da ação de diversos agentes sociais (institucionais ou não), surge a concepção de Constituição do pluralismo. No contexto da proposta de sociedade aberta dos intérpretes e do fundamento cultural da Constituição, o pluralismo significa a existência de diferentes interesses e ideias que encontram espaço para manifestar-se nas relações indivíduo-indivíduo, indivíduo-sociedade e indivíduo/sociedade-Estado:

O pluralismo significa diversidade de interesses e ideias. Trata-se de um dado no Estado constitucional. (...) A filosofia do pluralismo é a concepção da “sociedade aberta” (a filosofia do “espírito aberto”) em oposição à da sociedade fechada, que esboçou Karl Popper em sua crítica a Marx, Hegel e Platão (tradução nossa).⁸¹

A abertura da sociedade a uma maior participação dos indivíduos na interpretação constitucional acarretou influxos na concepção de Constituição adotada por Häberle, de modo

⁷⁹ LÓPEZ, Modesto Saavedra. La Constitución como objeto y como Límite de la Cultura. In: CALLEJÓN, Francisco Balaguer (Org.). **Estudios en Homenaje a Peter Häberle**. Madrid: Tecnos, 2004, p. 149.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ “El pluralismo significa diversidad de intereses e ideas. Se trata de un “dato” en el Estado constitucional. (...) La filosofía del pluralismo es la concepción de la “sociedad abierta” (la filosofía del “espíritu abierto”), en oposición a la sociedad cerrada, que esbozó Karl Popper en su crítica a Marx, Hegel y Platón”. HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 197. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

que, além de concebê-la como o ordenamento jurídico básico *do Estado*, também a considera o ordenamento jurídico básico *da sociedade*. Nas palavras do próprio autor:

Entendemos por Constituição o ordenamento jurídico básico do Estado e da Sociedade, conceito que abarca também tudo o que constitui a sociedade positivamente estabelecida; ou seja, não apenas o que diz respeito a seus símbolos de identidade, ou não só enquanto o Estado positivo como tal, já que entendemos que por Constituição não se deve apenas aludir à do Estado. Portanto, o conceito que aqui empregamos compreende as estruturas básicas de qualquer sociedade pluralista, como, por exemplo, as relações com os grupos sociais – tanto entre si, como em face da cidadania – estabelecidas sobre a base da tolerância (tradução nossa).⁸²

Em que pese o conceito de Constituição apresentar-se um tanto quanto vago, possibilita concluir que a Lei Fundamental não se limita à concepção de “Constituição do Estado”, porque necessariamente inclui a sociedade como destinatária e participante dessa Constituição.

A aceção de “pluralismo” aliada à noção de “Constituição”, que é a um só tempo Constituição do Estado e da sociedade, conduz ao seguinte entendimento: a Constituição deve representar os diferentes anseios da sociedade, no sentido de refletir a realidade constitucional por meio de suas normas jurídicas, como também viabilizar a participação dos cidadãos na interpretação de suas normas. Disso resulta um rechaço a tudo o que se pode caracterizar com a palavra fundamentalismo ou Estado totalitário.⁸³

Não por acaso, a Constituição do pluralismo sintoniza-se com a ideia de sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, pois para se manter coerente com o ponto de partida da “abertura constitucional” a Constituição deve permitir-se “escutar a voz do povo”. Essa ideia desemboca no *status activus processualis*. Assevera Mônica Leal que

Sociedade aberta de intérpretes da Constituição – de Peter Häberle –, é aqui compreendida como fundamento que permite e demanda uma participação efetiva dos cidadãos na esfera hermenêutica e de participação dos conteúdos constitucionais, reforçada pela noção de *status activus processualis*, baseada na ideia de que no contexto de um Estado Democrático de Direito, a participação se constitui no *status* fundamental, apresentando-se como essencial na realização das tarefas do Estado e dos direitos fundamentais, fundamentalmente no contexto de uma constituição que se compreende como processo permanentemente aberto (tradução nossa).⁸⁴

⁸² “Entendemos por Constitución ‘el ordenamiento jurídico básico de Estado y sociedad’, concepto que ‘abarca también todo lo que constituye la sociedad positivamente establecida’, es decir, no sólo lo respectivo a sus símbolos de identidad, o no sólo en cuanto al Estado positivo como tal, ya que entendemos que por Constitución no sólo se debe aludir a la del Estado. Por tanto, el concepto que aquí empleamos ‘comprende las estructuras básicas de cualquier sociedad pluralista’, como, por ejemplo, las relaciones de los grupos sociales – tanto entre si como frente a la ciudadanía – establecidas sobre la base de ‘la tolerancia’.” HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución:** estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta. Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2013, p. 88.

⁸³ Id. Um jurista europeu nascido na Alemanha. VALADÉS, Diego (Org.). **Conversas Acadêmicas com Peter Häberle.** Traduzido do espanhol por Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 46, 19-67. Entrevista concedida a Francisco Balaguer Callejón.

⁸⁴ “(...) sociedad abierta de intérpretes de la Constitución – de Peter Häberle –, aquí comprendida como fundamento que permite y demanda una participación efectiva de los ciudadanos en la esfera hermenéutica y de aplicación de los contenidos constitucionales, reforzada por la noción del *status activus processualis*, basada en la idea de que, en el contexto de un Estado Democrático, la participación se constituye en el *status* fundamental, presentándose como esencial a la realización de las tareas del Estado y de los Derechos fundamentales, fundamentalmente en el

Robert Alexy afirma que no debate acerca dos direitos fundamentais, uma das ideias que mais despertaram atenção foi a conexão entre direitos fundamentais, organização e procedimento. Nesse campo, a contribuição do *status activus processualis* de Peter Häberle se tornou um dos marcos dessa discussão.⁸⁵

Para esclarecer o sentido de *status activus processualis*, vale mencionar a lição de Angelo Schillaci. Afirma ele que, a partir desse instituto, Häberle propõe um novo entendimento do *status activus* de Georg Jellinek. Sem negá-lo, trata a relação entre Estado e cidadão de modo mais adequado ao novo contexto histórico, político e constitucional, vinculando-a à conformação prestacional do Estado. Desse modo, parte da noção de que os direitos fundamentais estão atrelados à ideia de um direito de participação, em face de suas características positivas.⁸⁶

Essa nova conformação da teoria do *status* de Jellinek toma por base o *status activus*, enquanto *status* fundamental, juntamente com todos os demais *status*: *negativus*, *positivus* e *passivus*. Nesse cenário, surge um novo tipo de *status* no Estado prestacional, o *status activus processualis*, compreendido como

(...) todo tipo de procedimento em matéria de direitos fundamentais, e que não é senão um direito de participação cuja imediata consequência, mais que uma reserva de lei, implica uma autêntica reserva processual de prestação (tradução nossa).⁸⁷

Interessante a assertiva de Häberle quanto ao paralelo estabelecido entre o *status activus processualis* e o *status positivus*. Segundo ele, como consequência do desenvolvimento daquele *status*, este vai obtendo espaço no âmbito das reivindicações de prestações ante o Estado.⁸⁸ Com efeito, graças à possibilidade de participação e intervenção na realidade constitucional do Estado, em especial, na esfera dos direitos fundamentais, os sujeitos tornam-se cada vez mais

contexto de una Constitución que se comprende como un proceso permanentemente abierto. (...)”. LEAL, Mônica Clarissa Hennig. La noción de Constitución Abierta de Peter Häberle como fundamento de una jurisdicción constitucional abierta y como presupuesto para la intervención del *Amicus Curiae* en el derecho brasileño. **Estudios Constitucionales**, Año 8, Nº 1, 2010, pp. 283 - 304. ISSN 0718-0195, p. 284.

⁸⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. Malheiros: São Paulo, 2011, p. 470.

⁸⁶ SCHILLACI, Angelo. Derechos Fundamentales y procedimiento en la obra de Peter Häberle. **Derechos Fundamentales. Justiça**, n. 12, pp. 60-77, Jul./Set. 2010, pp. 73 e ss.

⁸⁷ “(...) Junto a todos ellos comienza a surgir una nuevo tipo de *status* en el Estado prestacional que podríamos denominar ‘*status activus processualis*’, un término bajo el que se debe comprender todo tipo de procedimiento en materia de derechos fundamentales, y que no es sino un derecho de participación cuya inmediata consecuencia, más que una ‘reserva de ley’, implica una autêntica ‘reserva procesal de prestación’ (...)”. HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta**. Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2013, p. 194.

⁸⁸ Ibid., p. 194

conscientes das prestações que o Estado está incumbido de realizar e exigem, por seu turno, o cumprimento.

A superação da centralidade do *status negativus*, como delineado na teoria originária de Jellinek, abre-se para uma plena realização do *status activus*, no exercício responsável e participativo dos direitos, como canal de afirmação de uma cidadania conjugada à noção de *membership*, membro do Estado. Afasta-se, portanto, da condição de mera “pertença” ao Estado.⁸⁹

O vínculo entre a dimensão processual e material do direito fundamental resulta em uma pluralidade de fatores e se desenvolve em dois planos: a) a dimensão processual como componente autônomo do conteúdo do direito fundamental, na medida em que se traduz na faculdade de participação nos procedimentos de decisão pública relativos ao direito fundamental concreto; e b) o exercício de tal faculdade, por meio da qual o titular participa da determinação do conteúdo concreto do direito fundamental.⁹⁰

Considerando que a realização do projeto da Constituição do pluralismo não ocorre simplesmente pela abertura de canais comunicativos entre os cidadãos e o Estado no campo dos direitos fundamentais, como sucede por meio do *status activus processualis*, Häberle observa que “a Constituição do pluralismo começa sua vida nos fins educativos, nas aulas escolares, mas, ao fim e ao cabo, tem de ser vivida por todos os cidadãos, partidos políticos e grupos privados”.⁹¹

Trata-se de uma proposta que, além de atribuir importância à realização material dos direitos fundamentais por meio das prestações estatais, põe em pauta a necessária intervenção dos seus destinatários na formulação do conteúdo desses direitos, no sentido de tornar cada vez mais aberta, participativa e plural a atuação da sociedade.

2.2.1.3 Norma, interpretação constitucional e intérpretes constitucionais: estabelecimento de sentidos

Häberle formulou sua teoria hermenêutica considerando a sociedade pluralista e aberta dos tempos atuais. A heterogeneidade social, política, econômica e intelectual dos diversos

⁸⁹ SCHILLACI, Angelo. Derechos Fundamentales y procedimiento en la obra de Peter Häberle. **Derechos Fundamentales. Justiça**, n. 12, pp. 60-77, Jul./Set. 2010, p. 74.

⁹⁰ Ibid., p. 76.

⁹¹ HÄBERLE, Peter. Um jurista europeu nascido na Alemanha. VALADÉS, Diego (Org.). **Conversas Acadêmicas com Peter Häberle**. Traduzido do espanhol por Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 47, 19-67. Entrevista concedida a Francisco Balaguer Callejón.

grupos é fortemente considerada para possibilitar a participação de todos no processo interpretativo constitucional. Nessa via, a Constituição torna-se resultado das alternativas e possibilidades aventadas pela pluralidade de seus intérpretes.⁹²

Diferentemente do contexto pós-moderno, em que se evidencia cada vez mais a necessidade de diálogo e participação da sociedade nas decisões estatais, à época da publicação original da obra *Hermenêutica Constitucional*, em 1975, a teoria da interpretação constitucional abordava apenas duas questões essenciais: a) a indagação sobre as tarefas e os objetivos da interpretação constitucional; e b) a indagação sobre os métodos (processo da interpretação constitucional e regras da interpretação). Não havia, até então, maior atenção quanto à temática dos participantes da Constituição.⁹³

Ao adotar a proposta da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, Häberle propõe a vinculação potencial de todos os cidadãos, grupos, órgãos estatais, sistemas públicos e a opinião pública, no processo de interpretação.⁹⁴ A tese é a de que todo aquele que vive na conjuntura regulada por uma norma é um legítimo intérprete, direta ou indiretamente, dessa norma, não havendo monopólio de sua interpretação por parte dos intérpretes jurídicos.⁹⁵

Para o professor alemão, “se se reconhece que a norma não é apenas uma decisão prévia, simples e acabada, há de se indagar sobre os participantes no seu desenvolvimento funcional, sobre as forças ativas da *law in publicaction* (personalização, pluralização da interpretação constitucional!)”.⁹⁶

Essa concepção relaciona-se à tese de Häberle de conformar a teoria da Constituição como uma ciência cultural. Assim, afirma que: “(...) as normas constitucionais não podem interpretar-se de maneira, por assim dizer, autônoma, só *em si e de per si*, mas devem situar-se, desde o princípio, em seu contexto cultural. Devemos ser sensíveis ao contexto cultural”.⁹⁷

Conforme o escólio de Gilmar Mendes, “em outro trabalho, já havia anotado Häberle que não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada, (...) ressaltando que interpretar um ato normativo nada mais é do que colocá-lo no tempo ou integrá-lo na realidade pública”.⁹⁸

⁹² AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a Hermenêutica Constitucional**: alcance doutrinário. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2004, p. 186.

⁹³ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 11.

⁹⁴ Ibid., p. 13.

⁹⁵ Ibid., p. 15.

⁹⁶ Ibid., pp. 30-31.

⁹⁷ HÄBERLE, Peter. Um jurista europeu nascido na Alemanha. VALADÉS, Diego (Org.). **Conversas Acadêmicas com Peter Häberle**. Traduzido do espanhol por Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 42, 19-67. Entrevista concedida a Francisco Balaguer Callejón.

⁹⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. Apresentação. Em: HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da

Nesse contexto, é válido estabelecer a distinção entre enunciado, formulação ou disposição da norma e norma. Para esse intento, vale-se da lição do jurista português Canotilho:

A **formulação da norma** é qualquer enunciado que faz parte de um texto normativo (ou “de uma fonte de direito”). **Norma** é o sentido ou significado adscrito a qualquer disposição (ou a um fragmento de disposição, combinação de disposições, combinação de fragmentos de disposições). **Disposição** é parte de um texto ainda por interpretar; *norma* é a parte do texto interpretado.⁹⁹ (grifos no original)

A questão se presta a clarificar que os intérpretes constitucionais em sentido lato devem ter conhecimento do enunciado da norma para, em conjunto com os intérpretes oficiais, construir a norma.

A norma, então, é fruto da interpretação do texto, inserida na dimensão do tempo e do espaço atuais, conclamando a participação dos indivíduos que vivenciam a realidade constitucional. Essa concepção traz uma orientação diametralmente oposta à ideologia da subsunção.¹⁰⁰

Aqui, uma constatação essencial: a ideia de norma enquanto algo integrado ao tempo, ao espaço e à realidade é o substrato da noção de sociedade aberta dos intérpretes constitucionais: “a ampliação do círculo dos intérpretes aqui sustentada é apenas a consequência, da necessidade por todos defendida, de integração da realidade no processo de interpretação”.¹⁰¹

No cenário dos intérpretes constitucionais, descabe a pretensão de estipular em *numerus clausus* quem são todos eles.¹⁰² A despeito disso, Häberle elenca um catálogo provisório desses sujeitos, subdividindo-os em quatro grupos:¹⁰³

1. Identificado como “funções estatais”, o primeiro grupo contempla dois subgrupos:

i) Decisão em última instância: Häberle menciona o Tribunal Constitucional Alemão, o que, no Brasil, equivaleria a mencionar o Supremo Tribunal Federal (art. 102, III, “a”) e o Superior Tribunal de Justiça (art. 105, III, “c”), nos casos específicos em que atuam como

Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 9.

⁹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, pp. 1203-1204.

¹⁰⁰ BASTOS, Carolina V. Ribeiro de A.; MÔNICA, Eder Fernandes e CIRINO, Samia Moda. A influência da tópica no pensamento de Peter Häberle e o seu conceito de interpretação constitucional. **Revista Jurídica da UniFil**, pp. 142, 134-143, ano IV, nº 14.

¹⁰¹ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 30.

¹⁰² Ibid., p. 13

¹⁰³ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, pp. 152-153. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

última instância. Vale dizer que as decisões das Cortes Superiores, ainda que sejam realizadas em última instância, encontram-se sujeitas à mudança, em razão da força normativa do voto minoritário, explicada mais à frente.

ii) Os demais órgãos estatais com poder de produzir decisões obrigatórias, mas revisáveis: a jurisdição, o legislador e o Executivo.

2) O segundo grupo abarca os participantes que, necessariamente, não são órgãos do Estado e participam dos processos decisórios mencionados nos itens “1, i)” e “1, ii)”, sendo exemplos:

i) Autor e réu e recorrente e recorrido;

ii) Testemunhas;

iii) Pareceristas ou *experts*;

iv) Peritos e representantes de interesses nas audiências públicas do Parlamento, associações, partidos políticos;

v) Grupos de pressão organizados.

3) O terceiro grupo abarca o espaço público “democrático e pluralista”: imprensa, rádio, televisão, cidadãos, associações, partidos políticos fora de seu âmbito de atuação organizada, igrejas, teatros, editoras, escolas, etc. A opinião pública e o processo político tornam-se grandes construtores do caráter democrático e pluralista dessa seara.

“Público” e “espaço público” aludem a duas perspectivas: o aspecto espacial e o valorativo.¹⁰⁴ A primeira delas (espacial) diz respeito a um dos âmbitos da tríade republicana: privado, público e estatal. Já “espaço público” equivaleria ao campo público, caracterizado como espaço intermediário entre o privado e o estatal, cuja denominação frequentemente faz referência ao termo “sociedade”. Nessa vereda, encontram-se os partidos políticos, as igrejas, a televisão pública e privada, etc.

A segunda significação de “espaço público” refere-se à *dimensión sustantiva y valorativa* das forças de uma comunidade política. Nessa dimensão, encontram-se de maneira pluralista as forças públicas, as quais lutam entre si em dissenso e consenso para finalmente *tomar forma* (ganhar corpo, desenvolver-se), a exemplo de uma lei aprovada na publicidade do parlamento.

¹⁰⁴ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, pp. 17-19. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

4) A doutrina constitucional nos itens 1, 2 e 3. Confere-se a esse grupo um papel especial, porque tematiza a participação das demais forças produtoras da interpretação constitucional, ao tempo que também ele participa dos diversos planos.

Os novos sujeitos são inseridos como participantes do processo interpretativo e identificados como “forças produtivas de interpretação”. São “intérpretes constitucionais em sentido *lato*” e atuam, ao menos, como “pré-interpretres”.¹⁰⁵

Paulo Bonavides, ao explicar sobre os intérpretes constitucionais na teoria häberliana, revela que não é possível estabelecer entre as categorias de intérpretes (em sentido estrito e amplo) uma delimitação rígida. Exemplificando a questão, afirma que, na sociedade democrática, há juízes que, não sendo juristas de profissão, contribuem pela sua presença e atividade para a abertura da categoria dos intérpretes da Constituição (p. ex.: peritos e jurados).¹⁰⁶

De todo modo, para fins didáticos, é importante tentar visualizar quem são os intérpretes em sentido estrito. Nesse intuito, esses poderiam ser identificados como os intérpretes jurídicos vinculados aos órgãos estatais (p. ex. juízes, advogados públicos, membros do Ministério Público) e àquelas pessoas diretamente relacionadas à operação interpretativa (ex.: partes). Todos os demais que não estivessem nessas categorias possivelmente estariam no rol de intérpretes em sentido amplo.

Cabe esclarecer agora o que significa “interpretação” para Häberle e qual a diferença entre “interpretação em sentido estrito” e “interpretação em sentido lato”, na seara da sociedade aberta dos intérpretes.

Nesse desiderato, vale lembrar que para o constitucionalista alemão todos quantos vivam na realidade constitucional estão potencialmente aptos a interpretar a Constituição, ao contrário do que preconizava a doutrina formalista tradicional:

Interpretação constitucional tem sido, até agora, conscientemente, coisa de uma sociedade fechada. Dela tomam parte apenas os intérpretes jurídicos “vinculados às corporações” (*zünftmässige Interpreten*) e aqueles participantes formais do processo constitucional. A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade (...).¹⁰⁷
(grifo no original)

¹⁰⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, pp. 13-14.

¹⁰⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 523.

¹⁰⁷ HÄBERLE, Peter, op. cit., p. 13.

Ao tratar do conceito de interpretação, Häberle traz à baila uma concepção estrita, preconizada por Konrad Hesse, segundo a qual: “(...) indica-se como interpretação apenas a atividade que, de forma consciente e intencional, dirige-se à compreensão e à explicitação de sentido de uma norma (de um texto)”.¹⁰⁸

Esclarece que “para uma pesquisa ou investigação realista do desenvolvimento da interpretação constitucional, pode ser exigível um conceito mais amplo de hermenêutica”. Porém, uma conceituação mais delimitada faz sentido, por exemplo, ao se trabalhar com a ideia de método interpretativo, quando se tem uma interpretação intencional ou consciente.¹⁰⁹

O conceito amplo a que Häberle se refere como mais adequado à abertura do círculo dos intérpretes constitucionais filia-se ao defendido por Ehmke e Schueuner, o qual possibilita que cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública representem forças produtivas de interpretação.¹¹⁰

Evidenciando esse ponto na doutrina häberliana, anota-se a seguinte passagem:

Até pouco tempo imperava a idéia de que o processo de interpretação constitucional estava reduzido aos órgãos estatais ou aos participantes diretos do processo. Tinha-se, pois, uma fixação da interpretação constitucional nos “órgãos oficiais”, naqueles órgãos que desempenham o complexo jogo jurídico-institucional das funções estatais. Isso não significa que se não reconheça a importância da atividade desenvolvida por esses entes. A interpretação constitucional é, todavia, uma “atividade” que, potencialmente, diz respeito a todos.¹¹¹

Na obra *Pluralismo y Constitución*, Häberle deixa claro que a interpretação constitucional diz respeito não só aos processos jurídicos, havidos perante os órgãos do Judiciário (sentido estrito), mas também àqueles em que os cidadãos se fazem presentes, de forma ativa ou passiva, inclusive nos que denomina “atos da comunidade política” (sentido amplo):

Devemos entender o conceito de interpretação ou exegese constitucional, pois, da forma mais ampla possível, já que abarca em sentido estrito não só os processos jurídicos correntes. É dizer, os ventilados perante os tribunais, mas também os mais amplos, nos quais os cidadãos se fazem presentes de forma ativa e passiva, especialmente quanto aos atos da comunidade política, já que todos eles revitalizam a própria Lei Fundamental (tradução nossa).¹¹²

¹⁰⁸ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 14.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid., p. 24.

¹¹² “El concepto de interpretación o exégesis constitucional debemos entenderlo, pues, de la forma más amplia posible ya que abarca en sentido estricto no sólo los procesos jurídicos ‘corrientes’, es decir, los ventilados ante los tribunales, sino ‘los más amplios’, en los que ‘los ciudadanos se hallan presentes de forma activa y pasiva’, especialmente en cuanto a los actos de la comunidad política, ya que todos ellos revitalizan la propia Ley Fundamental alemana (en el sentido anglosajón del término ‘*constitutional law in publication*’).” (grifos no

A interpretação em sentido amplo pretende criar pontes entre os cidadãos, na qualidade de intérpretes, e os juristas, enquanto especialistas.¹¹³ Entende-se que esse diálogo enfoca o âmbito do procedimento constitucional quando conclama a participação dos intérpretes em sentido amplo na interpretação da norma, mas não somente.

Quando Häberle consagra como “interpretação em sentido amplo” também aqueles atos exercidos no seio da comunidade política, projeta a atuação desses intérpretes para uma esfera muito mais ampla, que abarca o que anteriormente foi referido como “espaço público”. Adverte apenas que a interpretação constitucional em sentido amplo não pode ser considerada enquanto “mero sinônimo de interpretação jurídica”.¹¹⁴

As considerações acima também demonstram que, seja do ponto de vista teórico ou prático, a interpretação constitucional não é um evento “exclusivamente estatal”. A esse processo estão potencialmente vinculadas todas as forças da comunidade política. Não significa isso que a atividade jurídico-institucional desenvolvida pelos órgãos estatais não detenha importância. Ocorre que a interpretação constitucional é concebida como uma atividade potencialmente relacionada ao interesse de todos, devendo assim estar sujeita à influência de todos.¹¹⁵

Sobre a equivalência ou não entre os termos “interpretação” e “hermenêutica”, vale fixar alguns pontos. Na concepção de Carlos Maximiliano, esses termos retratam significados distintos. Afirmar ele que “hermenêutica é a teoria científica da arte de interpretar”, que tem por objeto “o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito”.¹¹⁶

Por outro lado, conceitua o termo “interpretar” como

(...) explicar, esclarecer; dar o significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir por outras palavras um pensamento exteriorizado; mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão; extrair, de frase, sentença ou norma, tudo o que na mesma se contém.¹¹⁷

Assim, Maximiliano considera um erro a pretensão de substituir o termo hermenêutica por interpretação, pois, para ele, esta é a aplicação daquela.

original). HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución**: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta. Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2013, p. 89.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ “mero sinónimo de interpretación política”. Ibid., p. 93.

¹¹⁵ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 23-24.

¹¹⁶ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense. 9ª ed., 1984, p. 1.

¹¹⁷ Ibid., p. 9.

Apesar de Häberle utilizar na maioria das vezes a expressão “interpretação”, sem quase mencionar “hermenêutica”, em sua obra *Hermenêutica Constitucional* o autor parece utilizá-los indistintamente, como sinônimos, afastando-se da habitual diferenciação entre ambos. Verifica-se isso na passagem a seguir:

Originariamente, indica-se como *interpretação* apenas a atividade que, de forma consciente e intencional, dirige-se à compreensão e à explicação de sentido de uma norma (de um texto). A utilização de um *conceito de interpretação delimitado* também faz sentido: a pergunta sobre o método, por exemplo, apenas se pode fazer quando se tem uma interpretação intencional ou consciente. Para uma pesquisa ou investigação realista do desenvolvimento da interpretação constitucional, pode ser exigível um *conceito mais amplo de hermenêutica*: cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública (...) representam forças produtivas de interpretação (...).¹¹⁸ (grifos nossos)

Nesse fragmento há a equivalência entre os termos “interpretação” e “hermenêutica” nos seguintes trechos: “conceito de interpretação delimitado” e “conceito mais amplo de hermenêutica”. Deveras, esse modo de pensar é mais razoável. Nesse sentido, Domingo Garcia Belaunde ensina:

A postura de Maximiliano é interessante e tem, sem dúvidas, um mar de fundo. Uma é, efetivamente, a parte geral, e outra, a aplicação de tais princípios. Mas dar nomes distintos a operações intimamente vinculadas entre si me parece artificioso, mas ainda quando o significado de ambos os termos é o mesmo. Trata-se, pois, de uma classificação convencional como qualquer outra, que não temos por que segui-la. No meu critério, qualquer dos vocábulos pode ser usado, mas sempre que o seja em todos os casos. É dizer, o uso de hermenêutica em lugar de interpretação, ou o inverso, equivale a uma opção de gostos acadêmicos e nada mais, mas, em última análise, significando ambas o mesmo, não vejo por que deve se fazer uma distinção que obscurece antes que aclara (tradução nossa).¹¹⁹

Superada essa questão, vale anotar que, mesmo diante do alargamento dos intérpretes constitucionais, Häberle considera, acertadamente, que permanece a responsabilidade da jurisdição constitucional no que tange à interpretação da Carta Magna. Assim, a essa incube proferir a decisão última (ressalvada a força normatizadora do voto minoritário).¹²⁰

Sobre a “força normatizadora do voto minoritário”, esclarece-se que Häberle o

¹¹⁸ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 14.

¹¹⁹ “La postura de Maximiliano es interesante y tiene, si lugar a dudas, una mar de fondo. Una es, efectivamente, la parte general, y otra, la aplicación de tales principios. Pero dar nombre distintos a operaciones íntimamente vinculadas entre sí me parece artificioso, más aún cuando el significado de ambos términos es el mismo. Se trata, pues, de una clasificación convencional como cualquier otra, que no tenemos por qué seguirla. En mi criterio, pueden usarse cualquiera de los vocablos, pero siempre que lo sea en todos los casos. Es decir, el uso de hermenéutica en lugar de interpretación, o a la inversa, equivale a una opción de gustos académicos y nada más, pero a la larga, significando ambos lo mismo, no veo por qué debe hacerse una distinción que oscurece antes que aclara”. BELAUNDE, Domingo García. La interpretación constitucional como problema. In: **Revista de Estudios Políticos**, n. 86, 1994, p. 11.

¹²⁰ HÄBERLE, Peter. op. cit., p. 14.

considera como elemento justificador para uma futura mutação constitucional. Essa significa que através da interpretação, seja dos tribunais, da prática estatal, da opinião pública ou da doutrina, ou como produto da combinação delas, uma norma constitucional pode adquirir um significado novo e diferente. Tal processo ocorre sem modificação expressa do texto constitucional. A força do voto minoritário reside justamente na possibilidade de ser utilizado para sustentar interpretações alternativas no futuro.¹²¹

Retomando a questão sobre o papel da jurisdição constitucional de proferir a última palavra sobre a Constituição, Rafael Caiado assinala que a abertura dos intérpretes constitucionais poderia implicar a conclusão de que eles o são de forma autônoma. Contudo, assim não ocorre porque, em que pese estarem imbuídos da condição de “pré-intérpretes legítimos da Constituição”, não se pode esquecer que a decisão final permanece centrada na jurisdição constitucional.¹²² Sobre isso, ainda consigna que:

Esses “novos” legitimados são *participantes* do processo lato de interpretação constitucional, o qual se afunila com a decisão da Corte Constitucional. Assim, os juízes constitucionais já não interpretam de forma isolada no processo constitucional. Há, portanto, uma ampliação das formas de participação mediante a dilação do rol de participantes no referido instrumento.¹²³

Sobre o sentido de legitimação, Häberle lança luz à distinção entre a “legitimação pelo procedimento” de Luhmann e a sua proposta de legitimação da jurisdição constitucional em razão da ampliação do círculo dos intérpretes. Afirma, pois:

A “legitimação pelo procedimento” no sentido de Luhmann é uma legitimação mediante a participação no procedimento. Todavia, trata-se aqui de algo fundamentalmente diferente: participação no processo não significa aptidão para aceitação das decisões e preparação para se recuperar de eventuais decepções. Legitimação, que não há de ser entendida apenas em sentido formal, resulta da participação, isto é, da influência qualitativa e de conteúdo dos participantes sobre a própria decisão. Não se trata de um “aprendizado” dos participantes, mas de um “aprendizado” por parte dos Tribunais em face dos diversos participantes.¹²⁴

Com efeito, a participação que legitima a atividade da jurisdição constitucional é aquela que permite o diálogo com os intérpretes em sentido lato e a interferência destes acerca da norma em questão. No tocante à abertura da interpretação constitucional häberliana, nota-se que essa tem por elemento basilar a conexão entre a Constituição e a realidade constitucional.

¹²¹ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 62-63. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

¹²² AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a Hermenêutica Constitucional**: alcance doutrinário. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2004, p. 125.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Nota de rodapé nº 48. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 31-31.

Sendo esta construção de todos, intérpretes em sentido restrito e amplo, não assiste razão para que a norma seja construída por meio de uma contribuição unilateral.

Nessa esteira, Marcos César Botelho revela que a esfera pública desenvolve força normatizadora, de modo que a Corte Constitucional, ao interpretar a Constituição, deve fazê-lo “em correspondência com a atualização pública”.¹²⁵

Sobre essa “correspondência” de que trata o autor, vale relembrar os ensinamentos de Konrad Hesse, a fim de deixar claro que, apesar da grande importância imprimida pela realidade na interpretação constitucional, as mudanças fáticas encontram limites ante o texto constitucional, não tendo o condão de modificá-lo indistintamente. O autor aponta o limite que a proposição jurídica (o texto) estabelece à interpretação:

Em outras palavras, uma mudança das relações fáticas pode – ou deve – provocar mudanças na interpretação da Constituição. Ao mesmo tempo, o sentido da proposição jurídica estabelece o limite da interpretação e, por conseguinte, o limite de qualquer mutação normativa. A finalidade (*Telos*) de uma proposição constitucional e sua nítida vontade normativa não devem ser sacrificadas em virtude de uma mudança da situação. Se o sentido de uma proposição normativa não pode mais ser realizado, a revisão constitucional afigura-se inevitável. Do contrário, ter-se-ia a supressão da tensão entre norma e realidade com a supressão do próprio direito. Uma interpretação construtiva é sempre possível e necessária dentro desses limites.¹²⁶ (grifos no original)

Consignada essas breves anotações, verifica-se que a proposta de Peter Häberle para a interpretação constitucional conduz a uma mudança sensível na forma pela qual a doutrina hermenêutica tradicional enxerga o Direito. E, mais do que isso, é fruto de uma nova textura social, mais complexa e plural, na qual os indivíduos anseiam por uma maior participação na formulação dos seus direitos.

2.2.2 Consequências para a hermenêutica constitucional jurídica

A linha de pensamento acerca das consequências advindas da proposta de sociedade aberta dos intérpretes constitucionais gira em torno da participação dos “novos intérpretes” no processo constitucional.

O resultado são três considerações: a primeira refere-se à relativização da interpretação jurídica, quanto às novas tarefas; a segunda, diz respeito à dimensão e intensidade do controle

¹²⁵ BOTELHO, Marcos César. **A Corte Constitucional como espaço público por excelência**. Considerações em Habermas e Häberle. Acesso em: 18 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cienciajuridica/article/viewFile/737/529>>.

¹²⁶ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 23.

judicial; e a terceira, às consequências para a conformação e utilização do direito processual constitucional.

A relativização da hermenêutica constitucional alicerça-se em três razões, segundo Häberle. Primeira, a interpretação do juiz constitucional, no processo constitucional, não ocorre de maneira isolada. A ampliação do círculo hermenêutico traz um cenário de participação plural na interpretação constitucional.¹²⁷

Segunda, antes da formação do processo constitucional, todas as forças pluralistas da sociedade são potencialmente intérpretes da Constituição. Após o seu estabelecimento, a Corte Constitucional haverá de interpretar a Constituição de acordo com a sua atualização pública.¹²⁸

A terceira razão para a relativização da interpretação constitucional diz respeito à existência da Constituição material, independentemente da interpretação oficial do Estado por parte dos juízes. Ora, todos os participantes do processo de interpretação (em sentido amplo e estrito) desenvolvem, autonomamente, direito constitucional material, segundo Häberle. Portanto, “(...) o processo constitucional formal não é a única via de acesso ao processo de interpretação constitucional”.¹²⁹ Explicitando sua proposta, o autor declara:

O raio de interpretação normativa amplia-se graças aos “intérpretes da Constituição da sociedade aberta”. Eles são os participantes fundamentais no processo de “*trial and error*”, de descoberta e de obtenção do direito. A sociedade torna-se aberta e livre, porque todos estão potencial e atualmente aptos a oferecer alternativas para a interpretação constitucional. A interpretação constitucional jurídica traduz (apenas) a pluralidade da esfera pública e da realidade (*die pluralistische Öffentlichkeit und Wirklichkeit*), as necessidades e as possibilidades da comunidade, que constam do texto, que antecedem os textos constitucionais ou subjazem a eles. A teoria da interpretação tem a tendência de superestimar sempre o significado do texto.¹³⁰

A participação da opinião pública enquanto algo desorganizado e indisciplinado não enseja uma irracionalidade no processo interpretativo¹³¹; são nessas características que residem, em parte, a garantia da abertura e a espontaneidade da interpretação. Não há prejuízo, porque os princípios e métodos da atividade interpretativa preservam o seu significado. Além do que,

¹²⁷ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 41.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid., p. 42.

¹³⁰ Ibid., p. 42-43.

¹³¹ BALTAZAR, Antônio Henrique Lindemberg. **Jurisdição Constitucional e Pluralismo no pensamento de Peter Häberle**. Instituto de Direito Público – IDP. Caderno virtual, vol. 2, n. 18, ano 2008. Acesso em: 2 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/34/11>>.

trata-se de “filtros” sobre os quais a força normatizadora da publicidade atua e obtém conformação.¹³²

Em seguida, Häberle aborda a segunda consequência para a hermenêutica constitucional: a dimensão e a intensidade do controle judicial, da diferenciação em face da medida de participação da opinião pública.

A tese aqui diz respeito às distintas formas de atuação da Corte Constitucional em relação à legitimidade das leis, às decisões do legislador democrático. Häberle atenta para a existência de leis que suscitam maior debate na população que outras. É essa a razão para que sejam aprovadas com maior participação e sob o controle rigoroso da pluralidade de intérpretes.

Desse modo, conclui: o exame de tais leis perante a Corte Constitucional deve considerar a “peculiar legitimação democrática que as orna, decorrente da participação de inúmeros segmentos no processo democrático de interpretação constitucional”, do que é exemplo no Brasil a “Lei da Ficha Limpa”. Ao contrário, quando se tratar de leis menos polêmicas, essas não deverão estar sujeitas a um controle tão severo.¹³³

Referindo-se às leis que provocam profundas controvérsias na sociedade, aduz que “cabe ao Tribunal a tarefa de zelar para que se não perca o mínimo indispensável da função integrativa da Constituição”. Além disso, a Corte Constitucional deve controlar a participação leal dos diferentes grupos na interpretação, a fim de que sejam considerados interpretativamente os interesses daqueles que não participaram do processo: interesses não representados ou não representáveis.¹³⁴

A terceira e última consequência elencada por Peter Häberle enfoca a conformação e a utilização do direito processual constitucional. Nesse ponto, o autor atenta para a necessidade de se ampliar e aperfeiçoar os instrumentos de informação dos juízes constitucionais, no que tange aos modos e à possibilidade de participação no processo constitucional. Advoga pelo desenvolvimento de novas formas de participação das potências públicas pluralistas, de modo que o direito processual constitucional se torne parte do direito de participação democrática.¹³⁵

Verifica-se então que Peter Häberle, diante da propagação da sua teoria da sociedade aberta e de uma proposta democrática de interpretação constitucional, estabelece, acertadamente, parâmetros decisórios e mecanismos razoáveis frente a determinadas situações

¹³² HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 43-44.

¹³³ Ibid., p. 45.

¹³⁴ Ibid., p. 45-46.

¹³⁵ Ibid., p. 47.

concretas em que a possibilidade consensual é extremamente dificultosa. Não fosse isso sua teoria encontraria sérias limitações ao ser aplicada na realidade cotidiana.

2.3 Críticas à Proposta Häberliana e Razões que Favorecem a Ampliação dos Intérpretes Constitucionais

As críticas à doutrina häberliana podem ser categorizadas em pelo menos dois aspectos. Na primeira categoria, inserem-se a perda da normatividade da Constituição, devido à adoção do método tópico-problemático utilizado por Häberle, e a dissolução da interpretação constitucional em diversos intérpretes e interpretações.

A segunda objeção está vinculada à realidade dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento que não construíram uma cultura constitucional democrática tão arraigada quanto a existente na sociedade alemã para que a sociedade aberta dos intérpretes constitucionais seja ali implantada.

Com a primeira crítica, rechaça-se a própria teoria da sociedade aberta, pois se acredita na sua inviabilidade metodológica, em razão das consequências que poderia acarretar. A segunda crítica desestimula a implantação da abertura dos intérpretes constitucionais em países onde imperam a desigualdade social, os baixos níveis educacionais, a apatia democrática dos cidadãos e uma frágil ou ausente cultura constitucional do povo.

Enfrentando a primeira crítica, aborda-se, de um lado, o pensamento das possibilidades e, de outro, a questão da legitimidade dos novos intérpretes constitucionais. Em face da segunda crítica, sustenta-se que a educação tem a possibilidade de promover a ampliação da cidadania e contribuir para uma maior consciência de direitos, deveres e participação dos indivíduos e grupos. As primeiras objeções serão objeto de estudo imediato, enquanto a segunda será explanada mais adiante, em subtópico próprio, e mais bem desenvolvida nos capítulos seguintes.

2.3.1 A perda da normatividade da Constituição e a dissolução da interpretação constitucional e as razões para a manutenção da proposta de ampliação dos intérpretes constitucionais

Para enfrentar as críticas, de um lado, sobre uma possível perda da normatividade constitucional – em razão da ênfase à realidade, pela adoção do método tópico-problemático – e, de outro, sobre a dissolução da interpretação constitucional em um grande número de

intérpretes e interpretações, encontram-se na doutrina häberliana pelo menos dois argumentos, um para cada uma dessas objeções. O primeiro refere-se ao “pensamento das possibilidades” e o segundo, à legitimidade dos intérpretes em sentido amplo.

Sobre a questão da perda da normatividade constitucional, vale trazer o escólio de José Joaquim Gomes Canotilho, segundo o qual as fórmulas “normatividade da Constituição” e “força normativa da Constituição” significam para a doutrina dominante que a Constituição é uma lei vinculativa dotada de efetividade e aplicabilidade.¹³⁶

Nas palavras de Konrad Hesse:

(...) A Constituição jurídica não configura apenas a expressão de uma dada realidade. Graças ao elemento normativo, ela ordena e conforma a realidade política e social. As *possibilidades*, mas também os *limites* da força normativa da Constituição, resultam da correlação entre ser (*Sein*) e dever ser (*Sollen*). A Constituição jurídica logra conferir forma e modificação à realidade. Ela logra despertar “a força que reside na natureza das coisas”, tornando-a ativa. Ela própria converte-se em força ativa que influi e determina a realidade política e social.¹³⁷ (grifos no original)

A normatividade da Constituição diz respeito, então, ao poder de realização dos preceitos estabelecidos no texto constitucional, ao poder de impor tarefas e alterar a realidade consoante os mandamentos constitucionais. Sua perda implica a inefetividade e a inaplicabilidade do disciplinamento constitucional.

Tomando isso sob a ótica da crítica ao método tópico, a perda da normatividade constitucional seria ocasionada pelo enfoque dado à realidade pela tópica em detrimento dos preceitos constitucionais.

Nessa linha, Paulo Bonavides consigna que a ampliação do círculo dos intérpretes pode recair num “afrouxamento da normatividade e juridicidade da Constituição”:

Esse alargamento extremo, que faz de todos, no pluralismo democrático da sociedade aberta, a um tempo objeto e sujeito da ordem constitucional, se de uma parte representa a verticalidade da reflexão que vai atingir camadas mais profundas não alcançadas pela metodologia clássica, doutra parte pode conduzir a um afrouxamento da normatividade e juridicidade das Constituições, como tem sido observado e criticado com respeito a todos os métodos tópicos concretistas.¹³⁸

Trata-se de questão importante a esboçada por meio da crítica de Bonavides. Todavia, há de se ter em conta que, apesar de a tópica propor a interpretação do problema para a norma,

¹³⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.150.

¹³⁷ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 24.

¹³⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 521.

não significa isso, necessariamente, uma preferência da realidade ante o campo normativo ou a inexistência de delimitações acerca dessa influência.

Ante essa crítica, credita-se ao “pensamento das possibilidades” uma resposta esclarecedora à questão, ainda que também possa ser trazida à baila para o enfrentamento de outras questões, como o estudo da teoria e comparação constitucionais.

A concepção de “pensamento das possibilidades” está relacionada a uma tríade, ao lado do pensamento da “realidade” e do pensamento das “necessidades”. Essa conformação se alinha à proposta do método tópico porque a análise da realidade favorece a busca por novas alternativas de interpretação. “O pensamento das possibilidades é um meio para ascender ao potencial inovador das normas jurídicas (ou para criar normas novas)”.¹³⁹

A tese sustentada por Häberle, na ideia de “pensamento das possibilidades”, considera que “o conteúdo, a validade e a mudança das normas jurídicas, mas também seus limites, apenas podem desentranhar-se plenamente através da tríade aberta do pensamento das possibilidades, da realidade e das necessidades”. Tais formas de pensamento igualmente atuam na criação das normas.¹⁴⁰

Do ponto de vista analítico, os três elementos devem ser utilizados na interpretação, como etapas do pensamento: primeiramente, tem-se de investigar a realidade; depois, buscar as possibilidades alternativas. Essas devem ser valoradas, a fim de se identificar as necessidades.¹⁴¹

Sobre a perda de normatividade constitucional pelo uso do método tópico, Häberle afirma:

Aqui se propõe a pergunta crucial: em vista do pensamento jurídico sobre a realidade, as possibilidades e as necessidades, onde está o propriamente normativo? Acaso se dissolve? (...) A resposta é que o normativo, o dever ser, não se “perde” na tríade das possibilidades, das necessidades e da realidade. (...) De início, o pensamento das possibilidades, das necessidades e da realidade não pode ser aplicado de maneira “independente” ante a norma jurídica. Trata-se da valoração do real, das possibilidades e da incorporação do necessário; trata-se de uma tarefa de delimitação a partir do normativo (tradução nossa).¹⁴²

¹³⁹ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 54. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

¹⁴⁰ Ibid., p. 55.

¹⁴¹ Ibid., p. 55.

¹⁴² “Aquí se plantea la pregunta crucial: en vista del pensamiento jurídico sobre la realidad, las posibilidades y las necesidades, ¿dónde queda lo propiamente normativo? ¿Acaso se disuelve? (...) La respuesta es que lo normativo, el deber ser, no se ‘pierde’ en la triada de las posibilidades, las necesidades y la realidad. De entrada, el pensamiento de las posibilidades, las necesidades y la y la realidad no puede ser aplicado de manera ‘independiente’ frente la norma jurídica. Se trata de la ‘valoración’ de lo real, de las posibilidades y de la incorporación de lo necesario; se trata de una tarea de delimitación a partir de lo normativo.” Ibid., p. 56-57.

Logo, a partir dessas disposições, nota-se que o pensamento concretista de Häberle não desconsidera simplesmente o campo normativo ou confere às situações fáticas maior importância do que às disposições normativas e às normas. Na verdade, há uma relação dialógica entre os dois pontos, numa coerente interligação:

Sem o pensamento da realidade, das possibilidades e das necessidades, sem sua confrontação e integração, não existe uma adequada interpretação e desenvolvimento das normas jurídicas na liberdade, assim tampouco a criação de tais normas em procedimentos livres. Mas sem normas jurídicas não é possível o pensamento jurídico das possibilidades, das necessidades e da realidade. As normas são, portanto, o veículo de um pensamento tridimensional, e como tais resultam imprescindíveis.¹⁴³

A realidade, pois, não se trata de um dado independente do normativo, nem superior a ele; por isso deve ser compreendida à luz dele, assim como a norma deve ser compreendida a partir da realidade. Nisso reside a boa aplicação do método tópico-problemático.

Em Konrad Hesse também se encontram apontamentos desse naipe:

1. O significado da ordenação jurídica na realidade e em face dela somente pode ser apreciado se ambas – ordenação e realidade – forem consideradas em sua relação, em seu inseparável contexto, e no seu condicionamento recíproco.¹⁴⁴

2. Para usar a terminologia acima referida, “Constituição real” e “Constituição jurídica” estão em uma relação de coordenação. Elas condicionam-se mutuamente, mas não dependem, pura e simplesmente, uma da outra. Ainda que não de forma absoluta, a Constituição jurídica tem significado próprio. Sua pretensão de eficácia apresenta-se como elemento autônomo no campo das forças, do qual resulta a realidade do Estado.¹⁴⁵

Finalizando essa abordagem, arremata Antônio Soares Silva Júnior: as críticas à vinculação necessária à norma, principalmente às normas constitucionais, desconsideram que a utilização dos *tópoi* não anula a interpretação que é conferida à disposição da norma. Assim sucede porque é por meio do texto que se encontrará a sua relação de pertinência com o ponto de vista opinável.¹⁴⁶

Dito isso, cabe enveredar pela resposta de Häberle à crítica relacionada à dissolução da interpretação constitucional em diversos intérpretes e interpretações. Nesse ponto, diferentes considerações foram traçadas pelo autor, tendo por base a legitimidade dos “novos” intérpretes constitucionais.

¹⁴³ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 57. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

¹⁴⁴ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 13.

¹⁴⁵ Ibid., p. 15-16.

¹⁴⁶ SILVA JÚNIOR, Antônio Soares. **Hermenêutica constitucional concretista sob o paradigma do Estado democrático brasileiro**. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2008, p. 30.

Afirma o constitucionalista alemão: “uma possível objeção poderia ser a de que, dependendo da forma como seja praticada, a interpretação constitucional poderá ‘*dissolver-se*’ num grande número de interpretações e de intérpretes”.¹⁴⁷

Ao todo, são três linhas de argumentação direcionadas a tratar: a) da legitimação, do ponto de vista das teorias do direito, da norma e da interpretação; b) da legitimação decorrente das reflexões teórico-constitucionais; e, por fim, c) das reflexões sobre a Teoria da Democracia como Legitimação.

Preliminarmente, Häberle afirma que aquela objeção deve ser avaliada de maneira diferenciada; para tanto, rebate-a trazendo à tona a questão da legitimação dos intérpretes constitucionais em sentido *lato*. Destarte, inicialmente, já elucida que o papel dos legitimados a interpretar a Constituição deve ser analisado à luz da interpretação como um processo aberto.¹⁴⁸

Em vista disso, não se deve tolher aos cidadãos, grupos, partidos políticos e outros que não detêm a legitimação formal uma vinculação à Constituição adstrita ao intermédio do Poder Estatal sancionador. Do contrário, ter-se-ia uma concepção muito restrita para os ditames dos “novos conhecimentos da teoria da interpretação”.¹⁴⁹

A tese sustentada a partir do seu primeiro argumento, a legitimação do ponto de vista da teoria do direito, da teoria da norma e da teoria da interpretação, é a de que a interpretação não se limita à passiva submissão, nem se confunde com o recebimento de uma ordem. Extrapola os limites da mera subsunção para avançar rumo a novas possibilidades, dentre as quais a abertura do círculo dos intérpretes constitucionais.¹⁵⁰

Häberle parte da ideia segundo a qual qualquer intérprete é guiado tanto pela teoria quanto pela práxis, e que a prática constitucional não se constrói, essencialmente, pelos intérpretes oficiais.¹⁵¹ Sendo a práxis uma criação de atores múltiplos, os intérpretes da Constituição, em sentido amplo, também compõem tal realidade, pelo que se tornam legitimados a interpretar a Constituição. Afasta-se, pois, a visão da norma como uma “decisão prévia, simples e acabada”.¹⁵²

¹⁴⁷ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 29.

¹⁴⁸ Ibid., p. 28.

¹⁴⁹ Ibid., p. 30.

¹⁵⁰ Ibid., p. 30.

¹⁵¹ Ibid., p. 31.

¹⁵² Ibid., p. 30.

Ao abordar a questão da independência dos juízes, no seio de uma sociedade aberta, Häberle observa que tal circunstância não pode ignorar o fato de que “o juiz interpreta a Constituição na esfera pública e na realidade”. Destarte, as influências, expectativas e obrigações sociais a que estão submetidos os juízes, ao contrário de uma ameaça à sua independência, constituem parte da legitimação, porquanto evitam o livre arbítrio da interpretação judicial.¹⁵³

Sobre o tema, revela literalmente o autor: “A garantia da independência dos juízes somente é tolerável, porque outras funções estatais e a esfera pública pluralista (*pluralistische Öffentlichkeit*) fornecem material para a lei (*Material “zum” Gesetzliefen*)” (grifo do autor).¹⁵⁴

Sob o ponto de vista da legitimação dos intérpretes a partir da teoria da interpretação, os apontamentos acima esclarecem que a ampliação do círculo de intérpretes constitucionais é consequência da necessidade de integração da realidade no processo de interpretação. Reflete, assim, um novo referencial na teoria da interpretação: o de conceber a atividade interpretativa enquanto processo público, como já anunciado.

Desta forma, conclui o autor: “(...) A própria abertura da Constituição demonstra que não apenas o constitucionalista participa desse processo de interpretação! A unidade da Constituição surge da conjugação do processo e das funções de diferentes intérpretes. Aqui devem ser desenvolvidas reflexões sob a perspectiva da Teoria da Constituição e da Teoria da Democracia”.¹⁵⁵

Numa segunda linha de argumentação, Häberle tece considerações acerca da legitimação decorrente de reflexões teórico-constitucionais. O ponto essencial é que as forças pluralistas da sociedade “representam um pedaço da publicidade e da realidade da Constituição (*ein Stück Öffentlichkeit und Wirklichkeit der Verfassung*)”. A integração, ainda que indireta, da *res publica* na interpretação constitucional, significa, a um só tempo, expressão e consequência da orientação constitucional aberta.¹⁵⁶

As forças pluralistas da sociedade conformam-se enquanto elementos constitucionais, pelo que dispõe o professor de Bayreuth:

(...) Uma Constituição que estrutura não apenas o Estado em sentido estrito, mas também a própria esfera pública (*Öffentlichkeit*), dispondo sobre a organização da própria sociedade e, diretamente, sobre setores da vida privada, não pode tratar as

¹⁵³ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, pp. 31-32.

¹⁵⁴ Ibid., p. 32.

¹⁵⁵ Ibid., p. 30.

¹⁵⁶ Ibid., p. 33.

forças sociais e privadas como meros objetos. Ela deve integrá-las ativamente enquanto sujeitos.¹⁵⁷ (grifo do autor)

Essa problemática em torno da ampliação do círculo hermenêutico considera que a Constituição, ao tratar das esferas pública e privada, deve conceder à sociedade e aos indivíduos a condição de interferir nessa regulamentação normativa, integrando-os como sujeitos.

Sintetizando seu pensamento acerca da legitimidade quanto à Teoria da Constituição, Häberle acrescenta:

Considerando a realidade e a publicidade (*Wirklichkeit und Öffentlichkeit*) estruturadas, nas quais o “povo” atua, inicialmente, de forma difusa, mas ao final, de maneira “concentrada”, há de se reconhecer que essas forças, faticamente relevantes, são igualmente importantes para a interpretação constitucional. A práxis atua aqui na legitimação da teoria, e não a teoria na legitimação da práxis. Limitar a hermenêutica constitucional aos intérpretes “corporativos” ou autorizados jurídica ou funcionalmente pelo Estado significaria um empobrecimento ou um autoengodo. De resto, um entendimento experimental da ciência do Direito Constitucional como ciência de normas e da realidade não pode renunciar à fantasia e à força criativa dos intérpretes “não corporativos” (*“nicht-zünftige” Interpreten*).¹⁵⁸ (grifo do autor)

Com base nisso, cidadãos, grupos, órgãos estatais, sistemas públicos e a opinião pública (e todas as forças pluralistas), enquanto elementos da realidade constitucional e da publicidade, tornam-se parte na interpretação da realidade e da publicidade da Constituição. A práxis, dessa forma, atua como um elemento legitimador da teoria da interpretação constitucional.

Já por meio do terceiro argumento, conexo à Teoria Democrática como Legitimação, Häberle reconhece, primeiramente, que a Ciência do Direito Constitucional, as Ciências da realidade, os cidadãos e os grupos sociais não possuem mecanismos de legitimação democrática para a interpretação da Constituição em sentido estrito.¹⁵⁹

Identificando essa carência, bem como a necessidade de se ampliar a noção de legitimidade democrática até então estabelecida – restrita à legitimação por meio das eleições –, Häberle sustenta que a democracia deve ser desenvolvida também por intermédio de formas “refinadas de mediação do processo público e pluralista da política e da práxis cotidiana”. Destaca a realização dos direitos fundamentais como forma especial de concretização da democracia:

No Estado constitucional-democrático coloca-se, uma vez mais, a questão da legitimação sob uma perspectiva democrática (da Teoria de Democracia). A ciência do Direito constitucional, as Ciências da realidade, os cidadãos e os grupos em geral não dispõem de uma legitimação democrática para a interpretação da Constituição em sentido estrito. Todavia, a democracia não se desenvolve apenas no contexto de

¹⁵⁷ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 33.

¹⁵⁸ Ibid., p. 33-34.

¹⁵⁹ Ibid., p. 36.

delegação de responsabilidade formal do Povo para os órgãos estatais (legitimação mediante eleições), até o último intérprete formalmente “competente”, a Corte Constitucional. Numa sociedade aberta, ela também se desenvolve mediante formas refinadas de mediação do processo público e pluralista da política e da práxis cotidiana, especialmente mediante a realização dos direitos fundamentais (...), tema muitas vezes referido sob a epígrafe do “aspecto democrático” dos direitos fundamentais. (...).¹⁶⁰

Há um alcance significativo da democracia dos cidadãos com o desenvolvimento interpretativo das normas constitucionais.¹⁶¹ A noção democrática häberliana extrapola a percepção do “povo” como “referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão”.¹⁶²

A proposta de sociedade aberta dos intérpretes constitucionais acarreta numa nova ótica sobre o “povo”: implica concebê-lo como um elemento pluralista para a interpretação constitucional, que se faz presente no processo constitucional, legitimando-o.

Nas palavras de Bonavides: “A democracia de Häberle (...) não é a do povo-massa, absoluto, possuidor do novo gênero de Direito Divino, mas a do povo cidadão, artífice de uma democracia de cidadãos”.¹⁶³

O constitucionalista tedesco considera “o povo” como magnitude constituída, atuante de maneira universal, em numerosos planos, a partir de múltiplos motivos e muitas formas, inclusive pela realização cotidiana dos direitos fundamentais. Concebe-o, antes de tudo, como uma reunião de cidadãos.¹⁶⁴

Nesse passo, a democracia se conforma enquanto “domínio do cidadão”. Concebendo-se o exercício democrático, essencialmente, a partir da política de garantia dos direitos fundamentais, afasta-se da noção democrática que vê o povo como mero “soberano”, desvinculado da realização cotidiana de seus direitos fundamentais:

A democracia do cidadão se encontra próxima a um pensamento que concebe a democracia a partir dos direitos fundamentais, não de concepções nas quais o povo, como soberano, simplesmente tem ocupado o lugar do monarca. Esta perspectiva é consequência da relativização do conceito, facilmente mal entendido de povo a partir dos cidadãos! A liberdade fundamental (no pluralismo), não o “povo”, se converte em ponto de referência para a Constituição democrática. Esta *capitis diminutio* [redução

¹⁶⁰ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 36-37.

¹⁶¹ Ibid., p. 39.

¹⁶² Ibid., p. 38.

¹⁶³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 527.

¹⁶⁴ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 202. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

do capital social] da concepção criptomonárquica do Povo se encontra abaixo do signo da liberdade cidadã e do pluralismo (tradução nossa).¹⁶⁵ (grifo do autor)

Reforçando a ideia de que a democracia envolve a realização dos direitos fundamentais, Häberle afirma que toda teoria do Estado de cunho democrático terá de partir da base do *status activus*, que é seu ponto de partida. Desse modo, outras obrigações se consubstanciam para o Estado:

Daí se desenvolve um instrumentário múltiplo e polivalente estratificado que ainda deve ser desenvolvido com os seguintes elementos: garantias básicas, como os direitos sociais, em seu sentido mais amplo, é dizer, como objetivos constitucionais e como tarefas sociais por estratos graduais, como direitos subjetivos a prestações e como máximas exegéticas da jurisprudência.¹⁶⁶

Assim, se a democracia é realizada na medida em que são criados mecanismos de participação do cidadão no desenvolvimento interpretativo das normas constitucionais, também o é ao passo que aos cidadãos restarem conferidos os direitos fundamentais e a possibilidade de debate acerca de seu conteúdo. Nota-se aqui a relação com o que anteriormente foi concebido como *status activus processualis*.

As respostas encontradas na teoria häberliana para as críticas acerca da perda da normatividade constitucional são satisfatórias, principalmente do ponto de vista teórico. No tocante à construção de um “pensamento das possibilidades” e de uma tríplice legitimidade dos intérpretes constitucionais em sentido amplo, conduz o pensamento constitucionalista a um inestimável avanço.

Do ponto de vista do intérprete oficial, concebe o campo normativo alinhavado com o pensamento da realidade, das possibilidades e da necessidade, alterando a concepção de norma para algo mais complexo e condizente com a práxis social. Além disso, acarreta maior legitimidade à realização da função jurisdicional porque estabelece como fundamental o diálogo com a sociedade.

¹⁶⁵ “La democracia ciudadana se encuentra próxima a un pensamiento que concibe a la democracia a partir de los derechos fundamentales, no de concepciones en las que el pueblo, como soberano, simplemente ha ocupado el lugar del monarca. ¡Esta perspectiva es consecuencia de la relativización del concepto, fácilmente malentendido, del pueblo a partir de los ciudadanos! La libertad fundamental (el pluralismo), no el ‘pueblo’, se convierte en punto de referencia para la Constitución democrática. Esta *capitis diminutio* de la concepción criptomonárquica del Pueblo se encuentra bajo el signo de la libertad ciudadana y del pluralismo.” Em: HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, pp. 201-202. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

¹⁶⁶ Id., **Pluralismo y Constitución**: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta. Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2013, p. 188-189.

Em se tratando dos intérpretes em sentido amplo, o pensamento häberliano concebe uma maior participação democrática nas questões constitucionais, ao tempo que convoca a sociedade para isso.

Contudo, acredita-se que o aparato teórico-científico deve conduzir a uma mudança mais profunda, enraizada na prática da sociedade, sob pena de se tornar inócuo. No caso da Alemanha, laboratório teórico e prático da teoria de Häberle, a exequibilidade de sua teoria mostrou-se deveras viável e adequada à realidade da época, e desde então vem florescendo no contexto constitucional europeu.

Em razão da importância de sua teoria, tanto do ponto de vista teórico quanto do aspecto prático, conjectura-se frutífero pensá-la considerando sua possível adequação à realidade brasileira. Contudo, a doutrina revela alguns obstáculos que podem acarretar o insucesso dessa tarefa. É o que será delineado na sequência.

2.3.2 As críticas à adoção da Hermenêutica Constitucional no caso dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos

As críticas condensadas neste ponto fazem menção ao caráter sociopolítico dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, incluindo o Brasil. Asseveram que a adoção da teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais não seria adequada para tais países. O argumento crucial para essa tese é o de que nações nesses estágios de desenvolvimento não teriam condições sociopolíticas de implantar em seu sistema jurídico uma tal concepção.

Em se tratando de uma crítica macroscópica, que abrange os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, lança voz o autor brasileiro Paulo Bonavides. Suas assertivas mencionam diversos aspectos inexistentes ou inexpressivos nos países não desenvolvidos:

Demais, o método concretista da “Constituição aberta” demanda para uma eficaz aplicação a presença de sólido consenso democrático, base social estável, pressupostos institucionais firmes, cultura política bastante ampliada e desenvolvida, fatores sem dúvida difíceis de achar nos sistemas políticos e sociais de nações subdesenvolvidas e em desenvolvimento, circunstância essa importantíssima, porquanto logo invalida como terapêutica das crises aquela metodologia cuja flexibilidade engana à primeira vista.¹⁶⁷

Países em desenvolvimento ou mesmo subdesenvolvidos não terão, na teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, a panaceia para seus problemas. Nesse contexto, estratégias muito mais complexas e multifocais deverão ser concebidas para se

¹⁶⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 528.

alavancar o crescimento social, político, econômico e cultural dessas nações, sobre cujo mérito não cabe tratar no presente espaço.

Países cujas características não contemplam as mencionadas por Bonavides terão dificuldades de implantar um sistema como o proposto por Häberle no corpo institucional e social de sua nação.

Malgrado tal realidade, não se pode simplesmente “invalidar” a teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, baseando-se nessas questões. Há de se conceber tal proposta como algo pluridimensional e gradativo, especialmente em países que não atingiram um desenvolvimento socioeconômico elevado.

A pluridimensionalidade possibilita visualizar a sociedade aberta dos intérpretes constitucionais a partir de diversas dimensões nas quais ela se realiza. Dimensões essas que, apesar de integradas, são distintas, a exemplo da jurídica, social, política e cultural.

Além disso, constituir-se como algo gradativo implica dizer que não se trata de uma realidade imediata, mas de algo que se realiza paulatinamente no tempo e no espaço: uma construção histórica.

A pluralidade de dimensões e a construção gradual tornam possível que o desenvolvimento da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais possa ser alcançado, inicialmente, numa dimensão específica. No campo social, cite-se a implantação da educação constitucional e, na seara jurídica, de institutos como as audiências públicas, o *amicus curiae* e uma maior transparência das atividades do Estado por meio da ampliação do acesso à informação (Lei nº 12.527/2011).

Assim, considerando o caráter pluridimensional e gradual da sociedade aberta, torna-se possível migrar progressivamente para outras dimensões, como as mencionadas por Bonavides, quando as mais basilares se acharem consolidadas.

Entre as referências essenciais, encontra-se a educação constitucional, especificamente a educação em direitos humanos, como uma dessas dimensões axiais da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais.

A outra crítica aventada nessa seara faz um contraponto entre a realidade brasileira e a alemã. Nesse campo, Rafael Caiado parte da ideia de que a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição é uma concepção teórica cujo parâmetro foi construído com base na realidade político-constitucional e cultural alemã do pós-guerra.¹⁶⁸

¹⁶⁸AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a Hermenêutica Constitucional**: alcance doutrinário. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2004, p. 152.

Ao analisar o contexto em que se deu o desenvolvimento da cultura constitucional na Alemanha, assinala que a *Grundgesetz*, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, foi resultado de constantes enfrentamentos com as forças restauradoras e símbolo contrário à Constituição de Weimar; visava conferir estabilidade política e impedir o retorno ao totalitarismo.¹⁶⁹

Nasceu, portanto, imbuída de um sentimento constitucional muito forte. Nas palavras de Luís Roberto Barroso, o sentimento constitucional é “(...) resultado último do entranhamento da Lei maior na vivência diária dos cidadãos, como um símbolo superior, de valor afetivo e pragmático”.¹⁷⁰

Assim se deu na Alemanha, em grande medida, pelo fato de que a Lei Fundamental é tida como um símbolo nacional-cultural, transmitido de geração a geração, principalmente por meio da educação e pela formação política e educação para a cidadania. Aliado a isso, criaram-se meios de participação popular no processo de interpretação constitucional.¹⁷¹

No contexto brasileiro, o que se identifica de modo geral é um sentimento constitucional fragilizado. Andréa Maria dos Santos Vieira assinala as questões históricas que favoreceram esse processo de afastamento constitucional no Brasil:

Devido à subcidadania brasileira verifica-se um déficit do sentimento constitucional. Não obstante o passado autoritário, que remonta a tempos bem mais longínquos que o período militar, o atual estágio de democracia e república não é suficiente para introjetar no cidadão o sentimento de pertencer ao país ou à nação. Anos de escravidão, exclusão das camadas populares nas decisões nacionais e forte elitização do Estado moldaram o povo a não se sentir parte da nação. Importante lembrar grandes acontecimentos da vida nacional que sempre se deram distantes da população em geral. Movimentos como a proclamação da República, a abolição da escravidão, o voto das mulheres e a busca dos direitos trabalhistas da CLT não se iniciaram no seio o povo, mas forjaram-se pelas elites.¹⁷²

Rafael Caiado baseia a sua crítica no fato de que ainda não se consolidou no Brasil uma cultura constitucional que abarcasse a maioria dos cidadãos brasileiros. “A noção, o papel, [e] o significado da Constituição fazem parte, infelizmente, da realidade de uma pouquíssima parcela de nosso povo. (...)”.¹⁷³ Acrescenta ainda que:

Nos dias atuais não se aplica em sua totalidade a teoria da interpretação constitucional de Häberle, uma vez que a Constituição não se incorporou à cultura dos brasileiros e,

¹⁶⁹ AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a Hermenêutica Constitucional**: alcance doutrinário. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2004, p. 153.

¹⁷⁰ BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da constituição brasileira. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 48.

¹⁷¹ AMARAL, Rafael Caiado, op. cit., p. 158 e 164.

¹⁷² VIEIRA, Andréa Maria da Silva. A importância do sentimento constitucional como substrato para a construção da cidadania no Brasil. **Derecho y Cambio Social**. Disponível em: <http://www.derechoycambiosocial.com/revista031/DO_SENTIMENTO_CONSTITUCIONAL.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2014.

¹⁷³ AMARAL, Rafael Caiado, op. cit., p. 168.

por conseguinte, não se desenvolveram eficazmente as formas de participação popular no processo constitucional.¹⁷⁴

O panorama retratado é reflexo da situação em que vive o país. Contudo, o autor concorda que o Brasil também já alcançou avanços pontuais no sentido de aproximar-se da realização de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, sem tê-la ainda atingido satisfatoriamente.

Nessa via, são mencionados por Rafael Caiado o controle difuso de constitucionalidade (art. 97 da CRF), a ampliação do rol de legitimados para a propositura da ação direta de constitucionalidade (art. 103 da CRF), bem como o instituto do *amicus curiae* (art. 7º, § 2º, da lei nº 9.868/1999).¹⁷⁵

Outras referências são apontadas por Renata Possi Magane como exemplos de uma concepção pluralista em desenvolvimento no Brasil. Na Constituição, encontram-se menções no Preâmbulo, caracterizando a sociedade brasileira como pluralista; no art. 1º, V, o pluralismo político é posto como um dos princípios da República Federativa do Brasil, e o art. 206 disciplina o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas.¹⁷⁶

Ainda na Carta Magna, mas em relação à participação democrática dos cidadãos, a autora menciona o art. 5º, LXIX, que trata da impetração do mandado de segurança; o art. 14, cujo teor prevê o exercício da soberania popular por meio do sufrágio universal, voto secreto e direto, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular; e o art. 74, § 2º, que consagra a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato o poder de denunciar ao Tribunal de Contas da União irregularidades ou ilegalidades.¹⁷⁷

Nos documentos infraconstitucionais, vale referenciar o art. 10, inciso V, da Resolução nº 237/1997, do CONAMA, que disciplina a audiência pública como etapa do procedimento de licenciamento ambiental, e o art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000, que determina a participação popular e a realização de audiências públicas como forma de assegurar a transparência na gestão fiscal.

Assim, apesar de a Constituição Federal de 1988 não ter recebido uma grandiosa contribuição popular quando da sua elaboração, juridicamente, inseriu em seu corpo dispositivos que consagram o respeito ao pluralismo e à democracia participativa na vida

¹⁷⁴ AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a Hermenêutica Constitucional**: alcance doutrinário. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2004, p. 180.

¹⁷⁵ Ibid., p. 175-177.

¹⁷⁶ MAGANE, Renata Possi. O método concretista da Constituição Aberta. **Revista da Faculdade de Direito Sul de Minas**. Pouso Alegre, v. 25, n. 2, p. 125, 109-130, jul./dez., 2009.

¹⁷⁷ Ibid., p. 126, 109-130.

pública, como os preceitos básicos inspirados numa sociedade aberta de intérpretes constitucionais.¹⁷⁸

Quanto à consolidação de uma cultura constitucional, acata-se a conclusão de Rafael Caiado no sentido de que a maioria da população ainda carece de uma maior aproximação da noção, do papel e do significado da Constituição.

Apesar disso, vale referir que, recentemente, em junho de 2013, o país vivenciou várias mobilizações sociais em quase todo o território nacional. Segundo Antonio Dias de Oliveira Neto e Gabriela Maia Rebouças:

A pauta inicial era o transporte público – o passe livre. No entanto, o movimento que antes tinha uma pauta única passou a adotar uma pauta multifacetada, dada a grande adesão da população, sobretudo após o fato de que as primeiras manifestações sofreram grande repressão por parte do Estado. A internet foi um veículo essencial para que as denúncias de abusos se propagassem, bem como para o crescimento das manifestações e ampliação para todo o país.¹⁷⁹

A articulação dos cidadãos, especialmente os jovens, por meio de uma pauta multifacetada incluiu como demandas sociais e políticas a diminuição das tarifas de transporte, mas também o melhoramento da qualidade de direitos fundamentais como saúde e educação. As manifestações ecoaram a insatisfação com os gastos com a Copa do Mundo no Brasil, a impunidade no país e a corrupção.¹⁸⁰

Ao tratar do episódio que mobilizou 388 cidades, incluindo 22 capitais,¹⁸¹ Marcos Nobre afirmou que as pessoas foram às ruas para rejeitar o sistema político em vigor. Segundo ele, “a noção de democracia no Brasil se ampliou, o que exige que as instituições também se democratizem”.¹⁸²

Dialogando com esse pensamento, os autores Antonio Dias de Oliveira Neto e Gabriela Maia Rebouças apontam como característica importante dessas manifestações a sensação de

¹⁷⁸ MAGANE, Renata Possi. O método concretista da Constituição Aberta. **Revista da Faculdade de Direito Sul de Minas**. Pouso Alegre, v. 25, n. 2, pp. 125 e 126, 109-130, jul./dez., 2009.

¹⁷⁹ OLIVEIRA NETO, Antonio Dias de e REBOUÇAS, Gabriela Maia. O sentido da resistência no discurso dos direitos humanos e as possibilidades da internet como instrumento de luta. In: CASTRO, Matheus Felipe de e AMAVA, Lídia Patricia Castillo. (Org.). **Teoria crítica do direito**. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 378-392. ISBN: 9788568147283

¹⁸⁰ LIMA, Fernando Antônio de e ROSSATO, Felipe Candido. As manifestações populares brasileiras em junho de 2013: sua natureza e suas verdadeiras intenções. **Revista Crítica do Direito**. Número 2, vol. 52, set. a out. 2013. ISSN 2236-5141

¹⁸¹ UOL. Em dia de maior mobilização, protestos levam mais de 1 milhão de pessoas às ruas no Brasil. **UOL notícias cotidiano**. 20 de jun. de 2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm>>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

¹⁸² FELLET, João. Um ano depois, qual o saldo dos protestos de junho de 2013? **BBC Brasil**. Brasília, 13 de jun. de 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/06/140612_saldo_protestos_junho_jf_kb.shtml>. Acesso em: 20 de julho de 2014.

falta de representação política por parte de grande parcela da sociedade. Não por acaso, afirmam que “as resistências surgem como uma válvula de escape, como uma forma de empoderamento”.¹⁸³

Apesar de ainda não se ter encontrado um consenso definitivo sobre o real significado desse processo de articulação social e sua repercussão futura na sociedade, nisto parece haver concordância: a sociedade brasileira não se mostra totalmente indolente às intempéries que sofre a nação. Longe do propósito de avivar os questionamentos sobre esse episódio, a questão que se coloca à tona é a de que a sociedade vem demonstrando sinais de mudança e está mais politizada e articulada.

Essa capacidade de articulação e propagação de ideias que paulatinamente está sendo construída no país, sobretudo com o advento das redes sociais e do acesso à informação, fomenta sobremaneira a importância de se discutir o desenvolvimento de uma sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, em especial, por meio da educação.

Rafael Caiado Amaral sustenta: “é necessário criar uma cultura constitucional e uma adesão espontânea à Constituição (sentimento constitucional) por meio de uma educação produtiva e efetiva”. Dessa forma, “Estado e sociedade se imbuem do seu papel perante a Constituição, para que, assim, possa ser verdadeiramente cultivada a luz da realidade, rompendo-se o longo período de dormência (...)”.¹⁸⁴

As críticas esboçadas especificamente neste subtópico dão ensejo a uma reflexão bastante valiosa, porém não inédita: teorias transplantadas sem as devidas cautelas quanto aos aspectos culturais de sua origem estão fadadas ao insucesso. Consoante a lição de César Landa, ao tratar da adoção da teoria de Peter Häberle sobre os direitos fundamentais, não se devem importar mecanicamente teorias particulares sobre tais direitos, mas sim inová-las em conformidade com a realidade cultural nacional e multinacional.¹⁸⁵

Desse modo, a teoria häberliana filia-se ao presente estudo como amparo teórico que, por sua excelência de propósitos, merece ser implementada à realidade brasileira. Não há dúvidas de que sua transposição imediata seria um grande contrassenso. Inviabilizá-la de modo absoluto também não deixaria de sê-lo, principalmente se considerados os avanços que a

¹⁸³ OLIVEIRA NETO, Antonio Dias de e REBOUÇAS, Gabriela Maia. O sentido da resistência no discurso dos direitos humanos e as possibilidades da internet como instrumento de luta. In: CASTRO, Matheus Felipe de e AMAVA, Lúcia Patrícia Castillo. (Org.). **Teoria crítica do direito**. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 378-392. ISBN: 9788568147283

¹⁸⁴ AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a Hermenêutica Constitucional**: alcance doutrinário. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2004, p. 183.

¹⁸⁵ LANDA, César. Peter Häberle: epílogo de la cultura constitucional. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília: Instituto de Direito Público, Ano 4, 2010-2011, ISSN 1982-4564, p. 2, 1-7.

sociedade aberta dos intérpretes constitucionais pode acarretar para o fortalecimento da cidadania e da democracia.

Entre as inúmeras vias de realização da abertura da interpretação constitucional que poderiam ser concebidas no cenário da conjuntura brasileira, optou-se por analisar a política pública nacional de educação em direitos humanos, entendida como um dos meios de concretizar o direito fundamental à educação. Com esse desiderato, caminha-se ao capítulo seguinte, no qual serão abordados os direitos humanos como fins educativos do Estado constitucional.

3 DIREITOS HUMANOS COMO FINS EDUCATIVOS DO ESTADO NA DOUTRINA DE PETER HÄBERLE

Tecidas as considerações acerca da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais em seus contornos cardeais, impende adentrar em mais alguns componentes da doutrina häberliana. Neste segundo capítulo, o esforço será travado no sentido de expor e discutir dois pontos principais.

O primeiro deles trata da tríade temática estabelecida entre cultura, Constituição como cultura e Estado constitucional. O segundo aborda os fins educativos do Estado, conformando os direitos humanos enquanto tais.

Todos os pontos encontram lastro na doutrina de Peter Häberle. A exposição deles serve para aclarar a vinculação existente entre a proposta da sociedade aberta e a educação em direitos humanos.

Além disso, trazem para o contexto do Direito a temática da Constituição como um processo cultural que deve ser difundido numa nação por meio dos processos educativos, situando ainda os direitos humanos como fins educativos do Estado.

3.1 Cultura: assentamentos teóricos basilares e a concepção de Peter Häberle

Conceituar a expressão cultura é uma atividade complexa que extrapola os apertados limites deste trabalho. O intrincado caminho à conceituação revela-se sobretudo em razão das múltiplas Ciências que estudam o tema: Antropologia, Sociologia, Filosofia, Direito, entre outras.

Tal realidade traz à tona uma variada gama de significados que inevitavelmente tornam os conceitos adotados por uma ou outra ciência incompletos. Por outro lado, o recorte metodológico auxilia a análise do objeto de estudo, nas suas especificidades e conforme sua aplicação em dada área do saber.

O estudo do tema da Constituição como cultura terá como recorte a doutrina de Peter Häberle, a qual se vale inicialmente das contribuições da Antropologia para melhor compreender o significado do termo cultura e aplicá-lo à sua Teoria Constitucional.

Peter Häberle, em seu livro *Teoria da Constituição como ciência cultural*, reporta-se à noção de cultura do antropólogo inglês Edward Tylor¹⁸⁶, que se destacou por ter concebido no século XIX o conceito de cultura, equiparando-o ao de civilização. Ensina Roque de Barros Laraia:

No final do século XVIII e no princípio do seguinte, o termo germânico *Kultur* era utilizado para simbolizar todos os aspectos espirituais de uma comunidade, enquanto a palavra francesa *Civilization* referia-se principalmente às realizações materiais de um povo. Ambos os termos foram sintetizados por Edward Tylor (1832-1917) no vocabulário inglês *Culture*.¹⁸⁷

O termo “cultura” foi definido por Tylor em 1871, do seguinte modo: “Cultura ou civilização, em sentido etnográfico amplo, é um todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, artes, moral, leis, costumes e quaisquer outras capacidades ou hábitos adquiridos pelo homem como membro da sociedade” (tradução nossa).¹⁸⁸

Na definição de Tylor, um grande avanço ocorreu quando a cultura foi concebida como algo distinto dos fatores biológicos. Para o autor, a cultura consistia em “todo comportamento aprendido, tudo aquilo que independe de uma transmissão genética, como diríamos hoje”. Esse pensamento foi posteriormente corroborado em 1917 por Kroeber, rompendo os vínculos entre o cultural e o biológico e propagando a supremacia daquele fator em relação a este.¹⁸⁹

Um dos elementos passíveis de crítica na conceituação de Tylor era a sua compreensão de que as diferentes culturas resultavam de distintos estágios evolutivos, nos quais se situavam, no extremo primitivo, a cultura das tribos selvagens, e no extremo mais avançado, a cultura europeia, estando as demais entre os dois limites.¹⁹⁰

Tal pensamento era consequência do contexto vivenciado na Europa. Na época, difundia-se o livro *A Origem das Espécies*, de Charles Darwin, que fundamentou a antropologia pautada pelo evolucionismo unilinear¹⁹¹, alheia às ideias do relativismo cultural, essas associadas à evolução multilinear.¹⁹² Para Franz Boas, crítico do evolucionismo linear:

O ponto de vista evolucionista pressupõe que o curso das mudanças históricas na vida cultural da humanidade segue leis definidas, aplicáveis em toda parte, o que faria com

¹⁸⁶ JÚNIOR BASTOS, Luiz Magno Pinto. **Constituição como processo**: Categoria central da teoria constitucional de Peter Häberle. 2001, 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001. p. 34.

¹⁸⁷ LARAIA, Roque de Barros. **Cultura**: um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Zahar, 1986, p. 25.

¹⁸⁸ “Culture or Civilization, taken in its wide ethnographic sense, is that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society”. TYLOR, Edward Burnett. *The Science of Culture*. In: _____. **Primitive culture**: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art, and Custom. 6ª ed. London: John Murray, 1920, vol. 1, p. 1.

¹⁸⁹ LARAIA, Roque de Barros, op. cit., p. 28.

¹⁹⁰ Ibid., p. 33.

¹⁹¹ HARIS, Marvin *apud* LARAIA, Roque de Barros, op. cit., p. 33.

¹⁹² LARAIA, Roque de Barros, op. cit., p. 34.

que os desenvolvimentos culturais, em suas linhas básicas, fossem os mesmos entre todas as raças e povos. (...) Mas se admitirmos que é possível existirem diversos tipos definitivos e coexistentes de civilização, fica evidente que não se pode manter a hipótese de uma única linha geral de desenvolvimento.¹⁹³

Outro ponto de crítica à concepção de Tylor diz respeito à definição de cultura como um todo que abrange praticamente tudo, com exceção da biologia.¹⁹⁴ Nesse ponto, Adam Kuper, endossando a opinião de Kroeber e Kluckhohn, afirma que o problema na definição de Tylor era a reunião de muitos elementos distintos:

O problema com a definição de Tylor era que ela reunia uma grande quantidade de elementos díspares. Tylor afirmara que uma cultura formava um todo, mas sua ideia de todo era uma lista de traços, de modo que uma cultura poderia ser descrita, mas jamais analisada. Kroeber e Kluckhohn acreditavam que a cultura tinha de ser tratada como um todo integrado e estruturado, formado por partes conectadas. Tylor, todavia, incluía elementos demais na cultura e, sobretudo, não fazia distinção entre cultura e organização social. Era preferível restringir a definição, diferenciar a cultura de sociedade e definir a cultura como uma questão de ideias, e não de atos ou instituições.¹⁹⁵

Expostas as críticas, não foram identificados nos estudos sobre a cultura em Häberle até que ponto esse autor ratificou ou não as concepções de Edward Tylor quanto ao evolucionismo linear e à noção de cultura como um todo composto por elementos não integrados.¹⁹⁶

Fato é que Häberle reportou-se ao conceito proposto por Tylor para tratar do tema da cultura e, na condução de seu trabalho, adicionou elementos particulares que implicaram certa diferenciação em relação à definição de Tylor. A partir de uma breve análise de sua teoria, acredita-se ter havido maior aproximação com a definição propagada por Franz Boas, para quem as culturas não possuem uma linha evolutiva única e não se desenvolvem rumo ao padrão europeu, mas seguem uma evolução multilinear e possuem sua própria construção cultural:

(...) Vemos, ao contrário, que cada grupo cultural tem sua história própria e única, parcialmente dependente do desenvolvimento interno peculiar ao grupo social e parcialmente de influências exteriores às quais ele tenha estado submetido. Tanto ocorrem processos de gradual diferenciação quanto de nivelamento de diferenças entre centros culturais vizinhos. Seria completamente impossível entender o que aconteceu a qualquer povo particular com base num único esquema evolutivo.¹⁹⁷

Quanto ao tratamento conferido especificamente por Häberle à cultura, inicialmente, o autor parte de uma constatação atualmente consolidada: a cultura opõe-se à natureza, de modo

¹⁹³ BOAS, Franz. Os métodos da etnologia. In: _____. **Antropologia cultural**. Seleção de textos, apresentação e tradução de Celso Castro. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006, p. 41-42.

¹⁹⁴ KUPER, Adam. **Cultura: a visão dos antropólogos**. Tradução Mirtes Frange de Oliveira Pinheiros. São Paulo: EDUSC, 2002, p. 83.

¹⁹⁵ KUPER, Adam, op. cit., p. 84.

¹⁹⁶ Contribuiu para isso o fato de o livro “Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura” estar esgotado nas livrarias e sebos procurados, desde a última edição, em 2010.

¹⁹⁷ BOAS, Franz, op. cit., p. 47.

que esta “é criação, resultado da evolução”, enquanto aquela “é criação do homem, em outras palavras: uma segunda criação” (tradução nossa).¹⁹⁸

Na passagem a seguir, Häberle especifica seu conceito de cultura e avança em relação às ideias concebidas por Tylor:

Toda cultura é um conjunto de arquétipos de conduta explícitos e implícitos, adquiridos e transmitidos mediante símbolos, que representam as conquistas típicas de cada um dos seus grupos humanos, incluindo igualmente suas técnicas materiais. Daí que o essencial do núcleo cultural central consiste em certas ideias tradicionais, selecionadas e transmitidas historicamente, assim como seus respectivos valores concomitantes; desse modo, os sistemas culturais poderiam ser compreendidos, por uma parte, como produto de certas ações e, por outra, como elementos condicionantes para transformar ações posteriores (tradução nossa).¹⁹⁹

A cultura é assimilada em Häberle como produção de um conjunto de diversos arquétipos específicos, construídos e transmitidos historicamente, compostos por elementos materiais e imateriais (valores, inclusive). Há nesse conceito a noção de que de cada agrupamento humano produz culturas próprias.

Além disso, considera que o núcleo cultural são as ideias tradicionais e os respectivos valores transmitidos historicamente. Os sistemas culturais são produto histórico e, ao mesmo tempo, um elemento condicionante às ações futuras.

Em outra passagem, Häberle refere que a convivência, o intercâmbio e a concorrência entre as distintas culturas são a garantia da diversidade cultural. Por essa via, a adoção de um conceito amplo de cultura torna-se consequência da estrutura pluralista da comunidade política para poder abarcar o maior número possível de agrupamentos plurais existentes:

A convivência, o intercâmbio e a concorrência entre a alta cultura, cultura popular e subcultura, da cultura de consumo e da cultura ativa, é uma garantia da diversidade cultural. Essa vive do direito constitucional da cultura desenvolvido “no” Estado Federal, com seus elementos de liberdade cultural, de pluralismo cultural e de divisão cultural dos poderes: esse conceito aberto de cultura e é consequência da estrutura pluralista da comunidade política (tradução nossa).²⁰⁰

¹⁹⁸ “es ‘creación’ o resultado de la evolución” e “es la creación del hombre, sit vênia verbo: una ‘segunda creación’”. Em: HÄBERLE, Peter. La Constitución como cultura. In: **Anuario Iberoamericano de Justicia constitucional**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, Espanha, vol.6, 2006, p. 189, 177-198.

¹⁹⁹ “Toda cultura se compone de un conjunto de arquetipos de conducta explícitos e implícitos, adquiridos y transmitidos mediante símbolos, que representan los logros típicos de cada uno de sus grupos humanos, incluyendo igualmente sus técnicas materiales. De ahí que lo esencial del núcleo cultural central consista en ciertas ideas tradicionales, seleccionadas y transmitidas historicamente, así como sus respectivos valores concomitantes; de este modo los sistemas culturales podrían ser comprendidos, por una parte, como producto de ciertas acciones y, por otra, como elementos condicionantes a su vez de posteriores acciones.” HÄBERLE, Peter *apud* JÚNIOR BASTOS, Luiz Magno Pinto. **Constituição como processo**: Categoria central da teoria constitucional de Peter Häberle. 2001, 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001. p. 34.

²⁰⁰ “La convivencia, el intercambio y la competencia entre alta cultura, cultura popular y subcultura, de la cultura de consumo y la cultura activa, es una garantía de la diversidad cultural. Ésta vive del derecho constitucional de la cultura desarrollado “en” el Estado federal, con sus elementos de la libertad cultural, del pluralismo cultural, de la división cultural de los poderes: este concepto abierto de cultura es consecuencia de la estructura pluralista de la comunidad política.” HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão.

Häberle conduz sua concepção no sentido de que “o conceito de cultura de que se parte tem de ser um conceito *aberto, pluralista: a alta cultura, a cultura popular, as subculturas* fecundam-se mutuamente. (...)”²⁰¹ (grifo do autor).

A concepção culturalista de Constituição favorece a identificação dos valores de uma comunidade como uma produção histórica. Nessa seara, cada agrupamento humano desenvolverá valores culturais, cujo teor poderá ser ou não semelhante em diferentes grupos.

Um conjunto de valores em determinada cultura pode ser reunido em “ciclos de cultura” ou “constelações axiológicas”. Esses “correspondem a uma especial cosmovisão que orienta a atuação de uma determinada coletividade, no interior da qual se dá uma hierarquização de valores que têm em vista determinados tipos de polarização valorativa”. A partir disso, erige-se um valor cardeal a partir do qual surgem os demais.²⁰²

A dignidade humana, como um desses valores culturalmente produzidos e atualmente compartilhados por diversas nações, é identificada como o pressuposto antropológico-cultural do Estado constitucional, junto com a soberania popular.²⁰³

Häberle refere a existência de três elementos que compõem a cultura, os quais atuam de modo complementar: a tradição, a inovação e a pluralidade.

- 1) “cultura” é a mediação do que em um dado momento foi (aspecto tradicional);
- 2) “cultura” é o desenvolvimento futuro do que já existiu em um dado momento, e se aplica inclusive à transformação social (aspecto inovador);
- 3) “cultura” não é sempre um sinônimo de “cultura”, o que significa que um mesmo grupo de pessoas pode desenvolver simultaneamente diferentes culturas (aspecto pluralista da cultura) (tradução nossa).²⁰⁴

A partir dessa organização, Häberle traça três critérios que servirão à sua teoria da Constituição como cultura.

México: Instituto de Investigações Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 241. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²⁰¹ HÄBERLE, Peter. Entrevista de Héctor-FixFierro e Diego Valadés. VALADÉS, Diego (Org.). **Conversas Acadêmicas com Peter Häberle**. Traduzido do espanhol por Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 166, 159-181.

²⁰² JÚNIOR BASTOS, Luiz Magno Pinto. **Constituição como processo**: Categoria central da teoria constitucional de Peter Häberle. 2001, 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001. p. 35.

²⁰³ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigações Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, ISBN 968-36-9069-6, p. 173. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²⁰⁴ “1) ‘cultura es la mediación de lo que en un momento dado fue (aspecto tradicional); 2) ‘cultura’ es el ulterior desarrollo de lo que ya fue en su momento, y que se aplica incluso a la transformación social (aspecto innovador); 3) ‘cultura’ no es siempre sinónimo de ‘cultura’, lo cual significa que un mismo grupo humano puede desarrollar simultaneamente diferentes culturas (aspecto pluralista de la cultura)”. Em: HÄBERLE, Peter *apud* JÚNIOR BASTOS, Luiz Magno Pinto, op. cit., p. 38.

Enquanto tradição, a cultura pode ser estudada sob o viés “histórico conformador do passado”, sendo então denominada “herança cultural”. Como inovação, relaciona-se às transformações sociais e ao desenvolvimento. Por essa via, “permite a identificação da função catalisadora das cristalizações culturais²⁰⁵ como elementos de autorrepresentação cultural, fator de integração cultural e função pedagógica para o futuro”. Nesse ponto, acredita-se que o caráter inovador contribui para que a cultura não seja compreendida como um produto que simplesmente se adquire, aprende ou acumula, em razão da experiência histórica das gerações anteriores, mas também como algo passível de recriação, inventividade e mudança. Por fim, pelo critério do pluralismo, identifica-se a possibilidade de num mesmo agrupamento humano desenvolverem-se várias culturas.²⁰⁶

Os elementos tradição, inovação e pluralismo são cardeais para analisar a cultura sob um viés múltiplo e complementar, mas que ao final são aspectos de uma só realidade. O destaque a esses três elementos é necessário para que se tenha em mente pelo menos duas conclusões: 1. A noção de que, enquanto tradição e inovação, a cultura é reflexo de uma construção histórica, mas não se estagna nela e, por isso, é capaz de incrementar o passado com novos elementos culturais. 2. Sob o viés pluralista da cultura, realça-se a valorização das particularidades culturais existentes no seio de uma sociedade aparentemente detentora de “uma” cultura homogênea. Esse elemento é capaz de subsidiar uma política de respeito e reconhecimento das culturas não hegemônicas.

3.2 A Constituição como Cultura: Conceito e Aspectos Principais

A partir de 1982, quando Peter Häberle envidou esforços para construir a teoria da Constituição como uma ciência cultural, seus principais influenciadores, Hermann Heller e Max Weber, já haviam desenvolvido obras nessa linha. Além deles, Rudolf Smend também contribuiu com a concepção de Häberle sobre o assunto, notadamente quando considerou que duas Constituições, ainda que expressando os mesmos termos, não necessariamente possuem o mesmo significado.²⁰⁷

²⁰⁵ “As cristalizações consistem, segundo Häberle, nas objetivações (externalizações) resultantes das diferentes atuações humanas que galgaram a um *status* de permanência e durabilidade em face do seu grau de aceitação e acomodação no mundo da cultura.” Em: JÚNIOR BASTOS, Luiz Magno Pinto. **Constituição como processo:** Categoria central da teoria constitucional de Peter Häberle. 2001, 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001, p. 42.

²⁰⁶ Ibid., p. 39.

²⁰⁷ VALADÉS, Diego. Prefácio. In: HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. XXVI.

A concepção culturalista da Constituição contribui no sentido de enxergá-la para além de um texto jurídico institucionalizado pelo Estado. Notada como expressão de uma situação culturalmente dinâmica, cujo legado cultural está consignado em seu bojo,

A Constituição constitui o poder e o limita. Não é apenas um texto jurídico, mas também um contexto cultural. Comentários, textos, instituições e procedimentos simplesmente jurídicos não chegam a abarcá-la. A Constituição não é só uma ordem jurídica para juristas, que esses deveriam interpretar de acordo com as velhas e novas regras normativas, mas também expressão de uma situação cultural dinâmica, meio de autorrepresentação cultural de um povo, espelho de seu legado cultural e fundamento de suas esperanças. As Constituições vivas, como obra de todos os intérpretes da Constituição em uma sociedade aberta, são, de acordo com sua forma e conteúdo, expressão e mediação de cultura, marcos para a recepção e (re)produção cultural, assim como arquivo cultural para as informações, as experiências, as vivências e o saber popular recebidos (tradução nossa).²⁰⁸

Dessa exposição, merecem destaque os seguintes elementos atinentes à adoção da Constituição como cultura na doutrina de Häberle:

1. Trata-se de uma ordem jurídica cuja interpretação é realizada pelos juristas, mas também pelos cidadãos e grupos. Nesse ponto, destaca-se a referência ao aspecto democrático que tal concepção indica, também recorrência da base teórica da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais.

2. Reconhece-se o caráter normativo da Constituição, porém esse não é concebido como o único elemento definidor. Isso porque, além da dimensão normativa, o ordenamento jurídico máximo do Estado também é expressão de uma situação cultural dinâmica. A dinamicidade a que Häberle alude reside no segundo aspecto da cultura tratada no tópico anterior: cultura como inovação. Para isso, contribui a adoção do método tópico, vinculado à realidade, e também a participação dos intérpretes constitucionais em sentido amplo, durante o processo de construção da norma.

3. A Constituição é a autorrepresentação cultural de um povo, espelho de seu legado cultural e fundamento de suas esperanças. Häberle compreende que a norma constitucional deve

Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²⁰⁸ “La Constitución constituye el poder y lo limita. No es sólo un texto jurídico, sino también un contexto cultural. Comentarios, textos, instituciones y procedimientos simplemente jurídicos no llegan a abarcala. La Constitución no es solo un orden jurídico para juristas, que éstos debieran interpretar de acuerdo con las viejas y nuevas reglas normativas sino también como guía para no juristas: para ciudadanos y grupos. No es la Constitución sólo un texto jurídico o un entramado de reglas normativas sino también expresión de una situación cultural dinámica, medio de la autorepresentación cultural de un pueblo, espejo de su legado cultural y fundamento de sus esperanzas. Las Constituciones vivas, como obra de todos los intérpretes de la Constitución en una sociedad abierta, son más bien, de acuerdo con su forma y su contenido, expresión e mediación de cultura, marcos para la recepción y (re)producción cultural, así como archivo cultural para las informaciones, las experiencias, las vivencias y el saber popular recibidos”. En: HÄBERLE, Peter. **Liberdad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional**. Traduzido por Ignacio Gutiérrez. Madrid: Trotta, 1998, p. 46.

ser notada como um meio de que se vale a sociedade para articular sua organização e funcionamento de si mesma; por essa via, a norma será a autorrepresentação cultural da sociedade.²⁰⁹

Em certa medida, esse ponto de vista mostra-se coerente, dado que a Constituição é fruto de um encadeamento histórico-cultural e, sob esse ângulo, reflete necessariamente alguns dos paradigmas que condicionaram sua existência, ao tempo que materializa as esperanças sociais de um dado período histórico. Todavia, estender tal representação ao “povo”, como sujeito homogêneo que aparentemente não diverge em seus anseios e particularidades culturais, torna a ideia carente de adequação à realidade. O caso da positivação dos direitos indígenas nas Constituições brasileiras é exemplificativo disso.

Nesse ponto, um longo parêntese se faz necessário para explicar a situação tomada como exemplo. “A cultura” está inserida num contexto de relações de poder cuja dinâmica favorece a existência de “culturas” com maior representação e hegemonia do que outras. No caso da cultura indígena, a proteção constitucional, pautada pelo reconhecimento dos direitos e garantias dos povos indígenas, só foi alcançada de modo significativo com a Constituição de 1988.

Desde o processo de colonização até 1931, quando se deu a publicação da lei de 27 de outubro de 1831 – a qual revogava as Cartas Régias, autorizadoras de guerra e da prática de servidão dos índios, em caso de disputas de terras – a sociedade brasileira estava imbuída pela atitude de extermínio e negação da população indígena.²¹⁰

Com o advento dessa lei, iniciou-se o período de superação do paradigma exterminacionista e iniciou-se a política governamental brasileira direcionada ao integracionismo dos índios por meio da religião.²¹¹

As Constituições brasileiras de 1891 (Constituição do Império) e a de 1924 (Constituição Republicana) não inseriram dispositivo algum a respeito dos direitos indígenas, apesar das acaloradas discussões havidas à época sobre essa temática e a escravagista.²¹²

²⁰⁹ VALADÉS, Diego. Prefácio. In: HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. LXXI. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²¹⁰ BELFORT, Lucia Fernanda Inácio. **A proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, em face da convenção sobre diversidade biológica**. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. 27.

²¹¹ Ibid., p. 27.

²¹² MONTARI JÚNIOR, Isaias. Terra indígena e a Constituição Federal: pressupostos Constitucionais para a caracterização das terras Indígenas. In: Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), n. XV, 2006, Manaus, **Anais de Manaus**, p. 3. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/estado_dir_povos_isaias_montanari_jr.pdf>.

Com a Constituição de 1934 surge uma política de tutelas dos direitos indígenas, em especial no que tange à posse das terras. Todavia, nada fora insculpido no texto constitucional acerca do modo próprio de organização, crenças e costumes dessas populações tradicionais, porquanto os índios não eram considerados parte integrante da identidade nacional do Brasil,²¹³ não detinham, pois, poder de representação cultural na Constituição.

É com a Constituição brasileira de 1988 que se rompe o paradigma integracionista para alcançar a tutela dos direitos indígenas, inclusive em termos culturais. Esse processo é reflexo não apenas do projeto democrático instaurado no país, mas sobretudo das lutas que se iniciaram em 1970 por reconhecimento étnico e por uma educação diferenciada.²¹⁴

Verifica-se, portanto, que a “autorrepresentação cultural do povo” aludida por Häberle merece ressalvas. O processo de reconhecimento constitucional das distintas culturas existentes num Estado está intrinsecamente vinculado a uma luta de poder que nem sempre permite a representação cultural na Constituição de determinados agrupamentos. O caso dos indígenas no Brasil é esclarecedor nesse sentido.

4. Notada como obra de todos os intérpretes constitucionais, parte da ideia de que todos possuem voz e representação constitucional. Ademais, considera a existência de uma capacidade plena de atuação e participação de todos, indistintamente. Essa concepção desconsidera que, ao longo da história, pessoas e grupos mantêm-se à margem da participação nas instituições do Estado (como o caso dos indígenas). Esses sujeitos nem sempre encontram em seus representantes políticos o interesse de ver seus direitos positivados e mantêm-se na periferia da condição de partícipes da interpretação constitucional.

5. Constituição como arquivo cultural para as informações, as experiências, as vivências e o saber popular recebidos. Nesse modo de pensar, a Constituição resguarda o aspecto da “tradição”, da “herança cultural” de determinadas culturas existentes no Estado. É o registro do que historicamente se alcançou. Também nesse ponto é preciso pôr em pauta as ressalvas anteriormente concebidas quanto à nem sempre representatividade cultural existente.

Diante das considerações tecidas, o conceito de Constituição como cultura é acolhido por aliar o aspecto histórico-cultural (“tradicional”), dinâmico (“inovador”) e representativo (“pluralista”). Não obstante isso, é de se reconhecer que a proposta häberliana reflete –

²¹³ SOUZA, Manoel Nascimento de e BARBOSA, Erivaldo Moreira. Direitos indígenas fundamentais e sua tutela na ordem jurídica brasileira. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 85, fev. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8978&revista_caderno=9>. Acesso em: 1º de setembro de 2014.

²¹⁴ FONTAN, Daine de Fátima Soares. **Educação escolar indígena**: estudo crítico da política estatal a partir de Pierre Bourdieu. 2013, 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2013, p. 125.

principalmente num contexto como o brasileiro – uma concepção preponderantemente propositiva.

Assim ocorre porque, em termos de representatividade cultural e participação constitucional, a sociedade ainda precisa galgar um longo caminho. Conceber a Constituição como cultura, nos moldes häberlianos, significa mais um projeto de realização do que referência a uma realidade já atingida.

Apesar de tal afirmativa, nesse caráter ideal também reside a importância dessa concepção, porquanto serve ao direcionamento de ações, por parte do Estado e da sociedade, no sentido de alcançar cada vez maior representatividade e participação dos indivíduos e grupos no seio social e institucional.

Além disso, fomentar a cultura constitucional entre os cidadãos favorece o desenvolvimento do processo hermenêutico de ampliação do círculo dos intérpretes constitucionais.²¹⁵ O afastamento dessa proposta implica que apenas uma parte da sociedade, aquela que detém “cultura constitucional”, se manterá apta a enfrentar e defender questões (das cotidianas às complexas participações procedimentais) vinculadas à Constituição.

Realizados os apontamentos necessários para uma visão geral sobre a Constituição como cultura, na mesma linha, George Sarmento assinala:

A Constituição deve ser considerada um contrato que inclui fins educativos e valores orientadores de determinada coletividade. É um grande equívoco entendê-la apenas como um texto normativo, sem considerá-la um marco no estágio evolutivo do próprio Estado. Ela é o retrato dos avanços e dos retrocessos culturais, que passam pela conquista da liberdade, igualdade, solidariedade e democracia.²¹⁶

Concebida como documento que transcende as fronteiras do campo jurídico e consubstancia-se em expressão cultural, Andreas Krell esclarece:

Para Häberle, a Constituição de um Estado é não somente texto jurídico ou regulamento normativo, mas também expressão do desenvolvimento cultural de um Estado, meio de auto-afirmação cultural de um povo e fundamento de suas esperanças.²¹⁷

²¹⁵ AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a Hermenêutica Constitucional**: alcance doutrinário. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2004, p. 140.

²¹⁶ LINS JÚNIOR, George Sarmento. O Direito de participar da vida cultural e de desfrutar o progresso científico: o PIDESC e a tutela dos direitos culturais. In: LINS JÚNIOR, George Sarmento et. al. (Org.). **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**: da previsão normativa à efetividade no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 260, 260-275.

²¹⁷ KRELL, Andreas. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 36 n. 144, p. 255, 239-260, out./dez. 1999.

Noutra via, o autor assere que tal concepção de Constituição não deve olvidar a necessidade de realizá-la e concretizá-la cotidianamente, o que pressupõe um mínimo de exequibilidade jurídica:

No entanto, é importante que aqueles que aceitam e até apreciam um certo conteúdo utópico de um texto constitucional não se esqueçam de que o seu “poder de integração” (R. Smend) depende decisivamente da sua realização e concretização na vida diária, o que pressupõe um mínimo de exequibilidade jurídica.²¹⁸

No contexto da teoria constitucional häberliana, a questão da exequibilidade jurídica não é muito desenvolvida, possivelmente porque não tenha sido esse seu objetivo prioritário.

Contudo, mesmo Häberle sendo considerado um marco teórico para o estudo da política pública de educação em direitos humanos, a questão da reivindicabilidade jurídica será tratada quando da abordagem dos direitos fundamentais sociais.

A constatação de que cada Constituição de um Estado constitucional é dotada de uma dimensão cultural engloba, entre outros aspectos, a proteção dos seus bens culturais. Entende-se por bens culturais as “cristalizações culturais” produto da ação dos indivíduos e dos povos ao longo dos tempos.²¹⁹

Os bens culturais também operam como fins educativos dos Estados constitucionais para os jovens cidadãos e como valores orientadores para os mais velhos: “os bens culturais protegidos pelo Direito Constitucional interno e pelo Direito Internacional contribuem para que a pessoa ‘siga em frente’ como cidadão do Estado e do mundo” (tradução nossa).²²⁰

Na evolução do Estado constitucional, o refinamento e o desenvolvimento da proteção dos bens culturais tornam-se um mecanismo de promoção da identidade cultural do Estado.²²¹

A proteção dos bens culturais, das liberdades especiais da cultura, das cláusulas expressas sobre o patrimônio cultural e os artigos gerais sobre o Estado de cultura são especificações da genérica dimensão cultural da Constituição.²²²

²¹⁸ KRELL, Andreas. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 36 n. 144, p. 256, 239-260, out./dez. 1999.

²¹⁹ HÄBERLE, Peter. Protección constitucional y universal de los bienes culturales. In: HÄBERLE, Peter. **Nueve Ensayos Constitucionales y una Lección Jubilar**. Peru: Palestra editores, 2004. p. 208, 187-214.

²²⁰ “los bienes culturales protegidos por el Derecho constitucional interno e por el Derecho internacional contribuyen para que la persona ‘vaya erguida’ como ciudadano del Estado y del mundo” HÄBERLE, Peter. Protección constitucional y universal de los bienes culturales. In: HÄBERLE, Peter. **Nueve Ensayos Constitucionales y una Lección Jubilar**. Peru: Palestra editores, 2004. p. 208, 187-214.

²²¹ Id., **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão, 2003. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doctrina Jurídica, Núm. 47, p. 5. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²²² Id., Protección constitucional y universal de los bienes culturales. In: HÄBERLE, Peter. **Nueve Ensayos Constitucionales y una Lección Jubilar**. Peru: Palestra editores, 2004. p. 203, 187-214.

Além dessas, constituem setores da cultura: a ciência e a arte, a educação e a formação, os fins educativos, os dias festivos, a política cultural aberta e o desporto. Na relação mais estreita possível com o Direito, esses elementos compõem o “direito da cultura”:

O que “rege” o direito constitucional da cultura não são senão setores do objeto cultura. O texto constitucional os aborda diretamente, sem “mediação”, na medida em que isso é possível, em geral, nesse sensível campo. Aqui se encontram os setores da cultura em sentido estrito, como a ciência e a arte, a educação e a formação, também os objetivos educativos, dias festivos, política cultural aberta e do esporte, em uma relação mais estreita possível com o direito. Se se chega a uma “simbiose” entre direito e cultura, fala-se com razão em um “direito da cultura” (tradução nossa).²²³

Sobre isso, George Sarmento assinala “o que se convencionou chamar de Constituição Cultural é apenas uma perspectiva reduzida da ideia de Constituição como cultura”.²²⁴ Verifica-se nesse pensamento uma distinção importante dentro da temática.

A princípio, existe uma concepção ampla de Constituição como cultura. Essa está mergulhada na ideia de Constituição como produto da ação cultural, fruto da dimensão histórico-cultural de um povo. A outra dimensão, mais específica, diz respeito à “Constituição cultural”, que trata das previsões normativas inseridas na Magna Carta relativas ao direito à cultura.

3.3 O Estado constitucional: delineamentos essenciais

O Direito constitucional cultural é uma via por meio da qual se cristalizam os conteúdos educativos.²²⁵ Nessa seara, a obrigatoriedade geral do ensino fundamental, enquanto elemento clássico do direito constitucional à educação, torna-se um indicador de um Estado Democrático Constitucional de Direito como Estado cultural.²²⁶

²²³ “Lo que ‘norma’ el derecho constitucional de la cultura no son sino sectores del objeto cultura. El texto constitucional los aborda de manera directa, sin ‘mediación’, en la medida en que esto es posible, en general, en este sensible campo. Aquí se encuentran los sectores de la cultura en sentido estricto, como la ciencia y el arte, la educación y la formación, también los objetivos educativos, días festivos, política cultural abierta y el deporte, en la relación más estrecha posible con el derecho. Se llega a una ‘simbiosis’ entre derecho y cultura, se habla con razón de un ‘derecho de la cultura’. HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão, 2003. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 47, p. 242. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²²⁴ LINS JÚNIOR, George Sarmento. O Direito de participar da vida cultural e de desfrutar o progresso científico: o PIDESC e a tutela dos direitos culturais. In: LINS JÚNIOR, George Sarmento et. al. (Org.). **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**: da previsão normativa à efetividade no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 260, 260-275.

²²⁵ HÄBERLE, Peter. Ciudadanía a través de la educación como objetivo europeo. **Academia**. Revista sobre enseñanza del Derecho, n. 7, ano 2006, ISSN 1667-4154, p. 114-115, 103-122.

²²⁶ Ibid., p. 114-115, 103-122.

Contudo, outros elementos são necessários para se aferir a existência de tal conformação estatal. Sem a pretensão de exaurir a temática, mas com o objetivo de aclarar a inter-relação entre Estado constitucional, cultura, fins educativos do Estado e educação em direitos humanos, algumas notas serão tecidas com vistas ao alcance dessa meta.

Já se expôs que a Constituição pode ser concebida como um dado cultural. Assim, as Constituições dos Estados constitucionais possuem, ainda que em última instância, a dimensão cultural.²²⁷

A defesa de Häberle é que, ao lado dos elementos tradicionais do Estado, a cultura seja incorporada se não como primeiro, pelo menos como quarto elemento constitutivo, acompanhado dos clássicos: povo, território e soberania.²²⁸

Ao tratar do Estado constitucional, Häberle o faz sob o ponto de vista da doutrina constitucional comparada, sua área de atuação. Reconhece que será possível apresentar apenas notas parciais sobre o tema, dado que nessa seara contribuem também para a compreensão do Estado os estudos da História, da Ciência Política e da Sociologia, apresentando visões distintas sobre o assunto.²²⁹

Sobre a fórmula “Estado constitucional” (*Verfassungsstaat*), Pérez Luño esclarece que o emprego da expressão foi difundido inicialmente entre os alemães Peter Häberle, Martin Kriele e Klaus Stern, os quais por volta dos anos 80 eram considerados representativos dessa tendência. A denominação *Verfassungsstaat*, porém, já existente, precede ao uso por esses autores, porquanto remonta às teorias clássicas de Carl Schmitt e Karl Loewenstein e aos juspublicistas germânicos do século XIX.²³⁰

É também do jurista espanhol o esclarecimento de que a doutrina jurídica italiana emprega a locução “Estado constitucional” como uma expressão das transformações por que passou o “Estado de direito”. Nessa via, o autor cita os doutrinadores Antonio Baldassarre, Stéfano Rodotà e Gustavo Zagrebelsky. Outros juristas tornam equivalente o uso das expressões, como é o caso da maior parte da doutrina espanhola (Aguiar de Luque, De Agapito, Nieto, Sánchez

²²⁷ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 5. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.)

²²⁸ Id., La Constitución como cultura. In: **Anuario Iberoamericano de Justicia constitucional**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, Espanha, vol.6, 2006, p. 178-179, 177-198.

²²⁹ Ibid., p. 178, 177-198.

²³⁰ PÉREZ LUÑO, Antonio-Henrique. **La universalidad de los derechos humanos y el Estado constitucional**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 58.

Ferriz). Quanto à doutrina constitucional de Häberle, Pérez Luño a categoriza entre aquelas que consideram o Estado constitucional como uma categoria distinta do Estado de direito.²³¹

Nessa via, Pérez Luño identifica três mudanças que ocorrem nos ordenamentos jurídicos durante a passagem do Estado liberal para o Estado constitucional:

Sobre isso, entendo que a decantação terminológica do Estado de direito para o Estado constitucional pode considerar-se reflexo de uma tripla mudança observável nos ordenamentos jurídicos dos sistemas democráticos que se efetiva em:

- 1) A mudança da primazia da lei para a primazia da Constituição;
- 2) A mudança da reserva de lei para a reserva de Constituição;
- 3) A mudança do controle jurisdicional da legalidade para o controle jurisdicional de constitucionalidade (tradução nossa).²³²

Essas alterações auxiliam no estabelecimento de uma noção mais clara e geral acerca dos delineamentos cardeais do Estado constitucional, quais sejam: a) a primazia da Constituição, enquanto norma suprema e com caráter vinculante (não meramente programático); b) a reserva da Constituição, que significa que “determinadas matérias respeitantes ao estatuto jurídico do político não devem ser reguladas por leis ordinárias, mas pela Constituição”²³³; c) o controle jurisdicional de constitucionalidade, enquanto mecanismo de defesa da Constituição junto ao Poder Judiciário.

Häberle afirma que “o Estado constitucional é o resultado – sempre aberto – de um desenvolvimento secular no tempo e no espaço”, que guarda na democracia o princípio fundamental organizador (tradução nossa).²³⁴ As características apregoadas por Häberle para o Estado constitucional são as seguintes:

1. O Estado constitucional de cunho comum europeu e atlântico se caracteriza pela dignidade humana como premissa antropológico-cultural, pela soberania popular e divisão de poderes, pelos direitos fundamentais e a tolerância, pela pluralidade dos partidos e a independência dos tribunais; há boas razões, então, para caracterizá-lo elogiosamente como democracia pluralista ou como sociedade aberta. Sua Constituição, entendida como ordem jurídica fundamental do Estado e da sociedade, possui sua validade jurídica formal de natureza superior (tradução nossa).²³⁵

²³¹ PÉREZ LUÑO, Antonio-Henrique. **La universalidad de los derechos humanos y el Estado constitucional**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 58, 59 e 79.

²³² “A tenor de ello entiendo que la decantación terminológica desde el Estado de derecho al Estado constitucional puede considerarse el reflejo de un triple desplazamiento advertible en los ordenamientos jurídicos de los sistemas democráticos que se concreta en: 1) el desplazamiento desde la primacía de la ley a la primacía de la Constitución; 2) el desplazamiento desde la reserva de ley a la reserva de Constitución; 3) el desplazamiento desde el control jurisdiccional de la legalidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad.” PÉREZ LUÑO, Antonio-Henrique, op. cit., p. 61.

²³³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 247.

²³⁴ “(...) el Estado constitucional es el resultado – siempre abierto – de um desarrollo secular em el tempo y em espacio”. HÄBERLE, Peter. La Constitución como cultura. In: **Anuario Iberoamericano de Justicia constitucional**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, Espanha, vol. 6, 2006, p. 178-179, 177-198.

²³⁵ “1. El Estado constitucional de cuño común europeo y atlántico se caracteriza por la dignidad humana como premissa antropológico-cultural por la soberanía popular y la división de poderes, por los derechos fundamentales y la tolerancia, por la pluralidad de los partidos y la independencia de los tribunales; hay buenas razones entonces

Nesse campo, vale esclarecer que o tipo “Estado constitucional” alcança as categorias de “Estados desenvolvidos” e “Estados em desenvolvimento”.²³⁶ A definição (provisória) adotada por Häberle para a expressão “país em desenvolvimento” advém da Comissão Norte-Sul, presidida pelo ex-chanceler Willy Brandt:

O desenvolvimento é mais que a passagem da pobreza à riqueza, de uma economia agrária tradicional a uma comunidade urbana completa. O desenvolvimento implica não apenas a ideia de bem-estar material, mas também a ideia maior de dignidade, segurança, justiça e igualdade dos seres humanos (tradução nossa).²³⁷

O Estado constitucional é configurado a partir de um duplo fundamento: a soberania do povo e a dignidade humana. Historicamente, ambos os alicerces foram concebidos e organizados de modo separado. Contudo, a proposta do constitucionalista alemão é a de que devem ser arquitetados, cada vez mais, um atrelado ao outro.²³⁸

No caso da soberania popular, seu significado original vinculava-se à contrapartida polêmico-política da soberania do príncipe monarca,²³⁹ o que parece condizer com a ideia segundo a qual a soberania correspondia à arbitrariedade e a uma dimensão acima dos cidadãos. Na contramão dessa proposta, Häberle advoga que a soberania popular deve estar atrelada à realização da vontade e à responsabilidade pública:

(...) o princípio da soberania popular, não aquela compreendida como competência para a arbitrariedade nem como magnitude mística acima dos cidadãos, mas sim como fórmula que caracteriza a união renovada constantemente na vontade e na responsabilidade pública; (tradução nossa).²⁴⁰

A partir do postulado da democracia, com a divisão de poderes e do Estado de direito, deu-se a correção das doutrinas “absolutas” da soberania popular. Ainda em face desse avanço,

para caracterizarlo elogiosamente como democracia pluralista o como sociedad abierta. Su Constitución, entendida como orden jurídico fundamental del Estado y de la sociedad, posee una validez jurídica formal de naturaliza superior”. HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, ISBN 968-36-9069-6, p. 3. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²³⁶ Ibid., p. 11.

²³⁷ “El desarrollo es más que el paso de la pobreza a la riqueza, de una economía agraria tradicional a una comunidad urbana compleja. El desarrollo implica no sólo la idea del bienestar material, sino también la idea de mayor dignidad, seguridad, justicia e igualdad de los seres humanos”. Ibid., p. 11.

²³⁸ Ibid., p. 173.

²³⁹ Ibid., p. 173.

²⁴⁰ “(...) el principio de la soberanía popular, pero no entendida como competencia para la arbitrariedad ni como magnitud mística por encima de los ciudadanos, sino como fórmula que caracteriza la unión renovada constantemente en la voluntad y en la responsabilidad pública;”. Ibid., p. 1.

persiste a tarefa de desalojar plenamente a soberania popular de sua origem histórico-polêmica para vê-la atrelada à dignidade humana.²⁴¹

Considerando especialmente o contexto histórico do Estado alemão, Häberle ampara o conceito de dignidade humana na soma dos valores fundamentais, tomados como premissa antropológico-cultural do Estado constitucional e da democracia liberal. Tais valores são equivalentes às “verdades do direito”, as quais servem tanto como barreira ao retorno do Estado totalitário²⁴² quanto para apoiar os esforços na criação de “garantias perenes” por parte do Estado constitucional.²⁴³

Tais garantias podem proceder à maneira de uma ordem constitucional a todos os legisladores para que não excedam “um limite ‘absoluto’” (cláusulas pétreas). Tal limite pode converter-se em obrigação judicial:

Este limite absoluto pode converter-se em uma obrigação judicial quando o Estado constitucional efetuar a educação de seus jovens cidadãos, sob a imagem de homem em harmonia com os postulados da busca da verdade no contexto dos valores fundamentais últimos. Desta forma, resultará relevante um cânone (público) sobre a educação e suas metas. Valores como amor pela verdade, veracidade, tolerância, democracia e solidariedade entre os povos inspiraram algumas das Constituições dos Estados alemães e em alguns países latino-americanos têm sido altamente considerados (artigo 72 da Constituição guatemalteca de 1985), junto com os direitos humanos, segundo o paradigma da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948 (artigo 26, parágrafo 2) (tradução nossa).²⁴⁴

²⁴¹ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, ISBN 968-36-9069-6, p. 173. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²⁴² Aqui vale a observação de que a verdade não se constitui como um dado plenamente alcançável na doutrina de Häberle. Rememore-se que essa concepção parte da Teoria da Ciência de Karl Popper, a qual afasta a ideia de que a verdade possa ser alcançada, indo de encontro ao essencialismo da verdade. Com base nessa concepção, o constitucionalista alemão afirma que a verdade é um valor cultural irrenunciável do Estado constitucional, precisamente em razão da experiência alemã com o Estado totalitário. No caso do Brasil, ter-se-ia o paralelo com o período ditatorial. Apesar de o país não ter feito referência sobre a “verdade” no seu texto constitucional, ressalta-se que a Educação em Direitos Humanos, em desenvolvimento no Estado, surge como mecanismo de luta pela “memória e verdade” do povo brasileiro, para que as atrocidades cometidas naquele período não ressurgam sob novas facetas. Para maior aprofundamento, vide: HÄBERLE, Peter. **Verdad y Estado Constitucional**. Tradução Guillermo José Mañón Garibay. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, ISBN 970-32-3142-X; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra. Memória e educação em direitos humanos. In: SILVEIRA, Rosa Maria et. al. (org.). **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007, p. 135-156; e BARBOSA, Marco Antônio Rodrigues. Memória, verdade e educação em direitos humanos. In: SILVEIRA, Rosa Maria et. al. (org.). **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007, p. 157-168.

²⁴³ HÄBERLE, Peter. **Verdad y Estado Constitucional**. Tradução Guillermo José Mañón Garibay. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, ISBN 970-32-3142-X, p. 115-116.

²⁴⁴ “Este límite absoluto puede convertir-se en una obligación judicial cuando el Estado constitucional efectúe la educación de sus jóvenes ciudadanos desde la imagen de un hombre en armonía con los postulados de búsqueda de la verdad en el contexto de los valores fundamentales últimos. De esa forma, resultará relevante un canon (público) sobre la educación y sus metas. Valores como amor por la verdad, veracidad, tolerancia, democracia, solidaridad entre los pueblos inspiró algunas de las Constituciones de los Estados alemanes y en algunos países latinoamericanos han sido nuevamente justipreciados (artículo 72 de la Constitución guatemalteca de 1985), junto con los derechos humanos, según el paradigma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948 (artículo 26, parágrafo 2)”. Ibid., p. 115-116.

O fundamento dúplice do Estado constitucional, ancorado na soberania do povo e na dignidade humana, nos moldes acima apontados, revela que a união desses paradigmas serve ao Estado também como um guia para a sua atuação. Especialmente quanto à “realização da dignidade humana” pelo Estado e pela sociedade, Häberle afirma que:

Um “princípio constitucional” como a “dignidade humana”, em termos de sua realização pelo Estado e sociedade, bem como no que diz com uma conscientização, apenas tendencialmente pode ser imposto pelo direito constitucional. A autocompreensão individual e comunitária do cidadão não é menos constitutiva. A educação para o respeito da dignidade humana constitui um destacado objetivo pedagógico do Estado constitucional: dignidade humana, para cada um, bem como para o próximo, no sentido dos “outros” (como “tolerância”, “solidariedade”). Se e como será, então, vivenciada a dignidade humana por cada um e com referência aos outros, depende da responsabilidade de cada um: em última instância, o cidadão é o próprio homem.²⁴⁵

Sob esse prisma, o autor enfatiza que a realização da dignidade humana pelo Estado está imbuída do objetivo pedagógico de conscientizar seus cidadãos, por meio da educação para a dignidade. Nesse contexto, a educação em direitos humanos torna-se também um objetivo a ser alcançado pelo Estado constitucional, como mecanismo para alicerçar o princípio da dignidade humana nas esferas íntimas dos sujeitos e como forma de respeito e reconhecimento ao/do “outro”.

3.4 Os Direitos Humanos como Fins Educativos na Doutrina de Peter Häberle

3.4.1 A sociedade aberta e os objetivos da educação

A adoção da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais traz desafios complexos à sua implementação, conforme já assinalado no capítulo anterior. A educação encontra-se como um dos eixos de atuação do Estado constitucional, por meio do qual é possível efetivar paulatinamente o projeto de sociedade aberta dos intérpretes constitucionais.

É de se reconhecer, pois, que a adoção da proposta de sociedade aberta dos intérpretes constitucionais está intrinsecamente vinculada a duas preocupações cardeais: democratizar a interpretação constitucional e fortalecer a compreensão jurídica dos direitos fundamentais, sendo a educação um dos caminhos para a efetivação dessas ações. Explica Häberle:

²⁴⁵ HÄBERLE, Peter. **A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Tradução: Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Marcos Sander, Pedro Sherer de Mello Aleixo, Rita Dostal Zanini. *Dimensões da Dignidade: ensaios de filosofia do Direito e Direito Constitucional*. 2ª ed. rev. e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 88.

(...) A concepção de *sociedade aberta dos intérpretes da Constituição* vive de duas preocupações: por um lado, a da *democratização* da interpretação constitucional e, por outro, a do impulso *teórico* que deriva do exercício prático dos direitos fundamentais para a compreensão jurídica desses direitos. As constituições têm de criar possibilidades de identificação para o cidadão, razão pela qual os fins da educação, já mencionados, têm importante tarefa pela frente.²⁴⁶ (grifos no original)

Daí se identifica um dado relevante para o estudo em pauta: o direito à educação, principalmente quando fornecido pelo Estado, não deve se apegar sob o manto da escolarização. A proposta educacional de que se parte está entrelaçada com a formação humanística, que tem por centro a formação para os direitos humanos.

No contexto atual em que vive o mundo, Häberle considera irrenunciável a construção de um programa para a cidadania por meio da educação: “(...) Justamente em um mundo ilimitado, globalizado e economicizado como o de hoje é irrenunciável o programa de ‘cidadania por meio da educação’” (tradução nossa).²⁴⁷

Nesse passo, ao tratar do tema da “cidadania através da educação como objetivo europeu”, Häberle identifica dois objetivos da educação. O primeiro deles é o de ensinar os direitos humanos, nos níveis nacionais, europeu e mundial; e o segundo, fomentar a prática da democracia entre os cidadãos.²⁴⁸

Sobre o primeiro objetivo, o ensino dos direitos humanos nas escolas “é o ponto de partida de todos os esforços para obter uma cidadania por meio da educação”(tradução nossa).²⁴⁹

A prática da educação em direitos humanos (EDH) é uma realidade já vivenciada em países europeus e latino-americanos. Tendo como referência a menção da EDH no bojo do texto constitucional, três Constituições são citadas por Häberle como pioneiras nessa seara: a espanhola, a peruana e a guatemalteca.²⁵⁰

No art. 27, inciso 2, da Constituição espanhola (1978), precursora dessa proposta, consta: “A educação terá por objetivo o pleno desenvolvimento da personalidade humana em respeito aos princípios democráticos de convivência e aos direitos e liberdades fundamentais”

²⁴⁶ HÄBERLE, Peter. Um jurista europeu nascido na Alemanha. VALADÉS, Diego (Org.). **Conversas Acadêmicas com Peter Häberle**. Traduzido do espanhol por Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 171, 159-110. Entrevista concedida a Héctor Fix-Fierro e Diego Valadés.

²⁴⁷ “(...) Justamente en un mundo ilimitado, globalizado y economizado de hoy es irrenunciable el programa ‘ciudadanía a través de la educación’”. Id., *Ciudadanía a través de la educación como objetivo europeo*. **Academia**. Revista sobre enseñanza del Derecho, n. 7, ano 2006, ISSN 1667-4154, p. 120, 103-122.

²⁴⁸ Ibid., p. 117.

²⁴⁹ “(...) es el punto de partida de todos los esfuerzos por obtener ciudadanía a través de la educación”. En: Ibid., p. 118.

²⁵⁰ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 178. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

(tradução nossa)²⁵¹. Não é outro o objetivo constitucional senão obter uma cidadania por meio da educação.

De modo semelhante, verifica-se no art. 22, § 3º, da antiga Constituição peruana (1979), que: “O ensino sistemático da Constituição e dos direitos humanos é obrigatório nos centros de educação civis e militares e em todos os níveis” (tradução nossa).²⁵² A atual Constituição (1993) manteve o texto referente ao ensino dos direitos humanos, no seu art. 14.²⁵³

Na Constituição da Guatemala (1985), o art. 72 dispõe:

Artigo 72. Fins da educação. A educação tem como fim primordial o desenvolvimento integral da pessoa, o conhecimento da realidade e da cultura nacional e universal. Declaram-se de interesse nacional a educação, a instrução, a formação social e o ensino sistemático da Constituição da república e dos direitos humanos. (tradução nossa).²⁵⁴

Na proposta da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, o horizonte de realização do direito à educação torna-se notadamente mais amplo, ultrapassando as fronteiras da formação profissional.

Afirma Andréz Gómez: “(...) a educação como direito cumpre uma função social e deverá formar para o respeito aos direitos humanos, à paz e à democracia. É obrigação do Estado promover a Constituição e todos os esforços para obter uma cidadania por meio da educação” (tradução nossa).²⁵⁵

Corroborando essa ideia, Häberle, em entrevista concedida a Raúl Gustavo Ferreyra, questionado sobre como as jovens democracias, a exemplo da Argentina, poderiam concretizar a proposta da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, esclarece que a implementação

²⁵¹ “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. ESPANHA. Constituição (1978). **Constitución Española**. Madrid, 29 de dezembro de 1978. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>>. Acesso em: 10 de setembro de 2014.

²⁵² “La enseñanza sistemática de la Constitución y de los derechos humanos es obligatoria en los centros de educación civiles y militares y en todos sus niveles.” PERU. Constituição (1979). **Constitución de la República del Perú**. Vitarte, 12 de julho de 1979. Disponível em: <<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>>. Acesso em: 10 de setembro de 2014.

²⁵³ PERU. Constituição (1993), op. cit.

²⁵⁴ “Artículo 72. Fines de la educación. La educación tiene como fin primordial el desarrollo integral de la persona humana, el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal. Se declaran de interés nacional la educación, la instrucción, formación social y la enseñanza sistemática de la Constitución de la República y los derechos humanos”. Em: GUATEMALA, Constituição (1985). **Constitución Política de la República de Guatemala**. Guatemala, 31 de maio de 1985. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Guate/Leyes/constitucion.pdf>>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

²⁵⁵ “(...) la educación como derecho cumple una función social y deberá formar en el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia; es obligación del Estado promover la Constitución.” Em: GÓMES, Andrés Armando Ramíres. Aproximación a un concepto constitucional de escuela de formación ciudadana. **Opinión Jurídica**, Medellín, Colombia, vol. 10, n. 20, p. 196, 193-204, Jul./Dez. de 2011, ISSN 1692-2530.

dessa ideia em democracias recentes deveria ser pautada pelo ensino dos direitos humanos nas escolas, concebidos como objetivos da educação.²⁵⁶

No caso brasileiro, Häberle assinalou, em 2011, a importância de se desenvolver a educação em direitos humanos nas escolas e universidades do país:

A pedagogia da Constituição ou pedagogia constitucional evidencia-se, por exemplo, no fato de a Constituição de Guatemala e de a antiga Constituição peruana determinarem que as crianças ainda nas escolas cursem uma disciplina chamada Educação para os Direitos Humanos. Há poucos anos, a Espanha desenvolveu e criou o programa de cidadania por intermédio da educação e da cultura, e essa criação espanhola transcorreu com a minha ajuda científica. É importante que um jovem Estado constitucional como o Brasil, apesar de sua Constituição muito extensa, consiga transmitir os princípios mais importantes das escolas e das universidades, e isso numa linguagem próxima ao entendimento do cidadão. Permito-me aqui uma pequena ironia: essa transmissão também deve ser feita considerando a linguagem da mídia e dos jornalistas.²⁵⁷

Nessa explanação, o constitucionalista tedesco não considerou que a adoção da educação em direitos humanos no Brasil remonta a 2003, quando o país iniciou os esforços para construir o seu Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

Partindo-se para o segundo objetivo da educação, a formação para o exercício da democracia, Häberle elucida a importância do fomento à participação dos cidadãos na vida política:

O segundo objetivo educativo é o princípio democrático que ressalta a dimensão ativa de seus cidadãos, é dizer, as possibilidades de realizar plebiscitos e eleições para participar de forma permanente na vida política e de todos os esforços para obter uma cidadania por meio da educação (tradução nossa).²⁵⁸

Nas palavras de Eliane Ferreira de Sousa, “o direito à educação passa a ser politicamente exigido como uma arma não violenta de reivindicação e de participação política”.²⁵⁹

Contudo, a par da existência de diversos modelos democráticos²⁶⁰, verifica-se que nem toda democracia implica a promoção de uma educação voltada à formação dos sujeitos de

²⁵⁶ HÄBERLE, Peter. Cultura e Direito Constitucional. **Revista Consultor Jurídico** (CONJUR), 21 de abril de 2009, Faculdade de Direito de Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/entrevista-haberle-portugues.pdf>>. Entrevista concedida a Raúl Gustavo Ferreyra.

²⁵⁷ Id., Constituição como cultura: “Constituição é declaração de amor ao país”. **Revista Consultor Jurídico** (CONJUR), 29 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-mai-29/entrevista-peter-haberle-constitucionalista-alemao>>. Entrevista concedida a Rodrigo Haidar e Marília Scriboni.

²⁵⁸ “El segundo objetivo educativo es el principio democrático que resalta la dimensión activa de sus ciudadanos, es decir, las posibilidades de realizar plebiscitos y elecciones para participar en forma permanente en la vida política.” Id., Ciudadanía a través de la educación como objetivo europeo. **Academia**. Revista sobre enseñanza del Derecho, n. 7, ano 2006, ISSN 1667-4154, p. 118, 103-122.

²⁵⁹ SOUSA, Eliane Ferreira de Sousa. **Direito à Educação**: requisito para o desenvolvimento do País. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 73.

²⁶⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.409-1.419.

direitos. Exemplificando, Anísio Teixeira destaca a situação da democracia liberal no iluminismo:

É verdade que a democracia, em seus documentos legais, sublinhava a liberdade de expressão, de reunião e de organização. Ao lado da liberdade de ir e vir, estas novas liberdades sempre se ergueram como grandes liberdades da época. Mas não se estendiam elas senão àqueles poucos que formavam a classe ascendente. Todas essas liberdades estavam, com efeito, subordinadas a uma condição fundamental: a da educação. O homem precisa educar-se, formar a inteligência, para poder usar eficazmente as novas liberdades. A inteligência, no sentido em que falamos, não é algo de nativo, mas algo de cultivado, de educado, de formado, de novos hábitos que a custo se adquirem e se aprendem. Ora, a educação não foi considerada necessidade para o funcionamento da nova sociedade. Ficara relegada também à iniciativa privada. E assim, aos que tivessem recursos para consegui-la. Deste modo, a sociedade democrática pôde ir aos poucos se fazendo oligárquica e, assim, aristocrática.²⁶¹

Na época referida por Anísio Teixeira, pouco foi feito no sentido de alargar o espectro de cidadãos com acesso à educação, proporcionando uma educação pública de qualidade que visasse à participação democrática de toda a coletividade na vida social.

É necessário, portanto, analisar com ressalvas as proposições que tratam da vinculação entre democracia e educação como algo que necessariamente enseja um aperfeiçoamento na participação política de todos os cidadãos.

3.4.2 Os Direitos Humanos como fins educativos e as conexões entre o Estado constitucional, a Constituição do Pluralismo, a pedagogia constitucional e a Constituição como contrato

Ao abarcar a temática dos fins educativos, em seu livro *El Estado constitucional*, Peter Häberle a aborda sob o viés do primeiro objetivo da educação, aludido anteriormente. Assim, ao se mencionar “fins educativos” ou “fins da educação”, estar-se-á referindo, nas palavras do próprio autor, aos “direitos humanos como fins educativos”.²⁶²

A vinculação entre direitos humanos e os fins da educação implica um vínculo novo com temas constitucionais internos. No caso do Estado constitucional, há a internalização dos direitos humanos de um modo específico, na medida em que os converte numa questão atrelada

²⁶¹ TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009, p. 33.

²⁶² HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 187. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

aos fins da educação. O objetivo do Estado constitucional é educar seus cidadãos, desde a juventude, como “cidadãos do mundo”.²⁶³

A partir dessas concepções, Häberle traça um encadeamento entre fins educativos e quatro âmbitos específicos, nos quais tais finalidades encontram uma manifestação própria. No Estado constitucional, os fins educativos favorecem o consenso; formam a base da Constituição do Pluralismo; conformam-se como meio para uma pedagogia constitucional; e, por fim, constituem um mandado da Constituição como contrato.

3.4.2.1 Formação do consenso no Estado constitucional

Consoante apregoado pelo constitucionalista alemão, ao Estado constitucional exige-se o estabelecimento de fins educativos que estejam materializados nos currículos escolares, inclusive nos programas de educação para adultos:

Exige-se, por um lado, que o Estado constitucional nacional se sirva dos instrumentos que podem criar “a cidadania por meio da educação”, isto é, que estabeleça fins educativos concretos para as escolas, programas educativos na formação de adultos, a presença deles no parlamento e nos partidos políticos, assim como na mídia e nos chamados “sermões dominicais” (por que não?), bem como todos os esforços para se obter uma cidadania por meio da educação (tradução nossa).²⁶⁴

Os fins educativos possuem funções específicas como texto constitucional, sendo uma delas a formação do consenso no Estado constitucional e o estabelecimento de uma parcela de sua identidade cultural e de sua vida pública. Nesse ponto, expõe o autor:

Os fins educativos e os valores orientadores têm uma função específica como texto constitucional em sentido amplo, pois se trata de elementos formadores de consenso no Estado constitucional e constituem um pedaço de sua identidade cultural e de sua vida política. (tradução nossa).²⁶⁵

²⁶³ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 177. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²⁶⁴ “Se exige, por un lado, que el Estado constitucional nacional se sirva de los instrumentos que pueden crear ‘la ciudadanía a través de la educación’, esto es, que establezca fines educativos concretos para las escuelas, programas educativos respectivos en la formación de los adultos, presencia de ellos en los parlamentos y en los partidos políticos, así como en los medios y en los llamados ‘sermones dominicales’ (¿por qué no?)”. Id., *Ciudadanía a través de la educación como objetivo europeo*. **Academia**. Revista sobre enseñanza del Derecho, n. 7, ano 2006, ISSN 1667-4154, p. 120, 103-122.

²⁶⁵ “Los fines educativos y los valores orientadores tienen una función específica como texto constitucional en sentido amplio, pues se trata de elementos formadores de consenso en el Estado constitucional y constituyen un pedazo de su identidad cultural y su vida pública”. Id., **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 187-188. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

Apesar de Häberle não explicitar o significado empregado pela palavra “consenso”, como dito alhures, esse é compreendido como uma concordância predominante na sociedade quanto à necessidade de respeito às determinações constitucionais.

Posicionando-se a Constituição como objeto de conhecimento da educação, fomenta-se a inteligibilidade do discurso constitucional entre os cidadãos e, por conseguinte, a sua propagação. Sob esse viés, o consenso favorece uma maior possibilidade de diálogo entre os cidadãos em torno de questões constitucionais, seja para fortalecê-las, seja para alterá-las.

Os fins educativos variam de acordo com o delineamento de cada Estado constitucional, sobretudo quando identificadas as particularidades culturais de cada país e suas próprias heranças culturais.

Todavia, é possível estabelecer um rol exemplificativo, de modo a identificar como fins educativos: a tolerância, a dignidade humana, a legalidade, a honestidade, a aceitação da responsabilidade, a abertura para o mundo e o sentido de dever (deveres fundamentais).²⁶⁶

Um caso que merece destaque na seara dos direitos humanos e no campo de sua ressignificação enquanto fins educativos é o Equador.

Recentemente, o país reconheceu em sua Carta Constitucional (2008) um variado rol de direitos humanos que rompe com o paradigma geracional (civis e políticos, econômicos, sociais e culturais) e “eurocentrado”.²⁶⁷ Contudo, mesmo em face dessa mudança, o Equador não deixou de reconhecer a importância de se estabelecer a educação voltada à promoção de tais direitos²⁶⁸:

Art. 27. A educação se centrará no ser humano e garantirá seu desenvolvimento holístico, no marco do respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente sustentável e à democracia; será participativa, obrigatória, intercultural, inclusiva e diversificada, de qualidade e calorosa; conduzirá à igualdade de gênero, à justiça, à solidariedade e à paz; estimulará o sentido crítico, a arte e a cultura física, a iniciativa individual e

²⁶⁶ HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 188. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²⁶⁷ Para maior aprofundamento da temática do novo constitucionalismo latino-americano: BALDI, César Augusto. Novo Constitucionalismo Latino-Americano: considerações conceituais e discussões epistemológicas. In: WOLKMER, Antonio Carlos e CORREAS, Oscar (Org.). **Crítica Jurídica na América Latina**. Aguas calientes: CENEJUS, 2013, 90-107.

²⁶⁸ Antes da publicação da Constituição do Equador de 2008, o país já havia editado o seu “*Plan Nacional de Educación para los Derechos Humanos*”, com vigência de 2002 a 2005. A pesquisa não encontrou documentos atuais sobre a existência ou o desenvolvimento de um novo Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Para consulta: ECUADOR. **Plan Nacional de Educación para los Derechos Humanos**. Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación – Comisión Nacional Permanente De Educación para los Derechos Humanos. Quito, 2002. Disponível em: <http://132.247.1.49/pronaledh/images/stories/brasil_prognacional_derechos%20humanos_2009.pdf>. Acesso em: 16 de setembro de 2014.

comunitária e o desenvolvimento de competências e capacidades para criar e trabalhar (tradução nossa).²⁶⁹

Segundo a classificação proposta por Rámiro Ávila Santamaría, há as seguintes categorias de direitos humanos na Constituição equatoriana:

Os direitos se classificam em (1) direitos do bem-viver; (2) direitos das pessoas e grupos de atenção prioritária; (3) direitos das comunidades, povos e nacionalidades; (4) direitos de participação; (5) direitos de liberdade; (6) direitos da natureza; e (7) direitos de proteção (tradução nossa).²⁷⁰

Isso esclarece que os direitos humanos como fins educativos constituem-se enquanto objetivo do Estado constitucional e não necessariamente devem ser conduzidos pelos parâmetros internacionais ou europeus já estabelecidos, mas devem se guiar pelo valor cultural da dignidade humana, historicamente ressignificados e criados por cada sociedade.

Não pensar por essa via seria estabelecer um limite estanque à mudança e crer que já se atingiu uma verdade imutável na seara dos Direitos Humanos. Isso acarretaria o fim da proposta de sociedade aberta dos intérpretes constitucionais.

3.4.2.2 Base para a Constituição do pluralismo

Os fins educativos, além da sua relação com o Estado constitucional, também se vinculam à Constituição do Pluralismo e à liberdade.

Significa isso que o Estado deve buscar atingir, por meio dos fins educativos, cada vez maior “vontade de Constituição”, aludida por Konrad Hesse. Dessa forma, estariam sendo transmitidas as condições mínimas para o pluralismo, a cada nova geração:

Primeiramente, a Constituição deve educar para ela mesma. A “vontade de Constituição” (K. Hesse) exige contribuições educativas na escola, por exemplo, compreensão da Constituição, conhecimentos cívicos mínimos, critérios de valoração.

²⁶⁹ “Art. 27. La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar”. EQUADOR. Constituição (2008). **Constitución del Ecuador**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/Constitui caodoEquador.pdf>>. Acesso em: 15 de setembro de 2009.

²⁷⁰ “Los derechos se clasifican en (1) derechos del buen vivir, (2) derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, (3) derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades, (4) derechos de participación, (5) derechos de libertad, (6) derechos de la naturaleza, y (7) derechos de protección”. ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **Los derechos y sus garantías**: ensayos críticos. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012, p. 99.

As “condições de base” para o pluralismo devem ser transmitidas a cada nova geração (tradução nossa).²⁷¹

Contemplar a proposta de que a Constituição deve educar para ela mesma, a fim de ampliar ainda mais sua força normativa, não significa dizer que se espera uma “fidelidade constitucional” dos cidadãos, tal como uma religião civil.

Se assim ocorresse, estar-se-ia defendendo o fim da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, e igualmente o pensamento das possibilidades como raciocínio alternativo pluralista:

Com isso não se espera de todos os cidadãos a “fidelidade constitucional”, no sentido de uma religião civil, pois transferir a todos as exigências que se impõem aos servidores públicos seria contrário ao sistema. A sociedade aberta dos intérpretes constitucionais livres, que também é a sociedade aberta dos constituintes, terminaria; o pensamento das possibilidades como pensamento alternativo pluralista se converteria em via de um só sentido e numa rua sem saída; o cidadão perderia sua liberdade (tradução nossa).²⁷²

A Constituição do pluralismo traz consigo os próprios limites do mandado educativo do Estado:

Seus fins educativos estão limitados tanto em seu conteúdo como nos meios para a sua realização, pois as ditaduras educativas que se presumem de posse da verdade absoluta são contrárias à Constituição. Mesmo um propósito educativo de base, como as regras de tolerância previstas nos artigos sobre “tolerância” das Constituições dos Estados federados, tem os seus limites, como os que derivam dos “artigos do pluralismo”; a Constituição deve (dever-poder) ser autocrítica quanto aos seus próprios fins educativos (tradução nossa).²⁷³

Da assertiva de que os fins educativos são limitados (em conteúdo e nos meios de realização) e que a presunção de uma verdade absoluta, própria das ditaduras educacionais, é contrária à Constituição, é possível tecer algumas conclusões.

Os fins educativos cuja linha mestra são os direitos humanos não se definem quanto ao conteúdo de modo apriorístico porque: a) são construções históricas, suscetíveis a

²⁷¹ “En primer término, la Constitución debe educar para ella misma. La “voluntad de Constitución” (K. Hesse) exige contribuciones educativas en la escuela, por ejemplo, comprensión de la Constitución, conocimientos cívicos mínimos, criterios de valoración. Las “condiciones de base” para el pluralismo deben ser transmitidas a cada nueva generación”. HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 189. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²⁷² “Con ello no se espera de todos los ciudadanos la “fidelidad constitucional”, en el sentido de una religión civil, pues transferir a todos las exigencias que se imponen a los servidores públicos sería contrario al sistema. La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales libres, que también es la sociedad abierta de los constituyentes, se cerraría; el pensamiento de las posibilidades como razonamiento alternativo pluralista se convertiría en vía de un solo sentido y en callejón sin salida; el ciudadano perdería su libertad”. Ibid., p. 189.

²⁷³ “Sus fines educativos están limitados tanto en su contenido como en los medios para su realización, pues las dictaduras educativas que se presumen en posesión de la verdad absoluta son contrarias a la Constitución. Incluso un fin educativo básico, como el de la tolerancia, normado en los “artículos sobre la tolerancia” de las Constituciones de los Länder, tiene sus límites, como los que se derivan de los “artículos del pluralismo”; la Constitución debe (poder) ser autocrítica respecto de sus propios fines educativos”. Ibid., p. 189-190.

transformações de sentido; b) são concepções passíveis de entendimentos particulares, a depender da realidade vivenciada por cada sociedade. Rememore-se que a base teórica da interpretação constitucional de Häberle é a tópica; c) não há que se mencionar a existência de um ponto de partida conceitual absoluto, em termos de significação dos fins educativos do Estado. O ensino de concepções básicas acerca da Constituição não deve vedar a liberdade de pensamento acerca das concepções ali transmitidas, mas permitir a recriação e a apropriação dos conhecimentos retratados.

Nisso também consiste a discussão sobre os limites de realização dos fins educativos. Essa não se esgota pela via do construído unilateral do Estado, mediante o ensino. Sua concretização carece da influência direta do cidadão. Os fins educativos devem ser concebidos como um dado manejável pelo Estado e também apropriado pelos cidadãos. Neste caso, esses sujeitos colocam-se na qualidade de destinatários dos fins educativos, mas também, e prioritariamente, como promotores.

Assim, ao Estado, a realização dos fins educacionais deve permear a atuação dos Poderes: Executivo (p. ex., na promoção de políticas públicas, na criação de bases curriculares nacionais para o ensino, nos seus diferentes níveis), Legislativo (p. ex., na discussão de projetos de lei) e Judiciário (p. ex., na colaboração dos tribunais de Justiça estaduais em capacitar os membros das localidades mais pobres a prestar orientação jurídica²⁷⁴). E ainda por meio da atuação de órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Ao cidadão, tal realização extrapola o estudo dos direitos humanos e sua análise dentro dos muros escolares. Transpõem-se para o reconhecimento dos direitos humanos no trato com os demais indivíduos; na sua reivindicação por meio das manifestações sociais; na participação ativa no seio dos órgãos estatais, entre outros setores; na condição de transmitir esses direitos aos demais sujeitos, inclusive por meio de associações civis, organizações não governamentais, igrejas, partidos políticos, entre outros meios de organização da sociedade civil; na capacidade inventiva e criadora de novos direitos, assim como na reconceitualização dos já existentes.

3.4.2.3 Meio para uma pedagogia constitucional

Como brevemente já consignado, a concepção pedagógica da Constituição advém como consequência da teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais e reflexo da concepção culturalista da Constituição. Nas palavras de Häberle:

²⁷⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2011, p. 62-63.

Essa concepção “pedagógica” da Constituição é uma consequência da teoria dos intérpretes constitucionais em sentido amplo: uma característica da sociedade aberta e de seus fundamentos de ética social. A Constituição não é apenas um ordenamento jurídico para os juristas (e os políticos), mas, essencialmente, é um “guia para os não juristas, os cidadãos” (tradução nossa).²⁷⁵

Enquanto repercussão da Constituição como cultura, a pedagogia constitucional atua no sentido de fortalecer a compreensão e o reconhecimento de direitos e deveres já alcançados na sociedade; ao mesmo tempo, alicerça as bases para uma ressignificação dos fins educativos, cada vez mais adequada às necessidades do tempo e da realidade social histórica.

Dito isso, importa tratar de algumas especificidades da pedagogia constitucional.

Seu objetivo cardeal é comunicar a Constituição como marco e afirmação dos ideais da educação. Nessa via, a Constituição torna-se um texto escolar e docente.

A pedagogia constitucional enraíza-se nas escolas, universidades, escolas profissionalizantes e no ensino para os adultos. Essa estratégia disseminadora conduz à formação dos intérpretes constitucionais em sentido amplo, bem como à tomada de consciência dos sujeitos e sua atuação ativa no seio social, enquanto legítimos intérpretes da Constituição:

A escola e a universidade, as escolas profissionalizantes e o ensino para os adultos, formam os intérpretes constitucionais em sentido amplo, pois na medida em que esses adquirem consciência de si, podem converter-se em intérpretes constitucionais ativos. A relação entre os planos de estudo e a Constituição se faz o mais estreita possível; em sentido amplo se trata de “classes de Constituição”.²⁷⁶

Para a realização desse intento, a Constituição deve ser desvendada em seu significado para os educadores e no tocante à realização de suas tarefas.²⁷⁷ No Brasil, cita-se a Resolução nº 1, de maio de 2012, do Ministério da Educação, que em seu art. 8º trata justamente da relevância da EDH na formação dos profissionais de educação:

Art. 8º A Educação em Direitos Humanos deverá orientar a formação inicial e continuada de todos(as) os(as) profissionais da educação, sendo componente curricular obrigatório nos cursos destinados a esses profissionais (tradução nossa).²⁷⁸

²⁷⁵ “Esta concepción ‘pedagógica’ de la Constitución es una consecuencia de la teoría de los intérpretes constitucionales en sentido amplio: una característica de la sociedad abierta y de sus fundamentos de ética social. La Constitución no es sólo un ordenamiento jurídico para los juristas (y los políticos), sino que en lo esencial es también una ‘guía para los no juristas, los ciudadanos’”. HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão, 2003. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doctrina Jurídica, Núm. 47, p. 1. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²⁷⁶ “La escuela y la universidad, las escuelas profesionales y la enseñanza para los adultos, forman a los intérpretes constitucionales en sentido amplio, pues en la medida en que éstos adquieran conciencia de sí, pueden convertirse en intérpretes constitucionales activos. La relación entre los planes de estudio y la Constitución se hace lo más estrecha posible; en sentido amplio se trata de “clases de Constitución”.”. Ibid., p. 190.

²⁷⁷ Ibid., p. 190.

²⁷⁸ BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Estabelece diretrizes nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Resolução CNE/CP 1/2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 de maio de 2012, Seção 1, p. 48.

Esclarecendo os delineamentos gerais da proposta da pedagogia constitucional, Rafael Caiado observa:

Não se transmitem pela educação constitucional, a princípio, teorias jurídicas constitucionais, mas sim noções de Constituição, seus princípios básicos, os direitos e deveres dos cidadãos, portanto, a ideia de que é com e a partir da Lei Fundamental que se vive em sociedade. A educação pretende formar intérpretes da Constituição em sentido amplo, pois ela não é um ordenamento jurídico somente para juristas, mas essencialmente um guia para os não juristas, os cidadãos.²⁷⁹

É importante considerar que serão transmitidas noções da Carta Magna e não especificações teóricas aprofundadas no seio da academia. Por meio de um estudo dos currículos escolares, o Estado deve inserir a educação em direitos humanos através da transversalidade, da disciplinaridade e de outros mecanismos.

3.4.2.4 Um mandado da Constituição como contrato

A Constituição, se pensada como um contrato, por meio dos fins educativos convoca a juventude como um parceiro contratual para que seja possível repassar às gerações futuras o legado cultural até então construído:

Os fins da educação são de certo modo “objetivos contratuais”, com vistas ao contrato das gerações entre jovens e velhos. O educador deve compreender que uma geração jovem tem de buscar primeiro seu próprio futuro, e tem de fazer plausível que esse futuro se encontre também no patrimônio cultural do passado, encarnado nos correspondentes fins educativos (tradução nossa).²⁸⁰

Na ideia de Constituição como um contrato intergeracional, destaca-se a preocupação de Häberle em possibilitar um entendimento mútuo entre as gerações:

Os objetivos como a tolerância, a democracia, a dignidade humana, a reconciliação dos povos ou o “espírito da democracia” são diretivas abertas para um processo em que sempre deve ser possível um entendimento mútuo e sempre renovado entre as gerações: a educação não é uma via de sentido único! (tradução nossa).²⁸¹

²⁷⁹ AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a Hermenêutica Constitucional**: alcance doutrinário. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2004, p. 159.

²⁸⁰ “Los fines de la educación son de cierto modo ‘objetivos contractuales’, con vistas al contrato de las generaciones entre jóvenes y viejos. El educador debe comprender que una generación joven tiene que buscar primero su propio futuro, y tiene que hacer plausible que este futuro se encuentra también en el patrimonio cultural del pasado, encarnado en los correspondientes fines educativos”. Em: HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. 191. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

²⁸¹ “Los objetivos como la tolerancia, la democracia, la dignidad humana, la reconciliación de los pueblos o el ‘espíritu de la democracia’, son directivas abiertas para un proceso en el que siempre debe ser posible un entendimiento mutuo y siempre renovado entre las generaciones: ¡la educación no es una calle de sentido único!”. HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de

Assim, a Constituição, por meio dos fins educativos conecta gerações futuras e proporciona a reverberação da herança cultural no campo dos direitos humanos.

Novamente merece ser retomada a lembrança de que a concepção de Constituição, se adotada como um contrato, não deve obstaculizar a ressignificação da produção jurídica de um momento histórico (no caso, os direitos humanos concebidos na versão das atuais Cartas Internacionais).

Essa “herança cultural” dos direitos humanos poderá (e deverá) ser recriada pelas gerações futuras, resultando isso na construção de novas concepções acerca dos direitos humanos, centradas no eixo cardeal da dignidade humana e adequadas às mudanças do novo tempo.

4 A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS (EDH) ENQUANTO PAUTA DA EDUCAÇÃO PARA A MUDANÇA: DO CONTEXTO GLOBAL ÀS INICIATIVAS DE SUCESSO NACIONAIS

O surgimento do Direito Internacional dos direitos humanos implicou consideráveis avanços na proteção e promoção desses direitos, notadamente com a sucessiva edição de tratados e acordos internacionais, após a publicação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

A quantidade de documentos normativos, contudo, não foi suficiente para que os direitos conquistados obtivessem efetividade entre os cidadãos. Considerando que o processo de globalização também contribuiu para o cenário de esfacelamento dos direitos humanos, aborda-se o papel da sociedade civil para a promoção de tais direitos e para a viabilização de uma cidadania participativa, articulada em nível internacional e nacional. Nessa via, avalia-se a importância de se pensar a participação da sociedade a partir do desenvolvimento da educação.

Após isso, o trabalho lança-se ao estudo mais aprofundado da educação em direitos humanos. A abordagem explica o processo de surgimento da educação em direitos humanos, os conceitos que permeiam o termo, seus objetivos gerais, o arcabouço normativo internacional e nacional, assim como as experiências de sucesso existentes no Brasil.

4.1 Breves apontamentos sobre a Participação da Sociedade na Promoção dos Direitos Humanos e sobre o Fortalecimento da Educação, no Contexto da Globalização

Após a Segunda Guerra Mundial, inicia-se o processo de internacionalização dos direitos humanos. Fortalece-se a noção de que a proteção desses direitos não deve estar adstrita ao domínio reservado dos Estados ou à jurisdição doméstica, exclusivamente. Desse modo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) surge sob a influência das ideias de revisão tradicional da soberania estatal e da proteção dos direitos dos sujeitos na esfera internacional.²⁸²

Paulatinamente, desencadeou-se o processo de generalização da proteção dos direitos humanos, promovendo entre os Estados a adoção de sucessivos tratados e instrumentos

²⁸² PIOVESAN, Flávia Cristina. **Direitos Humanos e a Jurisdição Constitucional Internacional**. In: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos da PGE/SP: Direitos Humanos no cotidiano jurídico, 2004, pp. 312-313, 308-336 (Série Estudos Jurídicos n. 14).

internacionais de proteção. No plano do direito interno, suas normas encontraram adesão nas Constituições nacionais de numerosos Estados e serviram de modelo às legislações nacionais.²⁸³

Especificando os avanços advindos com o surgimento do Direito Internacional dos direitos humanos e da internalização desses no âmbito dos Estados, concebem-se pelos menos os seguintes:

a) No campo internacional, há a revisão da tradicional concepção de soberania absoluta do Estado. De um lado, porque são admitidas intervenções no plano nacional, em prol da proteção dos direitos humanos; de outro, em razão da efetivação das formas de monitoramento e responsabilização internacionais, quando da violação de tais direitos.²⁸⁴

Esse panorama é reflexo da cristalização da ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos não apenas no âmbito interno dos Estados, como também na esfera internacional, na condição de sujeito de direitos.²⁸⁵ Essa é viabilizada pela possibilidade de acionamento dos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos (sistema de petições, envio de contrainformes pela sociedade civil a Comitês, etc.).

b) No âmbito nacional, as normas internacionais reforçaram determinadas obrigações estatais, antes visualizadas como meras faculdades ou normas programáticas. No campo dos direitos econômicos, sociais e culturais, exemplo disso é a obrigação de adotar medidas imediatas, como a de garantir níveis essenciais dos direitos e o dever de progressividade e do não retrocesso. Populariza-se o acionamento do Poder Judiciário para obter soluções em face da ausência ou da insuficiência da prestação estatal.

c) No cenário de redemocratização do país, nota-se que a internalização dos direitos humanos no ordenamento constitucional brasileiro, aliada à mobilização dos atores sociais em favor de tais direitos, contribuiu para a cristalização de uma maior participação social nas estruturas do Estado. Na Constituição de 1988, por exemplo, identifica-se esse fenômeno a partir dos seguintes artigos: art. 10: trata da participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos cujos interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; art. 194, VII: garante o caráter democrático e descentralizado do sistema de previdência social, o qual deverá contar com a participação de trabalhadores,

²⁸³ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos. GIOVANNETTI, Andrea (Org.). **Sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 21 e ss.

²⁸⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e a Jurisdição Constitucional Internacional**. In: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos da PGE/SP: Direitos Humanos no cotidiano jurídico, 2004, p. 312-313, 308-336 (Série Estudos Jurídicos n. 14).

²⁸⁵ Ibid., p. 312-313.

empresários, aposentados e Governos nos órgãos colegiados; art. 198, III: determina que as políticas, ações e serviços públicos de saúde devem ser organizados tendo em vista a participação da comunidade como diretriz; art. 204, II: trata da participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações, em todos os níveis, na área de assistência social; art. 205: estabelece que a educação é atividade promovida e incentivada pelo Estado, com a colaboração da sociedade; e, por fim, o art. 206, VI: determina que o serviço público de ensino contará com a gestão democrática.

Os avanços assinalados acima, porém, ainda convivem com um contexto de perplexidades e contradições no campo da efetividade dos direitos humanos e da cidadania. Nesse sentido, Susana Sacavino revela que, mesmo após vinte anos da Conferência de Viena, ainda constitui um grande desafio a efetividade dos direitos ali proclamados e a conexão entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento:

(...) as conquistas e as afirmações de Viena, após vinte anos, continuam a desafiar a cada um dos nossos países e ao continente [América Latina], não só em relação à efetividade da inter-relação de todos os direitos e suas diferentes dimensões, mas também na articulação inseparável entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento. O crescimento das desigualdades, da pobreza, a falta de reconhecimento de muitos grupos sociais na implantação das políticas públicas, a discriminação e a violência são alguns aspectos que fragilizam e ameaçam o direito à participação política e à democracia, assim como a efetivação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Lembramos que são os Estados os principais responsáveis pela sua aplicação, no entanto, o papel da sociedade civil e dos movimentos sociais é importante e fundamental.²⁸⁶

José Augusto Lindgren Alves considera como causas da difícil situação dos direitos humanos no planeta, além de outras:

(...) a competitividade sem limites no neoliberalismo econômico, do relativismo inerente à noção de pós-modernidade, de distorções interpretativas que fazem outros direitos que pouco têm em comum com a Declaração de 1948 passarem à frente dos direitos universais à igualdade, à liberdade e à solidariedade social. Isso tudo sem falar de intervenções unilateralmente decididas, que nada têm a ver com a ideia do Direito.²⁸⁷

Joaquín Herreíra Flores também revela a conexão entre o processo de globalização e o atual estágio dos direitos humanos no planeta, frisando ainda as consequências desse contexto. Segundo o autor, a globalização, enquanto “racionalidade capitalista”, é uma ideologia pautada

²⁸⁶ SACAVINO, Susana Beatriz. **Educação em Direitos Humanos: pedagogias desde o Sul**. Rio de Janeiro: 7 letras, 2013, p. 9.

²⁸⁷ ALVES, José Augusto Lindgren. A Declaração Universal dos Direitos Humanos no Discurso Diplomático Brasileiro. **60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 65, 63-96.

pelo individualismo, pela competitividade e pela exploração, e que contribuiu diretamente para o panorama negativo em que se situam os direitos humanos:²⁸⁸

A deterioração do meio ambiente, as injustiças propiciadas por um comércio e por um consumo indiscriminado e desigual, a continuidade de uma cultura de violência e guerras, a realidade das relações transculturais e das deficiências em matéria de saúde e de convivência individual e social que sofrem quatro quintos da humanidade nos obrigam a pensar e, por conseguinte, a ensinar os direitos humanos desde uma perspectiva nova, integradora, crítica e contextualizada em práticas sociais emancipadoras (tradução nossa).²⁸⁹

O fenômeno da globalização minimiza as expressões da cidadania e dos direitos humanos, porque, entre outras razões, afronta em grande escala a soberania dos Estados. Nesse sentido, são esclarecedoras as lições de José Augusto Lindgren Alves:

O fenômeno da globalização, entre os muitos efeitos que acarreta, tem provocado alterações profundas nas ideias de soberania e cidadania vigentes no mundo ocidental desde a Revolução Francesa. (...) A modificação atual é, porém, mais radical. Não tanto porque a globalização tenda a deslocar a soberania para entidades políticas supranacionais, mas porque os agentes econômicos transestatais e as tecnologias da comunicação instantânea praticamente inviabilizam seu exercício. Ao inviabilizar o exercício da soberania, a globalização incontrolada engendra o risco de anular a cidadania e, com ela, os direitos humanos. É preciso resgatar a cidadania, ainda que modificada, para que a convivência humana não retorne aos modelos hobbesianos, seja o da “lei da selva”, do Homem como lobo do Homem, seja o da solução absolutista, esmagadora de direitos. Os meios talvez possam ser os próprios direitos humanos, utilizados no discurso contemporâneo de maneira distorcida, devidamente reenforcados em sua indivisibilidade.²⁹⁰

Para auxiliar na mudança desse contexto, José Augusto Lindgren Alves propõe o fortalecimento da cidadania internacional, mediante denúncias internacionais e de ações judiciais. As experiências nesta arena iniciaram-se nos Estados Unidos e talvez possam ser multiplicadas em outras jurisdições, supõe o autor:

(...) as ONGS de direitos humanos vêm movendo ações de indenizações vultosas contra empresas que abusam de trabalhadores, não somente quando violam seus direitos civis, mas também quando os exploram aproveitando-se das condições de mercado (contra a GAP em ilhas do Pacífico, contra maquiladoras com mão de obra mexicana, contra imobiliárias que despejam sem compensação adequada imediata inquilinos pobres, e assim por diante).²⁹¹

²⁸⁸ FLORES, Joaquín Herreira. **La reinención de los Derechos Humanos**. Sevilla: Atrapasueños, 2007, p. 11.

²⁸⁹ “El deterioro del medio ambiente, las injusticias propiciadas por un comercio y por un consumo indiscriminado y desigual, la continuidad de una cultura de violencia y guerras, la realidad de las relaciones transculturales y de las deficiencias en materias de salud y de convivencia individual y social que sufren las cuatro quintas partes de la humanidad nos obligan a pensar y, por consiguiente, a enseñar los derechos desde una perspectiva nueva, integradora, crítica y contextualizada en prácticas sociales emancipadoras”. FLORES, Joaquín Herreira. **La reinención de los Derechos Humanos**. Sevilla: Atrapasueños, 2007, p. 19.

²⁹⁰ ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2011, p. 43.

²⁹¹ Ibid., p. 60-62.

Com efeito, na construção histórica de direitos, o ativismo internacional da sociedade civil foi, e ainda é, um elemento cardeal para a transformação do debate político no âmbito interno dos Estados. Isso porque, por meio dele, torna-se possível conectar parceiros em defesa dos direitos humanos, superando a força da globalização econômica desenfreada.²⁹²

Esclarece-se que o termo sociedade civil é empregado como o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão de diferentes ideologias, compreendendo todas as associações civis que se formam em torno de interesses comuns (universidades, escolas, grupos religiosos, partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, associações de moradores, organizações não governamentais etc.).²⁹³ Importa aditar a essa definição a concepção de que a sociedade civil relaciona-se à “esfera da vida que não foi colonizada pelos etos instrumental do Estado e do mercado”.²⁹⁴

A efetivação da participação da sociedade civil no contexto internacional, por meio de uma “cidadania internacional”, requer necessariamente a ampliação da noção de cidadania que define o cidadão como mero detentor formal de direitos.

Para além dessa ótica, cumpre correlacioná-la a pelo menos mais dois aspectos: a cidadania enquanto acesso efetivo a direitos fundamentais e como participação na vida política do Estado.

Sob a primeira perspectiva, acredita-se que a existência das condições de sobrevivência básicas, relacionadas a um mínimo existencial necessário à manutenção da vida física e das condições cultural-espirituais dos indivíduos, é um elemento imprescindível à conquista da cidadania.²⁹⁵ Nessa via, Eduardo Bittar afirma que:

(...) toda a questão da cidadania encontra-se profundamente enraizada na discussão de proteção dos direitos fundamentais da pessoa humana, na medida em que não se deve falar em cidadania se não puder falar em acesso efetivo a direitos fundamentais da pessoa humana. Isso só será possível se então se quiser, de modo míope e tacanho, assumir com a palavra cidadania algum sentido meramente formal, como a tradução de alguma coisa posta em leis ou em Constituição, no que se acredita como discurso abstrato, mas que não se coaduna com realidades e práticas sociais. Portanto, pensar a situação das exclusões sociais é pensar como a cidadania está sendo negada a muitos.²⁹⁶

²⁹² GELMAN, Maia. **A sociedade civil brasileira no monitoramento dos direitos humanos**: os relatórios alternativos. 2006. 239 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 26.

²⁹³ Ibid., p. 26.

²⁹⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena e DUPREE, Andrew Scott. Sociedade Civil e Direitos Humanos. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Coord.). **Direitos Humanos, Estado de Direito e Construção da Paz**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 144, 141-155.

²⁹⁵ Sobre o mínimo existencial, vale-se da concepção de Corinna Treisch (tópico 5.2).

²⁹⁶ BITTAR, Eduardo C. B. **Ética, Educação, Cidadania e Direitos Humanos**: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social. São Paulo: Manole, 2004, p. 19.

Boaventura de Sousa Santos, por sua vez, referindo-se à plausibilidade desse raciocínio, aponta no sentido de que além do acesso aos direitos que garantam a sobrevivência, é essencial, para que se realize a participação democrática, a garantia da liberdade e do acesso à informação:

A situação da qual partimos, realmente muito difícil, tem essas características gerais: uma cidadania bloqueada, na medida em que a muita gente – que é a característica do sistema democrático representativo – não se garantem as condições de participação, ou seja, uma cidadania que se baseia na ideia de participação, mas não garante suas condições materiais. Três condições são fundamentais para poder participar: temos de ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos de ter um mínimo de liberdade para que não haja uma ameaça quando vamos votar; e finalmente, temos de ter acesso à informação.²⁹⁷

Nesse contexto, atribui-se ao Estado, detentor de maiores e melhores condições, a obrigação de efetivar os direitos fundamentais à população,²⁹⁸ notadamente após os avanços das obrigações estatais, no âmbito dos direitos sociais. Contudo, não se oblitera o papel da sociedade civil nessa conquista.

O “homem-cidadão” – dotado de direitos civis (próprios do século XVIII), de direitos políticos (adquiridos no século XIX) e direitos sociais (fruto do século XX)²⁹⁹ – deve ampliar-se para abarcar o ser humano que usufrui efetivamente dos direitos a ele assegurados e é partícipe da vida política estatal.

O compromisso com a cidadania está reservado tanto ao campo estatal quanto à esfera da sociedade. O Estado também é promotor da cidadania quando implanta as condições normativas e materiais para a fruição dos direitos humanos por todos os indivíduos, e especialmente para aqueles historicamente vulneráveis (idosos, mulheres, crianças, índios, negros, quilombolas, etc.), incentivando por meio da abertura institucional a participação da sociedade nas decisões do Estado.

A sociedade civil, por sua vez, exerce papel de destaque nesse cenário quando, por meio de universidades, escolas, grupos religiosos, partidos políticos, sindicatos, organizações profissionais, associações de moradores e organizações não governamentais insere-se nos processos deliberativos do Estado, fiscaliza suas ações e auxilia na promoção dos direitos de grupos menos favorecidos (política, social e economicamente).

²⁹⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Tradução Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 92.

²⁹⁸ Para aprofundamento no tema a partir do contexto das liberdades fáticas, concebida por Robert Alexy como as condições materiais necessárias para a fruição das liberdades jurídicas, vide: ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 503-504.

²⁹⁹ MEDEIROS, Ana Letícia Baraúna Duarte. **Direito Internacional dos Direitos Humanos na América Latina: uma Reflexão Filosófica da Negação da Alteridade**.

É essencialmente por meio da participação que cidadãos e grupos intervêm nas decisões estatais, exercendo também o controle democrático das ações do Estado e articulando soluções em nível internacional para questões problemáticas no âmbito nacional.

Nessa linha, Oscar Vilhena Vieira e Andrew Scott Dupree assinalam que:

(...) A efetivação dos direitos é um processo que não se dá unicamente pela incorporação de direitos em estruturas legais nacionais e internacionais [nem da atuação do Estado visando a sua concretização]. A sociedade civil cria e recria as condições para validar e concretizar os direitos humanos.³⁰⁰

Nas palavras de George Herbert Mead, “jamais os direitos humanos estão mais em risco quando sua única garantia é a das instituições políticas e daqueles que ocupam cargos nessas instituições” (tradução nossa).³⁰¹

A efetivação dos direitos humanos pressupõe o diálogo entre Estado, mercado e sociedade civil, em âmbito nacional e internacional, a fim de superar, ou ao menos, minimizar, as mazelas da globalização.

Trata-se de um processo que se realiza pela positivação de direitos nas ordens jurídicas nacionais e internacionais, mas também, e sobretudo, por meio da atuação da sociedade civil nas estruturas de poder do Estado e dos organismos internacionais.

Nesse sentido, a educação ocupa um *locus* importantíssimo. Concebida nas bases freirianas, aponta a necessidade de o sujeito articular-se nos âmbitos local e global, em busca da realização e de uma democracia realmente participativa.³⁰²

Como um dos elementos promotores de tal articulação, é essencial a compreensão dos direitos humanos como instrumento jurídico e político de mobilização social, o que se dá em grande medida por meio dos processos educativos formais e não formais e dos meios de comunicação. Segundo Oscar Vieira e Andrew Dupree:

Atualmente, tanto os sistemas de comunicação quanto os de educação não se focalizam na promoção de um discurso social ou na difusão de informações sobre direitos humanos. As organizações de direitos humanos precisam melhorar sua capacidade de fazer uso desses sistemas, pois eles existem para ampliar o alcance do diálogo social. Isso significa dar continuidade e aperfeiçoar as iniciativas educacionais que não apenas apresentem às pessoas a linguagem dos direitos humanos, mas também abram caminho para diálogos proativos com o alcance do diálogo social.³⁰³

³⁰⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena e DUPREE, Andrew Scott. Sociedade Civil e Direitos Humanos. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Coord.). **Direitos Humanos, Estado de Direito e Construção da Paz**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 144, 141-155.

³⁰¹ “los derechos humanos nunca corren mayor peligro que cuando su única garantía son las instituciones política y aquellos que desempeñan cargos en dichas instituciones”. MEAD, George Herbert *apud* PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 9ª ed. Madrid: Tecnos, 2005, p. 638.

³⁰² FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 36ª ed. ver. atual. São Paulo: Paz e Terra, 2014, p. 127.

³⁰³ VIEIRA, Oscar Vilhena e DUPREE, Andrew Scott. Sociedade Civil e Direitos Humanos, op. cit., p. 153, 141-155.

A educação deve viabilizar a promoção e a proteção dos direitos humanos, ao concebê-los como seus fins. Desse modo, torna-se um instrumental para o empoderamento dos indivíduos e grupos, fortalecendo o discurso dos direitos e deveres humanos e da participação democrática.

Corroborando a ideia, Antonio Enrique Pérez Luño, em consonância com o pensamento de Häberle, compreende que os direitos humanos e o constitucionalismo devem constituir-se como uma pauta educativa cardeal do Estado. Por essa via, propõe que seja desenvolvida a relação entre educação e direitos humanos, assim como a promoção da educação cívica:

Talvez se possa afirmar com verdade que os problemas centrais do constitucionalismo e das liberdades, em comparação com o que o resto se torna relativo, consistem em educação e cultura cívica. Educação e cultura cívica vêm a ser os germens desse peculiar zodíaco que conformam hoje o Estado de Direito e os direitos que os fundamentam. O eixo central dessas categorias jurídicas de política reside na força destas duas linhas de força que o suportam.

Só quando os direitos humanos estiverem inscritos na consciência cívica dos homens e dos povos atuarão como instâncias para a conduta que se pode recorrer. As normas, instituições e juízes são condições necessárias, mas não suficientes para o efetivo gozo das liberdades (tradução nossa).³⁰⁴

Relevante a concepção de Pérez Luño ao considerar que as normas jurídicas, as instituições e os juízes são condições necessárias à efetividade dos direitos humanos, porém não suficientes, atribuindo à educação uma estratégia significativa para o alcance desse resultado.

Assim também Ralph Wilde, ao afirmar que a promoção dos direitos humanos envolve a criação de dispositivos legais, mas não se limita a isso, e abarca a conscientização desses direitos pela via da cultura. Avança no tema ao referir que a tomada de consciência em torno dos direitos humanos deveria ser principalmente um objetivo legal:

A promoção dos direitos humanos não envolve apenas a criação de dispositivos legais no plano nacional e internacional. Os princípios que essas leis defendem deveriam tornar-se parte integrante das culturas e sociedades em geral. As pessoas deveriam ter consciência de seus direitos e a linguagem dos direitos deveria informar como eles têm relação um com o outro, com suas comunidades e com o seu país. Os redatores [da Declaração Universal dos Direitos Humanos] tiveram isso em mente quando afirmaram, no Preâmbulo, que “cada indivíduo e cada órgão da sociedade [...] se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e

³⁰⁴ “Tal vez pueda afirmarse con verdad que los problemas centrales del constitucionalismo y las libertades, en parangón con los cuales el resto se relativiza, consisten en la educación y la cultura cívica. Educación y cultura cívica vienen a ser los géminis de ese peculiar zodiaco que conforman hoy el Estado de Derecho y los derechos que lo fundamentan. La clave de bóveda de estas categorías jurídico-políticas estriba en la solidez de esas dos líneas de fuerza que la sustentan. (...) Sólo cuando los derechos humanos se hallan inscritos en la conciencia cívica de los hombres y de los pueblos actúan como instancias para la conducta a las que se puede recurrir. Las normas, las instituciones y los jueces son condiciones necesarias, pero no suficientes, para el efectivo disfrute de las libertades.”. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 9ª ed. Madrid: Tecnos, 2005, p. 638-639.

liberdades”. Isso, por sua vez, deveria levar as nações e outros atores que desempenham papel decisivo nas vidas dos indivíduos a avaliar os limites desse papel em termos dos princípios dos direitos humanos. Portanto, é importante que o processo de conscientização seja visto mais como um objetivo em si do que como um resultado da aplicação da lei dos direitos humanos.³⁰⁵

Ao tratar da educação como instrumento promotor dos direitos humanos, é importante também retomar a ideia, já apontada por Häberle, de que tal proposta afasta-se de qualquer projeto de educação totalitário.

A educação em direitos humanos caminha em consonância à proposta democrática, a qual se distingue da formação baseada na submissão à pátria, no nacionalismo xenofóbico, entre outros elementos. Nas palavras de Maria Victoria Benevides:

É preciso deixar claro que aqui identificamos especificamente a educação para a cidadania democrática. Essa ressalva parece óbvia, mas ela se justifica quando lembramos que a formação de cidadãos sempre foi preocupação de regimes totalitários, no sentido da mobilização e da inculcação de valores de submissão à pátria e ao culto à personalidade, de exaltação das ações militares e do nacionalismo xenófobo, da discriminação dos considerados “diferentes ou inferiores”, da padronização absoluta de opinião, religião, comportamento etc. Os trágicos exemplos do nazismo, do stalinismo e dos fascismos deste século são eloquentes; seus governantes investiram eficientemente na educação de cidadãos comprometidos com valores radicalmente contrários à democracia.³⁰⁶

A difusão dos direitos humanos por meio da educação, assim como pelos meios de comunicação, corrobora o projeto de sociedade aberta dos intérpretes constitucionais pretendido por Häberle. A ideia cardeal é a de que os direitos humanos não devem constituir-se como um “corpo de conhecimentos fechado. Precisamos divulgá-los, utilizando os sistemas de educação e comunicação existentes, meios pelos quais são obtidos mecanismos de progressivo *feedback* e de diálogo permanente”.³⁰⁷

O discurso dos direitos humanos deve ser prático, responsável e acessível a várias perspectivas, a fim de que seja possível engajar a parcela da sociedade desprezada e invisível, enquanto proponentes das mudanças que considerem necessárias à justiça.³⁰⁸

(...) É preciso que os cidadãos se capacitem juridicamente, porque o direito, apesar de ser um bem que está na sabedoria do povo, é manejado e apresentado pelas profissões

³⁰⁵ WILDE, Ralph. Uma análise da declaração Universal dos Direitos Humanos. POOLER, Hilary (org.) et al.; **Direitos Humanos**: referências essenciais. Traduzido por Fabio Larsson. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Núcleo de estudos da violência, 2007, p. 98.

³⁰⁶ BENEVIDES, Maria Victoria. Democracia de iguais, mas diferentes. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/mariavictoria/mariavictoria_democraciainiguais.html>. Acesso em: 26 set. 2014. Texto originariamente publicado em: BORBA, Angela, FARIA, Nalu e GODINHO, Tatau (org.). **Mulher e política** – Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

³⁰⁷ VIEIRA, Oscar Vilhena e DUPREE, Andrew Scott. Sociedade Civil e Direitos Humanos. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Coord.). **Direitos Humanos, Estado de Direito e Construção da Paz**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 154, 141-155.

³⁰⁸ Ibid., p. 144.

jurídicas através do controle de uma linguagem técnica ininteligível para o cidadão comum. Com a capacitação jurídica, o direito converte-se de um instrumento hegemônico de alienação das partes e despolitização dos conflitos numa ferramenta contra-hegemônica apropriada de baixo para cima como estratégia de luta.³⁰⁹

Diante desses concisos apontamentos sobre o encadeamento entre direitos humanos, cidadania e educação, conclui-se que a efetivação dos direitos humanos é um processo que envolve a positivação de direitos nas ordens jurídicas nacionais e internacionais; requer também a atuação da sociedade civil nas estruturas de poder do Estado e dos organismos internacionais. Além disso, a condição de uma “cidadania internacional” perpassa por um processo de formação educacional em que a educação em direitos humanos torna-se central, seja pela via formal, seja pela via não formal.

4.2 Breves Considerações sobre o Contexto, o Conceito e os Objetivos Gerais da Educação em Direitos Humanos

Para traçar os delineamentos centrais da educação em direitos humanos, cabe esclarecer o contexto em que esse viés da educação surgiu. Na América Latina, trata-se de prática que remonta ao final dos anos 1960, na forma de uma educação nascida de experiências políticas de combate às violações de direitos havidas no período da ditadura.³¹⁰

A prática educacional pautava-se pela luta contra a tortura e a perseguição política, os trabalhos de base de divulgação de direitos, a formação para a luta contra o autoritarismo e o debate democrático junto às camadas populares e setores da sociedade civil organizada.³¹¹

A transição para a “educação em direitos humanos” propriamente dita inicia-se durante a década de 1980, tendo contribuído para isso a ação do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), sediado em Costa Rica, que protagonizou a inserção do conteúdo dos direitos humanos na seara da educação formal e não formal.³¹²

Em 1999, diversos pesquisadores, sob a coordenação do chileno Abraham Magendzo, contando com a participação de vários Estados, inclusive o Brasil, iniciaram a movimentação para a promoção de ações articuladas na seara da educação em direitos humanos. Nesse ano,

³⁰⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2011, p. 69.

³¹⁰ FISCHMANN, Roseli. Direitos Humanos e Educação. In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.). **Sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 216.

³¹¹ Ibid., p. 216.

³¹² LINS JÚNIOR, George Sarmento. Os desafios da Educação em Direitos Humanos e a reconstrução da Cidadania brasileira. Disponível em: <<http://www.georgesarmento.com.br/?p=595>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

foram estabelecidas diretrizes para as atividades educativas a serem implementadas no campo da EDH.³¹³

Assim como em outros países, o surgimento da educação em direitos humanos no Brasil foi marcado pelo “contexto das lutas sociais e populares como estratégia de resistência cultural às violações aos direitos humanos e como fundamento para o processo emancipador de conquista e criação de direitos”.³¹⁴ A construção de uma cultura em direitos humanos revelou-se por meio de um modelo educacional que, no dizer de George Sarmiento,

[está] voltado para a formação de cidadãos ativos, aptos a defender os interesses individuais e coletivos, posicionar-se politicamente diante dos desafios e manusearem os instrumentos de democracia participativa. Cidadãos que se reconheçam como sujeitos de direito e se disponham a lutar por eles, elevando a sua voz, em defesa da liberdade, igualdade, solidariedade e democracia.³¹⁵

Retomando o vínculo entre a educação popular, desenvolvida entre as décadas de 1970 e 1980, e a educação em direitos humanos, construída entre 1980 e 1990, verifica-se que ambas possuem elementos em comum. Preocupam-se com a “libertação” das camadas historicamente oprimidas e têm como proposta educativa uma concepção participativa e transformadora, tal como ensina *A Pedagogia do Oprimido* de Paulo Freire.³¹⁶

Para uma proposta educativa libertadora, o autor traz como um ensinamento corrente a responsabilidade dos sujeitos dentro do mundo. Trata de esclarecer que, apesar dos condicionamentos genéticos, culturais e sociais a que todos os indivíduos estão submetidos, não equivalem a um determinismo fatalista. Assim, aduz que “a história é tempo de possibilidade e não de determinismo, que o futuro é problemático e não inexorável”.³¹⁷ Em outra obra de destaque, *Pedagogia da libertação*, o autor afirma:

O que importa, realmente, ao ajudar-se o homem é ajudá-lo a ajudar-se. (E aos povos também.) E fazê-lo agente de sua própria recuperação. É, repitamos, pô-lo numa postura conscientemente crítica diante de seus problemas. O assistencialismo, ao contrário, é uma forma de ação que rouba ao homem condições à consecução de uma das necessidades fundamentais de sua alma – a responsabilidade.³¹⁸

(...) Ora, a democracia e a educação democrática se fundam ambas, precisamente, na crença no homem. Na crença em que ele não só pode, mas deve discutir seus

³¹³ LINS JÚNIOR, George Sarmiento. Os desafios da Educação em Direitos Humanos e a reconstrução da Cidadania brasileira. Disponível em: <<http://www.georgesarmiento.com.br/?p=595>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

³¹⁴ ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Introdução. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. **Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Universitária, 2007, p. 15-25, p. 19.

³¹⁵ LINS JÚNIOR, George Sarmiento. Os desafios da Educação em Direitos Humanos e a reconstrução da Cidadania brasileira. Disponível em: <<http://www.georgesarmiento.com.br/?p=595>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

³¹⁶ TOSI, Giuseppe. A universidade e a educação em direitos humanos. Disponível em: <dhnet.org.br/direitos/militantes/tosi/tosi_univ_educ_dh.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2015.

³¹⁷ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2000, p. 51.

³¹⁸ FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 36ª ed. ver. atual. São Paulo: Paz e Terra, 2014, p. 79.

problemas. Os problemas de seu país. Do seu continente. Do mundo. Os problemas do seu trabalho. Os problemas da própria democracia.
A educação de um ato de amor é, por isso, um ato de coragem. Não se pode temer o debate. A análise da realidade. Não se pode fugir à discussão criadora, sob pena de ser uma farsa.³¹⁹

Eduardo Bittar, por sua vez, em sintonia com os ensinamentos de Paulo Freire, ratifica o papel da educação nas seguintes palavras:

(...) A educação, portanto, deixa de ter um sentido “apaziguador”, um sentido “doutrinador” ou “domesticador”. O papel da educação é libertário, já se disse, e não negador, castrante, coisificador, limitador, constritor, amordaçador, ritualizador e, finalmente, abortivo. A educação, em verdade, na leitura que aqui se faz, só serve enquanto é capaz de ser produtiva, ou seja, é capaz de fazer sentido na construção da cidadania ativa.³²⁰

De modo semelhante às ideias propagadas pela educação popular, vide a concepção de Abraham Mangenzó de educação em direitos humanos:

A prática educativa que se baseia no reconhecimento, defesa, respeito e promoção dos direitos humanos e que tem como objeto desenvolver nos indivíduos e nos povos as suas máximas capacidades como sujeitos de direitos, assegurando-lhes as ferramentas necessárias para fazê-los efetivos. Trata-se de uma formação que reconhece as dimensões históricas, políticas, e sociais, da educação e que se baseia nos valores, princípios, mecanismos e instituições relativos aos direitos humanos em sua relação de interdependência e indivisibilidade com a democracia e com o desenvolvimento da paz. Neste marco, educar em direitos humanos na América Latina significa educar para o exercício dos direitos, e em muitas ocasiões isso implica: a partir da visão dos oprimidos, dos que nunca aprenderam a escrever, mas que foram “alfabetizados em direitos humanos” por terem vivenciado em sua própria pele a violação de seus direitos e terem tomado consciência desta prática educativa para lutar contra a impunidade e por um estado de direito.³²¹

Nessa via, a educação popular dialoga com a educação em direitos humanos, pois não foram afastados da ação educativa os temas relacionados às condições de vida das classes populares. Giuseppe Tosi esclarece que ocorrem distinções à medida que a EDH adentra em espaços antes “proibidos”, como as academias de polícia e as prisões, e propaga uma linguagem

³¹⁹ FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 36ª ed. ver. atual. São Paulo: Paz e Terra, 2014, p. 127.

³²⁰ BITTAR, Eduardo C. B. **Ética, Educação, Cidadania e Direitos Humanos**: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social. São Paulo: Manole, 2004, p. 80.

³²¹ “la práctica educativa que se funda en el reconocimiento, la defensa, respeto y la promoción de los derechos humanos y que tiene por objeto desarrollar en los individuos y los pueblos sus máximas capacidades como sujetos de derechos y brindarles las herramientas y elementos para hacerlos efectivos. Se trata de una formación que reconoce las dimensiones históricas, políticas y sociales de la educación y que se basa en valores, principios, mecanismos e instituciones relativos a los derechos humanos en su integralidad y en su relación de interdependencia e indivisibilidad con la democracia, el desarrollo y la paz (...) En este marco, educar en derechos humanos en América Latina significa educar para el ejercicio de los derechos y en muchas ocasiones esto implica a partir de la visión de los oprimidos, de los que nunca aprendieron a escribir, pero que fueron “alfabetizados en derechos humanos” por haber vivido en carne propia la violación de sus derechos y haber tomado conciencia de esta práctica educativa para luchar contra la impunidad y por un estado de derecho.” MAGENDZO, Abraham. **Educación en derechos humanos** – un desafío para los docentes de hoy. Santiago: LOM Ediciones, 2006, p. 23.

e conceitualidade mais amplas que a educação popular, porque aborda temáticas relativas ao meio ambiente, aos direitos dos homossexuais e das profissionais do sexo.³²² Além dessas, são citadas questões atreladas ao assédio moral, pedofilia, homofobia, trabalho infantil, violência doméstica, pobreza e desigualdade social.³²³

Para tratar de uma definição conceitual da educação em direitos humanos, é importante considerar que não há uma unidade de sentidos compartilhados pelos variados setores que lidam com o tema, o que implica a impossibilidade de expor um conceito uníssono.

Faz-se importante trazer à tona os estudos de Nancy Flowers, que revelou a existência de pelo menos três padrões conceituais da EDH. A autora é membro do Centro de Recursos em Educação para os Direitos Humanos da Universidade do Minnesota e aborda questões cardeais sobre os direitos humanos.

Segundo Flowers, a maioria das definições pode ser agrupada em torno de três correntes, não necessariamente excludentes, mas substancialmente diferentes quanto a seus objetivos e princípios: 1. Órgãos governamentais, incluindo-se organizações intergovernamentais, agência das Nações Unidas e conferências patrocinadas pela ONU; 2. Organizações Não Governamentais (ONGs); 3. Acadêmicos e pensadores da educação.³²⁴

As definições governamentais são caracterizadas por seu enfoque em metas e resultados, notadamente aqueles atrelados à manutenção da ordem, à preservação do Estado e ao estabelecimento da paz; enfim, ao “bem-estar social”. Nos diplomas normativos, recorrentemente encontram-se as palavras paz, democracia, desenvolvimento, tolerância e justiça social.³²⁵

Avaliando os documentos legais, Nancy Flowers identifica que se atribui uma especial relevância aos “direitos”. Isso ocorre em razão de a maioria dos envolvidos na confecção desses documentos serem diplomatas e juristas, para quem, segundo a autora, a educação é algo auxiliar e a educação popular algo totalmente desconhecido.³²⁶

Além disso, as definições governamentais situam os governos como os principais responsáveis pelo correto desenvolvimento da educação em direitos humanos. Essa estratégia implica: a) o controle da forma como o ensino, a educação e a publicação dos materiais são

³²² TOSI, Giuseppe. A universidade e a educação em direitos humanos. Disponível em: <dhnet.org.br/direitos/militantes/tosi/tosi_univ_educ_dh.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2015.

³²³ LINS JÚNIOR, George Sarmento. Os desafios da Educação em Direitos Humanos e a reconstrução da Cidadania brasileira. Disponível em: <http://www.georgesarmento.com.br/?p=595>. Acesso em: 30 ago. 2013.

³²⁴ FLOWERS, Nancy. How to define humans rights education? A complex answer to a simple question. In: GEORGI, Viola B. e SEBERICH, Michael. **Internacional perspectives in Human Rights Education**. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, p. 105-127, 2004, p. 106-107.

³²⁵ Ibid., p. 107-108.

³²⁶ Ibid., p. 107.

conduzidos; b) o modo como deve ocorrer a interpretação dos “direitos e liberdades”; e c) a manipulação do resultado dessa educação para seus próprios fins.³²⁷

Já no que tange aos sentidos da EDH propagados pelas organizações não governamentais, verifica-se que, assim como os conceitos governamentais, aquelas também são fortemente pautadas por resultados, contudo, direcionados a outro enfoque. Os esforços dos governos na seara da EDH tendem a ser conservadores, enquanto os das ONGs são transformadores, direcionando a prática a uma mudança social, retratada em ações como: limitar o poder do Estado, proteger as pessoas do poder estatal e, em alguns casos, auxiliar a tomada do poder estatal.³²⁸

As acepções formuladas pelas ONGs enfatizam o potencial da educação em direitos humanos para instrumentalizar a proteção dos grupos vulneráveis e desafiar seus opressores. São comuns em suas definições palavras como poder, empoderamento, conflito, proteção, opressor e oprimido, vítimas e violações.³²⁹

Há o direcionamento dos sujeitos a conhecer um conjunto de direitos e a articularem-se politicamente. Sob essa ótica, a educação em direitos humanos foca na análise e no combate das condições que mantêm a pobreza, a desigualdade de oportunidades e de poder na sociedade, à semelhança dos preceitos difundidos pela pedagogia de Paulo Freire.³³⁰

Por essa via, o sujeito de direito é compreendido enquanto ator cardeal do processo político-educativo, e sua instrução visa combater as desigualdades enraizadas ao longo dos anos. O papel exclusivo do Estado na ação educacional é questionado; fortalece-se a ação da sociedade civil. No mínimo, há uma colaboração entre sociedade e Estado, mas nunca um domínio ilimitado deste sobre aquela.

Numa passagem especialmente interessante, Nancy Flowes explicita a importância dos atores não estatais e dos direitos humanos no contexto da globalização e da articulação supranacional:

ONGs estão muitas vezes à frente de governos em reconhecer a importância crescente de atores não estatais, resultando em novos modelos de poder, bem como a resposta para a erosão da soberania do Estado em um mundo cada vez mais globalizado. Além disso, eles valorizam os direitos humanos como a única consideração que sempre triunfa sobre a soberania nacional. Assim, para muitas ONGs o objetivo da educação em direitos é a mudança social, não para influenciar os governos, mas cada vez

³²⁷ Ibid., p. 109.

³²⁸ FLOWERS, Nancy. How to define humans rights education? A complex answer to a simple question. In: GEORGI, Viola B. e SEBERICH, Michael. **Internacional perspectives in Human Rights Education**. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, pp. 105-127, 2004, p. 110.

³²⁹ Ibid., p. 110.

³³⁰ Ibid., p. 111.

mais para influenciar outras fontes de poder, tais como empresas transnacionais e os atores não estatais.³³¹

Noutro giro, ao tratar da visão dos acadêmicos e pensadores da educação, a autora assevera que o enfoque destina-se à propagação dos valores veiculados pelos direitos humanos, afastando-se da busca por resultados, consoante apregoado pelos órgãos governamentais e pelas ONGs. A atenção destinada aos valores espalha-se para a metodologia e conteúdos concebidos, tornado a educação em direitos humanos uma espécie de quadro ético de aplicação universal. Tanto é assim que são frequentemente encontradas nos documentos as palavras normas, princípios, padrão, valores e escolhas morais.³³²

Uma questão relevante vinculada à definição da educação em direitos humanos para aqueles profissionais que lidam com a educação formal está na dificuldade de situá-la dentro de outras formas de educação já estabelecidas nos currículos escolares; é o caso da educação para a cidadania, da educação para a paz e da educação do caráter. Nesse cenário, Nancy Flowes revela que a maioria dos profissionais posiciona a EDH como uma categoria distinta, mas essencial para as demais formas de educação. A autora afirma que a EDH poderá unir e comportar as demais formas de educação tradicionalmente implantadas.³³³

No vasto campo de definições, a exposição dos objetivos gerais da educação em direitos humanos implica a escolha de uma das concepções conceituais acima veiculadas. Nessa esteira, consideram-se como parâmetros as acepções retratadas pelas organizações não governamentais.

Isso porque em muito se assemelha ao caráter emancipatório propagado originalmente pela educação em direitos humanos. Entre os conceitos apresentados, é aquele que posiciona o sujeito como um agente de mudanças no cenário estatal, algo especialmente relevante quando se objetiva reverter e impedir novos quadros de violações históricas de direitos, limitar o arbítrio estatal e articular uma maior participação dos atores não estatais nas estruturas políticas do Estado.

Os objetivos gerais constituem quatro metas que devem ser afirmadas na seara da EDH: construir a visão integrada dos direitos humanos; consolidar a educação para o “nunca mais”; implementar processos educativos direcionados à formação de sujeitos de direito e atores

³³¹ “NGOs are often ahead of governments in recognizing the growing importance of nonstate actors and resulting new models of power, as well as responding to the erosion of state sovereignty in an increasingly globalized world. Furthermore, they value human rights as the only consideration that ever trumps national sovereignty. Thus, for many NGOs, the goal of rights education is social change, not only through influencing governments but increasingly to influence other sources of power such as transnational business and nonstate actors.” Ibid., p. 113.

³³² FLOWERS, Nancy. How to define humans rights education? A complex answer to a simple question. In: GEORGI, Viola B. e SEBERICH, Michael. **Internacional perspectives in Human Rights Education**. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, pp. 105-127, 2004, p. 114-115.

³³³ Ibid., p. 117-118.

sociais; e promover o empoderamento individual e coletivo, especialmente dos grupos historicamente marginalizados. Tais objetivos foram concebidos ao longo de discussões de especialistas e pesquisadores do IIDH, no final dos anos 1990.³³⁴

A visão integrada dos direitos humanos está associada à conexão entre os direitos humanos em sua globalidade. Assim, os direitos individuais, políticos e civis, os direitos econômicos, sociais e culturais, e ainda os relacionados ao meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural, à bioética e à cibernética estão todos interconectados, cabendo à educação em direitos humanos explicitar a ligação entre eles. Consoante esclarece Abraham Magendzo, “a mensagem educativa é que a violação de um direito desemboca na violação de outros direitos; a promoção em uma esfera de direitos promove e apoia outras esferas de direitos” (tradução nossa).³³⁵

A educação para o “nunca mais” exige que se mantenham vivas na memória dos cidadãos as violações dos direitos humanos cometidas nos períodos ditatoriais, a fim de que atos semelhantes possam ser identificados e combatidos. Essa prática envolve a transmissão às novas gerações da “ética da atenção”, com o fito de que, a partir da memória histórica, não sejam novamente cometidas as atrocidades do passado. George Sarmento exemplifica claramente a prática da educação para o “nunca mais”, por meio das seguintes palavras:

O processo educacional também deve estar comprometido com a memória: o educar para o “nunca mais”. Sob essa perspectiva teórica, os educadores devem insistir na memória de fatos históricos que implicaram violações aos direitos humanos e na negação da democracia, a exemplo dos regimes de exceção, da repressão política, das mortes e desaparecimento de opositores. A estratégia consiste em transmitir às novas gerações a “ética da atenção”, que permite repudiar os atos cotidianos que reproduzam as crueldades do passado. A prática do “nunca mais” estabelece o compromisso com a luta contra a impunidade, a censura, a tortura, o medo e a negação das liberdades fundamentais.³³⁶

A formação dos sujeitos de direitos e de atores sociais, segundo Abraham Magendzo, é a tarefa central da educação em direitos humanos. Sua visão contempla cinco dimensões a serem desenvolvidas nesse processo de formação.

A primeira delas afirma que o sujeito de direitos deve compreender os corpos normativos referentes aos direitos fundamentais, nos âmbitos internacional e nacional. Neste caso, o sujeito de direitos aproxima-se do conhecimento das normas constitucionais, em seus

³³⁴ CANDAU, Vera Maria. **Educação em direitos humanos: principais desafios**. Rio de Janeiro: 2005. (Mimeo)

³³⁵ “El mensaje educativo es que la violación de un Derecho desemboca en la violación de otros derechos, la promoción en una esfera de Derecho promueve y apoya los de otra esfera de derechos.” (grifos no original). MAGENDZO, Abraham. **Educación en derechos humanos** – un desafío para los docentes de hoy. Santiago: LOM Ediciones, 2006, p. 30.

³³⁶ LINS JÚNIOR, George Sarmento. Os desafios da Educação em Direitos Humanos e a reconstrução da Cidadania brasileira. Disponível em: <<http://www.georgesarmento.com.br/?p=595>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

princípios e valores. Essa dimensão comporta o domínio dos mecanismos de acionamento das instituições nacionais e internacionais responsáveis pela proteção dos direitos humanos em caso de violação.³³⁷

A segunda dimensão é o empoderamento por meio do desenvolvimento de competências linguísticas que estão vinculadas ao domínio de conversações, afirmando nos discursos escolhas com autonomia, liberdade e responsabilidade.³³⁸

A terceira preza pela capacidade de atuar sobre o mundo a partir da defesa e exigência do cumprimento de seus direitos e dos direitos dos demais. Tal prática envolve o domínio de argumentos fundamentados, raciocínio crítico-reflexivo e uma postura pautada pelo uso da palavra como instrumento de convencimento (ao invés do uso da força).³³⁹

A quarta dimensão trata do reconhecimento de si e dos outros como sujeitos autônomos. Isso se relaciona à atitude de fazer uso de sua liberdade, de reivindicar o ideal de igualdade, à luz do reconhecimento da diversidade, e valorizar a solidariedade por meio de uma atitude de respeito mútuo aos demais sujeitos.³⁴⁰

Por fim, a quinta dimensão traz a responsabilidade do sujeito de direitos enquanto pessoa vigilante aos “outros”. Significa acolher o outro em suas vivências, valores, vicissitudes, histórias, conformando uma postura não egoísta, mas solidária, em relação às penas e sofrimentos dos demais sujeitos.³⁴¹

Sobre o quarto objetivo geral da educação em direitos humanos – a promoção do empoderamento individual e coletivo –, trata-se de uma prática que tem por público-alvo os grupos e/ou pessoas historicamente vulneráveis e que se encontram marginalizados ou silenciados na vida cotidiana e nos processos sociais, políticos, econômicos e culturais. Define-se a partir de dois âmbitos: o pessoal e o coletivo.³⁴²

No campo pessoal relaciona-se à potencialização do próprio sujeito, abarcando aspectos cognitivos e criativos de autoconceito e confiança nas próprias possibilidades, assim como os relacionados à autoestima. Na esfera social concerne à criação e ao desenvolvimento de mecanismos de participação e organização das pessoas e grupos.³⁴³

³³⁷ MAGENDZO, Abraham, op. cit., p. 32.

³³⁸ MAGENDZO, Abraham. **Educación en derechos humanos** – un desafío para los docentes de hoy. Santiago: LOM Ediciones, 2006, p. 32.

³³⁹ Ibid., p. 33.

³⁴⁰ Ibid., p. 33.

³⁴¹ Ibid., p. 33-34.

³⁴² CANDAU, Vera Maria Ferrão e SACAVINO, Susana Beatriz. Educação em direitos humanos e formação de educadores. **Educação**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 59-66, jan./abr. 2013, p. 62.

³⁴³ Ibid., p. 62.

Por fim, vale lembrar que o presente trabalho lida com os documentos internacionais e nacionais sobre a educação em direitos humanos, a fim de por meio deles traçar os delineamentos dessa política.

Em tais diplomas prepondera a perspectiva conceitual das definições governamentais. Todavia, identificam-se, especialmente no caso dos documentos nacionais, elementos atrelados também às conceituações das ONGs, o que se considera um avanço, ainda que se esteja a analisar apenas o nível teórico.

A seguir, citam-se alguns dos objetivos gerais previstos no Plano Nacional de EDH que refletem os elementos presentes nas definições governamentais:

São objetivos gerais do PNEDH:

- a) destacar o papel estratégico da educação em direitos humanos para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito;
- b) enfatizar o papel dos direitos humanos na construção de uma sociedade justa, equitativa e democrática;
- c) encorajar o desenvolvimento de ações de educação em direitos humanos pelo poder público e a sociedade civil por meio de ações conjuntas;
- d) contribuir para a efetivação dos compromissos internacionais e nacionais com a educação em direitos humanos;
- e) estimular a cooperação nacional e internacional na implementação de ações de educação em direitos humanos;³⁴⁴

Quanto aos aspectos vinculados às definições das ONGs, menciona-se a Resolução nº 1/2010 do Conselho Nacional de Educação. Esta prevê como finalidade da EDH a promoção da educação para a mudança e transformação social (art. 3º, *caput*), situando-a como um processo orientador da formação de sujeitos de direitos (art. 4º, *caput*) e promotor de práticas individuais e coletivas de reparação das diferentes formas de violação dos direitos humanos (art. 4º, V).

4.2 A Educação em Direitos Humanos no Contexto Internacional

No âmbito da normativa internacional, a relação entre educação e educação em direitos humanos pode ser extraída dos seguintes diplomas: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)³⁴⁵, o Pacto Internacional de Proteção aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)³⁴⁶ e a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993).

³⁴⁴ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

³⁴⁵ O Brasil assinou a Declaração na mesma data de sua proclamação, 10 de dezembro de 1948.

³⁴⁶ Esse Pacto foi aprovado pelo Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12/12/91 e promulgado pelo Decreto Presidencial nº 591, de 6/7/92.

Na DUDH, desde o seu Preâmbulo, há o destaque à educação como meio de desenvolver o respeito aos direitos humanos. O art. XXVI traz a referência a esse direito, nos seguintes termos:

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. *A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.*
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.³⁴⁷ (grifo nosso)

Apesar de a DUDH não conferir a seus subscritores nenhum caráter vinculante, pois não se consubstancia em tratado, sua relevância é constatada pelos valores ali aglutinados.³⁴⁸ Já nesse documento restou consignada a associação entre educação e o pleno desenvolvimento da pessoa, bem como entre a educação e o fortalecimento dos direitos humanos.

Aprimorando a responsabilidade dos Estados quanto à promoção de tais direitos, em 1966 ocorreu a edição do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Sobre o direito à educação e sua relação com os direitos humanos, destacam-se algumas notas referenciais dispostas no PIDESC.

Em seu inciso I, art. 13, o Pacto reconhece a universalidade do direito à educação, quando afirma: “os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação”.³⁴⁹

Esclarecendo a finalidade pela qual deve pautar-se o processo educativo, o PIDESC, em seu inciso I, art. 13, estabelece: “(...) a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais” (grifos nossos).

³⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 19 de agosto de 2013.

³⁴⁸ GARCIA, Emerson. O direito à Educação e suas perspectivas de efetividade. In: MELLO, Cláudio Ari (Coord.). Os Desafios dos Direitos Sociais. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, nº 56, p. 161-200, set./dez., 2005, p. 169.

³⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional de Proteção aos Direitos Econômicos e Culturais. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 19 de agosto de 2013.

No mesmo inciso encontra-se a previsão de que “a educação deve habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil numa sociedade livre (...)” (grifo nosso). Trata-se aqui da conexão estabelecida entre a educação e o direito ao trabalho.

Em 1993, durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, ratificou-se o respeito aos direitos humanos como uma das finalidades precípua da educação. Houve também o apelo aos Estados para incluírem em seus programas de educação os direitos humanos e tornou-se explícita a necessidade da educação em matéria de direitos humanos:

33. (...) A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realça a importância de *incluir a questão dos direitos humanos nos programas de educação e apela aos Estados para o fazerem*. A educação deverá promover a compreensão, a tolerância, a paz e as relações amistosas entre as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, e encorajar o desenvolvimento de atividades das Nações Unidas na prossecução destes objetivos. Assim, a *educação em matéria de direitos humanos* e a divulgação de informação adequada, tanto teórica como prática, desempenham um papel importante na promoção e no respeito dos direitos humanos em relação a todos os indivíduos, sem distinção de qualquer tipo, nomeadamente de raça, sexo, língua ou religião, devendo isto ser incluído nas políticas educacionais, quer a nível nacional, quer internacional. (...).³⁵⁰ (grifos nossos)

Após a Conferência de Viena, ainda na década de 90, a educação em direitos humanos ganhou maior projeção com a *Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos* (1995-2004).³⁵¹

Na primeira parte do documento, a ONU elabora o Plano de Ação para a Década, fazendo constar as bases normativas da educação em direitos humanos, seus princípios orientadores, objetivos, principais atores, grupos-alvo, estrutura de coordenação e implementação, o programa de implementação e sua avaliação.

Na segunda parte, estabelece diretrizes para os Planos de Ações Nacionais para a educação em direitos humanos, onde disciplina os princípios reguladores de um plano de ação nacional e as medidas para a criação do documento. Entre essas consta o estabelecimento de comitês nacionais, compostos por membros do governo, da Unesco, pesquisadores, membros do parlamento, representantes do sistema de Justiça, representantes da sociedade civil, entre outros.

³⁵⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Áustria, 14-25 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declaração%20e%20Programa%20de%20Acção%20adoptado%20pela%20Conferência%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 22 de agosto de 2013.

³⁵¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos (1995-2004). Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/serie_decada_1_b.pdf>. Acesso em: 25 de agosto de 2013.

No intuito de efetivar medidas cada vez mais concretas em todos os setores da EDH, as Nações Unidas publicaram, em 10 de dezembro de 2004, a Resolução nº 59/113-A da Assembleia Geral da ONU, por meio da qual é proclamado o *Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos* (PMEDH).

O Programa teve início em 1º de janeiro de 2005, com data final para 2014; estruturou-se em duas fases sucessivas, a primeira de 2005-2009, e a segunda de 2010-2014. Na oportunidade da divulgação dessa resolução, a ONU tornou pública a proposta do Projeto para o Plano de Ação da primeira fase do Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos, convidando os países membros a inserirem suas observações, após o que se daria a aprovação.

Em 14 de julho de 2005, a ONU publicou a Resolução nº 59/113-B da Assembleia Geral, aprovando o projeto revisado do Plano de Ação da *Primeira Fase (2005-2009)* do PMEDH, o qual teve a aprovação unânime de todos os membros das Nações Unidas. A primeira etapa do programa concentrou esforços no ensino primário e secundário.³⁵²

Já a *Segunda Fase (2010-2014)* do PMEDH envolve instituições de ensino superior e aqueles que possuem responsabilidade pelo respeito, proteção e cumprimento dos direitos de outros, englobando desde servidores públicos e forças de segurança até mulheres e homens do serviço militar.³⁵³

Em ambos os Planos de Ação, a ONU fez constar os objetivos do Programa Mundial, os princípios reitores das atividades de educação em direitos humanos, os objetivos do Plano de Ação, a implementação estratégica em âmbito nacional, as disposições sobre cooperação e apoio internacional, bem como a coordenação, execução e avaliação do Plano.

Ademais, recentemente, a Organização aprovou em Assembleia Geral a *Declaração das Nações Unidas sobre a Educação e Formação em Direitos Humanos*, por meio da Resolução A/66/137/2011.³⁵⁴

Em seu bojo, a declaração ratifica o liame entre o direito à educação e a educação em direitos humanos, delimita a abordagem cabível na educação e formação em direitos humanos, atribui aos Estados e autoridades governamentais a responsabilidade pela promoção da educação e formação em direitos humanos por meio de programas e planos de ação etc.

³⁵² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos (2005-2007). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147853por.pdf>>. Acesso em: 25 de agosto de 2013.

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre a Educação e Formação em Direitos Humanos, publicada em 16 de fevereiro de 2011, por meio da Resolução A/66/137/2011. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/137&referer=/english/&Lang=S>. Acesso em: 25 de agosto de 2012.

Neste último ponto, vale a menção do art. 7º, item 3, e do art. 8º, item 1, respectivamente:

Art. 7º – 3. Os Estados devem adotar medidas individualmente e com a assistência e a cooperação internacionais, para garantir, até o máximo dos recursos de que disponham, a aplicação progressiva na educação e na formação em matéria de direitos humanos através dos meios adequados, em particular a adoção de políticas e medidas legislativas e administrativas (tradução nossa).³⁵⁵

Art. 8º – 1. Os Estados devem desenvolver ou promover a formulação, em nível adequado, de estratégias e políticas, de programas e planos de ação para implantar a educação e formação em matéria de direitos humanos, por exemplo, integrando-as nos planos de estudos das escolas e nos programas de formação. A esse respeito, devem ter em conta o Programa Mundial para a educação em direitos humanos e as necessidades e prioridades nacionais e locais específicas (tradução nossa).³⁵⁶

Tais documentos internacionais, como antes já asseverado (vide subtópico 4.2.1), refletem o que Patrícia Massa-Arzabe opinou sobre a possibilidade de haver políticas públicas em níveis internacionais, como programas de ação que extrapolam o território nacional.³⁵⁷ É nesse sentido que se acredita caminhar a educação em direitos humanos, no mundo contemporâneo.

4.3 Direito à Educação como Base para a Educação em Direitos Humanos a partir das Relações entre a Constituição de 1988 e o PIDESC

Diante do liame entre o direito à educação e a educação em direitos humanos, necessária se faz uma análise dos contornos gerais daquele direito na Constituição do Brasil, à luz do disciplinamento internacional constante no PIDESC. A escolha preferencial pelo PIDESC deve-se ao fato de ter sido esse o diploma que mais influenciou o teor do texto constitucional de 1988, quanto ao direito à educação.

³⁵⁵ “Art. 7º – 3. Los Estados deben adoptar medidas, individualmente y con la asistencia y la cooperación internacionales, para garantizar, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, la aplicación progresiva de la educación y la formación en materia de derechos humanos a través de los medios adecuados, en particular la adopción de políticas y medidas legislativas y administrativas.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre a Educação e Formação em Direitos Humanos, publicada em 16 de fevereiro de 2011, por meio da Resolução A/66/137/2011. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/137&referer=/english/&Lang=S>. Acesso em: 25 de agosto de 2012.

³⁵⁶ “Art. 8º. – 1. Los Estados deben formular o promover la formulación, al nivel adecuado, de estrategias y políticas y, según corresponda, de programas y planes de acción, para impartir educación y formación en materia de derechos humanos, por ejemplo integrándolas en los planes de estudios de las escuelas y en los programas de formación. A ese respecto, deben tener en cuenta el Programa Mundial para la educación en derechos humanos y las necesidades y prioridades nacionales y locales específicas.” Ibid.

³⁵⁷ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 51-74, p. 67.

Sua primeira grande contribuição foi a previsão de tal direito como “fundamental”. Do mesmo modo como no Pacto, a Carta Magna, em seu art. 6º,³⁵⁸ traz expressa referência de que o direito à educação, juntamente com outros, é um direito fundamental social.

Repise-se que a importância dessa configuração compreende a maior possibilidade de seus titulares reivindicarem-no perante o Estado, ao tempo que também clarifica o compromisso que o Brasil assumiu em âmbito constitucional quanto à proteção e à garantia do direito à educação.

A segunda referência trata da universalidade do direito à educação. O reconhecimento da educação como um direito de todos encontra respaldo no PIDESC, em seu inciso I, art. 13, assim como na Constituição, no art. 205, *caput*. Ademais, nota-se aqui uma clara sintonia com a DUDH, em cujo bojo assim também é estabelecido.

A universalidade do ensino está atrelada à fruição do direito à educação por todos e implica que tal direito deve ser prestado sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV, da CFR).

Sobre o assunto, Clarice Seixas Duarte observa que, apesar da universalidade do direito à educação dirigir o comando para a prestação *a todos*, sua implementação demanda a escolha de grupos prioritários, caracterizados por indivíduos que possuem carências ou vulnerabilidades (pessoas de baixa renda, indígenas, negros, crianças, ciganos, meninas/mulheres, deficientes físicos ou mentais). Com efeito, a razão para tanto é que os direitos sociais têm por objetivo a correção das desigualdades sociais, a fim de aproximar grupos ou categorias marginalizadas.³⁵⁹

Além dessa passagem, um terceiro ponto de convergência é o que trata dos objetivos da educação, registrado tanto no inciso I, art. 13 do PIDESC, quanto no art. 205, *caput*, da Constituição. Nesta, há a seguinte referência: “A educação (...) 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” (art. 205, *caput*).

André Ramos Tavares considera a existência de um caráter complementar do Pacto em relação à Constituição, uma vez que aquele documento explicita relações que a Carta Magna não tornou tão claras. Tais relações dizem respeito ao fato de a educação ter por objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa no sentido da sua dignidade humana; reforça, ainda, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, expressões que não foram

³⁵⁸ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).

³⁵⁹ DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Educ. Soc. Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, pp. 691-713, out. 2007, p. 698.

contempladas na Constituição Federal.³⁶⁰

O quarto aspecto importante, quanto às disposições do PIDESC e da Constituição de 1988, é a previsão inserta no inciso I, art. 13, sobre a habilitação de todas as pessoas, por meio da educação, para o desempenho de um papel útil na sociedade. Trata-se aqui da conexão, também estabelecida na Constituição brasileira, entre a educação e o direito ao trabalho (art. 205, *in fine*).³⁶¹

Além dessa menção, o texto constitucional estipula o diálogo com o PIDESC ao tratar do exercício do direito à educação nos diferentes níveis de ensino. De modo semelhante às disposições do art. 13, § 2º, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, a Carta Magna disciplina em seu art. 208 os apontamentos sobre essa temática. Consigna que a educação gratuita e obrigatória é considerada dever do Estado em relação ao ensino fundamental, devendo-se ainda incluir a educação para aqueles que não tiveram acesso a ela na idade adequada (inciso I, art. 208).

Quanto ao ensino médio gratuito, a Carta Magna estabelece sua “progressiva universalização” (inciso II, art. 208). E, em relação ao acesso aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística, determina que este será possível de acordo com a capacidade de cada um (inciso V, art. 208).

Já o ensino fundamental foi expressamente consignado no texto constitucional enquanto direito público subjetivo (§ 1º, art. 208). Tal referência tem por escopo afastar definitivamente interpretações minimalistas de que os direitos sociais não são acionáveis judicialmente.³⁶²

O direito social à educação não goza da qualidade de simples “norma programática”; sua regulamentação ocorreu “por meio do estabelecimento expreso de deveres do Estado e, correspondentemente, de direitos subjetivos dos indivíduos”.³⁶³

Na categoria de típico direito social, o direito à educação possui aplicabilidade imediata e confere ao Estado a obrigação de fornecer o acesso a todos, em especial àqueles mais carentes que não podem custear a educação particular.³⁶⁴

³⁶⁰ TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, pp. 771-787, p. 776.

³⁶¹ TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, pp. 771-787, p. 775.

³⁶² DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 275.

³⁶³ KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante o controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 36, n. 144, p. 239-260, out./dez. de 1999, p. 242.

³⁶⁴ TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 776.

Rememore-se que a partir da Ementa nº 45, que alterou a Constituição de 1988, tornou-se possível a incorporação automática, como normas de estatuta constitucional, dos tratados internacionais sobre direitos humanos anteriormente ratificados pelo Brasil (§ 3º, art. 5º).

Bem conclui André Ramos Tavares que o PIDESC encontra-se em consonância com os preceitos da Carta Magna, “devendo, doravante, ser considerado o próprio conteúdo do direito constitucional fundamental à educação”.³⁶⁵

Além disso, por meio da disposição do § 2º do art. 5º da Constituição, tem-se que os direitos e garantias então expressos não excluem outros decorrentes do regime e princípios adotados pela Constituição, tampouco dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte.

Uma vez que a Constituição brasileira de 1988 incorporou veementemente as normativas internacionais constantes no PIDESC quanto ao direito à educação, conferiu aos seus titulares as condições necessárias para sua exigibilidade perante o poder público, especialmente no que se refere ao acesso ao ensino fundamental.

Pelas considerações esboçadas acima, verifica-se que as bases sob as quais está implementado o direito à educação fortalecem as razões para implantar uma política pública de educação direcionada à difusão da cultura em direitos humanos. Determinações constitucionais como a fundamentalidade do direito à educação, sua universalidade, a participação da sociedade e da família na sua promoção e o objetivo de realizar o pleno desenvolvimento do ser humano subsidiam a construção da educação em direitos humanos.

George Sarmento Lins Júnior afirma: “a Educação em Direitos Humanos fundamenta-se na Constituição Federal, como mecanismo de efetivação do direito fundamental à educação”.³⁶⁶ Com efeito, o estabelecimento dessa relação entre a educação em direitos humanos e a educação enobrece a proposta educativa do Estado, pois esta não se torna apenas ferramenta de instrução, mas de emancipação do ser humano.

4.4 Base Normativa Infraconstitucional da Educação em Direitos Humanos no Brasil

No Brasil, a Constituição de 1998 conferiu fundamento para a educação em direitos humanos, possibilitando a edição de outros instrumentos infraconstitucionais que reproduziram e/ou aperfeiçoaram a disposição constitucional.

³⁶⁵ TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais:** fundamentos, judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, pp. 771-787, p. 775.

³⁶⁶ LINS JÚNIOR, George Sarmento. Os desafios da Educação em Direitos Humanos e a reconstrução da Cidadania brasileira. Disponível em: <<http://www.georgesarmento.com.br/?p=595>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

Assim, após o estudo das referências à Carta Magna, vale mencionar a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação* (Lei nº 9.394/1996), em especial a disposição do artigo segundo:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.³⁶⁷

Atinando para os preceitos desse dispositivo, nota-se que a redação do texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação avança em comparação ao *caput* do art. 205 da Constituição de 1988, em razão de explicitar a inspiração da educação nos princípios de liberdade e de solidariedade humana.

Seguindo as determinações consignadas nos diplomas internacionais, no que se refere à criação de Programas e Planos Nacionais sobre educação em direitos humanos, o Brasil concluiu seu *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos* (PNEDH) em 2006.³⁶⁸ Constam na estrutura do documento: concepções, princípios, objetivos, diretrizes e linhas de ação da educação em direitos humanos.

Além disso, contempla cinco grandes eixos de atuação: Educação Básica; Educação Superior; Educação Não-Formal³⁶⁹; Educação dos Profissionais dos Sistemas de Justiça e Segurança Pública; e Educação e Mídia. Em seu bojo, o PNEDH se coloca como uma política pública, nos seguintes moldes:

(...) a atual versão do PNEDH se destaca como política pública em dois sentidos principais: primeiro, consolidando uma proposta de um projeto de sociedade baseada nos princípios da democracia, cidadania e justiça social; segundo, reforçando um instrumento de construção de uma cultura de direitos humanos, entendida como um processo a ser apreendido e vivenciado na perspectiva da cidadania ativa.³⁷⁰

³⁶⁷ TAVARES, André Ramos. *Direito Fundamental à Educação*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, pp. 771-787, p. 775.

³⁶⁸ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

³⁶⁹ Há diferentes formas de ensino classificadas na literatura como “educação formal”, “educação informal” e “educação não formal”. Para esclarecer o que seja este conceito, é importante explicitar os demais, para assim conceber a visão do todo. Nesse sentido, Bianconi e Caruso explicam: “(...) A educação formal pode ser resumida como aquela que está presente no ensino escolar institucionalizado, cronologicamente gradual e hierarquicamente estruturado, e a informal como aquela na qual qualquer pessoa adquire e acumula conhecimentos, através de experiência diária em casa, no trabalho e no lazer. A educação não formal, porém, define-se como qualquer tentativa educacional organizada e sistemática que, normalmente, se realiza fora dos quadros do sistema formal de ensino”. BIANCONI, M. Lucia e CARUSO, Francisco. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 57, n. 4, Dec. 2005. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-7252005000400013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 fev. 2015.

³⁷⁰ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007, p. 23.

A educação em direitos humanos constante no PNEDH propõe uma estreita relação com a formação de uma cidadania planetária e ativa, a qual articula o exercício dos direitos e deveres dos indivíduos com a participação democrática no controle das ações estatais:

O processo de construção da concepção de uma cidadania planetária e do exercício da cidadania ativa requer, necessariamente, a formação de cidadãos(ãs) conscientes de seus direitos e deveres, protagonistas da materialidade das normas e pactos que os(as) protegem, reconhecendo o princípio normativo da dignidade humana, englobando a solidariedade internacional e o compromisso com outros povos e nações. Além disso, propõe a formação de cada cidadão(ã) como sujeito de direitos, capaz de exercitar o controle democrático das ações do Estado.³⁷¹

Na sequência dos documentos editados pelo Brasil, em 21 de dezembro de 2009, por meio do Decreto nº 7.037, o país aprovou a terceira versão do *Programa Nacional de Direitos Humanos* (PNDH-3). Esse consagra o *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos* como referência para a política nacional de Educação e Cultura em Direitos Humanos.³⁷² Estabelece em seu bojo os alicerces a serem adotados por todos os entes da federação, numa ação conjunta que abarca os âmbitos nacional, estadual, municipal e distrital.

O PNDH-3 apresenta seis eixos temáticos relacionados à promoção e proteção dos direitos humanos, dentre os quais, situada no Eixo orientador V, encontra-se a Educação e Cultura em Direitos Humanos.³⁷³

Vale ainda o registro da *Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012*, do Ministério da Educação, elaborada pelo Conselho Nacional de Educação. Nesse ato são estabelecidas as diretrizes nacionais para a educação em direitos humanos.

Por todo o exposto, é possível verificar que a educação em direitos humanos encontra lastro numa política internacional e nos disciplinamentos constitucionais e infraconstitucionais do Brasil, de modo que resta evidente seu liame com o direito à educação e a concretização dos direitos humanos.

Os documentos internacionais e nacionais ratificam que a Constituição trouxe um direcionamento ao modelo de educação. Não se trata de qualquer direito à educação, “mas daquele cujas balizas foram construídas constitucionalmente”.³⁷⁴ Isso implica que “o direito à

³⁷¹ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007, p. 12-13.

³⁷² BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

³⁷³ BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDR/PR, 2010.

³⁷⁴ TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, pp. 771-787, p. 775.

educação é o direito de acesso, mas não um acesso a qualquer educação, e sim àquela que atende às preocupações constitucionais”.³⁷⁵

Nessa linha, Maliska refere que “a Constituição faz opções por determinadas visões de mundo que efetivamente são incompatíveis com outras de caráter, basicamente, totalitário.”³⁷⁶ Por essa via, diz-se que a Carta Maior caminha em consonância com a proposta da sociedade aberta de Karl Popper.

Por fim, salienta-se que a Constituição implementou os preceitos basilares para um modelo de educação sintonizada com os disciplinamentos do seu art. 1º, onde se encontra a previsão do Estado Democrático e de Direito, fundamentado na cidadania (inciso II) e na dignidade da pessoa humana (inciso III). A gama de documentos infraconstitucionais apenas especifica e desenvolve as orientações já enraizadas no texto constitucional.

4.5 Iniciativas Vitoriosas no Campo da Educação em Direitos Humanos

As iniciativas a seguir não representarem uma amostra significativa de como a educação em direitos humanos vem sendo realizada no país; servem, tão só, para demonstrar a existência de uma mobilização nessa seara por parte das escolas públicas, universidades, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e da sociedade civil, exemplificando as diversas formas como a EDH se realiza no país.

Consoante já apontado, a educação em direitos humanos possui cinco eixos de realização. Relembrando: Educação Básica; Educação Superior; Educação não Formal; Educação dos profissionais dos sistemas de Justiça e Segurança Pública; e Educação e Mídia. Dentro desse vasto leque serão apontadas ações vinculadas aos eixos assinalados acima.

Na educação básica, o projeto “Mulheres Inspiradoras”, do Centro de Ensino Fundamental 12 de Ceilândia, Distrito Federal, foi um dos ganhadores do Prêmio Nacional de Educação em Direitos Humanos em 2014. A iniciativa teve por mentora a Professora Gina Vieira Ponte, que apresentou aos alunos do 9º ano do ensino fundamental exemplos de mulheres que tiveram sua vida marcada pela defesa dos direitos humanos, como Cora Coralina, Malala

³⁷⁵ TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 771-787, p. 775.

³⁷⁶ MALISKA, Marcos Augusto. Educação, Constituição e Democracia. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 789-800, p. 797.

Yousafzai, Maria da Penha Fernandes, Irena Sendler, Anne Frank e Nise da Silveira. O objetivo do projeto foi promover o respeito à igualdade de gênero.³⁷⁷

Ainda no âmbito da educação básica, a Assessoria de Educação em Direitos Humanos e Segurança Pública (AEDHESP), vinculada à Universidade Federal de Alagoas, promoveu orientações, em 2014, aos trabalhos de implantação da EDH nas escolas da rede pública de ensino de Alagoas, para o cumprimento das diretrizes nacionais ditadas pelo PNEDH/MEC/SDHPR. Essa assessoria tem por objetivo realizar oficinas de treinamento para os gestores da educação e a elaboração de cursos de capacitação para professores.³⁷⁸

Para atingir tais metas, a assessoria promoveu reuniões periódicas para a discussão sobre os diversos encaminhamentos de cursos de capacitação, uma oficina para coordenadores regionais que respondem pela Secretaria de Educação do Estado, um curso de EDH, com enfoque nas relações de gênero e diversidade sexual, realizado pela iniciativa da Secretaria de Estado de Educação e do Esporte (SEEE) de Alagoas.³⁷⁹

No eixo da educação superior, aponta-se a iniciativa de algumas universidades que vêm realizando cursos de pós-graduação *lato sensu* em educação em direitos humanos. Os programas são realizados por meio das modalidades a distância, semipresencial e presencial, destacando-se as universidades federais de Alagoas (UFAL), Pará (UFPA), Rio Grande do Norte (UFRN), Rio Grande do Sul (UFRGS), Rio Grande (FURG) e São Paulo (UNIFESP).

As iniciativas têm por público os profissionais de nível superior, especialmente, os profissionais de nível superior que atuam na rede básica de ensino municipal, estadual e federal. Em algumas universidades, como a UFAL, o curso de especialização é propagado entre os profissionais da área de segurança pública, lideranças comunitárias, membros de comitês e conselhos municipais ou estaduais, e pesquisadores ligados à área de direitos humanos.³⁸⁰

No campo da educação não formal, registra-se a atuação do Instituto Vladimir Herzog que, ao longo de 2014, desenvolveu o projeto “Respeitar é Preciso...”, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania da prefeitura de São Paulo.³⁸¹

³⁷⁷ Projeto Mulheres Inspiradoras – Um dos vencedores do Prêmio Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Justiça em Foco**. Disponível em: <<http://www.justicaemfoco.com.br/desc-noticia.php?id=98494>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

³⁷⁸ Relatório de Gestão do ano de 2014. Assessoria de Educação em Direitos Humanos e Segurança Pública (AEDHESP). Mimeo.

³⁷⁹ Ibid.

³⁸⁰ Especialização em Educação em Direitos Humanos e Diversidade – EDHDI. Disponível em: <<http://www.ufal.edu.br/cied/cursos/especializacao-em-educacao-em-direitos-humanos-e-diversidade-edhdi>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

³⁸¹ Aposta no Futuro. **Revista Brasileiros**. Disponível em: <<http://brasileiros.com.br/2015/01/aposta-no-futuro/>>. Acesso em: 7 jan. 2015.

O projeto foi composto por 600 integrantes de vinte comunidades escolares, entre eles gestores, professores, funcionários, líderes das comunidades e pais de alunos. A iniciativa realizou-se por meio de cursos e oficinas sobre o papel da escola na EDH, com temáticas relacionadas à democracia na escola, respeito e humilhação, diferenças e discriminação. Nessa etapa, foram travadas discussões acerca dos problemas e das mudanças necessárias.³⁸²

No eixo Educação e Mídia, destaca-se o projeto “Ciclo de formação em Mídia e Educação em Direitos Humanos”, uma iniciativa do “Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social”, iniciada em 2013 e concluída em 2014, em convênio com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. O objetivo da proposta foi discutir a relação entre os meios de comunicação e os direitos humanos.³⁸³

Foram realizadas formações em cinco capitais do país (Salvador, Curitiba, Fortaleza, Brasília e São Paulo), as quais contaram com a participação de comunicadores e/ou jornalistas. Após a discussão nas oficinas que ocorreram nesses estados, realizou-se um seminário nacional, em abril de 2014, sendo lançado o “Guia Mídia e Direitos Humanos” nas cinco capitais mencionadas, e ainda em Curitiba, Salvador, Recife, João Pessoa, Fortaleza e Rio de Janeiro.³⁸⁴

Esse documento, elaborado a partir das oficinas e de materiais de referências setoriais, apresenta sugestões e orientações de como a mídia pode contribuir com uma cobertura ética e responsável em temas relacionados a direitos das mulheres, da população LGBT, das crianças e adolescentes, do público idoso, dos negros e negras, e das pessoas com deficiência.³⁸⁵

Por fim, informou o Coordenador-Geral do Projeto, Paulo Victor Melo, que em alguns lugares o guia foi lançado para jornalistas e, em outros, para um público mais amplo, como estudantes e representantes de entidades da sociedade. Além dessas atividades, foram definidos, ao final do projeto, encaminhamentos para a continuidade das ações sobre a proteção e promoção dos direitos humanos na mídia, especialmente no que diz respeito ao monitoramento e denúncia das violações.³⁸⁶

³⁸² Aposta no Futuro. **Revista Brasileiros**. Disponível em: <<http://brasileiros.com.br/2015/01/aposta-no-futuro/>>. Acesso em: 7 jan. 2015.

³⁸³ Apresentação do Ciclo de formação em Mídia e Educação em Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.intervozes.org.br/direitoshumanos/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=104>. Acesso em: 19 fev. 2014.

³⁸⁴ MELO, Paulo Victor (paulovictor@intervozes.org.br). Re: CICLO DE FORMAÇÃO MÍDIA E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS. *E-mail* para BOMFIM, Georgina (georginabomfim1@gmail.com). Acesso em: 19 de fev. 2014.

³⁸⁵ Ibid.

³⁸⁶ MELO, Paulo Victor (paulovictor@intervozes.org.br). Re: CICLO DE FORMAÇÃO MÍDIA E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS. *E-mail* para BOMFIM, Georgina (georginabomfim1@gmail.com). Acesso em: 19 de fev. 2014.

No eixo da educação dos profissionais dos sistemas de Justiça e Segurança Pública, destacam-se os esforços da Assessoria de Educação em Direitos Humanos e Segurança Pública (AEDHESP). Além do curso de especialização, já mencionado, a assessoria iniciou em 2014 um projeto de implantação da política militar comunitária em Alagoas, que tem por metas: a) elaboração da “Cartilha de Segurança”; b) recondução do processo de implantação da política militar comunitária; c) inclusão da EDH no processo de formação policial; d) reflexão sobre a política de segurança implementada pela Secretaria de Estado de Defesa Social.³⁸⁷

No que tange às ações da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em prol do desenvolvimento da EDH, é possível citar a criação da Coordenação- Geral de Educação em Direitos Humanos; a previsão de uma reserva financeira específica para a EDH; a realização de 3.137 oficinas anuais para a formação de lideranças comunitárias e educadores populares, sendo 1.097 oficinas em 2013; a realização anual do Prêmio Nacional de Direitos Humanos; a criação do Comitê de Diversidade Religiosa, em janeiro de 2014, entre outras.³⁸⁸

Os exemplos apontados expõem a importância do caráter multifocal da educação em direitos humanos. Com efeito, enquanto política que se projeta para a mudança de concepções e comportamentos sociais, é essencial que seja dimensionada em diferentes setores da sociedade. Nesse sentido, a sua concepção em cinco eixos de ação favorece a pluralidade de abordagens e principalmente sua democratização.

³⁸⁷ Relatório de Gestão do ano de 2014. Assessoria de Educação em Direitos Humanos e Segurança Pública (AEDHESP). Mimeo.

³⁸⁸ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Relatório de Gestão do Exercício 2013**. Brasília, 2014, p. 44.

5 O ESTADO SOCIAL E A POLÍTICA PÚBLICA DE EDH COMO POLÍTICA EDUCACIONAL

Com o advento do Estado dirigente, as políticas públicas são utilizadas para a realização de um conjunto complexo de ações estatais, as quais envolvem os âmbitos econômico, político e social, entre outros. As políticas públicas constituem hodiernamente a principal forma de intervenção estatal para a realização de ações nos diversos setores na sociedade.

O destaque nessa seara está no caráter prioritariamente prospectivo das políticas públicas. Seu conjunto normativo visa dirimir situações do presente, tendo em vista as mudanças futuras almejadas.³⁸⁹ Nesse contexto, a realização da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, aliada à proposta dos direitos humanos como fins educativos do Estado, mencionada por Peter Häberle, encontra na política pública de educação (especialmente a de educação em direitos humanos) o veículo para ser concretizada.

A partir dessa referência teórica e considerando que o Brasil vem desenvolvendo uma política pública em educação em direitos humanos (EDH), este capítulo é direcionado à análise dessas ações no país.

Para tanto, nos três primeiros tópicos serão tratadas as relações entre Estado social, direitos sociais e políticas públicas. Aqui o estudo se pauta por dois aspectos principais do debate em torno dos direitos sociais. O primeiro deles é quanto à não exclusividade do seu caráter de prestações positivas, e o segundo diz respeito às obrigações a que o Estado está incumbido de cumprir na seara desses direitos.

Posteriormente, far-se-á uma breve conexão entre o modelo de Estado social e as políticas públicas, para então seguir até suas definições basilares e seus elementos, visando obter um apanhado teórico que subsidie o estudo mais específico da política pública em EDH.

Posto isso, resta analisar os elementos específicos dessa política, a fim de saber quais são eles e em que medida o país conforma as suas ações em consonância com os parâmetros gerais estabelecidos para a definição de uma política pública.

³⁸⁹ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 51-74, p. 53.

5.1 O Estado Social e os Direitos Sociais: a Superação do Paradigma das Prestações Positivas

No século XX, quando as Constituições inseriram em seu bojo os direitos fundamentais sociais, com especial menção às Constituições do México (1917) e da República Alemã (1919), operaram-se no universo jurídico mudanças no que diz respeito à postura do Estado: afastou-se o caráter abstencionista para concebê-lo sob o enfoque prestacionista.³⁹⁰

A superação do modelo constitucional, o qual albergava os direitos fundamentais apenas enquanto direitos de liberdade, revelou o novo perfil do Estado. As Constituições suplantaram os limites da estruturação do poder e das liberdades públicas, para adentrar no campo dos direitos fundamentais sociais.³⁹¹

Todavia, o surgimento dos direitos sociais foi acompanhado por um rechaço ao reconhecimento da qualidade de “direitos a prestações positivas do Estado”. Vigia a ideia de que apenas os direitos civis e políticos, por serem típicos direitos à abstenção (prestações negativas), estariam respaldados pela condição de direitos fundamentais.

Certo é que, historicamente, a controvérsia acerca do tema já esteve mais acirrada na doutrina estrangeira e nacional. Os argumentos contrários à fundamentalidade dos direitos sociais “acham-se hoje ultrapassados em termos doutrinários”.³⁹²

Com base nos ensinamentos de Pieter Hendrik Kooijmans, José Augusto Lindgren Alves explica que a proposta de incluir como direitos fundamentais apenas os direitos civis e políticos era defendida pelas “democracias liberais do primeiro mundo” e consistia numa concepção simplista das ideias do contratualista John Locke. Segundo essa interpretação, o contrato social conduziria ao Estado a proteger a sociedade apenas dos riscos inerentes ao estado de natureza. Esses estariam contemplados nos direitos à vida, à liberdade e à propriedade. Os direitos sociais extrapolariam a ingerência do Estado.³⁹³

No entanto, esclarece o autor que, segundo a ótica contratualista de Locke, a proteção assegurada pelo Estado não era reduzida à abstenção. “Ela, exige, ao contrário, ação efetiva ou

³⁹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pp. 1-49, p. 2-3.

³⁹¹ Ibid., p. 2-3.

³⁹² ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2011, p. 105.

³⁹³ Pieter Hendrik Kooijmans *apud* ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2011, p. 104.

prestação positiva, seja para defender os indivíduos de agressões externas, seja para garantir a paz interna e a segurança pública”.³⁹⁴ (grifo no original)

Sob a ótica das “prestações negativas” vinculadas aos direitos civis e políticos *versus* “prestações positivas” atreladas aos direitos sociais, advieram outras interpretações no mesmo sentido. José Augusto Lindgren Alves explicita algumas delas:

Reforçavam a argumentação em prol da separação outras interpretações igualmente ideológicas: de que os direitos civis e políticos são jurisdicionados, enquanto os demais não o são; de que os primeiros são individuais, e os segundos coletivos; de que os primeiros são mais facilmente monitoráveis por um comitê, através do exame de queixas, enquanto os segundos são meramente programáticos.³⁹⁵

Maiores aprofundamentos sobre a temática existem na doutrina, reconhecendo os direitos sociais enquanto direitos fundamentais e, portanto, passíveis de exigência perante o Estado. É o caso do estudo desenvolvido por Victor Abramovich e Christian Courtis³⁹⁶, na seara internacional, e, na produção acadêmica pátria, Ingo Wolfgang Sarlet³⁹⁷ e Cláudio Pereira de Souza Neto³⁹⁸.

A superação do embate polarizador entre direitos civis e políticos, de um lado, e direitos sociais, de outro, contribuiu para que os direitos humanos, no âmbito da normativa internacional e doutrinária, fossem concebidos como indivisíveis e interdependentes (Declaração de Viena de 1993, art. 5º).

Outro avanço merecedor de registro e desenvolvimento é o sobrepujamento da noção de direitos sociais como direitos vinculados estritamente a obrigações positivas. Veja-se, por exemplo, o posicionamento de José Afonso da Silva:

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.³⁹⁹

³⁹⁴ ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2011, p. 104.

³⁹⁵ Ibid., p. 105.

³⁹⁶ Na primeira versão do trabalho, em espanhol: ABRAMOVICH, Victor e COURTS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

³⁹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, ano I, vol. I, nº 1, p. 1-46, abril de 2001.

³⁹⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Justiciabilidade dos Direitos Sociais: Críticas e Parâmetros. In: **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

³⁹⁹ DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 62, de 9.11.2009. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 286-287.

O pensamento do autor é delineado fortemente pela relação entre direitos sociais e a realização de prestações positivas, em prol da garantia da igualdade material. Tal concepção revela a faceta claramente prestacionista dos direitos sociais, vinculada eminentemente à obrigação estatal de cumprir um fazer.

O autor considera tais direitos como capazes de suplantarem as desigualdades fáticas existentes entre os indivíduos e considera-os como pressupostos do gozo dos direitos individuais. Nessa linha, Maria Paula Dallari Bucci afirma que os direitos sociais constituem-se enquanto direitos-meio, “cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração”.⁴⁰⁰

Neste momento, impende destacar que os direitos sociais, além de impor prestações positivas, igualmente contêm um mandamento de abstenção. Explica Ingo Wolfgang Sarlet: “tais direitos não somente impõem obrigações positivas, mas também contemplam obrigações de um não-fazer estatal”.⁴⁰¹

Na mesma linha, Victor Abramovich e Christian Courtis pontuam que “todo direito gera ao Estado um complexo de obrigações negativas e positivas”.⁴⁰² Na seara dos direitos sociais, exemplificam a questão a partir dos direitos à saúde, à moradia e à educação:

Pense-se, por exemplo, na violação por parte do Estado do direito à saúde, a partir da contaminação do meio ambiente realizada por seus agentes; ou na violação do direito à moradia, a partir da desocupação de habitante de uma zona determinada sem a oferta de moradia alternativa; ou na violação do direito à educação, a partir da limitação de acesso à educação baseada em razões de sexo, nacionalidade, condição econômica ou outro fator discriminatório proibido; (...).⁴⁰³

Nesses casos, os autores consideram plenamente viável uma vasta gama de ações judiciais: ações de inconstitucionalidade, de impugnação ou nulidade de atos regulamentares de alcance geral ou particular, declaratórias de certeza, demanda de perdas e danos.⁴⁰⁴

Compreender os direitos sociais enquanto direitos que contemplam obrigações positivas e negativas ao Estado traz um grande avanço no campo da garantia jurídica de tais direitos, principalmente se considerada a hipótese do não cumprimento da obrigação devida.

⁴⁰⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pp. 1-49, p. 3.

⁴⁰¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: Contributo para um Balanço aos Vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: SOUZA NETTO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 483-484.

⁴⁰² ABRAMOVICH, Victor e COURTS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Ed. Dom Quixote, 2011, p. 50.

⁴⁰³ Ibid., p. 52.

⁴⁰⁴ Ibid., p. 52.

Assim, torna possível que, em face do descumprimento estatal de realizar uma ação a que estava obrigado ou mesmo diante da ação positiva do Estado que infringe os limites negativos de um direito social, o cidadão ou o grupo afetado acione o Poder Judiciário para questionar tal ação.

5.2 A Fundamentalidade dos Direitos Sociais na Constituição de 1988 e as Obrigações daí Decorrentes

O estudo da fundamentalidade dos direitos sociais está intrinsecamente vinculado ao modelo de Estado constitucional adotado pelo Brasil na Carta Magna de 1988. Verifica-se que em suas disposições predomina o Estado Social, de modo que os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos (como no caso dos direitos sociais) devem ser solucionados à luz dos elementos contemplados nessa conformação de Estado.⁴⁰⁵

Tendo isso em vista, o desenvolvimento das ideias seguintes será deslindado a partir do texto positivado da Constituição Federal de 1988, verificando-se de que modo a atual Carta constitucional delineou os direitos sociais como direitos fundamentais, e algumas das consequências daí advindas.

A configuração do *caput* do art. 1º da Carta Magna explicita a República Federativa do Brasil enquanto Estado Democrático de Direito e traz à baila seus fundamentos. Entre eles, destacam-se a cidadania (inciso II), a dignidade da pessoa humana (inciso III), os valores sociais do trabalho (inciso III) e o pluralismo político (inciso IV).

Considerando tais fundamentos, são erigidos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º). Nesses, confere-se destaque àqueles que mais estão atrelados ao caráter social do Estado brasileiro, a saber: a garantia de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III), e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV).

Após tratar em seu Título I dos “Princípios Fundamentais” da República (arts. 1º a 4º), o Constituinte originário reserva o Título II para dispor exclusivamente “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” (arts. 5º a 17), reservando os dois primeiros capítulos para assinalar os “Direitos e Deveres individuais e coletivos” (capítulo I) e os “Direitos Sociais” (capítulo II).

⁴⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 379.

Andreas Joachim Krell, considerando a disposição dos direitos sociais na Carta Magna, afirma que “segundo todas as regras de interpretação, esses Direitos sociais, no Brasil, são também ‘fundamentais’, com todas as consequências dessa natureza.”⁴⁰⁶ E mais: “a tentativa de relativizá-los e de retirar-lhes a qualidade de ‘fundamentalidade’ não traz nenhuma vantagem, mas é, ao contrário, perigosa”.⁴⁰⁷

Com efeito, verificando-se a disposição organizacional da Constituição de 1988, que aloca os direitos sociais no título destinado às garantias e direitos fundamentais, aqueles seriam verdadeiros direitos fundamentais. Esse aspecto vincula a atuação do Estado no sentido de promover a eficácia e efetividade dos direitos sociais.

A partir da Carta Magna de 1988, os direitos sociais têm sido tutelados em face de intervenções ilegítimas do poder público e/ou de particulares. Ademais, consolidaram-se, no seio social, enquanto direitos subjetivos, judicialmente exigíveis.⁴⁰⁸

As obrigações dos Estados ante o reconhecimento da fundamentalidade dos direitos sociais (e também dos direitos econômicos e culturais) obteve na seara internacional maior elucidação quando, após a edição do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais iniciou a emissão de diversas Observações Gerais sobre os direitos arrolados no Pacto.

Aliado a isso, o sentido das obrigações dos Estados tem sido esclarecido pelos Princípios de Limburgo (documento emitido por um grupo de especialistas, reunidos em Maastricht em 1986 e adotado pelas Nações Unidas – UN Document E/CN. 4/1987/17) e pelos Princípios de Maastricht sobre violações dos direitos econômicos, sociais e culturais. Esse documento foi elaborado em 1997 e apesar de não ter sido adotado formalmente por um órgão das Nações Unidas, é aplicado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) como um dos parâmetros de avaliação dos relatórios dos Estados, bem como para produzir as diversas Observações Gerais.⁴⁰⁹

⁴⁰⁶ KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante o controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 36, n. 144, p. 239-260, out./dez. de 1999, p. 246.

⁴⁰⁷ KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante o controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 36, n. 144, p. 239-260, out./dez. de 1999, p. 246.

⁴⁰⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: Contributo para um Balanço aos Vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: SOUZA NETTO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, pp. 479-510, p. 509.

⁴⁰⁹ ABRAMOVICH, Victor e COURTS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Ed. Dom Quixote, 2011, p. 88.

Quanto à obrigatoriedade do Estado de pautar-se por tais documentos, considere-se inicialmente o PIDESC e suas Observações Gerais. No ordenamento jurídico brasileiro, os tratados e convenções sobre direitos humanos, quando aprovados em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, equivalem a emendas constitucionais (art. 5º, §§ 2º e 3º, da Constituição).

O PIDESC foi aprovado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto Presidencial nº 591, de 6 de julho de 1992, obtendo *status* de texto constitucional. Além do caráter obrigatório que daí se extrai, o PIDESC encontra no sistema de monitoramento – o qual inclui a emissão de relatórios pelos Estados-membros e o envio de Observações Gerais pelo Comitê – um mecanismo de fiscalização e proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Sobre os Princípios de Limburgo, Victor Abramovich e Christian Courtis assinalam que eles não constituem uma fonte jurídica autônoma obrigatória para os Estados, são *soft law*. Apesar disso, revelam-se como a melhor referência para a compreensão dos deveres jurídicos contraídos pelos Estados desde a ratificação do PIDESC.⁴¹⁰

Quanto aos Princípios de Maastricht, sua adoção pelo CDESC, para verificação das violações aos direitos econômicos, sociais e culturais, indica a importância do teor do documento na interpretação do PIDESC.

Considerando isso, os autores identificaram três eixos principais de obrigações dos Estados no tocante aos direitos econômicos, sociais e culturais. A relevância do trabalho intentado diz respeito à sistematização e à condensação dos principais deveres, os quais hodiernamente são tratados na doutrina de forma esparsa.

Pois bem, sobre as obrigações em matéria de direitos sociais, as quais são também aplicáveis aos direitos econômicos e culturais, citem-se: 1) obrigação de adotar medidas imediatas; 2) obrigação de garantir níveis essenciais dos direitos; e 3) obrigação de progressividade e proibição de regressividade.⁴¹¹

Tratando brevemente sobre cada uma delas, quanto à obrigação de adotar medidas imediatas, inicialmente vale relembrar que o PIDESC estabelece a realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais até o máximo dos recursos disponíveis (art. 1º, § 1). Contudo, o Comitê esclareceu que, apesar da progressividade desses direitos, há obrigações

⁴¹⁰ ABRAMOVICH, Victor e COURTS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Ed. Dom Quixote, 2011, p. 87-88.

⁴¹¹ Ibid., p. 97-144.

imediatas das quais os Estados-membros não podem se esquivar (Observação Geral nº 3, ponto 1).

São elas: 1.1) obrigação de garantir o exercício desses direitos, sem discriminação alguma baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra, origem nacional ou social, fortuna, nascimento, qualquer outra situação (art. 1º, § 2º, PIDESC); e 1.2) a imediata implementação de medidas. Isso significa que “(...) o Estado tem marcado um rumo claro e deve começar a ‘dar passos’, e que os passos devem apontar até a meta estabelecida e marchar até essa meta tão rápido quanto lhe seja possível”.

Essas decorrências da obrigação de implementar ações imediatas desembocam em outras três medidas:

a) Adequação da legislação nacional às orientações acima, devendo derrogar aquelas que sejam contrárias às obrigações previstas. Como exemplo, na seara da educação, os autores mencionam a Observação Geral (OG) nº 13, ponto 59. A partir dela, verifica-se que o Estado descumpra a obrigação de adotar medidas imediatas quando edita leis ou se omite da derrogação de leis que discriminam indivíduos ou grupos, em face dos motivos proibidos. Também incorre nessa hipótese quando não cria leis ou medidas que impedem a discriminação de fato na educação.⁴¹²

b) Prestação de informações, nos relatórios enviados ao CDESC, realização de vigilância efetiva ou supervisão sobre o grau de efetividade dos direitos e formulação de um plano de ação para a realização paulatina dos direitos econômicos, sociais e culturais;⁴¹³

c) Provisão de recursos judiciais e outros recursos efetivos para a fruição dos direitos assinalados no PIDESC. Trata-se da judicialização dos direitos, quando esses não puderem ser exercidos plenamente, e também da aplicabilidade imediata das normas sobre direitos sociais, econômicos e culturais.⁴¹⁴

A judicialização desses direitos está vinculada ao fato de que podem ser pleiteados junto ao Poder Judiciário por meio de ações, sejam individuais ou coletivas. Em trabalho de destaque, Cláudio Pereira Souza Neto tratou da justiciabilidade dos direitos sociais, apontando as diversas críticas doutrinárias sobre o tema, assim como parâmetros relevantes para a decisão judicial envolvendo tais direitos.

As críticas abarcam desde aquelas de teor principiológico (liberais e democráticas) às institucionais (financeira, técnica, desigualdade do acesso à justiça). Os parâmetros apontados

⁴¹² ABRAMOVICH, Victor e COURTS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Ed. Dom Quixote, 2011, p. 105.

⁴¹³ Ibid., p. 105.

⁴¹⁴ Ibid., p. 107-109.

tornam mais racional a judicialização de tais direitos, porque funcionam como mecanismo de redução do ônus argumentativo do magistrado. Além disso, referem-se apenas à concretização judicial de direitos sociais previstos genericamente na Constituição, pois havendo regra específica, não há dúvidas de que ao Judiciário cabe tão somente aplicá-la.⁴¹⁵

Flávia Piovesan tratando sobre essa questão esclarece que a ideia de não acionabilidade é ideológica e não científica. Trata-se de uma pré-concepção que ratifica a equivocada noção de que uma determinada classe de direitos (os civis e políticos) merece amparo jurídico, enquanto outra (a dos direitos econômicos, sociais e culturais) não detém qualquer reconhecimento.^{416,417}

Sobre a aplicabilidade imediata, Andreas Krell ensina que essa implica o afastamento do caráter programático das normas. A concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais não carece de lei para que sejam atendidas suas determinações:

As normas sobre direitos fundamentais são de aplicação imediata, conforme disposto no § 1º do art. 5º da Constituição Federal. Esse dispositivo serve para salientar o caráter preceptivo e não programático dessas normas, deixando claro que os direitos fundamentais podem ser imediatamente invocados, ainda que haja falta ou insuficiência da lei. O seu conteúdo não precisa ser concretizado por lei; eles possuem um conteúdo que pode ser definido na própria tradição da civilização ocidental cristã, da qual o Brasil faz parte. A sua regulamentação legislativa, quando houver, nada acrescentará de essencial: apenas pode ser útil (ou, porventura, necessária) pela certeza e segurança que criar quanto às condições de exercício dos direitos ou quanto à delimitação frente a outros direitos.⁴¹⁸

No caso da Constituição de 1988, vale assinalar que o disciplinamento inserto no art. 5º, § 1º, conforma-se no sentido já exposto, ao determinar expressamente que “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.⁴¹⁹

A segunda obrigação tratada por Abramovich e Courts aborda a garantia dos níveis essenciais dos direitos econômicos, sociais e culturais. O grau de satisfação desses direitos deve atingir os patamares mínimos exigíveis. Revelam os autores que “existe uma obrigação mínima

⁴¹⁵ SARMENTO, George. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. In: RIBEIRO, Mara Rejane e RIBEIRO, Getúlio (org.). **Educação em Direitos Humanos e Diversidade**: diálogos interdisciplinares. Maceió: Edufal, 2012, p. 114, 109-128.

⁴¹⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 182-183.

⁴¹⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Justiciabilidade dos Direitos Sociais: Críticas e Parâmetros. In: _____; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos Sociais**: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 515-551.

⁴¹⁸ KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante o controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 36, n. 144, p. 243, 239-260, out./dez. de 1999.

⁴¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2013.

dos Estados de assegurar a satisfação ao menos de níveis essenciais de cada um dos direitos”, preconizada nos Princípios de Limburgo (princípio 25), Princípios de Maastricht (princípio 9) e na observação geral nº 3, ponto 10.⁴²⁰

Essa obrigação está atrelada à ideia de realização do “conteúdo mínimo essencial” dos direitos econômicos, sociais e culturais. A respeito do que seria “esse mínimo existencial”, a definição de Corinna Treisch é elucidativa porque abrange os direitos que deverão ser garantidos tanto para a sobrevivência física como para a necessidade “espiritual-cultural”:

O mínimo existencial é a parte do consumo corrente de cada ser humano, seja criança ou adulto, que é necessário para a conservação de uma vida humana digna, o que compreende a necessidade de vida física, como a alimentação, vestuário, moradia, assistência de saúde etc. (mínimo existencial físico) e a necessidade espiritual-cultural, como educação, sociabilidade, etc. Compreende a definição do mínimo existencial tanto a necessidade física como também cultural-espiritual, então se fala de um mínimo existencial cultural.⁴²¹

Essa discussão traz à baila a “teoria do mínimo existencial”. Consoante apregoa Andreas Krell, no caso dos direitos sociais, mas também extensível aos direitos econômicos e culturais, tal teoria “tem a função de atribuir ao indivíduo um direito subjetivo contra o Poder Público em casos de diminuição da prestação dos serviços sociais básicos que garantem a sua existência digna (...)”.⁴²²

A proteção e a implementação dos direitos sociais em momentos de crise econômica não exoneram o Estado da obrigação. Robert Alexy aduz que nesses períodos cabe ao Estado a salvaguarda desse patamar mínimo, sendo imprópria a esquiva dessa obrigação:

A extensão do exercício dos direitos fundamentais sociais aumenta em crises econômicas. Mas é exatamente nesses momentos que pode haver pouco a ser distribuído. Parece plausível a objeção de que a existência de direitos fundamentais sociais definitivos – ainda que mínimos – tornaria impossível a necessária flexibilidade em tempos de crise e poderia transformar uma crise econômica em uma crise constitucional. Contra essa objeção é necessário observar, em primeiro lugar, que nem tudo aquilo que num determinado momento é considerado como direitos sociais é exigível pelos direitos fundamentais sociais mínimos; em segundo lugar, que, de acordo com o modelo aqui proposto, os necessários sopesamentos podem conduzir, em circunstâncias distintas, a direitos definitivos distintos; e, em terceiro lugar, que é exatamente nos tempos de crise que a proteção constitucional, ainda que mínima, de posições sociais parece ser imprescindível.⁴²³

⁴²⁰ ABRAMOVICH, Victor e COURTS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Ed. Dom Quixote, 2011, p. 112.

⁴²¹ TREISCH, Corinna *apud* LEIVAS, Paulo Gilberto. Estrutura Normativa dos Direitos Fundamentais Sociais e o Direito Fundamental ao Mínimo Existencial. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 301, 279-312.

⁴²² KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os descaminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002, p. 62.

⁴²³ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 513.

A proteção dos direitos fundamentais sociais deve constituir-se em objetivo constante do Estado, cujo nível, ainda que em tempos de crise econômica, não deve ser reduzido a menos que o mínimo.

Sobre a obrigação de concretizar os direitos sociais pelo menos dentro de patamares mínimos, Abramovich e Courts assinalam que, nos períodos de recessão econômica, é necessário considerar que, além dessa esfera vinculada à manutenção do mínimo essencial para cada um dos direitos, há outra. Esta está atrelada a determinados setores da população mais vulneráveis, que devem receber do Estado o atendimento de suas necessidades:

Mesmo em períodos de graves limitações de recursos, causadas por processos de ajustes, de recessão econômica ou por outros fatores, o Estado deve proteger os membros vulneráveis da sociedade mediante a adoção de programas de relativo baixo custo. Assim, existe não somente um mínimo essencial de proteção de cada um dos direitos, mas também um setor da população que representa um mínimo de cidadãos que deve receber, mesmo durante a crise, a proteção do Estado em relação aos seus direitos econômicos e sociais. Mesmo que ainda não se hajam definido em termos gerais os grupos vulneráveis, se tem anunciado em relação a alguns direitos (como o direito a uma moradia adequada), estabelecendo-se, por exemplo, que idosos sem recursos e deficientes integram grupos vulneráveis que devem receber proteção especial durante os períodos de crise econômica.⁴²⁴

Já se propôs o estabelecimento de indicadores que servissem como parâmetros de avaliação da vontade e da capacidade do Estado de promover e proteger os direitos humanos. Essa estratégia seria um mecanismo para avaliar questões passíveis de mensuração. Na seara educacional, por exemplo, propõe-se que a erradicação do analfabetismo seja uma delas.⁴²⁵

Por fim, vale tratar da terceira obrigação dos Estados ante os direitos econômicos, sociais e culturais: “a obrigação de progressividade e a proibição de regressividade”. Sobre a primeira obrigação, esclarecedora é a observação geral nº 3 do CDESC em seu ponto 9. Suas disposições apontam para o reconhecimento de que os direitos econômicos, sociais e culturais não são realizáveis num curto período de tempo. Contudo, os Estados devem mobilizar seu aparato institucional tão rápido quanto possam para atingir as obrigações insertas no Pacto.⁴²⁶

A obrigação de progressividade considera que é necessário um planejamento financeiro do país e que as ações implementadas na esfera dos direitos econômicos, sociais e culturais demandam um médio ou longo prazo. Torna-se, então, inviável exigir dos Estados a realização imediata ou a curto prazo de tais direitos.

⁴²⁴ ABRAMOVICH, Victor e COURTS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Ed. Dom Quixote, 2011, p. 115-116.

⁴²⁵ Ibid., p. 114-115.

⁴²⁶ ONU. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR). General Comment n. 3: The Nature of States Parties Obligations (Art. 2, §1, of the Covenant), 14 December 1990, E/1991/23. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>>. Acesso em: 26 set. 2014.

Todavia, é preciso que o país demonstre estar viabilizando ações para o alcance das metas, tanto as internacionais quando as constitucionais. A progressividade diz com a realização gradativa dos direitos econômicos, sociais e culturais. Apesar de o PIDESC ter sido editado em 1966 pelas Nações Unidas, o Brasil só o promulgou em 1992; mesmo assim, considerando que a Constituição de 1988 contemplou os direitos sociais como fundamentais, já se poderia tratar da obrigação de progressividade antes mesmo da promulgação do Pacto.

A obrigação de não regressividade, por sua vez, significa a proibição de adotar políticas e medidas legislativas que piorem a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais usufruídos até o momento pela população. Se por um lado o Estado assume o compromisso de promover tais direitos, por outro está proibido de reduzir os níveis de proteção já alcançados.⁴²⁷

Nas palavras de Canotilho e Vital Moreira, tal obrigação é identificada como “proibição do retrocesso” e os avanços atingidos na seara dos direitos econômicos, sociais e culturais implicam o direito de defesa dos indivíduos de que o Estado não intervenha contra os progressos obtidos:

(...) As normas constitucionais que reconhecem direitos econômicos, sociais e culturais de carácter positivo têm pelo menos uma função de garantia da satisfação adquirida por esses direitos, implicando uma “proibição de retrocesso”, visto que, uma vez dada satisfação ao direito, este “transforma-se”, nessa medida, em “direito negativo” ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele.⁴²⁸

Cumprе esclarecer que a proibição do retrocesso permite a redução dos recursos financeiros aplicados na efetivação de determinados direitos econômicos, sociais e culturais. Assim ocorre porque é possível haver a redução de custos das políticas públicas, em razão de estas terem se tornados mais eficientes, otimizando a equação entre custo e benefício.⁴²⁹ O que é vedado por meio dessa obrigação é que a efetividade dos direitos seja reduzida em relação ao que já foi atingido.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter conferido um carácter dirigente às ações estatais, a proibição do retrocesso assume ampla importância no contexto brasileiro, pois o

⁴²⁷ ABRAMOVICH, Victor e COURTS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Ed. Dom Quixote, 2011, p. 117-118.

⁴²⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 129.

⁴²⁹ MONTEIRO, Vitor de Andrade e MOREIRA, Davi Antônio Gouvêa Costa. A obrigação de progressividade como fundamento para a proibição do retrocesso. In: LINS JÚNIOR, George Sarmento et al. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 47, 39-50.

Estado brasileiro ainda não foi capaz de efetuar as necessárias mudanças da modernidade, as quais perpassam pela realização da justiça material.⁴³⁰

As considerações acerca da fundamentalidade dos direitos sociais na Constituição de 1988 conferem maior substrato à promoção e proteção desses direitos na ordem jurídica constitucional. Aliado a isso, o estudo das obrigações do Estado nesse campo revela o avanço alcançado pela doutrina constitucional em termos do reconhecimento dessas obrigações.

No entanto, acredita-se que ainda se faz necessário criar mecanismos de fiscalização e controle das ações estatais de maior alcance e especificidade, os quais contemplem a participação da sociedade civil e também sejam realizados pelos órgãos de controle do país e organismos internacionais.

Um exemplo do que ocorre quanto ao direito à educação pode ser visualizado a partir do relatório enviado pelo Brasil ao CDESC. Verificou-se que, na parte atinente ao cumprimento dos arts. 13 e 14 do PIDESC, que disciplina o direito à educação, o documento estava repleto de ausências e/ou incompletudes de informações.⁴³¹ Significa isso uma falha no processo de fiscalização internacional das ações estatais, pois não definem parâmetros mais delimitados de respostas e esclarecimentos dos Estados quando do envio dos relatórios de monitoramento.

Essa situação pontual exemplifica a necessidade de fortalecer no campo do direito à educação melhores condições de fiscalização das obrigações estatais já estabelecidas nos âmbito internacional e nacional. Sem que haja um diálogo exitoso entre as obrigações previstas e sua fiscalização, nos âmbitos externo e interno dos países, não se poderá alcançar níveis satisfatórios de cumprimento desse direito, como também dos direitos humanos em geral.

5.3 A Relação entre Estado Social e a Consecução de Políticas Públicas

Como anteriormente assinalado, após a Segunda Guerra Mundial passam a ter expressão no Estado social os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos. Além disso, torna-se característica desse modelo estatal a atuação dos governos por meio de políticas públicas.⁴³²

⁴³⁰ SARLET, Ingo. Proibição do retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 15, set./out./nov., 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-15-SETEMBRO-2008-INGO%20SARLET.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2014.

⁴³¹ BOMFIM, Georgina Maria de Omena. A responsabilidade Internacional do Brasil quanto ao direito à educação: estudo do segundo relatório de monitoramento enviado pelo país. In: LINS JÚNIOR, George Sarmento et. al. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 235-257.

⁴³² BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, a. 34, n. 13, pp. 89-98, jan./mar. 1997, p.90.

Inicia-se então um estreito liame entre essa forma de intervenção do Estado e o modelo social disseminado a partir desse parâmetro. Nos moldes do Estado social, “seu ponto de apoio e traço de identidade são o tecido social dos direitos fundamentais”.⁴³³ Bonavides afirma que a legitimidade desse modelo estatal cumpre-se ao tempo que os direitos sociais se concretizam,⁴³⁴ o que ocorre, em grande medida, por meio das políticas públicas.

Além desses aspectos, a relação entre Direito e políticas públicas é estreitada porquanto a formulação, a execução, o controle e a avaliação dessas pautam-se pela constitucionalidade e legalidade. É por meio do Direito que se proporcionam os mecanismos de criação do conjunto normativo das políticas públicas.

Nessas circunstâncias, sua realização ocorre por meio da edição de leis e atos administrativos, mas também pela criação real de instalações de serviços públicos, no campo dos direitos sociais, a fim de que aos cidadãos seja possível fruir efetivamente dos direitos constitucionalmente assegurados.⁴³⁵

A ação do poder público nesses moldes é um dever jurídico. Esse, por sua vez, abarca tanto a ação normativa de criar meios jurídicos e/ou administrativos que resultem e garantam as políticas públicas, quanto a ação executiva de concretizar os preceitos estabelecidos nos instrumentos normativos ou atos administrativos.⁴³⁶

A figura do direito subjetivo na seara do direito social deve ser interpretada de forma ampliada. Significa que não se deve restringir a acepção do instituto àquela típica proposta do Estado liberal, cuja exigibilidade limitava-se à esfera individual. Estendem-se os horizontes a fim de contemplar a exigibilidade do direito à educação, por exemplo, por meio de políticas públicas, cujo alcance é coletivo.⁴³⁷

A partir da elaboração e implementação de políticas públicas, objeto por excelência dos direitos sociais, constrói-se o grande eixo orientador da atividade estatal.⁴³⁸ Nas palavras de Fábio Konder Comparato, “o Estado Social é, pois, aquela espécie de Estado Dirigente em que

⁴³³ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.185.

⁴³⁴ *Ibid.*, p.185.

⁴³⁵ KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante o controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos(uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 36, n. 144, p. 240, 239-260, out./dez. de 1999.

⁴³⁶ DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 131-142, p. 136.

⁴³⁷ DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e políticas públicas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 274, 267-278.

⁴³⁸ *Ibid.*, p. 694.

os Poderes Públicos não se contentam em produzir leis ou normas gerais, mas guiam efetivamente a coletividade para o alcance de metas predeterminadas”.⁴³⁹

Nessa medida, a ação estatal direcionada à obtenção de fins sociais constitui uma ação racional voltada à melhoria do bem-estar.⁴⁴⁰ A ação estatal vai além da visão individualista-liberal para alargar seu espectro de atuação à coletividade, provendo, além da igualdade formal, também a material, por meio das políticas públicas.

É necessário repisar que, no campo do direito social à educação, a promoção de sua qualidade requer a instauração de um processo educativo que contemple a EDH como um mandamento constitucional.

A efetividade do direito à educação não se basta na oferta regular aos cidadãos, na contratação de professores – cuja remuneração também deve ser condigna à sua profissão –, na instalação de estruturas físicas em boas condições, na implantação do sistema de bolsas aos alunos, no fornecimento de merenda escolar etc.

Consoante aponta Eduardo Bittar, a política educacional abarca não somente o acesso à educação, mas também a sua oferta de qualidade:

Governos passivos no plano educacional apostam na miséria intelectual, na manipulação das massas, na sujeição do povo aos desmandos e às inconstitucionalidades. O bom governo se mede pela sua preocupação com as políticas sociais, entre as quais se incluem as políticas educacionais de acesso e de qualidade.⁴⁴¹

Finalmente, vale mencionar que, não obstante a importância da ação estatal no desenvolvimento da política pública de EDH e de qualquer outra, é imprescindível haver a ação conjunta da sociedade civil e do Estado, desde a concepção daquela até o alcance de cada meta traçada. Assim ocorrendo, as políticas poderão ser mais bem planejadas, controladas e desenvolvidas.

5.4 Conceito e Elementos das Políticas Públicas

Na concretização das ações direcionadas ao aprimoramento da vida em comum, o Estado deve valer-se do direito, consignando seus objetivos e metas por meio de normas

⁴³⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, v. 35, n. 138, pp. 39-48, abr./jun. de 1998, p. 43.

⁴⁴⁰ DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 131-142, p. 133.

⁴⁴¹ BITTAR, Eduardo C. B. **Ética, Educação, Cidadania e Direitos Humanos: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social**. São Paulo: Manole, 2004, p. 104.

jurídicas, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais. Uma das vias pela qual ocorre a materialização desses objetivos é a partir das políticas públicas econômicas ou sociais.⁴⁴²

Assim é que a relação entre políticas públicas e direito não pode ser considerada um âmbito exclusivo das Ciências Políticas ou mesmo da Ciência da Administração. Na esteira de Jacques Caillousse, o estudo das políticas públicas na esfera jurídica decorre de uma percepção nova das relações entre esses dois campos, pois “as políticas públicas contemporâneas encontram-se efetivamente inscritas no direito.”⁴⁴³

Na mesma linha se acha Maria Paula Dallari Bucci, para quem o direito tem um papel na adequação das instituições responsáveis por impulsionar, delinear e realizar as políticas públicas. A concretização destas deve ocorrer conforme os parâmetros da legalidade e constitucionalidade, de modo que os atos e omissões que constituem as políticas públicas tornam-se reconhecidos pelo direito, acarretando efeitos jurídicos.⁴⁴⁴

Regra geral, um estudo no campo do direito que aborde o tema das políticas públicas deve conter em si alguns assentamentos basilares, como o conceito do instituto e seus elementos constituintes.

Contudo, no campo da ciência do direito, não é possível estabelecer uma definição jurídica; “há apenas um conceito de que se servem os juristas (e não juristas) como guia para o entendimento de políticas públicas e o trabalho nesse campo”.⁴⁴⁵ Isso porque as categorias originárias e estruturantes desse conceito são próprias da política ou da administração pública.

A par disso, serão consignadas referências que possam nortear o desenvolvimento desse trabalho, sem que para tanto se enverede na busca de uma formulação essencialmente *jurídica* de políticas públicas.

Nessa medida, constitui marco na doutrina jurídica contemporânea a abordagem do termo política (“*policy*”) em Ronald Dworkin. Aqui o autor traça a diferenciação desse termo com os princípios.

Para Dworkin, a política consiste num padrão (“*standard*”) cujo objetivo é estabelecer uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade, abarcando inclusive objetivos negativos que salvaguardam os avanços já alcançados:

⁴⁴² MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 51-74, p. 51.

⁴⁴³ CAILLOUSSE, JACQUES *apud* MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 51-74, p. 52.

⁴⁴⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 1-49, p. 37.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 1-49, p. 47.

(...) aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas).⁴⁴⁶

Referência importante proveniente do conceito de Dworkin é que as políticas podem ser de natureza econômica, política ou social. É preciso ter em mente que o Estado age em diferentes âmbitos da sociedade e que, quando se trata de políticas públicas, sua atuação não está adstrita ao campo da promoção de direitos humanos ou dos direitos sociais, apenas.

Outro doutrinador que guarda pioneirismo no trato do tema das políticas públicas em direito é Fábio Konder Comparato. O autor parte da noção de política pública como programa de ação; afirma que o termo não se constitui apenas enquanto uma norma ou um ato, mas sim uma atividade, assim conceituada: “conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”.⁴⁴⁷

Considerando a relevância da finalidade a que se dirige a política pública, Fernando Aith delinea-a como atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações direcionadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos.⁴⁴⁸

Destaca-se nessa formulação o Estado como sujeito ativo principal da realização das políticas públicas. No entanto, o próprio autor reconhece que vem ocorrendo uma notável ampliação do papel da sociedade civil no processo de concepção e efetivação dessas atividades.⁴⁴⁹

Retira-se a centralidade do Estado para conferir à sociedade poderes de participação e intervenção na política pública, numa típica aplicação da ideia häberliana de sociedade aberta dos intérpretes constitucionais.

Retomando o desafio de traçar os contornos conceituais das políticas públicas, Eduardo Appio revela que são instrumentos de execução de programas políticos, fundados a partir da intervenção do Estado na sociedade. Sua finalidade é assegurar a igualdade de oportunidades dos cidadãos, tendo em vista a garantia das condições materiais de uma existência digna.⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira, 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 36.

⁴⁴⁷ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, v. 35, n. 138, pp. 39-48, abr./jun. de 1998, p. 44-45.

⁴⁴⁸ AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-245, p. 232.

⁴⁴⁹ Ibid., p. 217-245, p. 233.

⁴⁵⁰ APPIO, Eduardo. **O controle judicial das Políticas Públicas no Brasil**. 2004. 473 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2004, p. 217.

O autor também parte da ideia de Dworkin, implicitamente assentada no conceito de Fernando Aith, de que as políticas públicas atuam em diversos âmbitos estatais, e não apenas na seara dos direitos humanos. Afirma então que as políticas públicas são tanto de natureza social quanto econômica, e possuem um sentido complementar e finalidade comum: impulsionar o desenvolvimento da nação por meio da melhoria da qualidade de vida da sociedade.⁴⁵¹

Agregando os principais elementos das definições anteriores, mas concebendo a definição de políticas públicas de modo mais detalhado, quanto aos seus elementos, adota-se a ideia de Maria Paula Bucci, para quem:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política deve visar à realização de objetivos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.⁴⁵²

Semelhantemente aos demais conceitos retratados, a autora adota a possibilidade de as políticas públicas atuarem em distintas esferas do Estado e conformarem-se de acordo com determinados objetivos.

Além disso, inova ao propor um conceito de políticas públicas enquanto ações baseadas num “processo”. Isso permite estabelecer uma conexão mais estreita entre seus múltiplos componentes, de modo a visualizá-los como um “conjunto ordenado de atos”,⁴⁵³ em que um tem implicação sobre o outro.

A proposta deixa claro que uma só ação governamental não constitui uma política pública.⁴⁵⁴ Sob essa perspectiva, a autora distingue três elementos que estruturam as políticas públicas. São eles: o programa, a ação-coordenação e o processo, a seguir definidos. Todos servirão de referência ao estudo da análise da política pública em educação em direitos humanos.

5.4.1 Programa

⁴⁵¹ Ibid., p. 218.

⁴⁵² BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pp. 1-49, p. 39.

⁴⁵³ Ibid., p. 39.

⁴⁵⁴ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 51-74, p. 62.

O programa remete ao conteúdo propriamente dito de uma política pública, ao seu delineamento geral. Nas palavras de Peter Knoepfel:

(...) [os programas administrativos] definem em termos jurídicos os mandatos políticos formulados pelo legislador a título de solução do problema coletivo. Essas normas constituem a fonte de legitimação primeira de uma política pública. Do ponto de vista **formal**, elas se compõem de vários documentos escritos (antes de tudo, leis, ordens de execução, diretivas administrativas). Do ponto de vista **material**, elas compreendem objetivos normativos da solução visada para resolver o problema, os meios postos à disposição para esse efeito, a organização administrativa da operação, bem como a definição dos grupos-alvo e de seu papel na realização da política pública.⁴⁵⁵ (grifos nossos)

(...) [os elementos constitutivos dos programas administrativos] compreendem a definição dos objetivos, os elementos de avaliação e operacionais (instrumentos de intervenção), as decisões sobre o arranjo político-administrativo, sobre os recursos, bem como sobre o procedimento e as modalidades de intervenção administrativa.⁴⁵⁶

Diante da exposição acerca da definição, que abarca os pontos de vista formal e material, e dos elementos que compõem os programas, restam alguns apontamentos.

É preciso esclarecer a ideia de que, sob o âmbito formal, as políticas públicas podem estar estruturadas em diferentes suportes: no texto constitucional, em instrumentos legais, em atos administrativos ou ainda em programas que resultam de uma combinação de atos administrativos.⁴⁵⁷ Portanto, a lei ou a Constituição, apesar de serem meios aptos à veiculação de políticas públicas, não são os únicos.

Corroborando a posição adotada, Patrícia Helena Massa-Arzabe aduz:

(...) enquanto as políticas citadas são encabeçadas por leis, outras políticas são estruturadas a partir de atos normativos, portarias ou resoluções e, posteriormente, decretos e mesmo leis são editadas como parte da estrutura política.⁴⁵⁸

Ainda sob o ponto de vista formal, enquanto programas de ação, as políticas públicas não se limitam, no aspecto espacial, a ações dentro do território nacional. Exemplo disso é a atuação dos blocos regionais de Estados e da Organização das Nações Unidas, que também desenvolvem programas de ações organizados sob a forma de normas e atos direcionados à

⁴⁵⁵ KNOEPFEL, Peter *apud* BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pp. 1-49, p. 41.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 40.

⁴⁵⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pp. 1-49, p. 11 et. seq.

⁴⁵⁸ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 51-74, p. 68-69.

realização de objetivos coletivos para o aprimoramento da qualidade de vida de cada pessoa da comunidade.⁴⁵⁹

Quanto ao aspecto material do programa, Patrícia Massa-Arzabe define os componentes desse âmbito, razão pela qual será adotada como complemento à proposta de Maria Paula Bucci. De acordo com aquela autora, a legislação infraconstitucional consagrou elementos específicos para compor as políticas públicas, quais sejam: a) finalidade da política, b) princípios reitores, c) diretrizes, d) forma de organização e gestão, e) ações governamentais e f) identificação das fontes de recursos financeiros.⁴⁶⁰ A esses, agregam-se o elemento temporal, no sentido de haver a previsão de um início e fim da política pública, e a avaliação.

A importância de tornar o aspecto material analítico, conforme propôs a autora, contribui para esclarecer quais serão os componentes objeto de análise na etapa posterior do estudo, a da política pública de educação em direitos humanos.

5.4.2 Ação-coordenação

O traço distintivo de uma política pública é tratar-se de um programa de ação. Nesse sentido, importa que o conjunto de ações atinja os objetivos sociais a que se propôs viabilizar, e alcance os efeitos práticos no cotidiano social, dentro de determinado tempo e espaço.⁴⁶¹

O ideal final da instituição de uma política pública vincula-se ao alcance dos objetivos propostos, à eficácia social ou efetividade. Esse “representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social”.⁴⁶² (grifo no original)

As políticas públicas não se esgotam em previsões normativas de validade, ou seja, na conformação de seu texto com o regramento jurídico que lhe dá fundamento;⁴⁶³ nem na mera eficácia jurídica, que significa a possibilidade de aplicação do que fora previsto, aptidão formal para incidir e reger as situações da vida, operando os efeitos que lhes são próprios.⁴⁶⁴

⁴⁵⁹ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-74, p. 67.

⁴⁶⁰ Ibid., p. 65.

⁴⁶¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 43, 1-49.

⁴⁶² BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 5. ed. ampl. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 85.

⁴⁶³ BUCCI, Maria Paula Dallari, op. cit., p. 43.

⁴⁶⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 5. ed. ampl. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 85.

Para a obtenção dos fins almejados, a ação do poder público, em todo o seu conjunto de articulações entre suas instituições e junto à sociedade civil, deve ser acompanhada do elemento “coordenação”. Nesse sentido, esclarece Maria Paula Bucci:

A preocupação com a coordenação deve ser ínsita à atuação do Poder Público, Ela visa que o Estado seja um instrumento de indução à ação, isto é, à obtenção de resultados desejados, e não mais um elemento (ou conjunto de elementos) na lógica caótica do universo de direitos em tensão.⁴⁶⁵

A ação-coordenação traduz-se do seguinte modo:

Pensar em política pública é buscar a coordenação, seja na atuação dos Poderes Públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, seja entre os níveis federativos, seja no interior do Governo, entre as várias pastas, e seja, ainda, considerando a interação entre organismos da sociedade civil e do Estado.⁴⁶⁶

Assim, a ação-coordenação compreende a ação do poder público em seu conjunto, de forma coordenada e harmônica, para a consecução da finalidade almejada. Nesse sentido, importante a aliança que se estabelece entre sociedade civil e Estado na articulação para o desenvolvimento da política pública, por meio da qual será possível avançar na escuta da população sobre os problemas correntes e sobre as soluções propostas no seio da coletividade.

5.4.3 Processo

Na acepção adotada por Maria Paula Bucci, o termo processo envolve dois aspectos essenciais. O primeiro deles diz respeito à participação popular na criação das políticas públicas; o segundo aborda o fator temporal.⁴⁶⁷

Sobre a participação, Miguel Limón Rojas assinala que sociedade civil e Estado não são elementos separados, mas interatuam permanentemente dentro de esquemas com diversas complexidades e com distintos graus e modalidades de articulação. Nessa via, a sociedade não se torna um obstáculo à Administração Pública, mas um apoio ao bom desempenho de suas tarefas e obrigações.⁴⁶⁸ Afirma ainda que:

A participação dos cidadãos (...) contribui não só para aumentar e melhorar a resposta burocrática para as demandas populares, mas assegurar uma orientação política adequada de ação do Estado. (...) A participação deve então servir para promover

⁴⁶⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 44, 1-49.

⁴⁶⁶ Ibid., p. 44.

⁴⁶⁷ Ibid., p. 45-46.

⁴⁶⁸ ROJAS, Miguel Limón. La modernización de la Administración Publica: participación ciudadana y transparencia. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/82/pr/pr16.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

soluções justas e equitativas, evitando o congestionamento e a paralisia da política. (tradução nossa)⁴⁶⁹

Em caminho afim, Marcos Augusto Perez acena para o fato de que a Administração Pública está adotando novos métodos de atuação, calcados na cultura do diálogo e na oitiva das divergências sociais. Trata-se de uma tendência de não projetar a sociedade em contraponto ao Estado. Nesse passo, “(...) o papel principal da Administração Pública, nesta ótica, é o de favorecer o trabalho da sociedade sobre si mesma”.⁴⁷⁰

O desenvolvimento da sociedade em termos de organização de conflitos e gerenciamento de demandas também é algo necessário para que a participação seja efetiva e satisfatória. A interação entre Estado e sociedade requer inevitavelmente certo nível de cultura democrática dos cidadãos.

Em comunidades de cultura autoritária e passiva, é possível que grupos tradicionais controlem os projetos e os recursos para consolidar ou manter seu poder no seio social. Além disso, assevera Miguel Limón Rojas que a participação cidadã depende em boa medida da cultura política da comunidade. Quanto mais democrática e ativa, maior a interação sociedade-Estado.⁴⁷¹

Aliada a essas questões, a maior participação da sociedade no campo estatal reflete a alteração havida dentro do Estado, quanto à forma de governar:

A técnica clássica de decisão unilateral, mediada pela edição de uma obrigação precisa e pela possibilidade de punir sua desobediência, se acha em franco colapso. A Administração deve, pois, buscar impulsionar a adesão através de dois procedimentos indissolavelmente ligados na prática: a explicação e a participação. Apóia-se essa reflexão em Chevallier, para quem a Administração assume, hoje, distanciando-se dos modelos puramente gerenciais ou neoliberais, a função de harmonizar (não mais substituir) o comportamento dos atores sociais, devendo tornar-se transparente e cada vez mais influenciável pela sociedade. Para esse autor, no lugar da imperatividade tradicional, a Administração, hoje, deve procurar mudar suas relações com a sociedade através de técnicas de incitação, procurando o convencimento, a persuasão, a sedução, esforçando-se, enfim, para obter a adesão dos cidadãos às políticas governamentais.⁴⁷²

⁴⁶⁹ “La participación ciudadana (...) contribuye no sólo a incrementar y mejorar la respuesta burocrática a las demandas populares, sino a asegurar una adecuada orientación política de la acción estatal. (...) La participación debe entonces servir para promover soluciones justas y equitativas, evitando a la vez el congestionamiento y la parálisis del que hacer político.” Ibid.

⁴⁷⁰ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 166, 163-176.

⁴⁷¹ ROJAS, Miguel Limón, op. cit.

⁴⁷² PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 166, 163-176.

Para Pierre Muller e Yves Surel, esse novo modo de gerir o Estado está vinculado à governança. Aqui a ação pública dissocia-se da ação de uma elite político-administrativa relativamente homogênea e centralizada, para abarcar a “coordenação de múltiplos níveis e múltiplos atores, onde o resultado, nunca certo ou seguro, depende da capacidade dos atores públicos e privados, de definir um espaço comum de sentidos”.⁴⁷³

Diversas são as disposições constitucionais que tratam da participação da sociedade na Administração pública, sendo alguns exemplos:

- a) O art. 198, III, cujo teor disciplina que as políticas, ações e serviços públicos de saúde devem ser organizados tendo como diretriz a participação da comunidade;
- b) O art. 204, II, determina que os serviços de assistência social devem ser organizados e executados mediante participação da população (organizações representativas), na formulação das políticas e no controle das ações.
- c) O art. 205 estabelece que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade; aliado a essa referência, o art. 206, VI, estatui que o serviço público de ensino contará com uma gestão democrática na forma da lei.⁴⁷⁴

No dizer de Rogério Luiz Nery da Silva, para que as escolhas públicas alcancem seus intentos e desenvolvam-se de modo eficiente, tanto a administração quanto toda a sociedade devem alocar suas vontades no processo de conformação da política pública. A presença da população é indispensável, principalmente no que tange à discussão e à definição das finalidades que cada política se dispõe a atender.⁴⁷⁵

Assim, a participação popular no processo das políticas públicas legitima a atuação do poder público, na medida em que ele e os interessados na realização daquela política intervêm em sua conformação. Isso se dá por meio de uma análise mais real dos problemas práticos vivenciados e com propostas capazes de se adequar melhor ao contexto local.

Tratando do segundo ponto de análise, o fator temporal, componente do processo, divide-se em dois aspectos: a) o período para a obtenção dos resultados visados pelo programa; b) os períodos propícios para a inclusão de questões na agenda política.

⁴⁷³ MULLER, Pierre e SUREL, Yves *apud* MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 59, 51-74.

⁴⁷⁴ Para maiores referências, vide: PEREZ, Marcos Augusto, *op. cit.*, p. 164, 163-176.

⁴⁷⁵ SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas Públicas e Administração Democrática. **Sequência**. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, n. 64, p. 57-84, jul./2012, p. 6.

O primeiro desses aspectos é um componente primordial, principalmente no que diz respeito à avaliação da política pública. Os variados períodos estipulados para o alcance dos fins servem para efetuar ajustes e alterações no programa de ação, com o propósito de torná-lo condizente com os intentos planejados.

Da mesma forma, o período para inclusão de questões na agenda política torna possível agregar novas políticas subsidiárias àquela em vigor, suprimir ou inserir novos atores no campo de atuação do programa e rever questões de aumento ou diminuição de orçamento.

Esboçadas as referências elementares sobre o conceito de políticas públicas e seus elementos, envereda-se pela análise da política pública de educação em direitos humanos.

5.4.4 Programa, ação-coordenação e processo na política pública em educação em direitos humanos no Brasil

5.4.4.1 Programa

5.4.4.1.1 Aspecto formal

Pelo que foi consignado sobre os suportes normativos da educação em direitos humanos, verifica-se que essa encontra fundamento na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tem sua previsão específica em Declarações, Pactos Internacionais, Programas Mundiais, Resolução da ONU, Planos Nacionais, Decreto Presidencial e Resolução Ministerial.

Apesar da vasta gama de documentos acima, considerando que a análise almejada no presente trabalho refere-se ao âmbito nacional, os documentos específicos a serem estudados são os seguintes: Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, Decreto nº 7.037/2009, Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos e a Resolução nº 1/2012 do Conselho Nacional de Educação (CNE).

5.4.4.1.2 Aspecto material

a) Finalidade

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos tem por escopo difundir a cultura de direitos humanos no Brasil por meio da educação. Com base nisso, consagra 13 objetivos gerais, entre os quais se confere destaque aos seguintes:

São objetivos Gerais do PNEDH:

- a) destacar o papel estratégico da educação em direitos humanos para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito;
- b) enfatizar o papel dos direitos humanos na construção de uma sociedade justa, equitativa e democrática;
- c) encorajar o desenvolvimento de ações de educação em direitos humanos pelo poder público e a sociedade civil por meio de ações conjuntas;
- d) contribuir para a efetivação dos compromissos internacionais e nacionais com a educação em direitos humanos;
- e) estimular a cooperação nacional e internacional na implementação de ações de educação em direitos humanos;
- f) propor a transversalidade da educação em direitos humanos nas políticas públicas, estimulando o desenvolvimento institucional e interinstitucional das ações previstas no PNEDH nos mais diversos setores (educação, saúde, comunicação, cultura, segurança e justiça, esporte e lazer, dentre outros);
- h) orientar políticas educacionais direcionadas para a constituição de uma cultura de direitos humanos;
- k) incentivar a criação e o fortalecimento de instituições e organizações nacionais, estaduais e municipais na perspectiva da educação em direitos humanos;
- l) balizar a elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e atualização dos Planos de Educação em Direitos Humanos dos estados e municípios.⁴⁷⁶

A Resolução nº 1/2013 do CNE veicula em seu art. 3º que a EDH tem por finalidade promover a educação para a mudança e transformação social.⁴⁷⁷ O art. 5º da Resolução preconiza 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”. Esse objetivo deverá orientar os sistemas de ensino e suas instituições quanto ao planejamento e desenvolvimento de ações no campo da EDH (§ 1º, art. 5º).⁴⁷⁸

Conforme estabelece o Parecer nº 8/2012 do CNE, a partir do qual foi editada a Resolução nº 1/2012 do CNE, esse objetivo da EDH proporciona que a pessoa e/ou grupo social se reconheça como sujeito de direitos, ao tempo que promove e respeita os direitos dos demais. O objetivo exposto acima congrega a ideia de que EDH deve desenvolver a sensibilidade das

⁴⁷⁶ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

⁴⁷⁷ BRASIL. Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012. Estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/semana/2012/Resolucao1_30maio2012_DiretrizesEducacaoDH.pdf>. Acesso: 26 ago. 2013.

⁴⁷⁸ Ibid.

pessoas em suas relações, a fim de que cada indivíduo seja capaz de perceber no outro a condição humana.⁴⁷⁹

b) Princípios reitores

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos possui cinco eixos de atuação, conforme já assinalado (tópico 4.3.2). Cada um deles é contemplado com concepções e princípios específicos.⁴⁸⁰

Apesar da especificidade veiculada no PNEHD quanto aos princípios reitores em seus eixos, por meio da Resolução nº 1/2013 do CNE, nos incisos de seu art. 3º, verifica-se a consagração de princípios gerais da EDH:

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.⁴⁸¹

Para elucidar o sentido de cada um desses princípios no campo da EDH, é necessário verificar no Parecer nº 8/2012 do CNE/Conselho Pleno suas acepções originárias.

Sobre o princípio da dignidade humana, afirma-se que está relacionado a uma concepção de direitos e também que tal princípio assume diferentes conotações a depender do contexto histórico, social, político e cultural em que seja analisado.⁴⁸²

⁴⁷⁹ BRASIL. Parecer nº 8/2012, aprovado em 6 de março de 2012. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JtA8PsBk7-cJ:portal.mec.gov.br/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D10389%26Itemid%3D+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

⁴⁸⁰ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

⁴⁸¹ BRASIL. Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012. Estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/semana/2012/Resolucao1_30maio2012_DiretrizesEducacaoDH.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

⁴⁸² Todas as referências seguintes sobre os princípios da EDH foram extraídas do PNEDH: BRASIL. Parecer nº 8/2012, aprovado em 6 de março de 2012. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JtA8PsBk7-cJ:portal.mec.gov.br/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D10389%26Itemid%3D+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

Desse modo, o parecer conclui que “é, portanto, um princípio em que se devem levar em consideração os diálogos interculturais na efetiva promoção de direitos que garantam às pessoas e grupos viverem de acordo com os seus pressupostos de dignidade”.

É relevante a menção à noção de dignidade pautada pelo respeito às diferentes concepções. Contudo, nos termos veiculados pelo parecer, evidencia-se o afastamento da postura universalista; não resta claro se o objetivo era propor um relativismo da dignidade humana ou se seria possível encontrar um horizonte dialógico comum na seara dos diversos contextos culturais em que se situam os direitos humanos.

Quanto ao princípio da igualdade de direitos, o documento explicita sua relação com a dignidade humana, nos seguintes termos: “O respeito à dignidade humana, devendo existir em qualquer tempo e lugar, diz respeito à necessária condição de igualdade na orientação das relações entre os seres humanos”.

Além disso, concebe que o princípio da igualdade realiza-se na medida em que se ampliam a todos os cidadãos e cidadãs a fruição dos direitos políticos, civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Visa-se com isso garantir a universalidade dos direitos humanos, sem nenhuma espécie de distinção entre os indivíduos.

Aliando-se ao princípio da igualdade, o parecer disciplina o “princípio do reconhecimento e valorização das diferenças e diversidades”. Este se refere ao enfrentamento dos preconceitos e das discriminações, com o fito de que as diferenças não sejam transformadas em desigualdades.

Trata-se de um complemento ao princípio da igualdade, cuja realização se pauta também por meio do reconhecimento e da valorização das diferenças. Com efeito, a igualdade deve ser pensada para além da condição formal, alinhavando-se com a garantia da alteridade entre as pessoas e grupos:

O princípio jurídico-liberal de igualdade de direitos do indivíduo deve ser complementado, então, com os princípios dos direitos humanos da garantia da alteridade entre as pessoas, grupos e coletivos. Dessa forma, igualdade e diferença são valores indissociáveis que podem impulsionar a equidade social.⁴⁸³

A laicidade do Estado como princípio da EDH constitui um pré-requisito para a liberdade de crença religiosa e respeito aos que não possuem crenças. Por essa via, o Estado mantém-se como figura imparcial nos conflitos e disputas no campo religioso, desde que não

⁴⁸³ BRASIL. Parecer nº 8/2012, aprovado em 6 de março de 2012. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JtA8PsBk7-cJ:portal.mec.gov.br/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D10389%26Itemid%3D+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

afrontem os direitos fundamentais. Por esse princípio, o Estado assegura o respeito à diversidade cultural religiosa no país, sem nenhuma forma de proselitismo.

O princípio da “democracia na educação” significa a participação de todos(as) os(as) envolvidos no processo educativo, o que se poderia identificar como uma formação democrática em sentido estrito, limitada à vivência participativa dentro da prática escolar.

Numa abordagem mais ampla da democracia, o documento assinala uma concepção em estreita conexão com a realização dos direitos humanos, consoante a passagem abaixo:

Direitos Humanos e democracia alicerçam-se sobre a mesma base – liberdade, igualdade e solidariedade –, expressando-se no reconhecimento e na promoção dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais. Não há democracia sem respeito aos direitos humanos, da mesma forma que a democracia é a garantia de tais direitos. Ambos são processos que se desenvolvem continuamente por meio da participação. No ambiente educacional, a democracia implica a participação de todos/as os/as envolvidos/as no processo educativo.⁴⁸⁴

Entretanto, não menciona que o papel da educação também deve guiar-se no sentido da formação do cidadão para o conhecimento desses direitos e para sua conquista, consoante assinalado nas diretrizes da EDH (vide item “c” deste tópico). Também não é perceptível a menção do papel educativo para o incentivo à participação dos indivíduos e grupos nas esferas políticas do Estado e da sociedade, elemento esse preconizado pela doutrina häberliana ao tratar dos objetivos da educação.

No que se refere à transversalidade, insculpida no “princípio da transversalidade, vivência e globalidade”, o parecer, considerando que os direitos humanos se caracterizam por serem transversais, determina que devam ser trabalhados a partir da interdisciplinaridade. Esclarecendo os sentidos das palavras transversalidade e interdisciplinaridade, Ebenzer Takuno de Menezes e Thais Helena dos Santos afirmam:

(...) A partir da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, foram definidos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) que, por sua vez, orientam para a aplicação da transversalidade. No âmbito dos PCNs, a transversalidade diz respeito à possibilidade de se estabelecer, na prática educativa, uma relação entre aprender conhecimentos teoricamente sistematizados (aprender sobre a realidade) e as questões da vida real e de sua transformação (aprender na realidade e da realidade). Não se trata de trabalhá-los paralelamente, mas de trazer para os conteúdos e para a metodologia da área a perspectiva dos temas. (...) A transversalidade difere da interdisciplinaridade porque, apesar de ambas rejeitarem a concepção de conhecimento que toma a realidade como um conjunto de dados estáveis, a primeira se refere à dimensão didática e a segunda à abordagem epistemológica dos objetos de conhecimento. Ou seja, se a interdisciplinaridade questiona a visão compartimentada da realidade sobre a qual a escola se constituiu,

⁴⁸⁴ BRASIL. Parecer nº 8/2012, aprovado em 6 de março de 2012. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JtA8PsBk7-cJ:portal.mec.gov.br/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D10389%26Itemid%3D+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

pois trabalha ainda considerando as disciplinas, a transversalidade diz respeito à compreensão dos diferentes objetos de conhecimento, possibilitando a referência a sistemas construídos na realidade dos alunos.⁴⁸⁵

A vivência, por sua vez, diz respeito à necessidade de se construírem metodologias que privilegiem a construção prática dos conhecimentos em direitos humanos. A globalidade deve fomentar a integralização entre alunos(as), professores(as), funcionários(as), direção, pais/mães e a comunidade local. Também deve estimular a interação entre as perspectivas e experiências locais, regionais, nacionais e internacionais das experiências dos(as) alunos(as).

Por fim, o princípio da sustentabilidade ambiental preconiza o respeito ao espaço público enquanto bem coletivo e de utilização democrática de todos. Sob essa ótica, a EDH se propõe comprometida com o incentivo e a promoção de um desenvolvimento sustentável que preserve a diversidade da vida e das culturas, como condição de sobrevivência da humanidade atual e das futuras gerações.

c) Diretrizes

As diretrizes da EDH são consignadas no PNDH-3, em seu quinto eixo orientador, e dizem respeito à(ao): 1) efetivação das diretrizes e dos princípios da política nacional de educação em direitos humanos para fortalecer uma cultura de direitos; 2) fortalecimento dos princípios da democracia e dos direitos humanos nos sistemas de educação básica, nas instituições de ensino superior e nas instituições formadoras; 3) reconhecimento da educação não formal como espaço de defesa e promoção dos direitos humanos; 4) promoção da educação em direitos humanos no serviço público; e 5) garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação, para a consolidação de uma cultura em direitos humanos.⁴⁸⁶

Além do PNDH-3, a Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012 do CNE estabelece também diretrizes para a educação em direitos humanos. Estas são traçadas em forma de objetivos, princípios norteadores, deveres etc., razão por que se optou por alocar tais elementos em espaços específicos nesse estudo.⁴⁸⁷

⁴⁸⁵ MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. “Transversalidade” (verbetes). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=70>>. Acesso em: em 22 out. 2014.

⁴⁸⁶ BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDR/PR, 2010.

⁴⁸⁷ BRASIL. Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012. Estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/semana/2012/Resolucao1_30maio2012_DiretrizesEducacaoDH.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

d) Forma de organização e gestão

A gestão dos programas e projetos para a educação em direitos humanos encontra-se traçada no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos em três segmentos:⁴⁸⁸

1. Criação de programas e projetos de EDH em parceria com órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
2. Inclusão, no orçamento da União, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios, de dotação orçamentária e financeira específica para a efetivação das ações de EDH previstas no PNEDH.
3. Quanto à captação de recursos financeiros, propõe que essa seja realizada por meio da arrecadação de verbas junto ao setor privado e agências de fomento.

e) Ações governamentais

No Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos encontram-se as linhas gerais de ação, assim estabelecidas: a) desenvolvimento normativo e institucional; b) produção de informação e conhecimento; c) realização de parcerias e intercâmbios internacionais; d) produção e divulgação de materiais; e) formação e capacitação de profissionais; e) gestão de programas e projetos; f) avaliação e monitoramento.^{489,490}

Em cada linha geral de ação, outras ações específicas são abordadas. Contudo, não consta no PNEDH a quem incumbe o cumprimento de cada uma das ações ali arroladas. Cuidou desse aspecto o atual Plano Nacional de Direitos Humanos.

Já fora dito que, no eixo “educação em direitos humanos” do Plano Nacional de Direitos Humanos, há a previsão de determinadas diretrizes. Cada uma delas contém objetivos estratégicos, os quais possuem as respectivas *ações programáticas*, com a previsão dos responsáveis e parceiros na concretização da ação, além de recomendações, quando necessário.⁴⁹¹

⁴⁸⁸ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

⁴⁸⁹ A avaliação e o monitoramento serão abordados especificamente na alínea “h”, deste tópico.

⁴⁹⁰ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

⁴⁹¹ BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDR/PR, 2010.

Em razão dos múltiplos objetivos e ações programáticas, toma-se como exemplo a diretriz nº 18 do PNDH-3: “Efetivação das diretrizes e dos princípios da política nacional de educação em direitos humanos para fortalecer cultura de direitos”.⁴⁹²

Entre os diversos objetivos estratégicos ali consignados, o primeiro refere-se à “Implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)”.

Para tanto, o PNDH-3 tece cinco ações programáticas, entre as quais consta o fomento e o apoio à elaboração de planos estaduais de educação em direitos humanos. Tal responsabilidade é atribuída à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), ao Ministério da Educação e ao Ministério da Justiça.⁴⁹³

Em dezembro de 2013, como resultado dessa atribuição, a SEDH/PR editou o Mapeamento dos Planos e Comitês estaduais de educação em direitos humanos, analisando a situação da política pública em cada estado do país. Esse documento será objeto de estudo mais à frente.

Em seguida elenca-se o rol de órgãos (responsáveis diretos e/ou parceiros) pela gestão dessas ações/objetivos: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria Especial das Políticas e Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Esporte, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores, Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Ministério da Fazenda/Escola de Administração Fazendária, Ministério das Comunicações, Fundação Cultural Palmares (FCP) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).⁴⁹⁴

Paralelamente à atribuição de responsabilidades e parcerias, o Plano Nacional de Direitos Humanos estipula recomendações a determinados entes da federação, órgãos e instituições, sendo exemplos: Estados, Municípios e Distrito Federal, secretarias estaduais,

⁴⁹² BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDR/PR, 2010.

⁴⁹³ Ibid.

⁴⁹⁴ Ibid.

municipais e distrital de Educação, Tribunais de Justiça, instituições de ensino superior, comitês de educação em direitos humanos, movimentos sociais, ONGs, entre outros.⁴⁹⁵

f) Identificação das fontes e recursos financeiros

No Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, encontra-se a previsão de recursos financeiros advindos tanto do setor público quanto do privado. Os recursos públicos serão provenientes da União, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios; e os privados, obtidos junto ao setor privado e às agências de fomento.⁴⁹⁶

No caso da União, já se constata a existência de reserva financeira e orçamentária destinada a “promover cultura e educação em direitos humanos e garantir acesso a direitos” (vide o item nº 255):

Tabela 1: Dados da política social nº 2.064, promoção e defesa dos direitos humanos no plano plurianual para 2012-2015

2064 – Promoção e Defesa dos Direitos Humanos - R\$ 417,1 milhões			
Exemplos de indicadores	Denominação e Unidade de Medida	Data	Índice
	Estimativa de sub-registros de nascimentos - (%)	2010	6,20
	Trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao de escravo - (unidade)	2010	2.628
	Número de Unidades da Federação com programa de Proteção a Testemunhas - (unidade)	2011	17,00

Exemplos de Objetivos	Exemplos de Metas
0254 - Implementar a política de promoção do registro civil de nascimento e documentação básica. (SDH);	Implementar o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil em todo o território nacional;
0255 - Promover cultura e educação em direitos humanos e garantir acesso a direitos. (SDH);	Implementar uma rede de combate a homofobia e promoção dos direitos de LGBT;
0256 - Promover os direitos e garantir proteção social para a pessoa idosa. (SDH);	Implementar Centros de Direitos Humanos em todas as regiões metropolitanas. Implementar Centros de Direitos Humanos no campo em todos os estados brasileiros;
0257 - Desenvolver e implementar políticas públicas para garantia de direitos e promoção de uma cultura de respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero e o reconhecimento social de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. (SDH);	Reintegrar crianças e adolescentes em situação de rua, na convivência familiar e comunitária, em municípios com mais de 300 mil habitantes;
0742 - Promover os direitos e garantir proteção social das pessoas em situação de rua. (SDH);	Realizar o censo de população em situação de rua.
0972 - Assegurar o direito à memória e à verdade e a reparação por violação de direitos pelo Estado Brasileiro. (SDH);	
0973 - Erradicar todas as formas de trabalho análogo a de escravo, por meio da ampliação, qualificação e articulação de ações e serviços focados no seu enfrentamento e na promoção dos direitos dos trabalhadores submetidos a esta condição. (SDH);	
0974 - Proteger a vida de testemunhas, vítimas e defensores dos direitos humanos em situação de ameaça e de crianças e adolescentes ameaçados de morte, bem como seus familiares, garantindo seus direitos fundamentais e incidir nas causas das ameaças buscando sua supressão. (SDH);	
0975 - Defender pessoas com direitos violados ou em situação de iminente violação, buscando a erradicação das suas causas e a garantia de direitos. (SDH).	

Fonte: Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 2012-2015.

⁴⁹⁵ BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDR/PR, 2010.

⁴⁹⁶ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

Por fim, note-se que a previsão do Plano Plurianual de gastos para 2012-2015 para a promoção e defesa dos direitos humanos é o equivalente a R\$ 417,1 milhões (política social nº 2.064).⁴⁹⁷

g) Duração

A educação em direitos humanos no Brasil foi delineada formalmente a partir de 2006, com a publicação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Contudo, nos documentos nacionais analisados não consta um marco cronológico final para as ações que foram traçadas nos suportes normativos da EDH.

Todavia, concebendo-se a EDH como uma ação articulada com o âmbito internacional e considerando que o Brasil é Estado-membro da ONU, é possível tomar como marco temporal as duas fases do Programa Mundial para a Educação em Direitos, cuja aprovação foi unânime por parte dos membros das Nações Unidas. Sua primeira fase ocorreu entre 2004 e 2007 – lembrando que em 2006 o Brasil lança o PNEDH –, e a segunda fase ocorreu no período de 2010 a 2014.

h) Avaliação

A avaliação e o monitoramento são traçados de modo genérico no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Deles constam: a) a definição de estratégias e mecanismos de avaliação e monitoramento da execução física e financeira dos programas, projetos e ações do PNEDH; b) o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos programas, projetos e ações de educação em direitos humanos, incluindo-se sua execução orçamentária; c) a elaboração anual do relatório de implementação do PNEDH.⁴⁹⁸

A atribuição de competências específicas foi determinada pelo Plano Nacional de Direitos Humanos e pelo Decreto nº 7.037/2009.

⁴⁹⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Mais Brasil: PPA de bolso (2012-2015). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/130415_ppa_de_bolso.pdf>. Acesso em: 22 set. 2014.

⁴⁹⁸ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

No PNDH-3, a implantação de mecanismos e instrumentos de monitoramento, avaliação e atualização do PNEDH, em processos articulados de mobilização nacional, está sob a responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, do Ministério da Educação e do Ministério da Justiça.⁴⁹⁹

O Decreto nº 7.037/2009, por sua vez, em seu art. 4º institui o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3 e lhe atribui, entre outras competências: elaborar os Planos de Ação dos Direitos Humanos (inciso II), estabelecer indicadores para o acompanhamento, monitoramento e avaliação de tais Planos (inciso III) e acompanhar a implementação das ações e recomendações estabelecidas no PNDH-3 (inciso IV).⁵⁰⁰

5.4.4.2 Ação-coordenação

A articulação institucional na construção da educação em direitos humanos no Brasil é notada, inicialmente, com a edição do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. As ações ali veiculadas resultam da participação dos três poderes da República, especialmente o Poder Executivo, organismos internacionais, instituições de educação superior e a sociedade civil organizada.⁵⁰¹

Também podem ser arrolados como partícipes: a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério da Educação, em parceria com o Ministério da Justiça, e Secretarias Especiais. Além de executar programas e projetos de educação em direitos humanos, são responsáveis pela coordenação e avaliação das ações desenvolvidas por órgãos e entidades públicas e privadas.⁵⁰²

Da mesma forma, tratando-se do atual Plano Nacional de Direitos Humanos, verifica-se uma estreita coordenação de ações entre os Ministérios. Ao todo, articularam-se 31 (trinta e um), com diversas atribuições e responsabilidades para a efetivação do PNDH-3, merecendo

⁴⁹⁹ BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDR/PR, 2010.

⁵⁰⁰ BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

⁵⁰¹ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

⁵⁰² Ibid..

destaque a cooperação entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Ministério da Educação.⁵⁰³

Destaca-se ainda o debate público, havido em escala nacional, para a elaboração do PNDH-3. A Conferência Nacional dos Direitos Humanos (11ª CNDH) foi convocada por meio de Decreto Presidencial em abril de 2008 e contou com um Grupo de Trabalho Nacional instituído pela Portaria nº 344 da SEDH/PR, composto por representantes de entidades nacionais e movimentos de Direitos Humanos, bem como por membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.⁵⁰⁴

Igualmente em relação à produção da Resolução nº 1/2012, do CNE, a ação do poder público deu-se de maneira coordenada. No Parecer nº 8/2012 do CNE, documento que originou a Resolução, consta que sua elaboração contou com os trabalhos de uma comissão interinstitucional, coordenada pelo Conselho Nacional de Educação e pela comissão bicameral do Conselho Pleno do CNE. Participaram daquela comissão diversas secretarias, a exemplo da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão e da Secretaria de Educação Superior.⁵⁰⁵

As reuniões sobre as diretrizes da EDH contaram com a presença de diversos especialistas no assunto, sendo exemplos de instituições parceiras: a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, o Centro de Defesa da Vida e dos Direitos Humanos Carmem Bascarán de Açailândia e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de São Paulo.

5.4.4.3 Processo

5.4.4.3.1 Participação popular

Ressalta-se que tanto o PNEDH quanto o PNDH-3 e a Resolução nº 1/2012, do CNE foram construídos com o apoio e a participação popular.

⁵⁰³ BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDR/PR, 2010.

⁵⁰⁴ BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDR/PR, 2010.

⁵⁰⁵ BRASIL. Parecer nº 8/2012, aprovado em 6 de março de 2012. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JtA8PsBk7-cJ:portal.mec.gov.br/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D10389%26Itemid%3D+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

Sobre o PNEDH, após 2003, quando se deu a criação do comitê nacional, todo o ano de 2004 foi destinado à difusão e à discussão do PNEDH em encontros, seminários e fóruns em âmbito internacional, nacional, regional e estadual.

Em 2005 os esforços foram concentrados em encontros estaduais com o objetivo de difundir o PNEDH. Contou-se com a contribuição de representantes da sociedade civil e do governo: mais de 5.000 pessoas, de 26 unidades federadas, participaram do processo de consulta. Dessa mobilização resultaram a incorporação de novas propostas ao PNEDH, a criação de comitês estaduais de EDH e a multiplicação de iniciativas e parcerias.

Em 2006 foi concluído o trabalho da equipe de professores e alunos de graduação e pós-graduação, selecionada pelo Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CFCH/UFRJ), instituição vencedora do processo licitatório simplificado lançado pela SEDH/PR em parceria com a Unesco.

A equipe envidou esforços no sentido de sistematizar as contribuições recebidas nos encontros estaduais, apresentar ao comitê nacional as propostas consolidadas, coordenar os debates e formular a versão preliminar do PNEDH. O comitê nacional analisou e revisou a versão, tendo esta sido distribuída para os participantes do congresso interamericano de EDH, em Brasília. Por fim, o documento foi submetido à consulta pública via internet, e depois revisado e aprovado pelo comitê nacional, responsável pela versão definitiva.

A participação popular no PNDH-3, como mencionado anteriormente, iniciou-se com a 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos e a participação do Grupo de Trabalho Nacional, cuja composição contava com representantes de entidades nacionais e de movimentos de direitos humanos.⁵⁰⁶

Por fim, para a elaboração das Diretrizes para a educação em direitos humanos, além de reuniões da Comissão Interinstitucional do CNE e da Comissão bicameral do Conselho Pleno do CNE, ocorreram consultas por meio de duas audiências públicas e da disponibilização do texto. Assinala-se o envio de sugestões, nos *sites* do Conselho Nacional de Educação, do Ministério da Educação e da Secretaria de Direitos Humanos.

⁵⁰⁶ BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDR/PR, 2010.

5.4.4.3.2 Fator temporal

O PNEDH faz constar a previsão de um relatório de implementação anual. O único documento encontrado que avalia suas ações é o “Mapeamento nacional dos Planos e Comitês em EDH”, editado em dezembro de 2013. Rememore-se que o Plano foi publicado em 2006.

O PNDH-3 e o Decreto nº 7.037/2009 atribuíram a competência de avaliação dos resultados a determinados sujeitos, sem, contudo, designarem explicitamente o intervalo em que haveria de ocorrer entrega das avaliações nem as medidas cabíveis em caso de descumprimento.

O Decreto nº 7.037/2009 também prevê a edição de Planos de Ações de Direitos Humanos bianuais, cuja competência de elaboração é do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento do PNDH-3.

Em cada Plano de Ação são estabelecidas metas, prazos e recursos necessários à implementação do PNDH-3 (art. 3º). O acesso a esses dados pode ser obtido no *site* do PNDH-3, na página do “Observatório do PNDH-3”.⁵⁰⁷ Trata-se de um mecanismo de busca de amplo acesso e com diversas variáveis. Contudo, numa breve análise, verifica-se a carência de alguns dados elementares, como é o caso dos órgãos responsáveis.

5.5 Apontamentos Gerais sobre a Política Pública de EDH: Algumas Reflexões

A análise da política pública de educação em direitos humanos a partir das bases do Estado social e da sistemática acima contribuiu para que fossem expostos e esclarecidos seus elementos essenciais. Por essa via, verificou-se que o Brasil está empenhado em realizar a EDH e definir ações por meio da assunção de compromissos internacionais, da previsão constitucional do direito à educação condizente aos ditames da EDH e da edição de documentos infraconstitucionais sobre a EDH.

Verificou-se que ainda não há menção expressa na Constituição brasileira de 1988 acerca da importância de se educar em direitos humanos, como ocorre nas Constituições da Guatemala, da Espanha e do Peru. Apesar de, em seu conjunto, e especificamente no art. 205, aquele diploma proporcionar o suporte para o desenvolvimento da educação em direitos humanos.

⁵⁰⁷ BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Observatório do PNDH-3. Disponível em: <<http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/saiba-mais>>. Acesso em: 22 de set. de 2014.

A referência constitucional explícita fortalece a ação do Estado brasileiro na implantação dessa política pública enquanto política de Estado. Por essa via, proporciona-se um caráter mais impositivo e perene à política de educação em direitos humanos, evitando com isso que seu desenvolvimento possa ser mitigado pelas mudanças de governo.

Noutro giro, apesar dos avanços retratados no âmbito infraconstitucional quanto ao aspecto formal da política pública de educação em direitos humanos, acredita-se que o arcabouço que a rege carece de maior força cogente.

No que se refere ao Plano Nacional de EDH (2007), que é o documento principal dessa política, verifica-se que sua efetividade está maculada pela falta de indicação dos responsáveis pelas ações assinaladas. Além disso, não são apontados os prazos de conclusão e os mecanismos específicos de monitoramento para as ações assinaladas em seu bojo.

O caráter preponderantemente propositivo do plano nacional dificulta a cobrança mais enfática dos órgãos de fiscalização em torno da realização da EDH. Ratificando esse pensamento, Angélica Barroso, Caio Benevides e Diego Scherr afirmam:

O Plano, entretanto, apesar de representar um importante marco na busca por políticas públicas e uma diretriz para o que se pretende efetivar, pouco altera a situação da Educação em Direitos Humanos na prática. O que se percebe, em seu texto, é um caráter indicativo, quase sugestivo mesmo, com pouca força obrigacional, o que lhe compromete a eficácia e efetividade, pois faz uso de verbos como “ênfatizar”, “encorajar”, “contribuir”, “estimular”, “propor”, “balizar”, “sugerir”, “publicizar” e “apoiar”, por exemplo, que representam apenas vontades, não ações, deixando ao bel-prazer a aplicação das “sugestões” previstas.⁵⁰⁸

Apesar de não partilhar a ideia de que a edição do Plano Nacional pouco contribuiu com mudanças práticas no campo da EDH, corrobora-se o posicionamento de que é preciso conferir maior obrigatoriedade às ações em torno da política de EDH.

Para afastar a noção de que o Plano Nacional contribuiu com uma tímida mudança prática, rememorem-se as experiências assinaladas no tópico 4.6, onde se sublinharam algumas iniciativas de sucesso na seara da educação em direitos humanos, inclusive por parte da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Como consignado, após a publicação do PNEDH houve a edição da terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), criado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Nesse documento são apontados os responsáveis e parceiros das diretrizes do eixo orientador V, que é o da educação em direitos humanos. Apesar do avanço revelado

⁵⁰⁸ BASTOS, Angélica Barroso; PEDRA, Caio Benevides; LAIGNIER, Diego Sherr. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: como efetivar? In: BROCHADO, Mariá; ABREU, Décio; FREITAS, Natália (org.). **Educação em direitos humanos: uma contribuição mineira**. Belo Horizonte: UFMG: Proex, 2009, p. 145-151, p. 150-151.

pela indicação dos agentes, verifica-se que nem todas as ações presentes no PNEDH estão no PNDH-3; neste também não há alusão a prazos para o cumprimento das ações, nem quais os mecanismos de monitoramento.

A Resolução nº 1, de 30 de março de 2012, do Conselho Nacional de Educação, que estabelece as diretrizes nacionais para a educação em direitos humanos, é um documento mais detalhado do que o PNEDH, contudo não suprime a lacuna de um documento dotado de maior força cogente.

Mesmo a Resolução tratando de aspectos vinculantes, porque delimita o perfil da educação em direitos humanos que será executado no país (arts. 2º a 6º) e define obrigações para os sistemas de ensino – como criar uma política de produção de materiais didáticos e paradidáticos (art. 11) – e para as Instituições de Educação Superior – estimular ações de extensão voltadas à promoção dos direitos humanos (art. 11) –, identificam-se pelo menos dois problemas.

O primeiro é o retratado por Cláudia Moreira Hehr Garcia: “o documento apresenta boa intenção democrática e cidadã, mas não demonstra com clareza o formato ideal para a inserção do conteúdo de Educação em Direitos Humanos nos currículos do ensino nacional.”⁵⁰⁹

O segundo é que a resolução não abrange todas as ações veiculadas no PNEDH ao longo dos seus cinco eixos, por não ser seu objetivo tratar sobre assuntos alheios à educação básica e à educação superior. Nessa via, permanecem sem um disciplinamento mais detalhado os eixos “educação e mídia”, “educação não formal” e “educação para os profissionais dos sistemas de justiça e segurança”.

Diante disso, conclui-se pela viabilidade de impor obrigações e definir prazos para o cumprimento da política pública de educação em direitos humanos, assim como implementar mecanismos de acompanhamento e controle, por meio de um documento normativo mais específico. Desse modo, acredita-se contribuir para assegurar a eficácia e a efetividade da política de EDH, promovendo-lhe o desenvolvimento.

⁵⁰⁹ GARCIA, Cláudia. **A inserção do conteúdo educação em direitos humanos no ensino superior brasileiro.** Uma análise dos efeitos da resolução CNE/CP nº 1/2012. In: Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades – CONINTER, 2012, Niterói. I CONINTER, 2012, p. 16.

6 A DESCRIÇÃO DO ESTÁGIO ATUAL DA EDH NO BRASIL A PARTIR DO MAPEAMENTO NACIONAL DOS PLANOS E COMITÊS EM EDH: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS DA PESQUISA INSTITUCIONAL

O intuito deste capítulo é avaliar de modo mais específico o desenvolvimento da política pública de educação em direitos humanos, tendo por base o mapeamento nacional dos planos e comitês nessa seara.

Tal documento foi elaborado entre abril e julho de 2013 pela Coordenação Geral de Educação em Direitos Humanos, vinculada à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Tem por mérito a coleta de dados que possibilitam traçar um perfil do estágio atual dessa política, quanto à criação, estruturação e desenvolvimento dos comitês em EDH, assim como os Planos estaduais e municipais.

Vale mencionar que o estudo da política pública de EDH por meio do mapeamento dos planos e comitês constitui uma parcela do estudo geral da política de educação em direitos humanos. Apesar de tal política realizar-se por meio de outras esferas que não apenas os comitês e planos de EDH, esses se colocam como peças fundamentais para o seu desenvolvimento, razão pela qual se optou por seu estudo.

6.1 Referencial Teórico dos Conceitos: Comitês e Planos de Educação em Direitos Humanos

Para explicar os comitês e os planos de educação em direitos humanos, objetos do mapeamento e desta pesquisa, importante retomar a história da institucionalização da EDH em nível internacional. Com a promulgação da Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos (1994-2004) pela Assembleia Geral da ONU, criou-se um Plano de Ação Internacional recomendando aos Estados-Membros a criação de comitês nacionais de EDH e estabelecendo diretrizes orientadoras dos planos de ações nacionais para a EDH.

A criação de comitês nacionais é a primeira medida que os Estados-membros devem efetivar com vistas à criação de um plano de ação nacional para a educação em matéria de direitos humanos. No documento que versa sobre a “Década”, a ONU esclarece que a responsabilidade pela iniciativa de estabelecer os comitês nacionais é do serviço ou organismo governamental competente.

Os principais atores na construção da Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos são os governos, as instituições nacionais de direitos humanos,

as organizações não governamentais nacionais, as organizações locais, as associações profissionais e os indivíduos interessados.

No rol de funções atribuídas aos comitês nacionais, destaca-se a criação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, para o que se faz necessário o enfrentamento de diversas etapas:

Funções

23. O comitê deve ser diretamente responsável pelo desenvolvimento do plano nacional, incluindo: (a) a encomenda ou realização do estudo de base (passo 2); (b) a formulação de um plano de ação nacional abrangente, que inclua a identificação de objetivos, estratégias, programas e fontes de financiamento (passos 3 e 4); (c) o fomento da execução do plano nacional (passo 5); e (d) a avaliação periódica, revisão e seguimento dos programas e o cumprimento dos objetivos nacionais (passo 6).⁵¹⁰

No Brasil, a iniciativa de criar o comitê nacional foi atribuída à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, vinculada à Presidência da República. Participaram da estruturação e do desenvolvimento do comitê nacional, junto à SEDH/PR, o Ministério da Educação, o Ministério da Justiça, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO/Brasil) e representantes da sociedade civil.

O comitê nacional foi instituído pela Portaria nº 98/2003 da SEDH/PR, e com sua criação iniciou-se a confecção do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. De acordo com o *site* da SEDH/PR na internet, o comitê é descrito como:

(...) instância consultiva e propositiva da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República para questões relativas à Política Nacional de Educação em Direitos Humanos, foi constituído por meio da Portaria nº 98, de 9 de julho de 2003. Integram o Comitê personalidades com notório saber e efetiva atuação na educação em Direitos Humanos, tanto do Poder Público quanto da Sociedade Civil Organizada. Compete ao Comitê, entre outras funções, propor, monitorar e avaliar políticas públicas para o cumprimento do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.⁵¹¹

Como limite temporal, as Nações Unidas sugeriram que o comitê nacional fosse constituído no início de 1998, ano do quinquagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Devendo funcionar pelo menos durante o período da Década (1994-2004).

Quanto ao início da criação do comitê no Brasil, verifica-se um atraso de cinco anos. Porém, salienta-se que o comitê nacional permanece atuante, ainda depois da conclusão da “Década”, em 2004, mesmo porque as ações em nível internacional e nacional no campo da

⁵¹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos (1995-2004). Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/serie_decada_1_b.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

⁵¹¹ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cnedh>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

EDH perduraram com o Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos (primeira fase: 2005-2009; segunda fase: 2010-2014) e os consequentes Planos e Programas Nacionais (PNDH-3 e PNEDH).

O PMEDH teve enorme relevância para a concretização das ações nos níveis de educação fundamental, médio, superior, e ainda na formação nos quadros do funcionalismo público (especialmente: docentes, servidores públicos, forças de segurança, agentes policiais e militares). Trata-se de um plano de ação que estrutura a metodologia em que as atividades devem se orientar para efetivar a EDH em todos esses setores. Acha-se focado nas questões atinentes à organização estrutural em comitês nacionais, estaduais e distritais, assim como nas normativas gerais dos planos nacionais. Nesse campo é especialmente útil o documento da Década das Nações Unidas em Matéria de Educação para os Direitos Humanos.

Expostas as noções gerais sobre os comitês nacionais, vale consignar anotações acerca dos planos de ação nos níveis internacional e nacional. Consoante o documento da Década, as Nações Unidas estabeleceram, além de um “Plano de Ação Internacional”, também as “Diretrizes para os Planos de Ação Nacionais para a Educação em Matéria de Direitos Humanos”.

A existência de um Plano de Ação Internacional serve para reforçar entre os Estados-Membros da ONU as orientações essenciais para o desenvolvimento das atividades nos níveis internacional, regional, nacional e local. Para tanto, o documento da Década, em sua primeira parte, conta com a definição da sua base normativa e a definição dos princípios orientadores, dos objetivos, dos principais atores, dos grupos-alvo, da estrutura de coordenação e implementação, assim como do programa de concretização do Plano de Ação Internacional.

Na segunda parte do documento, cujo teor serve em maior medida à explicação dos planos nacionais, constam as diretrizes orientadoras à construção destes. De modo semelhante à composição dos comitês nacionais, as Nações Unidas orientaram que as estratégias dos planos nacionais deveriam contar com diversos representantes da sociedade. Nisso está um parâmetro de representação amplo, capaz de conduzir a uma construção democrática dos planos de ação nacionais.

Ao explicitar para que servem tais planos de ação, as Nações Unidas esclarecem, entre outras finalidades, as seguintes:

- (a) Estabelecer ou reforçar instituições e organizações nacionais e locais de direitos humanos;
- (c) Prevenir violações de direitos humanos que resultam em custos humanos, sociais, culturais, ambientais e econômicos ruinosos;

- (d) Identificar os membros da sociedade que se encontram atualmente privados do gozo pleno dos direitos humanos e garantir a adoção de medidas eficazes para corrigir esta situação;
- (g) Aumentar as oportunidades de cooperação nas atividades de educação em matéria de direitos humanos entre os serviços públicos, as organizações não governamentais, os grupos profissionais e outras instituições da sociedade civil; (...).⁵¹²

O documento da Década também aborda os princípios reguladores de um plano de ação nacional para a educação em matéria de direitos humanos. São princípios gerais, princípios de organização e funcionamento, e princípios para atividades educativas. Aprofundam-se aqui os dois primeiros.

Ao tratar dos princípios gerais, as Nações Unidas explicitam que “a educação em direitos humanos e para os direitos humanos constitui um direito humano fundamental”, devendo os governos desenvolver planos nacionais que: a) reconheçam a EDH como estratégia para a prevenção de violações de direitos humanos; b) promovam o conhecimento dos instrumentos de direitos humanos e dos mecanismos disponíveis para a proteção desses direitos, em nível universal, regional, nacional e local, assim como as capacidades para a sua utilização; c) realizem a pesquisa e o desenvolvimento de materiais didáticos.⁵¹³

Quanto aos princípios de organização e funcionamento, considera-se de grande importância a previsão das seguintes determinações:

Todos os procedimentos e práticas para a elaboração, execução e avaliação do plano nacional devem garantir: (a) a representação pluralista da sociedade (incluindo ONG); (b) a transparência do funcionamento; (c) a prestação pública de contas; e (d) a participação democrática.⁵¹⁴

A confecção do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos do Brasil contou com diferentes representantes da sociedade e ampla divulgação e debate.

Na literatura acadêmica, assim como na produção internacional e nacional de documentos sobre a educação em direitos humanos, quase não existe menção aos planos e aos comitês locais (estaduais, municipais e distrital). Acredita-se que isso se deve ao fato de que as orientações e diretrizes traçadas no âmbito das Nações Unidas para a confecção dos planos de ação nacionais servem à elaboração dos demais planos, sejam de Estados federados ou unitários. É o que se depreende da seguinte passagem:

6. Nos países com um sistema federal, os planos de ação podem ser desenvolvidos a nível federal ou ao nível dos estados federados ou províncias. Assim, a expressão

⁵¹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos (1995-2004). Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/serie_decada_1_b.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2014.

⁵¹³ Ibid.

⁵¹⁴ Ibid.

“plano nacional”, utilizada no presente documento, pode também designar os planos dos estados federados ou províncias.⁵¹⁵

O que se identifica é que com a edição do plano nacional e com todo o desenho estratégico que define as ações do PNEDH, os comitês locais são essenciais para o processo de implementação e monitoramento da política pública de educação em direitos humanos, assim como para a confecção dos planos de EDH nos níveis estadual, municipal e distrital.

Obedecendo à organização que ocorre em nível nacional, os comitês estaduais são os responsáveis pela criação e implementação dos planos estaduais. Como já discutido, a importância da existência de tais planos é que os programas das políticas públicas definem os aspectos formais e materiais de sua realização, sendo essenciais para que se concretizem as iniciativas planejadas e a população possa se beneficiar da ação estatal.

Após o levantamento das minúcias históricas e conceituais, analisa-se o atual estágio da política pública de EDH por meio do mapeamento dos planos e comitês de educação.

6.2 Justificativa e objetivo

No contexto de desenvolvimento da política pública de educação em direitos humanos, a iniciativa de construir um mapeamento dos planos e comitês de EDH é uma etapa necessária ao avanço das ações nessa seara, principalmente em razão da inexistência de uma pesquisa dessa monta no país. A análise do panorama dessa política torna-se dificultosa, notadamente porque em nenhum momento há a quantificação das informações levantadas na pesquisa.

Sem dúvida, o surgimento de um documento oficial com o objetivo de conduzir a uma análise da situação dos comitês e planos de EDH enriquece as possibilidades de estudo nesse campo. Contudo, é preciso considerar que a partir dele outras investigações podem surgir e aperfeiçoar o que até então foi produzido.

Nesse sentido, a presente pesquisa justifica-se por contribuir com a escassa investigação da política pública de EDH em nível nacional, complementando o documento oficial principalmente quanto à análise quantitativa das informações e com sugestões acadêmicas, sempre que possível, às situações mais problemáticas.

Essa linha de trabalho intenta proporcionar um maior detalhamento dos dados colhidos e conferir maior rapidez na identificação dos casos críticos. Almeja-se com isso obter maiores

⁵¹⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos (1995-2004). Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/serie_decada_1_b.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2014.

especificações das ações dos comitês e um minucioso quadro no qual se verificam as questões cardeais para a evolução da educação em direitos humanos.

Assim, a pesquisa visa aprofundar o grau de complexidade do mapeamento realizado pela SDH/PR e trazer à tona conclusões mais detalhadas quanto à concretização da política pública em EDH no país, no que tange às ações dos comitês de EDH.

6.3 Considerações metodológicas

Inicialmente, vale referir que a presente análise não se propõe enquanto uma pesquisa sociológica, nem ao uso de métodos sociológicos, isso implicaria no domínio de um “arsenal de métodos e técnicas de pesquisa que o jurista, que não foi preparado para isso, normalmente não possui”.⁵¹⁶

Dentro dessa proposta, trata-se de uma análise que se debruça sobre dados secundários, inicialmente colhidos e registrados no mapeamento dos planos e comitês de educação em direitos humanos. Pautou-se pela **demonstração quantitativa**, considerando que os indicadores apresentados no referido documento encontram-se dispostos apenas de forma descritiva.

A base para a demonstração quantitativa foi extraída das tabelas e gráficos do mapeamento. Esses revelaram no total, nove dados colhidos, relacionados à unidade da federação, recebimento de recursos de convênio, situação atual dos comitês, principais dificuldades, perspectivas, existência de um plano de educação em direitos humanos; e em relação à composição dos comitês: representação, quantidade de membros e vínculo.

O contributo desta análise está no agrupamento desses dados e na confecção de novas tabelas e gráficos, não consignados no mapeamento. Cada um dos dados selecionados foi analisado individualmente; a maioria deles também o foi em conjunto, por meio do cruzamento binário das variáveis acima (cruzamento dois a dois).

O procedimento inicial foi a seleção e o agrupamento dos dados, separando-os nas seguintes categorias, sempre os considerando em relação à unidade da federação: 1. Recebimento de recursos de convênio e a situação atual dos comitês; 2. Vínculos dos comitês e a situação atual; 3. Modo de representação e situação atual; 4. Comitês e elaboração dos planos de educação em direitos humanos; 5. Principais dificuldades; 6. Perspectivas.

⁵¹⁶ OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, p. 146-147.

Nas categorias avaliadas procedeu-se à quantificação em números cardinais e percentuais dos dados e à identificação das respectivas unidades federativas a que se referiam, submetendo-as, sempre que possível, à avaliação crítica da situação revelada.

Por exemplo, em relação à categoria 1, recebimento de recursos de convênio e a situação atual dos comitês, primeiro foram construídos uma tabela e um gráfico para demonstrar a situação dos comitês que receberam ou não recursos de convênio. Depois, mais outra tabela e outro gráfico para retratar quantitativamente a situação atual dos comitês (ativo, desmobilizado ou nunca existiu).

Após essa exposição e análise individual, tais dados foram cruzados, surgindo daí as seguintes variações: comitês que receberam recursos de convênio e estão ativos; comitês que receberam recursos de convênio e estão desmobilizados; comitês que não receberam recursos de convênio e estão ativos; comitês que não receberam recursos de convênio e estão desmobilizados; e comitês que não receberam recursos de convênio e nunca existiram.

Em cada tabela é possível identificar qual dado está sendo trabalhado, os estados investigados, o resultado da investigação em números cardinais, a quantidade de estados que responderam de um modo ou de outro e o percentual equivalente. Nos gráficos, a demonstração quantitativa em números cardinais é suprimida e se expõe a situação analisada a partir da referência dos dados, da identificação dos estados e dos percentuais apresentados.

6.4 Linhas Gerais sobre o Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos

O mapeamento dos planos e comitês de educação em direito humanos envolve o levantamento de dados relacionados aos comitês e planos em EDH, revelando uma síntese da atuação dos comitês em cada estado do país.⁵¹⁷ Contudo, tal documento não reflete toda a extensão da política pública nacional da EDH, como já mencionado. Há projetos que se organizam de modo independente da estrutura e da ação dos comitês e mesmo assim são considerados como parte dessa política.

No Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, há sete linhas gerais de ação que estão dispostas do seguinte modo: a) desenvolvimento normativo e institucional; b) produção de informação e conhecimento; c) realização de parcerias e intercâmbios

⁵¹⁷ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Educação em Direitos Humanos – Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça. Publicado em dez. 2013.

internacionais; d) produção e divulgação de materiais; e) formação e capacitação de profissionais; f) gestão de programas e projetos; e g) avaliação e monitoramento.

Em cada uma dessas, há ações específicas que efetivam a política pública de educação em direitos humanos, em seu conjunto. Nesse sentido, o apoio para a criação e estruturação dos comitês locais de educação em direitos humanos está inserido como um dos itens da linha de ação “a) desenvolvimento normativo e institucional”. Trata-se, pois, de um elemento numa complexa teia de ações.

De 2006 a 2010, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República vem lançando ações de apoio a projetos na área da EDH por meio de convênios e parcerias com as secretarias dos estados e universidades. Quando da elaboração do mapeamento, 15 universidades públicas já possuíam convênio com a SDH/PR e tinham sido efetivadas parcerias com as secretarias de estado de quatro unidades da federação.

Essa coordenação com universidades e estados teve por objetivo materializar um conjunto de ações relacionadas: à implantação e ao desenvolvimento dos comitês locais de EDH; à realização de audiências públicas; à formação de profissionais da educação básica e de sujeitos vinculados a outros eixos do PNEDH, tais como os agentes penitenciários, lideranças comunitárias, lideranças dos movimentos de defesa dos direitos humanos etc.; e a elaboração de planos estaduais de EDH abordando as cinco áreas do PNEDH (educação básica, educação superior, educação não formal, educação dos profissionais dos sistemas de justiça e segurança, e educação e mídia).

Tendo em vista a retomada dessas ações, a SDH/PR iniciou em 2013 o trabalho de mapeamento, sistematização e documentação das atividades que vêm sendo desenvolvidas por meio dos convênios e parcerias.

O levantamento da SDH/PR baseou-se em entrevistas semiestruturadas, realizadas com os responsáveis pelos comitês e políticas de EDH em cada estado, baseadas num formulário de avaliação composto pelas seguintes questões: 1. A localidade (estado ou município) possui um plano estadual/municipal de EDH? 2. Quais as principais razões/motivos para ainda não se ter um plano de EDH? 3. Na sua concepção, quais os principais passos para a implantação de um plano estadual/municipal de EDH? 4. Em qual data foi aprovado o plano de EDH no seu estado/município? 5. Quais os principais entraves encontrados para a implementação das ações previstas no plano de EDH do estado/município? 6. Quanto à formação, você diria que esse comitê: a) é resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas, b) foi implantado/construído em qual data? c) é produto de uma política conduzida por qual órgão/instituição? 7. Quanto à composição, qual a quantidade de membros deste comitê? 8.

Quais os principais atores sociais envolvidos na composição desse comitê? 9. Este comitê possui articulação com parceiros do setor público e privado? 10. Quais as principais atividades desenvolvidas pelo comitê? 11. Quais os principais fatores que permitiram as conquistas alcançadas? 12. Quais as contribuições que esse comitê recebeu da CNEDH (Comitê Nacional de EDH)? 13. Houve alguma contribuição de outros atores públicos e/ou privados de nível federal, estadual ou municipal para a constituição e manutenção do comitê? 14. Quais as perspectivas desse comitê? 15. Na sua concepção, quais os principais passos para o processo de institucionalização dos CEEDH (Comitês Estaduais de EDH) nos estados?

O documento pode ser dividido em pelo menos três partes: 1. Exposição textual descritiva das situações retratadas pelos comitês; 2. Apresentação de tabelas com destaque aos nove dados mais relevantes (tabela 2); e 3. Construção de gráficos para tratar das principais dificuldades e perspectivas dos participantes.

A pesquisa oficial expõe as informações colhidas junto aos estados da federação, a alguns municípios e ao Distrito Federal. Ao longo do mapeamento, ao tratar da situação de cada estado, as informações levantadas são postas, na maioria das vezes, de forma descritiva, havendo poucos apontamentos críticos acerca das respostas.

Após isso, são apresentadas cinco tabelas, uma para cada região do país, das quais constam importantes dados colhidos durante a pesquisa. Cada um deles é definido conforme a exposição abaixo:

- a) UF: unidade da federação em que se localiza o comitê;
- b) Recursos de convênio: indica se o comitê recebeu ajuda financeira da SEDH/PR para estruturar e desenvolver as ações do comitê;
- c) Situação atual: refere-se ao funcionamento de cada comitê no período de abril a julho de 2013. Aqui os comitês são categorizados em: “ativos” (quando está construído e em funcionamento); “desmobilizado” (quando está construído, mas com as atividades paralisadas); e “nunca existiu” (casos em que não houve a criação do comitê);
- d) Principais dificuldades: indica os desafios enfrentados pelos comitês para a manutenção das suas atividades ou para a sua implantação;
- e) Perspectivas: apontam-se as alternativas vislumbradas pelo comitê para sanar as dificuldades existentes e manter suas atividades;
- f) Representação: refere-se à forma como está composto o comitê, podendo ser classificada como: “não informado” (quando não foram fornecidas as informações sobre a composição do comitê); “paritária” (quando o comitê é composto por representações do governo, universidade e sociedade civil); “governo” (quando o comitê for composto apenas por

instituições governamentais); e “universidades” (quando o comitê for composto apenas por representações das universidades);

g) Quantidade: indica o número de membros que compõem o comitê;

h) Vínculo: aponta a instituição à qual o comitê está atrelado em sua constituição e funcionamento, se universidade, estado, município ou sociedade civil;

i) Plano EDH: assinala a existência ou não do plano em EDH na localidade.

Condensando essas informações, tem-se o seguinte:

Tabela 2. Legenda das informações constantes no mapeamento dos planos e comitês de EDH

DADOS		RESPOSTAS			
UF		Indica as unidades da federação			
Recursos de convênio		Sim (recebeu)		Não (não recebeu)	
Situação atual		Ativo	Desmobilizado	Nunca Existiu	
Principais dificuldades		Indica as principais dificuldades (variável)			
Perspectivas		Indica as perspectivas do comitê (variável)			
Plano EDH		Sim (existe)		Não (inexistente)	
Composição dos comitês	Representação	Não informado	Paritária	Governo	Universidade
	Quantidade	Aponta para o número de membros que compõe o comitê (variável)			
	Vínculo	Universidade	Estado	Município	Sociedade Civil

Fonte: elaborada pela autora

Por fim, são exibidos três gráficos em forma de pizza (um para a região Nordeste, outro para as regiões Norte e Centro-Oeste, e outro para as regiões Sul e Sudeste), tratando das principais dificuldades dos comitês dessas regiões. Do mesmo modo, para a exposição das perspectivas.

6.5 Análise e discussão dos dados da pesquisa institucional

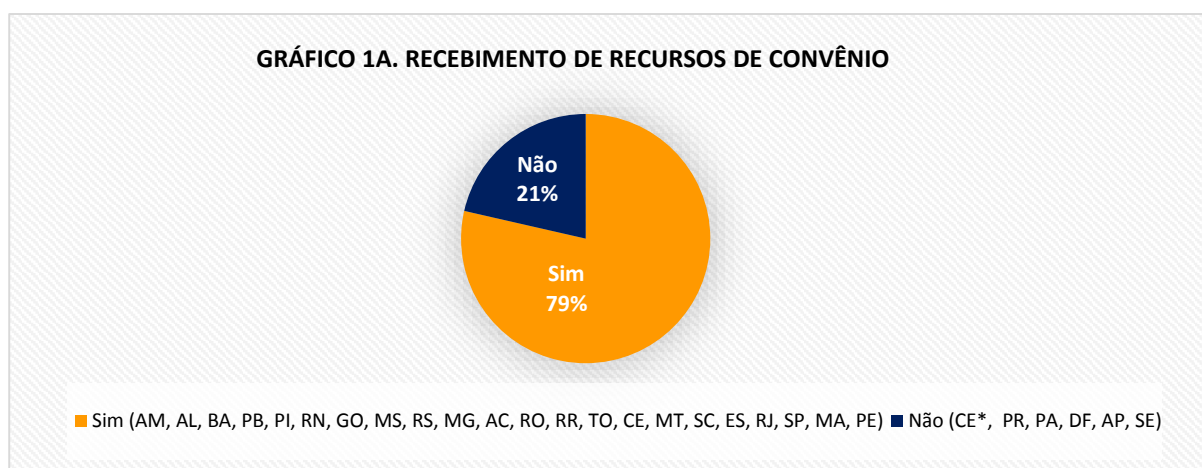
6.5.1 Categoria 1: recebimento de recursos de convênio e a situação atual dos comitês

O resultado do levantamento quanto à obtenção de recursos por convênio demonstra que 78,57% dos estados receberam verbas para a implantação, estruturação e fortalecimento dos comitês estaduais de educação em direitos humanos, enquanto 21,43% não conseguiram esse apoio (ver tabela 3A e gráfico 1A).

Tabela 3A. Estados que receberam recursos de convênio

ESTADOS QUE RECEBERAM RECURSOS DE CONVÊNIO	PERCENTUAL	QNT.
Sim (AM, AL, BA, PB, PI, RN, GO, MS, RS, MG, AC, RO, RR, TO, CE, MT, SC, ES, RJ, SP, MA, PE)	78,57%	22
Não (CE*, PR, PA, DF, AP, SE)	21,43%	6
TOTAL	100,00%	28

Fonte: elaborada pela autora



Fonte: elaborado pela autora

Nota-se a partir desses dados que a SEDH/PR estabeleceu um apoio financeiro por meio de convênio à maioria dos comitês que se submeteram à seleção de projetos para o desenvolvimento da educação em direitos humanos.

Sob essa ótica, a política pública de educação em direitos humanos está caracterizada por um relativo sucesso, pois consegue financiar grande parte dos comitês existentes, num total de 22 entre os 25.

Vale assinalar que o não recebimento de recursos por parte do município de Fortaleza e dos estados do Paraná, Pará, Distrito Federal, Amapá e Sergipe deve-se a fatores distintos. No caso dos estados do Amapá, Sergipe e Distrito Federal, o mapeamento revela que, quando da publicação dos editais da SEDH/PR, essas localidades não apresentaram projetos ou não os tiveram contemplados.⁵¹⁸ No Pará, houve a aprovação de um projeto enviado pelo comitê estadual, mas o convênio nunca foi formalizado, não estando registrada no mapeamento a razão

⁵¹⁸ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Educação em Direitos Humanos – Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça. Publicado em dez. 2013, p. 42 e 44.

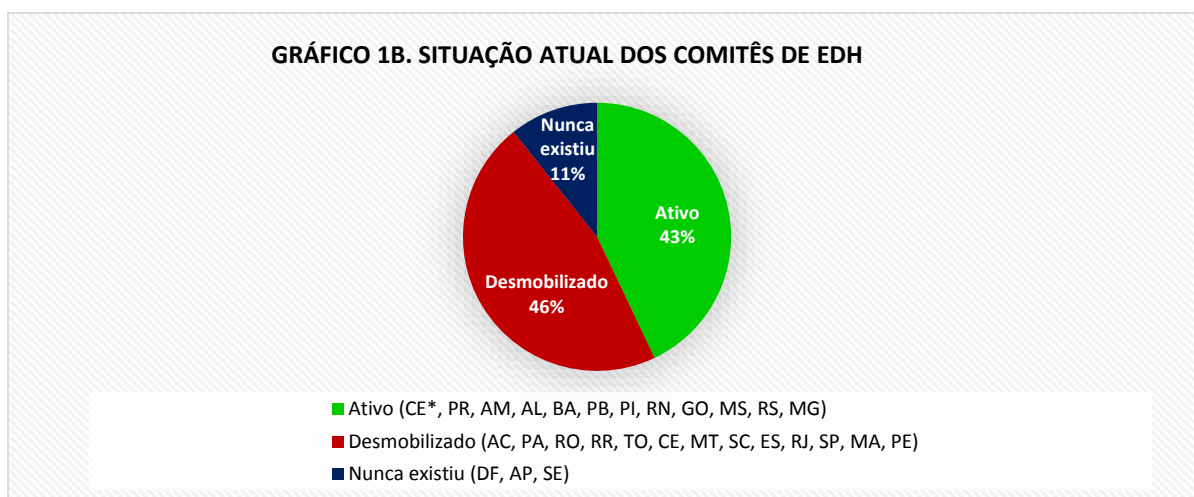
para isso.⁵¹⁹ Não foram esclarecidos os motivos pelos quais o estado do Paraná⁵²⁰ e o município de Fortaleza⁵²¹ não receberam recursos de convênio.

Sobre o outro ponto analisado neste tópico, as situações atuais dos estados indicam que 46,43% estão desmobilizados, 42,86% encontram-se ativos e 10,71% nunca existiram (ver tabela 3B e gráfico 1B).

Tabela 3B. Situação atual dos comitês

SITUAÇÃO ATUAL DOS COMITÊS	PERCENTUAL	QNT.
Desmobilizado (AC, PA, RO, RR, TO, CE, MT, SC, ES, RJ, SP, MA, PE)	46,43%	13
Ativo (CE*, PR, AM, AL, BA, PB, PI, RN, GO, MS, RS, MG)	42,86%	12
Nunca existiu (DF, AP, SE)	10,71%	3
TOTAL	100,00%	28

Fonte: elaborada pela autora



Fonte: elaborado pela autora

Verifica-se que praticamente não há diferença entre a quantidade de comitês que se encontram “desmobilizados” e “ativos”. Em termos numéricos, há 13 comitês desmobilizados e 12 ativos. Em contrapartida, foi grande a diferença de estados que receberam recursos de convênios, totalizando 22; seis não receberam.

⁵¹⁹ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Educação em Direitos Humanos – Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça. Publicado em dez. 2013, p. 23.

⁵²⁰ Ibid., p. 33.

⁵²¹ Identificado ao longo deste trabalho pela sigla do estado do Ceará com um asterisco: CE*. BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Educação em Direitos Humanos – Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça. Publicado em dez. 2013, p. 9-10.

Essa comparação indica a existência de comitês que não receberam recursos financeiros e conseguiram iniciar as atividades e tornarem-se ativos. Esse é o caso do município de Fortaleza e do estado do Paraná.

Note-se que há atores que nem sequer estiveram presentes no processo de criação de comitês. É o caso dos estados do Amapá, Sergipe e do Distrito Federal.

Tal dado propicia a reflexão acerca de uma obrigatoriedade ou de um maior incentivo em torno da criação de comitês nos estados e nos municípios. No caso do Amapá, destaca-se o fato de o estado não possuir ao menos uma estrutura formal do governo para tratar dos direitos humanos, consoante apontado no mapeamento.⁵²²

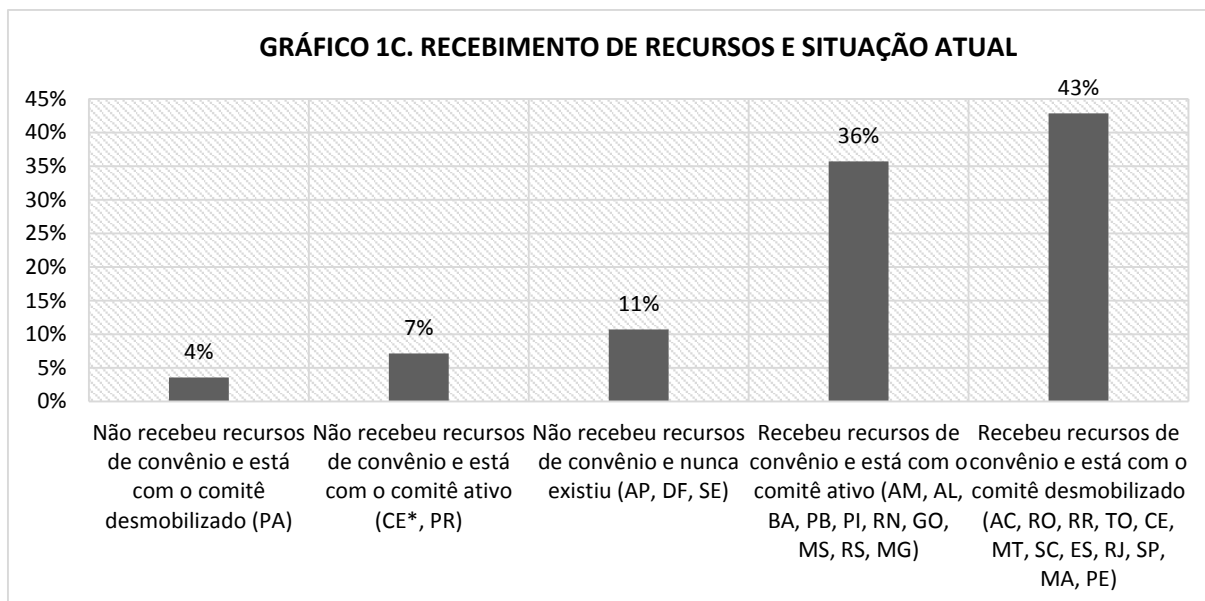
O cruzamento dos dados referentes ao recebimento de recursos de convênio e a situação atual dos comitês demonstra que: a) 43% dos estados receberam recursos de convênio e estão com os comitês desmobilizados; b) 36% receberam recursos de convênio e estão com os comitês ativos; c) 11% não receberam recursos de convênio e nunca existiram; d) 7% não receberam recursos de convênio e estão ativos; e) 4% dos estados não receberam recursos de convênio e estão com os comitês desmobilizados (ver tabela 3C e gráfico 1C).

Tabela 3C. Recebimento de recursos financeiros e situação atual dos comitês

RECEBIMENTO DE RECURSOS FINANCEIROS E SITUAÇÃO ATUAL	PERCENTUAL	QNT.
Recebeu recursos de convênio e está com o comitê desmobilizado (AC, RO, RR, TO, CE, MT, SC, ES, RJ, SP, MA, PE)	43%	12
Recebeu recursos de convênio e está com o comitê ativo (AM, AL, BA, PB, PI, RN, GO, MS, RS, MG)	36%	10
Não recebeu recursos de convênio e nunca existiu (AP, DF, SE)	11%	3
Não recebeu recursos de convênio e está com o comitê ativo (CE*, PR)	7%	2
Não recebeu recursos de convênio e está com o comitê desmobilizado (PA)	4%	1
TOTAL	100%	28

Fonte: elaborada pela autora

⁵²² BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Educação em Direitos Humanos – Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça. Publicado em dez. 2013, p. 42.



Fonte: elaborado pela autora

Identifica-se que, dos comitês que receberam financiamento (79%), a diferença entre os que estão desmobilizados (43%) e ativos (36%) é muito pequena (7%). Considerando que a maioria dos comitês financiados está desmobilizada, a pequena diferença em relação aos comitês ativos indica que o país deve envidar maiores esforços para alcançar patamares significativos quanto ao número de comitês ativos.

Destaca-se a existência de comitês ativos que não receberam financiamento do Estado para implantação e desenvolvimento, como o município de Fortaleza e o estado do Paraná. Tomá-los como parâmetro de um estudo mais profundo para analisar quais as ferramentas que possibilitaram sua criação e manutenção pode contribuir para o fortalecimento dos comitês que enfrentam dificuldades, estejam eles ativos ou desmobilizados, e ainda para o apoio àqueles que nem sequer existem.

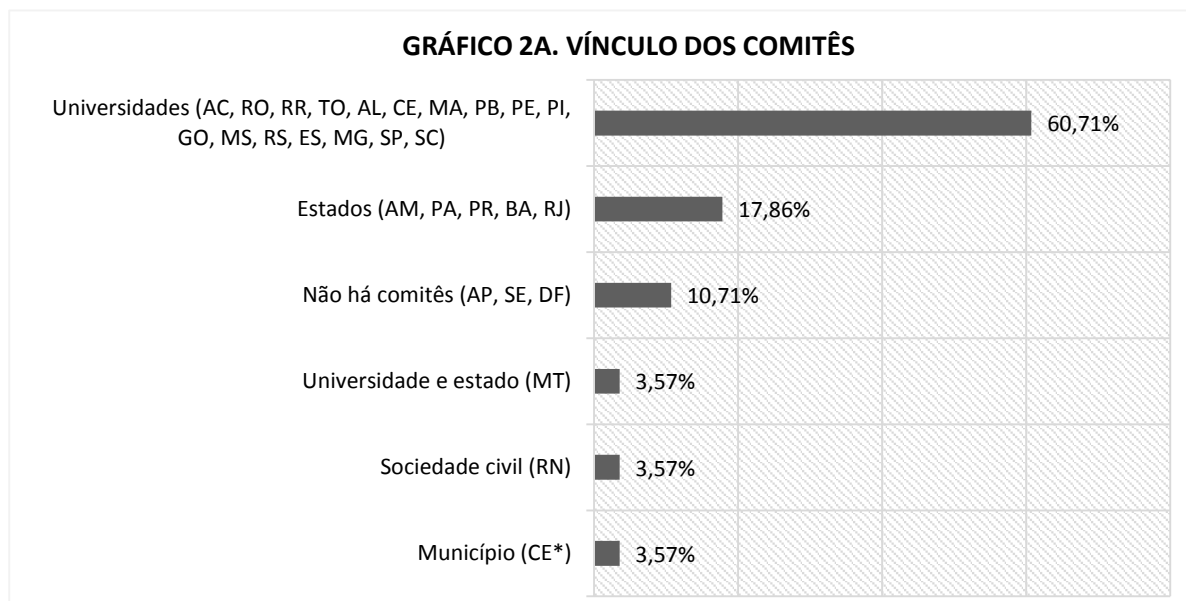
6.5.2 Categoria 2: vínculos dos comitês e situação atual

No que tange à instituição à qual o comitê está atrelado em sua constituição e funcionamento, a pesquisa revelou que: a) 60,71% dos comitês estão vinculados a universidades; b) 17,86% aos estados (entendendo-se estados por “governos estaduais”); c) 3,57% ao município; d) 3,57% à sociedade civil; e) 3,57% a universidades e estados; e f) 10,71% não possuem nenhum vínculo, porque não existem (ver tabela 4A e gráfico 2A).

Tabela 4A. Vínculo dos comitês

VÍNCULO DOS COMITÊS	PERCENTUAL	QNT.
Universidades (AC, RO, RR, TO, AL, CE, MA, PB, PE, PI, GO, MS, RS, ES, MG, SP, SC)	60,71%	17
Estados (AM, PA, PR, BA, RJ)	17,86%	5
Não há comitês (AP, SE, DF)	10,71%	3
Município (CE*)	3,57%	1
Sociedade civil (RN)	3,57%	1
Universidade e estado (MT)	3,57%	1
TOTAL	100%	28

Fonte: elaborada pela autora



Fonte: elaborado pela autora

As universidades destacadamente são as instituições que mais se envolvem na constituição e manutenção dos comitês de educação em direitos humanos, com 60,71% dos estados, o equivalente a 17 dos 28 participantes da pesquisa. Essa relação majoritária entre os comitês e universidades possivelmente está vinculada à constatação de que a educação em direitos humanos é um dos importantes eixos da educação e, como tal, deve ser incentivada pelas universidades nos seus três pilares: ensino, pesquisa e extensão.

No entendimento de Flávia Piovesan, o contexto que propiciou a reavaliação do papel das universidades na construção de uma cultura dos direitos humanos esteve vinculado ao processo de democratização política do país, ao estreitamento entre a relação da democracia e os direitos humanos, à reconstrução do marco normativo internacional e nacional sobre tais direitos e, por fim, à crescente incorporação dos direitos humanos nas agendas institucionais.⁵²³

⁵²³ PIOVESAN, Flávia. Educação em Direitos Humanos no ensino superior. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares et al. (org.). **A formação em direitos humanos na universidade: ensino, pesquisa e extensão**. João Pessoa: editora universitária, 2005, p. 71-81, p. 74.

Considerando que a EDH nasceu a partir de práticas vinculadas à educação política contrária à ditadura, no seio das camadas populares e da sociedade civil organizada, surpreende que atualmente a iniciativa de criação e de manutenção do funcionamento dos comitês seja tão inexpressiva (3,57%) em relação à sociedade civil. Note-se que até mesmo os estados detêm maior iniciativa.

Estes contam com 17,86% do percentual de participação na implantação e manutenção do funcionamento dos comitês. Isso equivale a cinco dos 28 estados participantes da pesquisa. Nesse cenário, vê-se que a EDH não conta com o apoio dos estados como “instituição” de apoio à criação dos comitês. Isso não significa, porém, que não haja alguma ação dos estados no campo da EDH.

De acordo com a pesquisa de Aida Maria Monteiro Silva e Celma Tavares, em 2010, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECADI), apoiou as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal na elaboração de planos de ação de EDH focados na educação básica. Nesse sentido, verifica-se que em alguma medida ações paralelas estão sendo desenvolvidas pelos estados, na seara da educação em direitos humanos.⁵²⁴

No contexto de participação do Estado nas questões atinentes aos direitos humanos, Guiseppe Tosi atenta para uma recente mudança que vem acontecendo na relação entre Estado e sociedade civil:

O movimento da educação popular era um movimento da sociedade civil, que nasceu da oposição ativa à ditadura, e mais em geral, ao Estado, considerado como um inimigo ou adversário. A partir da democratização, sobretudo na década de noventa, o Estado não mais passa a ser visto como inimigo, mas como interlocutor dos movimentos sociais, com o qual se pode dialogar e colaborar. O próprio Estado muda o discurso, e os direitos humanos se tornam parte integrante dos três poderes, a educação em direitos humanos como parte integrante da política institucional do governo. A mudança mais significativa ocorreu com o lançamento, em 13 de maio de 1996, do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH por parte do governo federal e da criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça, e no governo atual, diretamente à Presidência da República.⁵²⁵

Com efeito, é possível vislumbrar uma mudança no envolvimento do Estado brasileiro nas questões atinentes aos direitos humanos e sua interlocução com a sociedade civil, a exemplo do que ocorreu com a elaboração do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, em que diversos setores da sociedade foram ouvidos e participaram.

⁵²⁴ SILVA, Aida Maria Monteiro e TAVARES, Celma. Educação em direitos humanos no Brasil: contexto, processo de desenvolvimento, conquistas e limites. **Educação**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 50-58, jan./abr. 2013.

⁵²⁵ TOSI, Giuseppe. A universidade e a educação em direitos humanos. Disponível em: <dhnet.org.br/**direitos**/militantes/tosi/tosi_univ_educ_dh.pdf >. Acesso em: 16 fev. 2015.

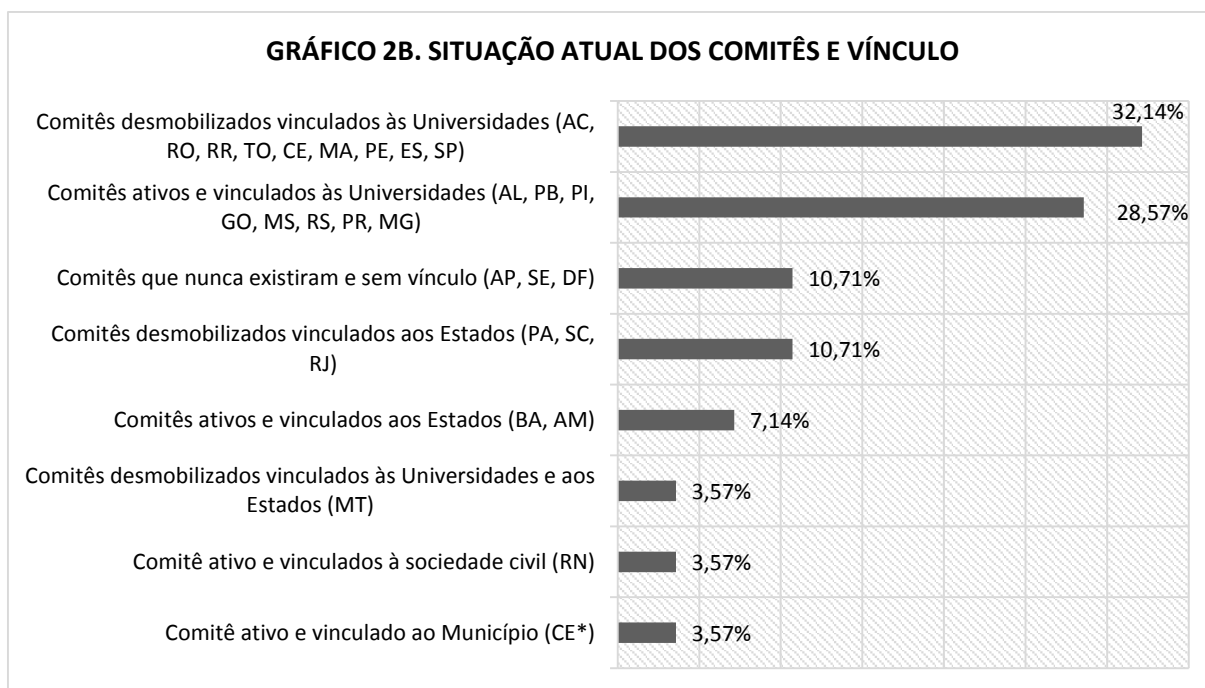
No entanto, na pesquisa em análise, permanece a questão sobre os fatores que acarretaram a pequena participação da sociedade civil na construção dos comitês de EDH, porquanto essa é um dos grandes agentes mobilizadores da educação em direitos humanos. Além disso, também carecem de uma resposta satisfatória as razões por que ocorre o envolvimento tão tímido dos governos estaduais nessa seara se, na contramão dessa atitude, o Estado brasileiro parece deter-se mais em tais questões.

No cruzamento das informações referentes ao vínculo dos comitês e suas situações de funcionamento/existência, constatou-se que: a) entre os comitês vinculados às universidades, 32,14% estão desmobilizados e 28,57% encontram-se ativos; b) sobre aqueles cujo apoio provém dos estados, 10,71% estão desmobilizados e 7,14% permanecem ativos; c) 3,57% equivalem ao comitê que possui vínculo com a universidade e o estado e encontra-se desmobilizado; d) outros 3,57% referem-se ao comitê que possui vínculo com a sociedade civil e encontra-se ativo; e) mais 3,57% apontam para o comitê vinculado ao município e atualmente ativo; por fim, f) 10,71% representam os estados que não possuem comitês e estão sem vínculo (ver tabela 4B e gráfico 2B).

Tabela 4B. Situação atual dos comitês e vínculo

SITUAÇÃO ATUAL E VÍNCULO	PERCENTUAL	QNT.
Comitês desmobilizados vinculados às Universidades (AC, RO, RR, TO, CE, MA, PE, ES, SP)	32,14%	9
Comitês ativos e vinculados às Universidades (AL, PB, PI, GO, MS, RS, PR, MG)	28,57%	8
Comitês desmobilizados vinculados aos Estados (PA, SC, RJ)	10,71%	3
Comitês que nunca existiram e sem vínculo (AP, SE, DF)	10,71%	3
Comitês ativos e vinculados aos Estados (BA, AM)	7,14%	2
Comitê ativo e vinculado ao Município (CE*)	3,57%	1
Comitê ativo e vinculado à sociedade civil (RN)	3,57%	1
Comitês desmobilizados vinculados às Universidades e aos Estados (MT)	3,57%	1
TOTAL	100,00%	28

Fonte: elaborada pela autora



Fonte: elaborado pela autora

Do cruzamento acima, destacam-se as referências aos comitês vinculados às universidades, e, num outro grupo, os atrelados aos estados e ao município de Fortaleza, enquanto categorias do “governo”. Ressalta-se o fato de que nesses dois grupos não há significativa diferença entre a quantidade de comitês ativos e desmobilizados existentes entre eles.

No caso dos comitês vinculados às universidades, a diferença entre os ativos e desmobilizados é de um comitê: num universo de 17, oito estão ativos e nove desmobilizados. Quanto aos geridos pelo governo (estados e município de Fortaleza), não há diferença entre o número de comitês ativos e desmobilizados, pois, do total de seis comitês (cinco vinculados aos estados e um ao município de Fortaleza), três encontram-se em atividade e três se acham desmobilizados.

Essa análise é importante porque, ao longo do Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos, sua redação parece afirmar que a vinculação dos comitês aos governos traria mais vantagens do que a associação às universidades; isso, mesmo considerando que naqueles casos as mudanças periódicas de governo causam, na maioria das vezes, a interrupção das ações dos comitês.

De acordo com o documento, os comitês associados às universidades resumiriam sua atuação ao âmbito acadêmico e teriam um grau restrito de articulação e estabelecimento de

parcerias. Já aqueles atrelados aos estados teriam um aparato diferenciado para fornecer melhores condições de funcionamento e de mobilizar um maior quantitativo de parceiros:

Por estar ligado diretamente à administração pública, neste caso o Governo da Bahia, o CEEDH se diferencia dos demais Comitês à medida que essa proximidade viabiliza seu funcionamento (infraestrutura, recursos humanos e administrativos) e facilita o estabelecimento de parcerias.⁵²⁶

O CEEDH [do estado do Amazonas] está estruturado física e administrativamente ao Departamento Estadual de Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos – SEJUS. Por estar ligado diretamente à administração pública, o Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos se diferencia dos demais Comitês à medida que essa proximidade viabiliza seu funcionamento (infraestrutura, recursos humanos e administrativos) e facilita o estabelecimento de parcerias.⁵²⁷

(...) Por estar inserido na estrutura governamental [o Comitê Municipal de EDH do município de Fortaleza], possui melhor interlocução com diversos setores da sociedade. Dentre os principais parceiros estão: 1) a Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza em suas diversas Coordenações; 2) a Guarda Municipal de Fortaleza; e 3) a Universidade de Fortaleza – UNIFOR.⁵²⁸

Em toda a região Nordeste há apenas dois Planos de Educação em Direitos Humanos, sendo um de âmbito estadual e um de âmbito municipal. Em ambos os casos, são resultados de ações de comitês cuja atuação e funcionamento estão vinculados ao governo local, seja municipal ou estadual. Este vínculo, associado à *expertise* de articulação e mobilização, próprias da Administração Pública, possibilita maior avanço nas ações dos comitês. Por outro lado, enquanto projetos de educação em direitos humanos não se tornam políticas de estado, tendem a sofrer interrupções influenciadas pelas eventuais mudanças nos comandos estatais, algo que é mais difícil ocorrer aos comitês vinculados às universidades; no entanto, estas resumem sua atuação ao âmbito acadêmico, evidenciado uma dificuldade de articulação e estabelecimento de parcerias.⁵²⁹

No entanto, pelos números acima, a pequena diferença proporcional entre o número de comitês ativos e desmobilizados geridos pelos governos e pelas universidades indica que o benefício da vinculação dos comitês aos estados não implica necessariamente o êxito na continuidade das suas atividades.

6.5.3 Categoria 3: modo de representação e situação atual dos comitês

Os dados apontam que 54% dos comitês têm representação paritária e 3,57% são compostos por agentes do governo e pela sociedade civil; 32,14% dos comitês não informaram

⁵²⁶ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Educação em Direitos Humanos – Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça. Publicado em dez. 2013, p. 7.

⁵²⁷ Ibid., p. 21-22.

⁵²⁸ Ibid., p. 9.

⁵²⁹ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Educação em Direitos Humanos – Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça. Publicado em dez. 2013, p. 49.

seu modo de representação e 11% dos participantes da pesquisa ainda não possuem comitês (ver tabela 5 e gráfico 3).

Tabela 5. Representação dos comitês

REPRESENTAÇÃO	PERCENTUAL	QNT.
Paritária (PA, RR, AL, BA, CE*, MA, PB, PI, RN, GO, MT, MS, RS, PR, MG)	54%	15
Não informado (AC, RO, TO, CE, PE, SC, ES, RJ, SP)	32,14%	9
Não há comitês (AP, SE, DF)	11%	3
Governo e sociedade civil (AM)	3,57%	1
TOTAL	100,00%	28

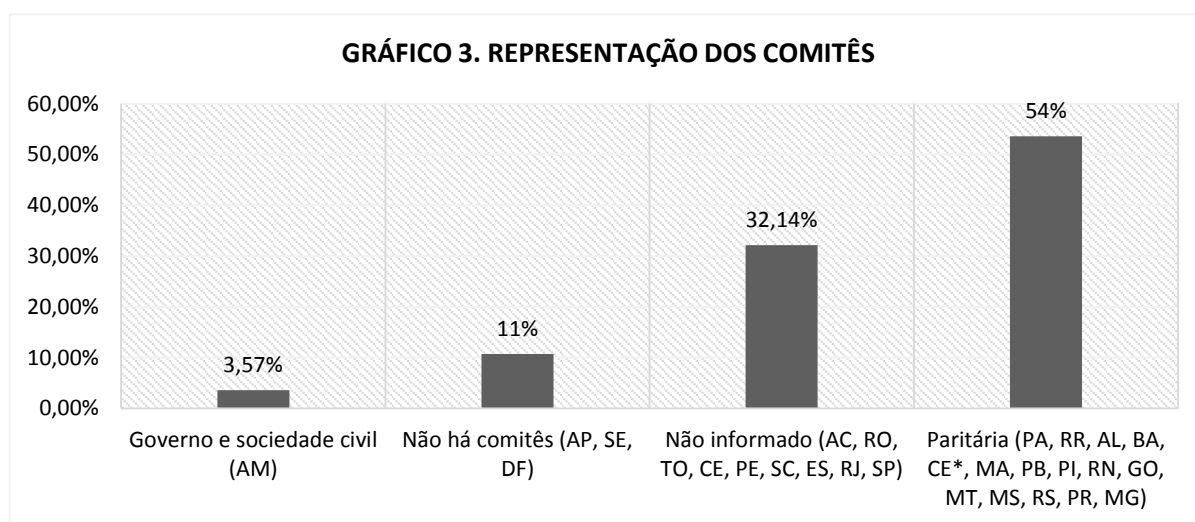
Fonte: elaborada pela autora

Fonte: Elaborada pela autora

Com uma parcela considerável dos comitês sem ter informado seus modos de representação, a análise da situação real em termos de representatividade torna-se demasiadamente prejudicada.

Resta apenas esclarecer que, no caso ao Amazonas, foi necessário criar a categoria de representação “governo e sociedade civil”, que originariamente não estava no documento oficial, porque na tabela de referência dos comitês, na célula de “representação” do comitê do Amazonas, há apenas a resposta “sim” a esse campo. Desse modo, buscou-se esse dado na “primeira parte” do mapeamento, na qual há a seguinte referência:

Resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas, o CEEDH foi implantado em 22/5/2010 e construído por mais de cinquenta instituições, onde se destacam todas as secretarias de Estado e as representativas dos movimentos de mulheres, negros e LGBT. Não há informação da participação da Universidade Federal do Amazonas ou de qualquer instituição de ensino superior.⁵³⁰



Fonte: elaborado pela autora

⁵³⁰ BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Educação em Direitos Humanos – Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça. Publicado em dezembro de 2013, p. 22.

Diante da mácula em torno da análise sobre o modo de representação, remanesce a crítica acerca do descaso e da falta de compromisso dos comitês que não informaram esse dado.

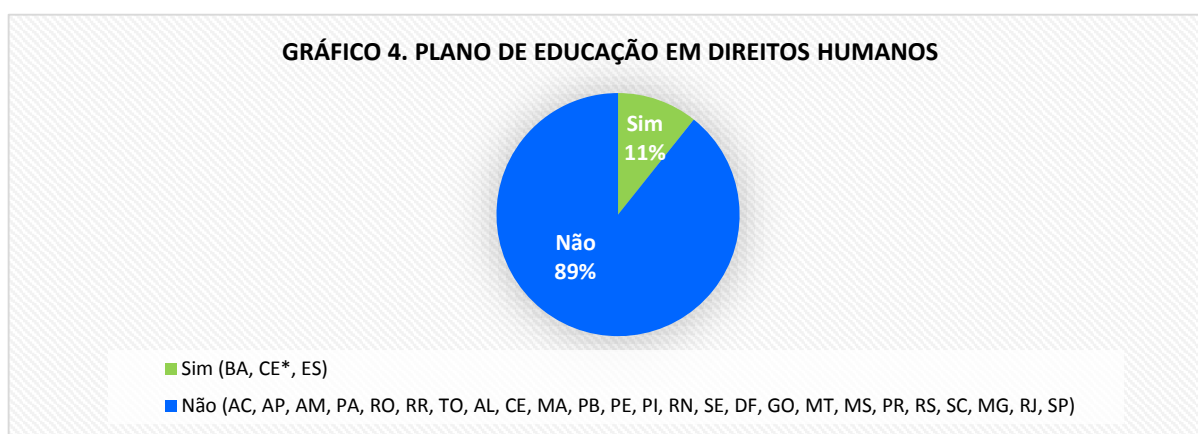
6.5.4 Categoria 4: elaboração dos planos de educação em direitos humanos

Sobre a existência dos planos de educação em direitos humanos, a pesquisa revelou que 89,89% dos comitês permanecem sem seus planos; apenas 10,71% dos participantes os elaboraram (ver tabela 6 e gráfico 4).

Tabela 6. Plano de educação em direitos humanos

PLANO DE EDH	PORCENTAGEM	QNT.
Não (AC, AP, AM, PA, RO, RR, TO, AL, CE, MA, PB, PE, PI, RN, SE, DF, GO, MT, MS, PR, RS, SC, MG, RJ, SP)	89,29%	25
Sim (BA, CE*, ES)	10,71%	3
TOTAL	100,00%	28

Fonte: elaborada pela autora



Fonte: elaborado pela autora

O elevado percentual de estados sem o plano de educação em direitos humanos revela um problema crucial para a política pública no país.

Os planos estaduais e municipais servem ao planejamento e à conformação das ações e estratégias necessárias à realização do Plano Nacional de EDH. Sem tais planos, a política pública nacional se torna ameaçada pela dificuldade de planejar, estruturar, desenvolver e universalizar a educação em direitos humanos no país.

Cumprir à SEDH/PR, em conjunto com os comitês, identificar os problemas que inviabilizam a produção dos planos em nível local, apoiá-los na superação de suas dificuldades e reforçar a ação dos comitês para a criação e o desenvolvimento deles.

Uma estratégia necessária no contexto de confecção desses planos é a criação de uma rede de comunicação entre os comitês, a fim de estimular a troca de experiências exitosas e robustecer o compromisso destes com a educação em direitos humanos.

6.5.5 Categoria 5: principais dificuldades dos comitês

Na análise deste ponto, assim como na construção do subtópico seguinte, que trata das perspectivas, houve uma árdua tentativa de padronizar ao máximo as dificuldades e as perspectivas elencadas pelos comitês.

Num universo de 28 participantes da pesquisa original, boa parte deles citou mais de uma dificuldade e perspectiva, de modo que, não raro, será notada a referência do comitê de um mesmo estado em vários locais da tabela.

É necessário assinalar que, no Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos, há a representação desses pontos por meio de gráficos divididos do seguinte modo: 1) Norte e Centro-Oeste; 2) Nordeste; 3) Sul e Sudeste, razão pela qual se adotou o mesmo critério nesta pesquisa.

Em relação à formatação original, realizaram-se as seguintes contribuições: a) as dificuldades e perspectivas assinaladas pelos participantes foram mais especificadas do que no mapeamento, possibilitando a identificação detalhada da situação exposta por eles; b) calcularam-se os percentuais de determinada dificuldade/perspectiva e a quantidade de vezes que foram mencionadas. No mapeamento, não foram expostos os dados em números, apesar da confecção dos diversos gráficos.

6.5.5.1 Principais dificuldades: Norte e Centro-Oeste

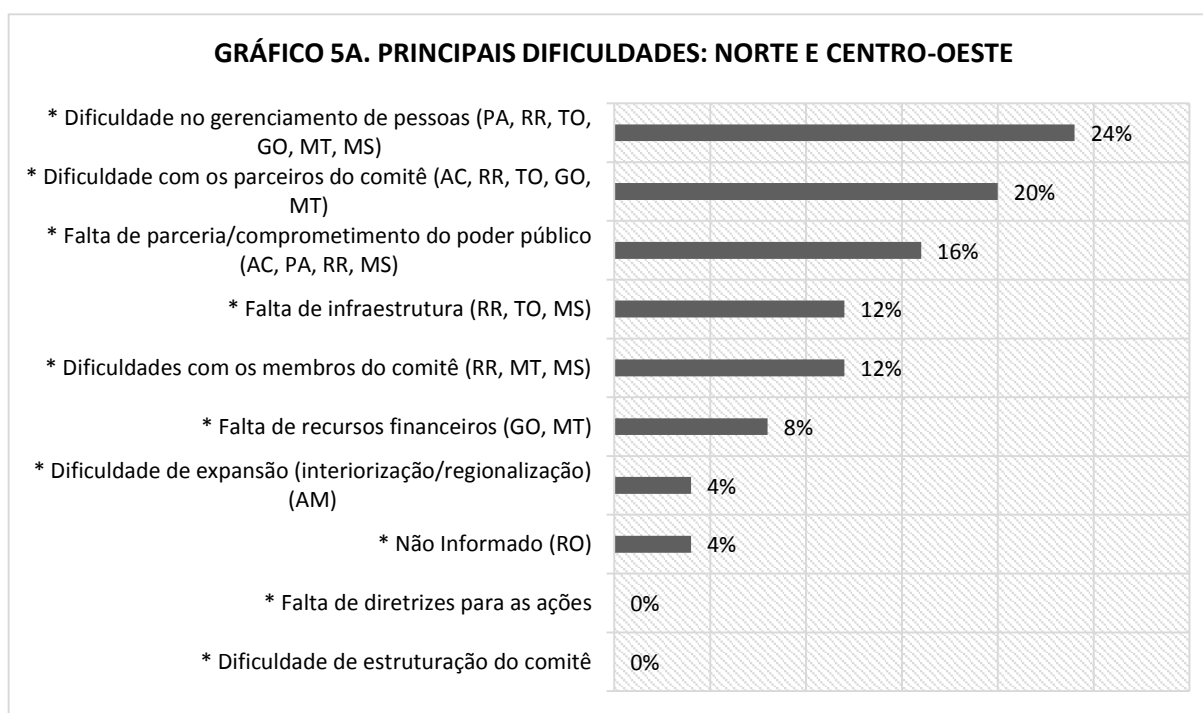
Sobre as principais dificuldades dos comitês das regiões Norte e Centro-Oeste, verificou-se que: a) 24% sofrem com o gerenciamento de pessoas. Nessa categoria, foram agrupados os comitês que informaram vivenciar: i. grande rotatividade de técnicos (PA); ii. carência de pessoal (RR, TO, GO, MT, MS); e iii. falta de capacitação (TO); b) 20% possuem dificuldades com os parceiros dos comitês; c) 16% apontam para a falta de parceria/comprometimento do poder público. Nesse item, inseriram-se as queixas relativas à: i. dificuldade de mobilização dos gestores (AC); ii. falta de parceria com o poder público local (PA); e iii. ausência de suporte institucional da SDH/PR (RR); iv. dificuldade de interlocução com o governo local (MS); d) 12% com dificuldades dos próprios membros dos comitês; e)

mais 12% com a ausência de infraestrutura; f) 8% pela falta de recursos financeiros; g) 4% pela dificuldade de expansão; h) 4% não informaram as adversidades enfrentadas. No Norte e Centro-Oeste, não houve menção à falta de diretrizes para as ações nem à dificuldade de estruturação dos comitês (ver tabela 7A e gráfico 5A).

Tabela 7A. Principais dificuldades dos comitês nas regiões Norte e Centro-Oeste

PRINCIPAIS DIFICULDADES: REGIÕES NORTE E CENTRO-OESTE	PERCENTUAL	QNT.
Dificuldade no gerenciamento de pessoas (PA, RR, TO, GO, MT, MS)	24%	6
Dificuldade com os parceiros dos comitês (AC, RR, TO, GO, MT)	20%	5
Falta de parceria/comprometimento do poder público (AC, PA, RR, MS)	16%	4
Dificuldades com os membros do comitê (RR, MT, MS)	12%	3
Falta de infraestrutura (RR, TO, MS)	12%	3
Falta de recursos financeiros (GO, MT)	8%	2
Não informado (RO)	4%	1
Dificuldade de expansão (interiorização/regionalização) (AM)	4%	1
Dificuldade de estruturação do comitê	0%	0
Falta de diretrizes para as ações	0%	0
TOTAL	100%	25

Fonte: elaborada pela autora



Fonte: elaborado pela autora

Desse panorama, dos três desafios mais recorrentes nos comitês de educação em direitos humanos das regiões Norte e Centro-Oeste, verifica-se que a SEDH/PR, em conjunto com os comitês, deve implementar ações tendo em vista especialmente:

1. Descobrir quais as razões para a frequente queixa de carência de pessoal. Se essa ocorre pelo desinteresse das pessoas em razão da remuneração, do tipo de atividade a ser

exercida nos comitês, da estabilidade naquele cargo/função, ou mesmo pela ausência de pessoas qualificadas, entre outras possíveis causas. Identificar tais fatores é essencial para que seja efetivada na região uma política de recrutamento de pessoal para o exercício de cargos/funções na área da educação em direitos humanos. Sem o elemento humano para movimentar as atividades dos comitês, a política de EDH apequena-se.

2. Quanto às dificuldades com os parceiros dos comitês, sugere-se a esses a realização de um trabalho de investigação com seus parceiros, a fim de identificar as razões pelas quais houve a desmobilização de suas atividades junto aos comitês, e a partir de então poder traçar estratégias mais atraentes para a manutenção dessas relações.

3. Quanto às dificuldades vinculadas à falta de parceria/comprometimento do poder público, é necessário relembrar que estão englobadas situações relativas aos governos locais e à SEDH/PR. Sem dúvida, a resolução desse problema envolve, primeiro, uma mobilização significativa da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Isso porque é ela a principal responsável pelo acompanhamento desses comitês nos estados e municípios. Necessária se faz uma reflexão sobre quais posturas da SEDH/R precisam ser aperfeiçoadas no acompanhamento dos comitês e de que modo é possível instituir mecanismos para incentivar os governos locais a se comprometerem mais com a política de educação em direitos humanos.

6.5.5.2 Principais dificuldades: Nordeste

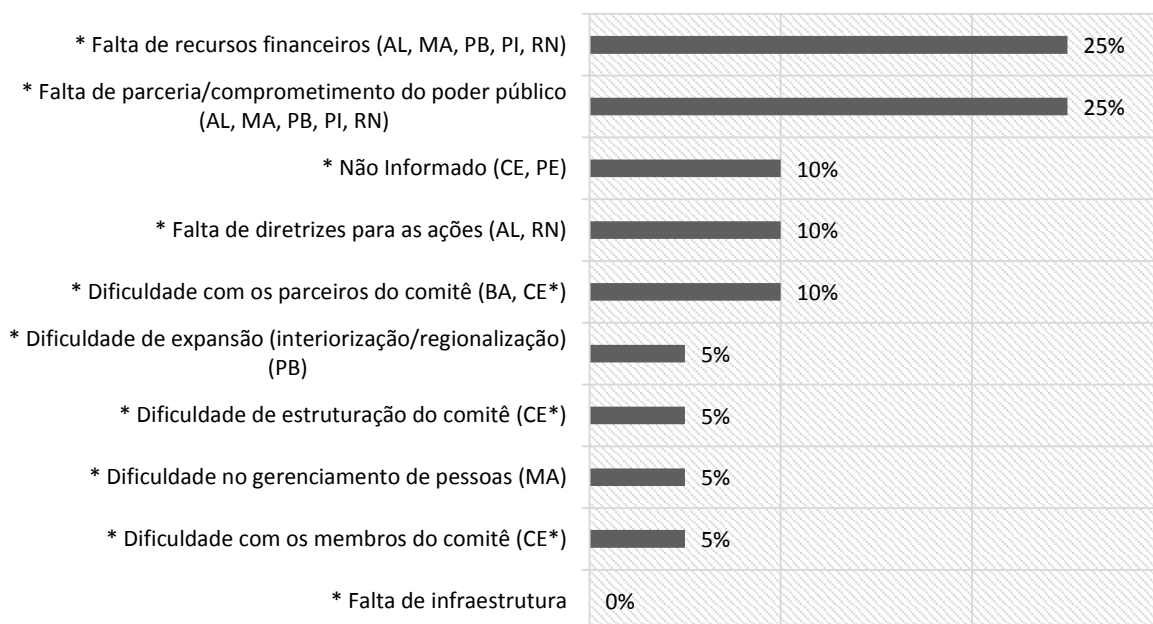
Na região Nordeste, as dificuldades apontadas referem-se aos seguintes percentuais: a) 25% afirmam que há falta de parceria/comprometimento do poder público. Nessa queixa reuniram-se as seguintes situações: i. dificuldade de mobilização dos gestores (AL); ii. falta de parceria/comprometimento do poder público (MA, PB, PI, RN); e iii. dificuldade para os gestores compreenderem a educação em direitos humanos (PI); b) outros 25% dos comitês apontam para a falta de recursos financeiros; c) 10% assinalam as dificuldades com os parceiros dos comitês; d) outros 10% informam não haver diretrizes para as ações; e) 5% registram dificuldades com os membros dos comitês; f) mais 5% apontam dificuldades no gerenciamento de pessoas; g) outros 5% afirmam haver obstáculos à expansão (interiorização/regionalização); h) 10% dos participantes não disponibilizaram informações. A falta de infraestrutura não foi apontada como um óbice na região Nordeste (ver tabela 7B e gráfico 5B).

Tabela 7B. Principais dificuldades dos comitês na região Nordeste

PRINCIPAIS DIFICULDADES: REGIÃO NORDESTE	PERCENTUAL	QNT.
Falta de parceria/comprometimento do poder público (AL, MA, PB, PI, RN)	25%	5
Falta de recursos financeiros (AL, MA, PB, PI, RN)	25%	5
Dificuldade com os parceiros do comitê (BA, CE*)	10%	2
Falta de diretrizes para as ações (AL, RN)	10%	2
Não informado (CE, PE)	10%	2
Dificuldade com os membros do comitê (CE*)	5%	1
Dificuldade no gerenciamento de pessoas (MA)	5%	1
Dificuldade de estruturação do comitê (CE*)	5%	1
Dificuldade de expansão (interiorização/regionalização) (PB)	5%	1
Falta de infraestrutura	0%	0
TOTAL	100%	20

Fonte: elaborada pela autora

GRÁFICO 5B. PRINCIPAIS DIFICULDADES: NORDESTE



Fonte: elaborado pela autora

O quadro esboçado na região Nordeste suscita reflexões especialmente quanto às três situações mais recorrentes (falta de recursos financeiros, falta de parceria/comprometimento do poder público, falta de diretrizes para as ações e a dificuldade com os parceiros dos comitês). Nesses casos, vislumbra-se a necessidade de:

Quanto à falta de parceria/comprometimento do poder público, replicam-se aqui as considerações feitas para as regiões Norte e Centro-Oeste, que sofrem com a mesma situação. Além disso, considerando que nessa categoria foi inserida a dificuldade para os gestores compreenderem a educação em direitos humanos (relatada pelo comitê do Piauí), necessária se

faz a realização de um trabalho de divulgação e conscientização dos gestores públicos nessa seara.

Acredita-se que, concomitantemente a esse trabalho, deve-se fortalecer a “ação-coordenação” da política pública, tratada no subtópico 5.3.3.2. A busca de parceiros entre os membros do Ministério Público Federal e Estadual, da Defensoria Pública da União e do Estado, e dos Poderes Legislativo e Judiciário (se já não houver) apresenta-se como algo salutar no contexto vivenciado pelo comitê do Piauí. O fortalecimento dos comitês por meio desse estreitamento de laços com os demais agentes de mudança, politicamente, sugere e impulsiona um maior envolvimento do governo do estado no desenvolvimento da EDH.

Quanto à falta de recursos financeiros, cumpre à SEDH/PR averiguar junto com os comitês se essa situação é decorrente da insuficiência dos valores repassados pela Secretaria, se proveniente de investimentos dispendiosos, além do orçamento suportado pelos comitês; e ainda, se é necessário criar formas adicionais de financiamento, como a advinda dos parceiros privados.

No tocante à ausência de diretrizes às ações – dificuldade relatada apenas pelos comitês de Alagoas e do Rio Grande do Norte –, é fundamental que exista um plano de ações mais específico que o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, para instruir e orientar as atividades dos comitês locais. Isso serve para aprimorar o controle das ações e do alcance das metas, devendo manter o caráter participativo do Plano Nacional e ser construído em conjunto com os membros e parceiros dos comitês.

Em relação à dificuldade com os parceiros dos comitês, aplicam-se aqui as sugestões ventiladas no subtópico anterior, no item “2”.

6.5.5.3 Principais dificuldades: Sul e Sudeste

Os percentuais das principais dificuldades registradas nas regiões Sul e Sudeste são os seguintes: a) 27,27% dos comitês afirmam haver falta de recursos financeiros, inserindo-se nessa categoria as queixas de contingenciamento do orçamento do governo do estado (PA) e a falta de recursos financeiros (RS, MG); b) 18,18% reclamam dos obstáculos à expansão (interiorização/regionalização); c) 9,09% relatam a falta de parceria/comprometimento do poder público; d) outros 9,09% referem dificuldades com os parceiros do comitê; e) 36,36% não informaram seus principais obstáculos. Não foram identificados problemas com: falta de estruturação dos comitês, falta de diretrizes para as ações, dificuldades com os membros dos

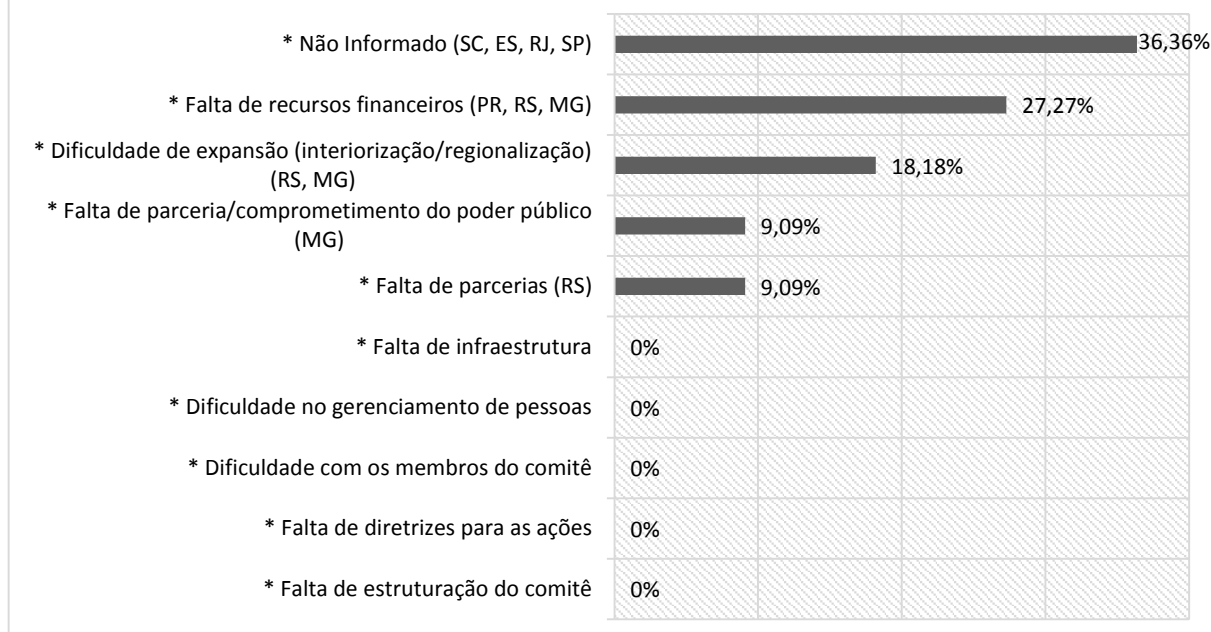
comitês, dificuldades no gerenciamento de pessoas ou mesmo falta de infraestrutura (ver tabela 7C e gráfico 5C).

Tabela 7C. Principais dificuldades dos comitês nas regiões Sul e Sudeste

PRINCIPAIS DIFICULDADES: REGIÕES SUL E SUDESTE	PERCENTUAL	QNT.
Não informado (SC, ES, RJ, SP)	36,36%	4
Falta de recursos financeiros (PR, RS, MG)	27,27%	3
Falta de parceria/comprometimento do poder público (MG)	9,09%	1
Dificuldade de expansão (interiorização/regionalização) (RS, MG)	18,18%	2
Falta de parcerias (RN)	9,09%	1
Falta de infraestrutura	0%	0
Falta de estruturação do comitê	0%	0
Falta de diretrizes para as ações	0%	0
Dificuldade no gerenciamento de pessoas	0%	0
Dificuldade com os membros do comitê	0%	0
TOTAL	100,00%	11

Fonte: elaborada pela autora

GRÁFICO 5C. PRINCIPAIS DIFICULDADES: SUL E SUDESTE



Fonte: elaborado pela autora

Considerando que 36,36% dos comitês das regiões Sul e Sudeste não anunciaram suas principais dificuldades, o quadro de avaliação torna-se inevitavelmente prejudicado porque não reflete as queixas de todos os comitês dessas regiões. Ainda assim, ressalta-se:

Sobre a falta de recursos financeiros, inicialmente, vale retomar as considerações tecidas no subtópico anterior, item “2”. É necessário considerar que, similarmente ao que ocorreu no Nordeste, nas regiões Sul e Sudeste a falta de recursos financeiros foi apontada como uma das mais recorrentes dificuldades apresentadas pelos comitês. A persistência dessa informação em

três regiões do país torna o problema ainda mais sério, porque demonstra ser algo bastante presente na realidade dos comitês e ainda não resolvido. A natureza financeira da questão agrava o contexto, pois é preponderantemente por meio desses recursos que são realizadas as ações necessárias à concretização das atividades de educação em direitos humanos. Sendo tão expressiva tal dificuldade, cumpre à SDH/PR averiguar com a máxima precisão possível as razões desse quadro e as medidas a serem adotadas.

No que tange à falta de parceria/comprometimento do poder público, retomam-se as considerações traçadas no subtópico anterior, item “1”.

A falta de parcerias é uma situação que implica um isolamento do comitê. Mas, diferentemente dos casos anteriormente citados, em que há dificuldades de mobilização dos parceiros, a situação vivenciada pelo comitê do Rio Grande do Sul é de ausência desses, o que é algo ainda mais preocupante. Investigar as causas para isso é primordial; aliada a essa ação, é interessante aperfeiçoar a comunicação entre os comitês que não possuem esse tipo de queixa, a fim de que as experiências de sucesso sejam trocadas.

6.5.6 Categoria 6: perspectivas

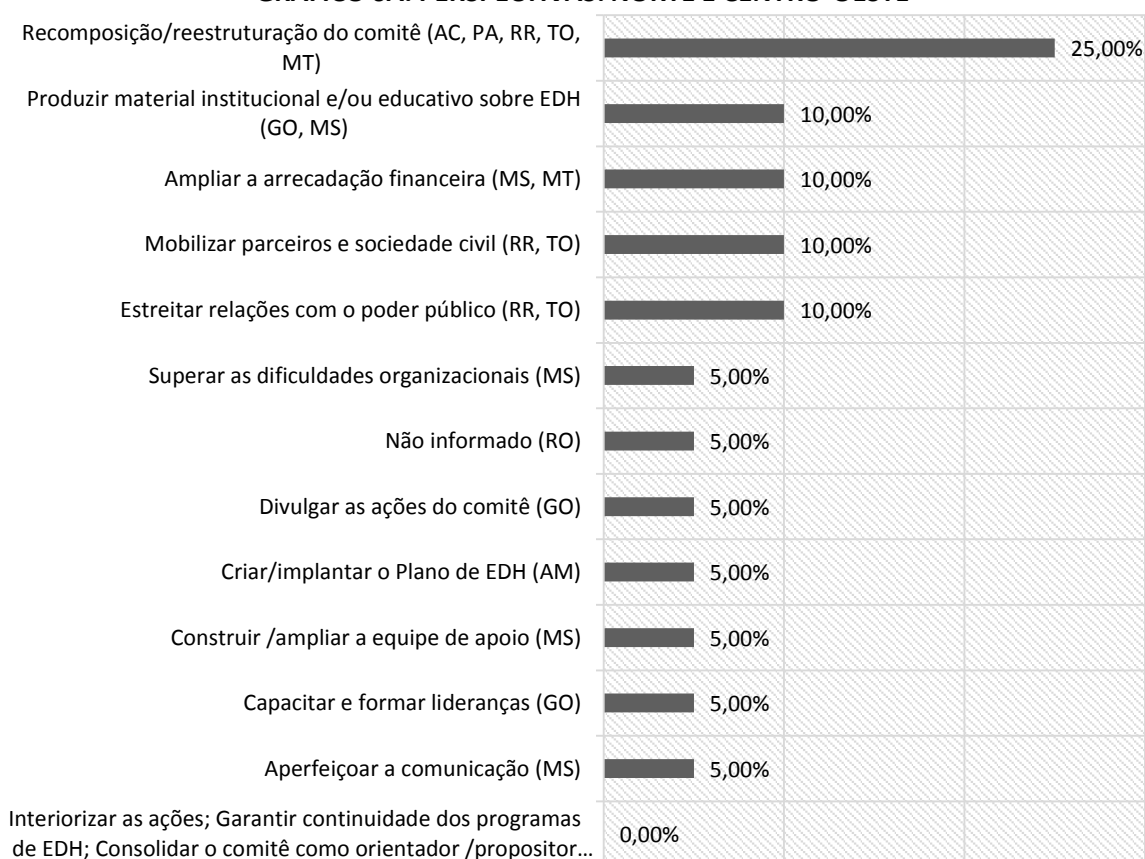
6.5.6.1 Perspectivas das regiões Norte e Centro-Oeste

As perspectivas dos comitês das regiões Norte e Centro-Oeste apontam para os seguintes percentuais: a) 25% almejam realizar a recomposição/reestruturação do comitê; b) 10% desejam estreitar relações com o poder público; c) 10%, mobilizar parceiros da sociedade civil; d) 10%, ampliar a arrecadação financeira; e) 10%, produzir material institucional e/ou educativo sobre EDH; f) 5%, aperfeiçoar a comunicação, implantando um canal direto entre a SDH/PR e os comitês (MS) e criando uma rede que comporte universidades e comitês de EDH; g) 5%, capacitar e formar lideranças; h) 5%, construir e ampliar a equipe de apoio; i) 5%, criar/implantar o Plano de EDH; j) 5%, divulgar as ações do comitê; l) 5%, superar as dificuldades organizacionais; m) 5% não informaram as perspectivas. Nenhum dos comitês afirmou ter por objetivo: interiorizar as ações, garantir a continuidade dos programas de EDH, consolidar o comitê como orientador/propositor de políticas de EDH, institucionalizar/ampliar o comitê, superar as dificuldades de funcionamento (ver tabela 8A e gráfico 6A).

Tabela 8A. Perspectivas dos comitês das regiões Norte e Centro-Oeste

PERSPECTIVAS: REGIÕES NORTE E CENTRO-OESTE	PERCENTUAL	QNT.
Recomposição/reestruturação do comitê (AC, PA, RR, TO, MT)	25%	5
Estreitar relações com o poder público (RR, TO)	10%	2
Mobilizar parceiros e sociedade civil (RR, TO)	10%	2
Ampliar a arrecadação financeira (MS, MT)	10%	2
Produzir material institucional e/ou educativo sobre EDH (GO, MS)	10%	2
Aperfeiçoar a comunicação (MS)	5%	1
Capacitar e formar lideranças (GO)	5%	1
Construir /ampliar a equipe de apoio (MS)	5%	1
Criar/implantar o Plano de EDH (AM)	5%	1
Divulgar as ações do comitê (GO)	5%	1
Não informado (RO)	5%	1
Superar as dificuldades organizacionais (MS)	5%	1
Interiorizar as ações	0%	0
Garantir continuidade dos programas de EDH	0%	0
Consolidar o comitê como orientador /propositor de políticas de EDH	0%	0
Institucionalizar/ampliar o comitê	0%	0
Superar as dificuldades de funcionamento	0%	0
TOTAL	100%	20

Fonte: elaborada pela autora

GRÁFICO 6A. PERSPECTIVAS: NORTE E CENTRO-OESTE

Fonte: elaborado pela autora

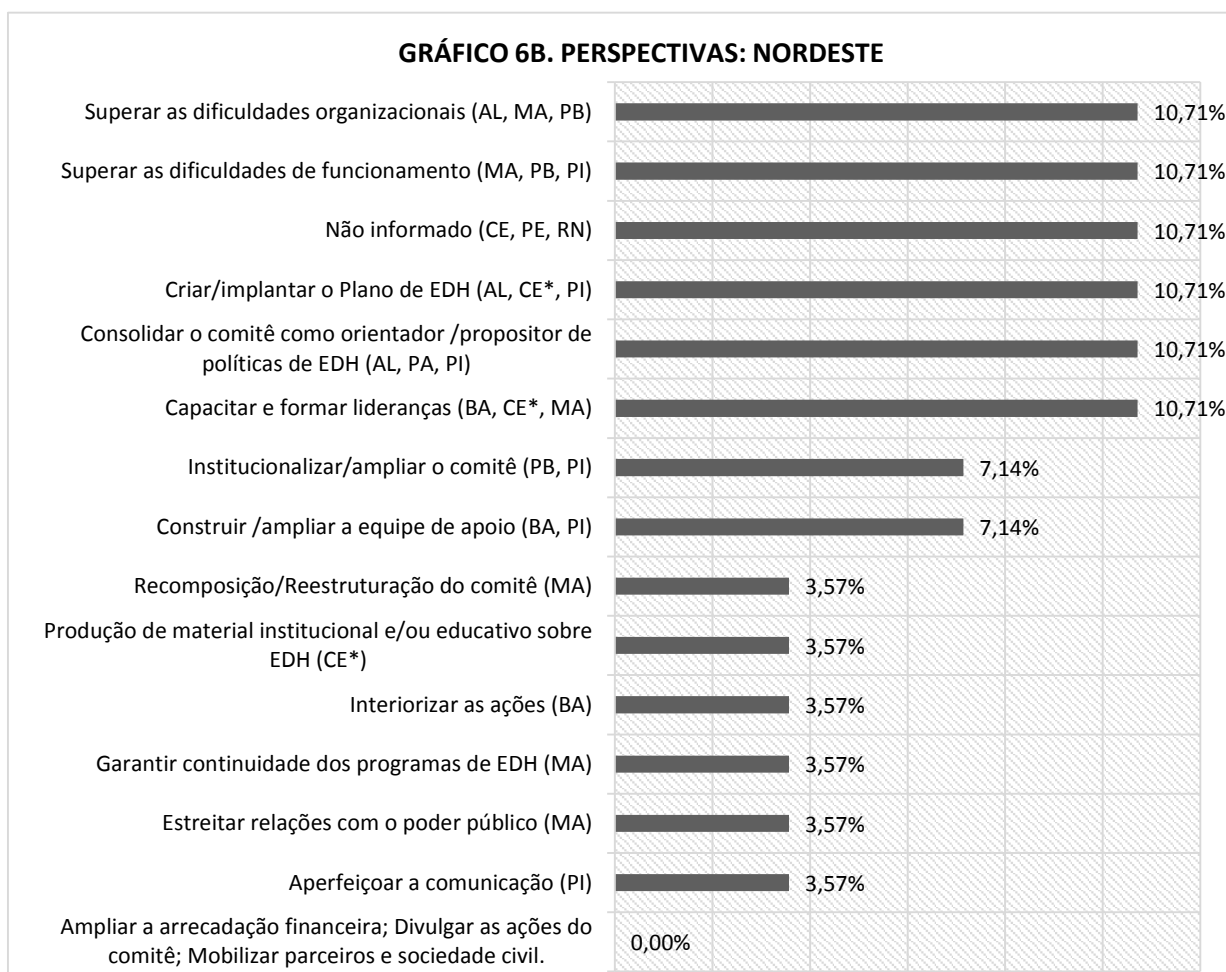
6.5.6.2 Perspectivas da região Nordeste

As perspectivas expostas pelos comitês da região Nordeste estão distribuídas de acordo com os seguintes percentuais: a) 10,71% visam capacitar e formar lideranças; b) 10,71%, consolidar o comitê como orientador/propositor de políticas de EDH; c) 10,71%, criar/implantar o Plano de EDH; d) 10,71%, superar as dificuldades de funcionamento; e) 10,71%, superar as dificuldades de funcionamento; f) 7,14%, institucionalizar/ampliar o comitê; g) 7,14%, construir/ampliar a equipe de apoio; h) 3,57%, recomposição/reestruturação do comitê; i) 3,57%, produção de material institucional e/ou educativo sobre EDH; j) 3,57%, interiorizar as ações; l) 3,57%, garantir continuidade dos programas de EDH; m) 3,57%, estreitar relações com o poder público; n) 3,57%, aperfeiçoar a comunicação; o) 10,71% dos comitês não informaram suas perspectivas. Não foram apontados como expectativas: mobilizar parceiros e sociedade civil, divulgar as ações do comitê e ampliar a arrecadação financeira (ver tabela 8B e gráfico 6B).

Tabela 8B. Perspectivas da região Nordeste

PERSPECTIVAS: REGIÃO NORDESTE	PERCENTUAL	QNT.
Capacitar e formar lideranças (BA, CE*, MA)	10,71%	3
Consolidar o comitê como orientador /propositor de políticas de EDH (AL, PA, PI)	10,71%	3
Criar/implantar o Plano de EDH (AL, CE*, PI)	10,71%	3
Não informado (CE, PE, RN)	10,71%	3
Superar as dificuldades de funcionamento (MA, PB, PI)	10,71%	3
Superar as dificuldades organizacionais (AL, MA, PB)	10,71%	3
Institucionalizar/ampliar o comitê (PB, PI)	7,14%	2
Construir /ampliar a equipe de apoio (BA, PI)	7,14%	2
Recomposição/Reestruturação do comitê (MA)	3,57%	1
Produção de material institucional e/ou educativo sobre EDH (CE*)	3,57%	1
Interiorizar as ações (BA)	3,57%	1
Garantir continuidade dos programas de EDH (MA)	3,57%	1
Estreitar relações com o poder público (MA)	3,57%	1
Aperfeiçoar a comunicação (PI)	3,57%	1
Mobilizar parceiros e sociedade civil	0,00%	0
Divulgar as ações do comitê	0,00%	0
Ampliar a arrecadação financeira	0,00%	0
TOTAL	100,00%	28

Fonte: elaborada pela autora



Fonte: elaborado pela autora

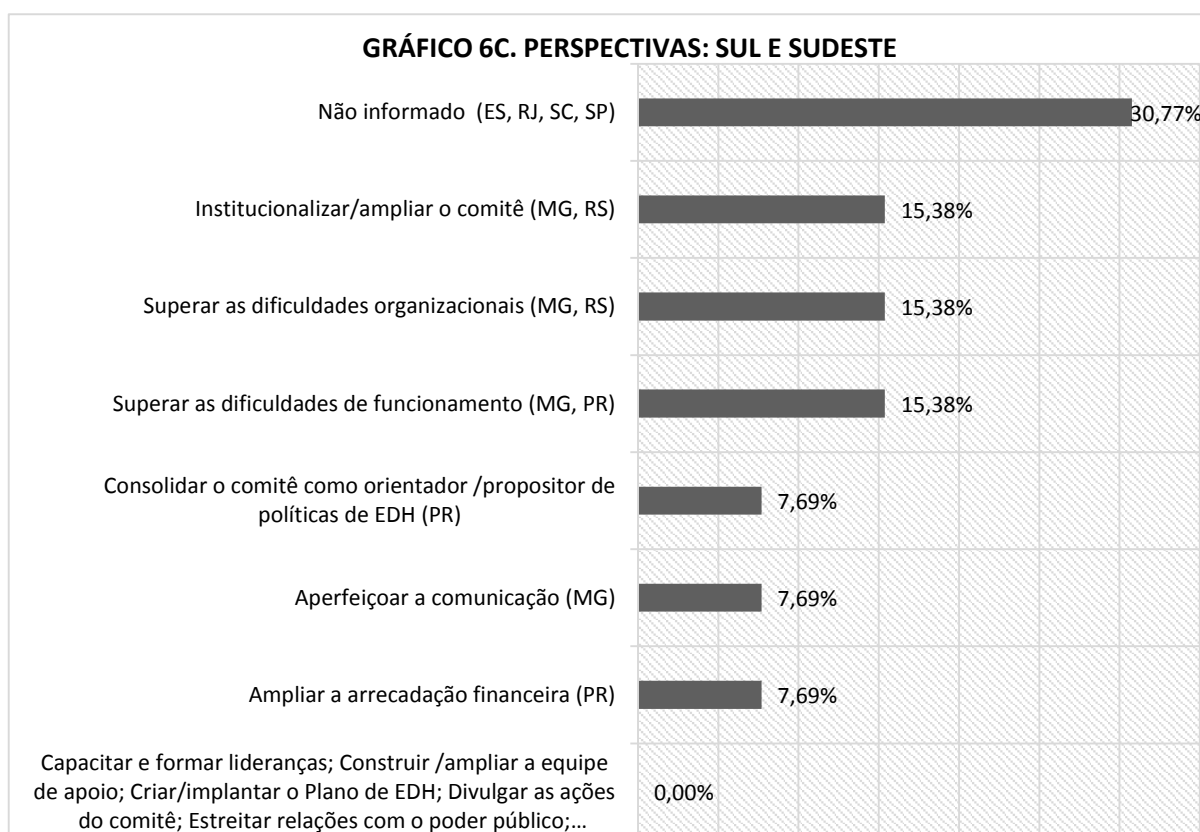
6.5.6.3 Perspectivas das regiões Sul e Sudeste

As perspectivas das regiões Sul e Sudeste foram retratadas do seguinte modo: a) 15,38% visam superar as dificuldades de funcionamento; b) 15,38%, superar as dificuldades organizacionais; c) 15,38%, institucionalizar/ampliar o comitê; d) 7,69%, ampliar a arrecadação financeira; e) 7,69%, aperfeiçoar a comunicação; f) 7,69%, consolidar o comitê como orientador /propositor de políticas de EDH; g) 30,77% dos comitês não informaram suas perspectivas. Nenhum participante considerou: capacitar e formar lideranças, construir/ampliar a equipe de apoio, criar/implantar o plano de EDH, divulgar as ações do comitê, estreitar relações com o poder público, garantir continuidade dos programas de EDH, interiorizar as ações, mobilizar parceiros e sociedade civil, produzir material institucional e/ou educativo sobre EDH, recomposição/reestruturação do comitê.

Tabela 8C. Perspectiva das regiões Sul e Sudeste

PERSPECTIVAS: REGIÕES SUL E SUDESTE	PERCENTUAL	QNT.
Não informado (ES, RJ, SC, SP)	30,77%	4
Superar as dificuldades de funcionamento (MG, PR)	15,38%	2
Superar as dificuldades organizacionais (MG, RS)	15,38%	2
Institucionalizar/ampliar o comitê (MG, RS)	15,38%	2
Ampliar a arrecadação financeira (PR)	7,69%	1
Aperfeiçoar a comunicação (MG)	7,69%	1
Consolidar o comitê como orientador /propositor de políticas de EDH (PR)	7,69%	1
Capacitar e formar lideranças	0,00%	0
Construir /ampliar a equipe de apoio	0,00%	0
Criar/implantar o Plano de EDH	0,00%	0
Divulgar as ações do comitê	0,00%	0
Estreitar relações com o poder público	0,00%	0
Garantir continuidade dos programas de EDH	0,00%	0
Interiorizar as ações	0,00%	0
Mobilizar parceiros e sociedade civil	0,00%	0
Produzir material institucional e/ou educativo sobre EDH	0,00%	0
Recomposição/reestruturação do comitê	0,00%	0
TOTAL	100,00%	13

Fonte: elaborada pela autora



Fonte: elaborado pela autora

6.6 Conclusões sobre o Estudo do Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos

A proposta de que os dados assumissem uma aparência quantitativa possibilitou a construção de um acervo mais inteligível acerca da situação atual em torno da política pública de educação em direitos humanos, no que se refere aos comitês e planos.

Ademais, iniciativas dessa natureza facilitam o poder de tomada de decisão e o manuseio dos dados, visando intervenções seguras nesse campo, tanto para o acesso da academia, quanto da sociedade civil e do poder público. Tratando-se de uma abordagem pontual das situações estudadas, seguem as considerações seguintes:

Categoria 1: recebimento de recursos de convênio e situação atual

No que se refere ao financiamento dos comitês, destaca-se o empenho da SEDH/PR em financiar os projetos da maior parcela de estados existentes no país. Isso aponta para a existência de verbas específicas destinadas à promoção da EDH. Esse dado não comprova a aplicação eficiente ou sua suficiência em relação às demandas dos comitês.

Quanto à situação atual desses, é inusitado verificar que o Brasil, mesmo tendo iniciado sua trajetória de implementação da política pública de educação em direitos humanos em 2003, ano do início da construção do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, ainda possui estados alheios à criação de comitês e planos de EDH, como é o caso do Amapá, de Sergipe e do Distrito Federal.

Em contrapartida, nota-se o envolvimento de boa parcela dos estados brasileiros na construção e manutenção de comitês em educação em direitos humanos, embora ainda não seja vultoso o quantitativo de comitês ativos. Mesmo sendo maioria, seu número ainda está muito próximo da quantidade de comitês desmobilizados, o que indica que o país precisa viabilizar mecanismos de fortalecimento para reavivá-los.

No que se refere aos comitês que receberam ou não financiamento, constatou-se que, daqueles, grande parte se encontra desmobilizada. Apesar de a diferença ser pequena em comparação ao número dos que receberam financiamento e estão ativos, essa proximidade indica que há outras questões, distintas do financiamento, que proporcionam o sucesso ou não dos comitês.

Categoria 2: vínculos dos comitês e situação atual

A participação expressiva das universidades como vínculo principal dos comitês locais é um indicador de que a relação entre direito à educação e educação em direitos humanos, na prática, está consolidada. A participação ainda inexpressiva da sociedade civil e dos estados

como “instituições” que impulsionam a criação, a estruturação e o desenvolvimento dos comitês conduz a duas conclusões:

A primeira é a necessidade de se fazer uma releitura do papel da sociedade civil no campo da educação em direitos humanos, pautando-se por questões como: a) quais as razões para que, no cenário de criação dos comitês locais, seja tão tímida a participação da sociedade civil? b) há algum envolvimento significativo desse grupo no desenvolvimento da política pública de EDH em outros setores que não o dos comitês? c) se sim, quais são eles?

No que se refere à atuação dos estados, enquanto política pública, a EDH carece de uma articulação complexa que envolve, além dos diferentes Poderes e setores da sociedade, todos os níveis de organização político-administrativa do Estado (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Por essa via, torna-se imperioso reforçar o caráter da “ação-coordenação” dessa política, tornando cada vez maior o envolvimento dos estados, não apenas na criação e gestão dos comitês, mas também em outros campos da EDH.

Quanto à avaliação do vínculo dos comitês e à sua situação atual, verificou-se que o sucesso ou insucesso dos comitês está relacionado a questões complexas que não se limitam a sua associação às universidades ou aos governos. Desse modo, não é acertado estabelecer conclusões peremptórias entre o triunfo dos comitês e sua ligação aos estados.

Categoria 3: modo de representação e situação atual dos comitês

Considerando que um percentual de 32,14% dos participantes da pesquisa não informou o modo de representação de seus comitês, inevitável é concluir pela identificação de certo descaso. A ausência de contribuição nesse sentido implicou o fracasso da investigação e de conclusões razoáveis sobre essa categoria.

Categoria 4: elaboração dos planos de educação em direitos humanos

O grande percentual de comitês sem planos estaduais de educação reforça a ideia de que a execução da política pública de educação em direitos humanos por meio da ação dos comitês está enfraquecida. A atuação em nível local precisa ser reestruturada e avivada, sob pena de haver uma fragilização das ações nos Estados, Municípios e Distrito Federal, reduzindo a política pública de EDH, que possui dimensão nacional, ao nível federal.

Categoria 5: principais dificuldades dos comitês

Avaliando as dificuldades mais recorrentes nas regiões do país, destaca-se a dificuldade de parceria/comprometimento do poder público, especialmente em relação aos governos locais. Na avaliação dos três grupos (Norte e Centro-Oeste, Nordeste, e Sul e Sudeste), essa queixa se acha presente entre as três mais recorrentes.

Como forma de amenizar o problema da falta de parceria/comprometimento, ratifica-se a importância, já assinalada no tópico 5.5, da edição de um documento oficial do país mais específico do que os já existentes e de cunho nitidamente obrigatório. A proposta é que se evidenciem deveres e metas mais detalhados acerca do programa (em termos formais e materiais), da ação-coordenação e do processo para a concretização da política pública de EDH, assim como os mecanismos de monitoramento das ações. Estariam inclusos como público prioritário desse documento os Poderes Executivos e os comitês locais.

A falta de recursos financeiros também é outra dificuldade que se anuncia em proporções relevantes, especialmente na região Nordeste, onde é retratada em primeiro lugar, e nas regiões Sul e Sudeste, em que ocupa o terceiro lugar.

Nesse quesito, é importante que haja a investigação sobre como foram empregadas as verbas dos comitês. Esse ponto é essencial para que sejam mais bem mensurados os valores enviados aos comitês, assim como o grau de eficiência destes na gestão do dinheiro público. Essencial ainda é que, no debate em torno das dificuldades financeiras, os comitês sejam escutados, para se avaliar com maior clareza o grau de eficiência do apoio financeiro da SEDH/PR. O diálogo institucional eficiente e sincero aumenta a possibilidade de identificação das falhas e de se obter sucesso.

Categoria 6: perspectivas

As aspirações dos comitês por região/conjunto de regiões são muito variadas, dificultando a identificação de um padrão de perspectivas. Um dado importante é que não se constatou uma simetria em termos percentuais com as principais dificuldades apontadas. Por exemplo, “estabelecer mecanismos para uma maior aproximação junto ao poder público” ante a dificuldade da “falta de parceria/comprometimento do poder público”.

As considerações acima pautam-se pela necessidade de conferir maior efetividade à educação em direitos humanos, por meio do fortalecimento dos comitês e da elaboração dos planos de EDH. As sugestões e apontamentos acima são uma pequena contribuição que reforça a necessidade de maior atenção em torno das questões práticas que envolvem a realização da política nacional de educação em direitos humanos no país.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição consagrou notáveis avanços na seara da interpretação constitucional e na abertura das instituições à participação dos cidadãos, porque avivou em sua proposta hermenêutica a ideia de que a interpretação constitucional não é monopólio dos juristas.

Como um desdobramento inevitável da teoria, Peter Häberle traz à tona a importância de se popularizar o conhecimento da Constituição e, em especial, dos direitos humanos. Para tanto, situa-os como fins educativos do Estado.

Trazendo tal perspectiva para a educação em direitos humanos, ocorre a ampliação do fundamento dessa política pública, pois posicionar tais direitos como fins educativos do Estado Constitucional é algo ainda pouco explorado pelos autores que versam sobre a EDH.

Ao tratar dos direitos humanos por esse viés, Häberle os posiciona para além da tradicional esfera de discussão, a qual gira em torno da aplicabilidade, da efetividade e da justiciabilidade desses direitos. Com esse desiderato, evidencia a correlação entre a concretização da sociedade aberta e a promoção da educação em direitos humanos.

Assim, explicita aos juristas e não juristas que a democratização da interpretação constitucional perpassa pelo necessário processo de educar em direitos humanos. Nesse sentido, avança ao trazer para o campo do Direito (mas não exclusivamente) a importância da realização do caráter pedagógico da Constituição. A educação constitucional é posta como uma preocupação não apenas dos educadores, mas também dos juristas. Nisso está um dos maiores contributos à política de educação em direitos humanos.

No que tange à Constituição do pluralismo, essa noção consagra a Magna Carta como o Constituição do Estado e também da sociedade. Trata-se da compreensão de que a sociedade não é apenas destinatária das determinações constitucionais, mas essencialmente participante.

Aliado a isso, a noção de *status activus processualis* ampliou a dimensão dos direitos fundamentais para comportar a necessária intervenção dos seus destinatários no procedimento em que envolver essa matéria. Compreendendo-se tal intervenção não apenas quanto a existência do canal de comunicação entre Estado e sociedade, mas também como a real influência nas decisões que são tomadas no seio estatal.

Esse elemento do pluralismo constitucional coopera para que, num contexto sócio-político-cultural como o brasileiro, ampliem-se os mecanismos de participação popular nas estruturas do Estado e, por meio da educação e de outros mecanismos incentivadores, a população seja conclamada a deliberar junto com as instâncias estatais.

Aplicado à política de educação em direitos humanos, o pluralismo constitucional contribui para fortalecer a participação dos cidadãos no processo de concepção, desenvolvimento, monitoramento e avaliação da política pública. Seu maior contributo à política de educação em direitos humanos ocorreu quando repisou que a Constituição do pluralismo inicia-se a partir dos fins educativos e da vida diária dos indivíduos e grupos.

Especialmente sobre a capacitação dos indivíduos para atuar não espaço público e nas instituições de modo participativo, Häberle consagrou uma concepção de democracia que se pauta, primeiramente, pela concretização dos direitos fundamentais na vida cotidiana dos indivíduos.

Com razão, as condições materiais, vinculadas à fruição dos direitos, devem ser efetivamente satisfeitas para que ao cidadão sejam fornecidos os elementos básicos (saúde, moradia, educação, liberdade, tratamento igualitário entre outros) e assim esteja potencialmente apto a atuar como intérprete da Constituição. Sem o cumprimento dessa condição básica, torna-se quase impossível a capacitação dos indivíduos para atuarem no espaço público e nas instituições de modo participativo.

A análise da Constituição como cultura propiciou a visão de que, em termos de representatividade cultural e participação constitucional, o emprego de tal concepção precisa ultrapassar as violações históricas dos direitos humanos que obstaculizaram a voz de parcelas da sociedade, como os índios, até a Constituição de 1988.

Na forma como colocada, a Constituição como cultura serve ao direcionamento de ações, por parte do Estado e da sociedade, no sentido de alcançar cada vez maior representatividade constitucional, especialmente dos grupos historicamente marginalizados.

Como parte do processo de difusão da cultura constitucional, o Estado exerce uma função importante quando se propõe a concretizar a educação em direitos humanos. Nesse ponto, Häberle avança ao considerar que o estabelecimento dessa ação constitui um objetivo do Estado para alicerçar o princípio da dignidade humana nas esferas subjetivas dos sujeitos e como forma de respeito e reconhecimento ao/do “outro”.

Uma das mais valiosas contribuições da doutrina häberliana foi a de enfatizar que o direito à educação não deve se apequenar sob o manto da escolarização. Nessa esteira, revela como objetivo da educação, além do ensino dos direitos humanos, também a formação para o exercício da democracia.

Especificamente sobre o primeiro objetivo, esse engloba quatro âmbitos significativos dos “direitos humanos como fins educativos”: a) base do consenso no Estado constitucional; b)

base para a Constituição do Pluralismo; c) meio para uma pedagogia constitucional; e c) um mandado da Constituição como contrato.

Como base para o consenso constitucional, os fins educativos suscitam o sentimento constitucional da sociedade e uma maior possibilidade de diálogo entre os cidadãos em torno de questões constitucionais, dado que o consenso torna possível a inteligibilidade do discurso constitucional entre os cidadãos e, por conseguinte, a sua propagação.

Sob a ótica de uma base para a Constituição do Pluralismo, os fins educativos implicam que a Constituição deve educar para ela mesma, a fim de robustecer sua força normativa. Já enquanto meio para uma pedagogia constitucional, os fins educativos articulam-se em pautas da educação para a formação de professores e alunos. Inserem-se nos currículos escolares, universidades, nas escolas profissionalizantes e na educação de jovens e adultos. Atuam no sentido de fortalecer a compreensão e o reconhecimento de direitos e deveres já alcançados na sociedade, ao tempo que alicerçam as bases para uma ressignificação dos fins educativos, cada vez mais adequada às necessidades do tempo e da realidade social histórica.

Como mandado da Constituição como contrato, os fins educativos convocam a juventude como um parceiro contratual, para que seja possível repassar às gerações futuras o legado cultural até então construído.

Afora isso, os fins educativos devem ser identificados como um dado manejável tanto pelo Estado quanto pelos cidadãos. Ao Estado cumpre a realização dos fins educacionais por meio da atuação dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, e ainda de órgãos como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Além disso, por meio do apoio às organizações não governamentais e demais instituições da sociedade civil na promoção dos direitos humanos como fins educativos.

No caso da sua apropriação pelos cidadãos, tal processo deve ocorrer pelo respeito dos direitos humanos no trato com os demais sujeitos; das manifestações sociais pela maior efetividade desses direitos; da participação ativa no seio dos órgãos estatais; da condição de transmitir esses direitos aos demais indivíduos, inclusive em associações civis, organizações não governamentais, igrejas, partidos políticos, entre outros meios de organização da sociedade civil; na capacidade criativa de novos direitos, em decorrência das mudanças sociais, assim como na ressignificação dos já existentes.

Da contextualização dos direitos humanos no âmbito da globalização, concluiu-se que a articulação da sociedade com organismos internacionais e outras redes de apoio aos direitos humanos é um dos mecanismos para se minimizar as desastrosas consequências da globalização.

É essencialmente por meio da participação que cidadãos e grupos intervêm nas decisões estatais, exercendo o controle democrático das ações do Estado e articulando soluções em nível internacional para questões problemáticas no âmbito nacional. Nesse contexto, é essencial haver a compreensão cada vez maior dos direitos humanos como um instrumento de articulação jurídica e política por parte da sociedade, reforçando os processos educativos formais e não formais de educação em direitos humanos.

O surgimento da educação em direitos humanos possui estreita conexão com a educação popular difundida no seio das classes mais populares nas décadas de 1970 e 1980. O objetivo primordial era utilizar a educação como instrumento de combate às sucessivas violações havidas em razão do período ditatorial, conscientizando os sujeitos de suas potencialidades enquanto agentes transformadores da realidade.

A prática da educação em direitos humanos, iniciada entre 1980 e 1990, tem por marco a ação do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), sediado em Costa Rica, que protagonizou a inserção do conteúdo dos direitos humanos na seara da educação formal e não formal. A referência cardeal que distingue a educação popular e a educação em direitos humanos é a aptidão desta última para adentrar em searas antes não discutidas, como, por exemplo: direitos dos homossexuais e das profissionais do sexo, pedofilia, homofobia, trabalho infantil, violência doméstica e desigualdade social.

A tentativa de obter uma definição consensual restou frustrada após o estudo realizado por Nancy Flowers, que demonstrou a existência de três definições mais recorrentes: a) definições governamentais; b) definições de organizações não governamentais; e c) definições de acadêmicos e pensadores da educação. Tais definições, apesar de não necessariamente excludentes, são substancialmente diferentes quanto a seus objetivos e princípios.

Após a análise das três correntes conceituais da educação em direitos humanos, tomou-se como parâmetro a concebida pelas ONGs. Isso porque, em seu teor, há o direcionamento dos sujeitos para conhecer um conjunto de direitos, articulando-se politicamente. Sob essa ótica, a educação em direitos humanos centra-se na análise e no combate das condições que mantêm a pobreza, a desigualdade de oportunidades e de poder na sociedade, à semelhança dos preceitos da pedagogia de Paulo Freire.

Tal conceituação foi a que melhor conduziu ao alcance dos seguintes objetivos gerais: construir a visão integrada dos direitos humanos; consolidar a educação para o “nunca mais”; implementar processos educativos direcionados à formação de sujeitos de direito e atores sociais; e promover o empoderamento individual e coletivo, especialmente dos grupos historicamente marginalizados.

O estudo da base normativa da educação em direitos humanos demonstrou que tal política encontra previsão específica na DUDH, no PIDESC, em Programas Mundiais, em Resolução da ONU; já no âmbito nacional, possui fundamento na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Além disso, conta com o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), sobretudo em sua previsão na terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), e na Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012, do Ministério da Educação, elaborada pelo Conselho Nacional de Educação.

As iniciativas de sucesso no campo da educação em direitos humanos estendem-se desde a mobilização por parte das escolas públicas, universidades, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República até a sociedade civil. Apesar de não ter consistido numa amostra detalhada de como os diversos atores estatais e não estatais articulam-se na promoção da educação e direitos humanos, os exemplos apontados no trabalho expuseram a importância do caráter multifocal da educação em direitos humanos.

Com efeito, enquanto política que se projeta para a mudança de concepções e comportamentos sociais, é essencial que seja dimensionada em diferentes setores da sociedade. A sua concepção segmentada em cinco eixos de ação (educação básica, educação superior, educação não formal, educação dos profissionais dos sistemas de Justiça e Segurança pública, e educação e mídia) favorece a pluralidade de abordagens e a sua democratização.

A importância de atrelar o estudo do Estado social com o das políticas públicas reside no fato de que essas desempenham um papel cardeal na concretização dos direitos sociais, sendo por meio de sua formulação, execução, controle e avaliação que o Estado social fornece à coletividade os direitos essenciais.

Ao Estado cumpre realizar as prestações positivas, mas também se abster de promover determinadas ações que impliquem a violação dos direitos humanos, inclusive os sociais. Na condição de direitos fundamentais, os direitos sociais ensejam o cumprimento de determinadas obrigações, sistematizadas por Victor Abramovich e Christian Courtis.

A partir das disposições do PIDESC, das orientações gerais do CDESC e dos Princípios de Limburgo e de Maastricht, esses autores estabeleceram três obrigações principais em matéria de direitos sociais, as quais são também aplicáveis aos direitos econômicos e culturais: 1) obrigação de adotar medidas imediatas; 2) obrigação de garantir níveis essenciais dos direitos; e 3) obrigação de progressividade e proibição de regressividade.

Tal estudo revelou o avanço alcançado pela doutrina constitucional em termos de reconhecimento de obrigações. Ademais, as considerações acerca da fundamentalidade dos direitos sociais na Constituição de 1988 conferiram maior substrato à promoção e proteção

desses direitos na ordem jurídica constitucional. Faz-se necessária uma ação mais enfática da sociedade no sentido de obter maior participação nas instâncias administrativas de concepção, execução e fiscalização das políticas, potencializando por essa via a efetividade dos direitos humanos sociais.

Da análise das definições e dos elementos cardeais das políticas públicas, obteve-se um apanhado teórico que subsidiou o estudo mais específico do tema. Destacou-se que, no campo da Ciência do Direito, não é possível estabelecer uma definição jurídica da expressão “políticas públicas”, especialmente porque se trata de uma área do saber que se conecta com outras, como as Ciências Políticas e a Administração.

A definição adotada por Maria Paula Dallari Bucci considera a política pública um processo ou conjunto de processos, conformados em um programa de ação, que visa, a partir do instrumental disponibilizado pelo Estado, atingir objetivos socialmente relevantes, contemplando para isso os recursos disponíveis e o tempo necessário à obtenção dos resultados.

Em sua análise são definidos três elementos de estruturação das políticas públicas: o programa, a ação-coordenação e o processo. Esses foram tomados como referência do estudo da política pública de educação em direitos humanos.

Ao efetivar a EDH como uma política pública e nos moldes em que o fez, o Brasil intentou concretizar o que Peter Häberle em seus escritos denominou “fins educativos do Estado constitucional”. Não obstante isso, alguns desafios ainda são encontrados quanto ao aspecto formal dessa política.

A Constituição de 1988 não assinalou de modo categórico a educação em direitos humanos como um fim educativo do Estado, apesar de indubitavelmente possuir um arcabouço normativo que permita tal conclusão. Nesse ponto, a teoria da sociedade aberta dos intérpretes constitucionais, ao situar os direitos humanos como fim educativo do Estado, proporciona o substrato para se referir a tais direitos explicitamente nesses moldes.

Com efeito, a previsão expressa no texto constitucional da educação em direitos humanos fortalece a ação do Estado na implantação dessa política pública como uma política de Estado, proporcionando assim uma ação contínua nesse campo, protegendo-a de um esfacelamento em razão das mudanças de governo. Além disso, proporciona as bases para uma nova prática dos Poderes estatais, potencialmente focados em realizar os direitos humanos, mas não tanto em situá-los como fins educativos.

A criação de um documento mais específico, com o condão de impor obrigações claras, definir prazos para ações e implementar mecanismos de acompanhamento e controle, assegura a eficácia e a efetividade da política de EDH, promovendo-lhe o desenvolvimento.

No que tange ao estudo concreto do atual estágio da educação em direitos humanos, quanto aos comitês e planos existentes, concluiu-se que para o aperfeiçoamento da política pública de EDH no país é necessário que a SEDH/PR e o comitê nacional acompanhem e fiscalizem ainda mais as ações desenvolvidas pelos comitês e governos locais. Desse modo, espera-se obter um monitoramento mais eficiente em termos de identificação e solução das necessidades mais críticas.

O quadro atual demonstra que as universidades são as principais responsáveis pelos comitês; já os governos locais e a sociedade civil não se envolvem destacadamente em torno da política de EDH.

No que se refere aos governos locais, o afastamento ocorre tanto em relação à implantação dos comitês – como visto, o número de comitês vinculados aos estados é inexpressivo – quanto no que tange ao apoio a eles – a falta de parceria/comprometimento dos governos locais é uma queixa recorrente.

Quanto à atuação da sociedade civil na construção dos comitês, diante da tímida participação apontou-se para a necessidade de se elucidar questões como: a) quais as razões para que, no cenário de criação dos comitês locais, seja tão modesta a participação da sociedade civil? b) há algum envolvimento significativo desse grupo no desenvolvimento da política pública de EDH em outros setores que não o dos comitês? c) se sim, quais são eles?

O estabelecimento de um padrão orientador das ações desses comitês foi avaliado como essencial para que a evolução da política pública ocorra de modo mais uniforme em todo o país. Devem ser observadas as particularidades de cada região e o perfil dos agentes que os desenvolvem (governo, universidades e sociedade civil), porém cumpre assegurar a previsão das etapas necessárias ao seu desenvolvimento.

No desenvolvimento da política de educação em direitos humanos, muitas questões importantes foram verificadas; por ora, mencionam-se duas situações. A primeira é a proximidade entre os percentuais dos comitês ativos e desmobilizados, o que indica um avanço ainda tímido de comitês que efetivamente atuam no país. A segunda é o caso da elaboração do plano estadual de EDH; até agora, poucos estados o têm. Esse quadro permite dizer que, quanto ao desenvolvimento dos comitês e dos planos de EDH, o país ainda precisa avançar muito.

Nessa crítica, é importante considerar que os maiores desafios relatados pelos comitês dizem respeito à dificuldade decorrente da falta de comprometimento do poder público (especialmente em âmbito local) e da falta de recursos financeiros. Para superá-las sugeriu-se um trabalho de aperfeiçoamento da ação-coordenação da política e uma investigação detalhada junto aos comitês das limitações existentes no atual modo de financiamento de suas atividades.

Diante disso, cresce a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de articulação dos comitês com as instâncias superiores, a fim de viabilizarem junto à SEDH/PR e ao comitê nacional as alternativas para superar de uma forma mais rápida e definitiva as circunstâncias que impedem o avanço de suas ações. A mobilização dos comitês deve visar a otimização de seus canais de comunicação e o estabelecimento do câmbio de experiências e saberes.

As conclusões acima são um incipiente contributo à educação em direitos humanos. Numa seara em que se destaca a atuação de estudiosos da educação, trilhar pelo estudo desse tema à luz de uma teoria proveniente do campo do Direito revelou-se um grande desafio.

As dificuldades de compreender a linguagem de um jurista alemão, assim como de estruturar os elementos da política de educação em direitos humanos foram os maiores degraus da caminhada. Acreditando tê-los superado em alguma medida, ao final do estudo verifica-se que ainda há um longo caminho a ser trilhado pela academia, pela sociedade civil e pelo Estado; a esses cabe propor e concretizar uma política mais cogente em torno da educação em direitos humanos, articulando-a como um dos eixos do direito à educação e como fim educativo do Estado, tal como propõe Häberle.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor e COURTS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Tradução de Luis Carlos Stephanov. Porto Alegre: Ed. Dom Quixote, 2011.

_____. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

ABREU, Décio; FREITAS, Natália (org.). **Educação em direitos humanos: uma contribuição mineira**. Belo Horizonte: UFMG: Proex, 2009, p. 145-151.

AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 217-245.

ALEXU, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. Malheiros: São Paulo, 2011.

ALVES, José Augusto Lindgren. A Declaração Universal dos Direitos Humanos no Discurso Diplomático Brasileiro. **Sessenta anos da Declaração universal dos direitos humanos: conquistas do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

_____. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

AMARAL, Rafael Caiado. **Peter Häberle e a hermenêutica constitucional: alcance doutrinário**. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2004.

Aposta no Futuro. **Revista Brasileiros**. Disponível em:
<<http://brasileiros.com.br/2015/01/aposta-no-futuro/>>. Acesso em: 7 jan. 2015.

APPIO, Eduardo. **O controle judicial das Políticas Públicas no Brasil**. 2004. 473 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2004.

Apresentação do Ciclo de formação em Mídia e Educação em Direitos Humanos. Disponível em:
<http://www.intervozes.org.br/direitoshumanos/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=104>. Acesso em: 19 fev. 2014.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **Los derechos y sus garantías: ensayos críticos**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.

BALDI, César Augusto. Novo Constitucionalismo Latino-Americano: considerações conceituais e discussões epistemológicas. In: WOLKMER, Antonio Carlos e CORREAS, Oscar (Org.). **Crítica jurídica na América Latina**. Aguas calientes: CENEJUS, 2013, 90-107.

BALTAZAR, Antônio Henrique Lindemberg. **Jurisdição constitucional e pluralismo no pensamento de Peter Häberle**. Instituto de Direito Público – IDP. Caderno virtual, vol. 2, n. 18, ano 2008. Acesso em: 2 de maio de 2014. Disponível em:
<<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/34/11>>.

BARBOSA, Marco Antônio Rodrigues. Memória, verdade e educação em direitos humanos. In: SILVEIRA, Rosa Maria et. al. (org.). **Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007, p. 157-168.

BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BASTOS, Angélica Barroso; PEDRA, Caio Benevides; LAIGNIER, Diego Sherr. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: como efetivar? In: BROCHADO, Mariá;

BASTOS, Carolina V. Ribeiro de A.; MÔNICA, Eder Fernandes e CIRINO, Samia Moda. A influência da tópica no pensamento de Peter Häberle e o seu conceito de interpretação constitucional. **Revista jurídica da UniFil**, pp. 134-143, ano IV, nº 14.

BASTOS, Luiz Magno Pinto Júnior. **Constituição como processo: Categoria central da teoria constitucional de Peter Häberle**. 2001, 151 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

BIANCONI, M. Lucia e CARUSO, Francisco. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 57, n. 4, Dec. 2005. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252005000400013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 fev. 2015.

BITTAR, Eduardo C. B. **Ética, Educação, Cidadania e Direitos Humanos: estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social**. São Paulo: Manole, 2004.

BELAUNDE, Domingo Garcia. La interpretación constitucional como problema. In: **Revista de estudios políticos**, n. 86, 1994.

BELFORT, Lucia Fernanda Inácio. **A proteção dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, em face da convenção sobre diversidade biológica**. 2006. 139 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria. Democracia de iguais, mas diferentes. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/mariavictoria/mariavitoria_democraciainiguais.html>. Acesso em: 26 set. 2014. Texto originariamente publicado em: BORBA, Angela, FARIA, Nalu e GODINHO, Tatau (org.). **Mulher e política** – Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

BOAS, Franz. Os métodos da etnologia. In: _____. **Antropologia cultural**. Seleção de textos, apresentação e tradução de Celso Castro. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

BOMFIM, Georgina Maria de Omena. A responsabilidade Internacional do Brasil quanto ao direito à educação: estudo do segundo relatório de monitoramento enviado pelo país. In: LINS JÚNIOR, George Sarmiento et. al. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 235-257.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Do estado liberal ao estado social**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOTELHO, Marcos César. A corte constitucional como espaço público por excelência. Considerações em Habermas e Häberle. Acesso em: 18 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cienciajuridica/article/viewFile/737/52>>

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 1º de julho de 2014.

BRASIL. **Comitê nacional de educação em direitos humanos**. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2007.

BRASIL. **Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Educação em Direitos Humanos – Mapeamento dos Planos e Comitês de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça. Publicado em dez., 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Estabelece diretrizes nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Resolução CNE/CP 1/2012. **Diário oficial da União**, Brasília, 31 de maio de 2012, Seção 1, p. 48.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Mais Brasil: PPA de bolso (2012-2015). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/130415_ppa_de_bolso.pdf>. Acesso em: 22 set. 2014.

BRASIL. Parecer n. 8/2012, aprovado em 6 de março de 2012. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JtA8PsBk7-cJ:portal.mec.gov.br/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D10389%26Itemid%3D+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

BRASIL. Resolução n. 1, de 30 de maio de 2012. Estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. Disponível em:

<http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/semana/2012/Resolucao1_30maio2012_DiretrizesEducaoDH.pdf>. Acesso em: 26 de agosto de 2013.

BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Disponível em:

<<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cnedh>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. **Secretaria de direitos humanos da presidência da república**. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SDR/PR, 2010.

BRASIL. **Secretaria de direitos humanos da presidência da república**. Observatório do PNDH-3. Disponível em: <<http://www.pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/saiba-mais>>. Acesso em: 22 de setembro de 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pp. 1-49.

_____. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de informação legislativa**. Brasília: Senado Federal, a. 34, n. 13, pp. 89-98, jan./mar. 1997, p. 90.

CANDAU, Vera Maria Ferrão e SACAVINO, Susana Beatriz. Educação em direitos humanos e formação de educadores. **Educação**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 59-66, jan./abr. 2013.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Direito à educação, diversidade e educação em Direitos Humanos. **Educ. Soc.** [online]. 2012, vol. 33, n. 120, pp. 715-726, jul.-set./2012.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. **Educação em direitos humanos: principais desafios**. Rio de Janeiro: 2005. (Mimeo)

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

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

COELHO, Inocêncio Mártires. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**. Brasília a, n. 35, jan./mar. 1998, pp. 157-164.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: **Revista de informação legislativa**. Brasília: Senado Federal, v. 35, n. 138, pp. 39-48, abr./jun. de 1998, pp. 44-45.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 33ª ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 62, de 9.11.2009. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 131-142, p. 136.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social.** Educ. Soc. Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, pp. 691-713, out. 2007.

_____. Direito Público Subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber:** eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Tradução de Nelson Boeira, 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

Especialização em Educação em Direitos Humanos e Diversidade – EDHDI. Disponível em: <<http://www.ufal.edu.br/cied/cursos/especializacao-em-educacao-em-direitos-humanos-e-diversidade-edhdi>>. Acesso em 20 fev. 2015.

EQUADOR. Constituição (2008). **Constitución del Ecuador.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoDoEcuador.pdf>>. Acesso em: 15 de setembro de 2009.

EQUADOR. **Plan nacional de educación para los derechos humanos.** Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación – Comisión Nacional Permanente de Educación para los Derechos Humanos. Quito, 2002. Disponível em: <http://132.247.1.49/pronaledh/images/stories/brasil_prognacional_direitos%20humanos_2009.pdf>. Acesso em: 16 de setembro de 2014.

ESPANHA. Constituição (1978). **Constitución española:** Madrid, 29 de dezembro de 1978. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>>. Acesso em: 10 de setembro de 2014.

FÁVERO, Altair Alberto e ODY, Leandro Carlos. Falibilismo como perspectiva educacional no cenário das sociedades complexas e plurais. **Práxis educativa.** Ponta Grossa, v. 9, n. 1, pp. 25, 25-41, jan/jun. 2014.

FELLET, João. Um ano depois, qual o saldo dos protestos de junho de 2013? **BBC Brasil.** Brasília, 13 de jun. de 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/06/140612_saldo_protestos_junho_jf_kb.shtml>. Acesso em: 20 de julho de 2014.

FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra. Memória e educação em direitos humanos. In: SILVEIRA, Rosa Maria et. al. (org.). **Educação em direitos humanos:** fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007, p. 135-156;

FISCHMANN, Roseli. Direitos Humanos e Educação. In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.). **60 anos da declaração universal dos direitos humanos: conquistas do Brasil.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FLORES, Joaquín Herreira. **La reinvencción de los derechos humanos**. Sevilla: Atrapasueños, 2007.

FLOWERS, Nancy. How to define humans rights education? A complex answer to a simple question. In: GEORGI, Viola B. e SEBERICH, Michael. **Internacional perspectives in Human Rights Education**. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2004, p. 105-127.

FONTAN, Daine de Fátima Soares. **Educação escolar indígena**: estudo crítico da política estatal a partir de Pierre Bourdieu. 2013, 150 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2013.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 36ª ed. ver. atual. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação**: cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2000.

GARCIA, Cláudia. **A inserção do conteúdo educação em direitos humanos no ensino superior brasileiro**. Uma análise dos efeitos da resolução CNE/CP n.º 1/2012. In: Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades – CONINTER, 2012, Niterói. I CONINTER, 2012.

GARCIA, Emerson. O direito à Educação e suas perspectivas de efetividade. In: MELLO, Cláudio Ari (Coord.). Os Desafios dos Direitos Sociais. **Revista do ministério público do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, n.º 56, p. 161-200, set./dez. 2005.

GELMAN, Maia. **A sociedade civil brasileira no monitoramento dos direitos humanos**: os relatórios alternativos. 2006. 239 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

GEORGI, Viola B. e SEBERICH, Michael. **Internacional perspectives in Human Rights Education**. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, pp. 105-127, 2004.

GÓMES, Andrés Armando Ramíres. Aproximación a un concepto constitucional de escuela de formación ciudadana. **Opinión jurídica**, Medellín, Colombia, vol. 10, n. 20, p. 196, 193-204, Jul./Dez. de 2011, ISSN 1692-2530.

GUATEMALA, Constituição (1985). **Constitución política de la República de Guatemala**. Guatemala, 31 de maio de 1985. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Guate/Leyes/constitucion.pdf>>. Acesso em: 10 de setembro de 2014.

HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y constitución**: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta. Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2013.

_____. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Tradução: Info Wolfgang Sarlet, Luiz Marcos Sander, Pedro Sherer de Mello Aleixo, Rita Dostal Zanini. **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do Direito e Direito Constitucional. 2ª ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

_____. Ciudadanía a través de la educación como objetivo europeo. **Academia**. Revista sobre enseñanza del Derecho, n. 7, ano 2006, ISSN 1667-4154, p. 103-122.

_____. Constituição como cultura: “Constituição é declaração de amor ao país”. **Revista consultor jurídico** (CONJUR), 29 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-mai-29/entrevista-peter-haberle-constitucionalista-alemao>>. Entrevista concedida à Rodrigo Haidar e Marília Scriboni.

_____. Cultura e Direito Constitucional. **Revista consultor jurídico** (CONJUR), 21 de abril de 2009, Faculdade de Direito de Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/entrevista-haberle-portugues.pdf>>. Entrevista concedida a Raúl Gustavo Ferreyra.

_____. **El Estado constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003. Acesso em: 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

_____. Entrevista de Héctor-Fix Fierro e Diego Valadés. VALADÉS, Diego (Org.) **Conversas acadêmicas com Peter Häberle**. Traduzido do espanhol por Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 159-181.

_____. **Hermenêutica constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

_____. La Constitución como cultura. In: **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, Espanha, vol. 6, 2006, 177-198.

_____. **Liberdad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional**. Traduzido por Ignacio Gutiérrez. Madrid: Trotta, 1998.

_____. Protección constitucional y universal de los bienes culturales. In: HÄBERLE, Peter. **Nueve Ensayos Constitucionales y una Lección Jubilar**. Peru: Palestra editores, 2004. p. 187-214.

_____. Um jurista europeu nascido na Alemanha. VALADÉS, Diego (Org.). **Conversas acadêmicas com Peter Häberle**. Traduzido do espanhol por Carlos dos Santos Almeida. São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 19-67. Entrevista concedida a Francisco Balaguer Callejón.

_____. **Verdad y estado constitucional**. Tradução Guillermo José Mañón Garibay. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, ISBN 970-32-3142-X;

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

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os descaminhos de um direito constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.

_____. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante o controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de informação legislativa**, Brasília: Senado Federal, v. 36, n. 144, p. 239-260, out./dez. de 1999.

KUPER, Adam. **Cultura: a visão dos antropólogos**. Tradução Mirtes Frange de Oliveira Pinheiros. São Paulo: EDUSC, 2002.

LANDA, César. Peter Häberle epílogo de la cultura constitucional. **Observatório de la jurisdicción constitucional**. Brasília: Instituto de Direito Público, Ano 4, 2010-2011, ISSN 1982-4564.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.

LEAL, Mônica Clarissa Hennig. La noción de Constitución Abierta de Peter Häberle como fundamento de una jurisdicción constitucional abierta y como presupuesto para la intervención del *Amicus Curiae* en el derecho brasileño. **Estudios constitucionales**, Año 8, N° 1, 2010, pp. 283 - 304. ISSN 0718-0195.

LEIVAS, Paulo Gilberto. Estrutura Normativa dos Direitos Fundamentais Sociais e o Direito Fundamental ao Mínimo Existencial. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, 279-312.

LIMA, Fernando Antônio de e ROSSATO, Felipe Candido. As manifestações populares brasileiras em junho de 2013: sua natureza e suas verdadeiras intenções. **Revista crítica do direito**. Número 2, vol. 52, set. a out. 2013. ISSN 2236-5141.

LINS JÚNIOR, George Sarmento. A Educação em Direitos Humanos e a promoção da cidadania brasileira. Disponível em: <<http://www.georgesarmento.com.br/?p=595>>. Acesso em: 13 de dezembro de 2012.

_____. As gerações dos Direitos Humanos e os desafios da efetividade. In: RIBEIRO, Mara Rejane e RIBEIRO, Getúlio (org.). **Educação em direitos humanos e diversidade: diálogos interdisciplinares**. Maceió: Edufal, 2012, p. 114, 109-128.

_____. O Direito de participar da vida cultural e de desfrutar o progresso científico: o PIDESC e a tutela dos direitos culturais. In: LINS JÚNIOR, George Sarmento et. al. (Org.). **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: da previsão normativa à efetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, 260-275.

_____. **Os desafios da educação em direitos humanos e a reconstrução da cidadania brasileira**. Disponível em: <<http://www.georgesarmento.com.br/?p=595>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e unidade axiológica da constituição**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

MAGANE, Renata Possi. O método concretista da Constituição Aberta. **Revista da faculdade de direito sul de minas**. Pouso Alegre, v. 25, n. 2, pp. 116, 109-130, jul./dez., 2009.

MAGENDZO, Abraham. **Educación en derechos humanos – un desafío para los docentes de hoy**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

MALISKA, Marcos Augusto. Educação, Constituição e Democracia. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e Direitos Sociais em Espécie. 2. Triagem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, pp. 789-800.

MARQUES, Alexandre. A doutrina do falseamento em Popper. Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/popper5.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2014.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 51-74.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense. 9ª ed., 1984.

MEDEIROS, Ana Letícia Baraúna Duarte. **Direito Internacional dos direitos humanos na América Latina**: uma Reflexão Filosófica da Negação da Alteridade.

MELO, Paulo Victor (paulovictor@intervozes.org.br). Re: CICLO DE FORMAÇÃO MÍDIA E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS. *E-mail* para BOMFIM, Georgina (georginabomfim1@gmail.com). Acesso em: 19 fev. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. Apresentação. Em: HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

MONTARI JÚNIOR, Isaias. Terra indígena e a Constituição Federal: pressupostos Constitucionais para a caracterização das terras Indígenas. In: Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), n. XV, 2006, Manaus, **Anais de Manaus**, p. 3. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/estado_dir_povos_isaias_montanari_jr.pdf>.

MONTEIRO, Vitor de Andrade e MOREIRA, Davi Antônio Gouvêa Costa. A obrigação de progressividade como fundamento para a proibição do retrocesso. In: LINS JÚNIOR, George Sarmento et. al. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**: da previsão normativa à efetividade no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves *apud* MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

NUÑO, Ulises Coelho. **La constitución abierta como categoria dogmática**. Editorial México Universitario: Cidade do México. J. M.; Bosch Editor (coedição): Barcelona, 2005, p. 32.

OLIVEIRA, José Lisboa Moreira de. O conceito antropológico de cultura. Disponível em: <<https://www.ucb.br/sites/000/14/PDF/OconceitoantropologicodeCultura.pdf>>. Acesso em: 1º de setembro de 2014.

OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

OLIVEIRA, Paulo Eduardo de. Ética e totalitarismo: a crítica de Popper ao Historicismo e à doutrina do povo escolhido. **Ensaio sobre o pensamento de Karl Popper**. Paulo Eduardo de Oliveira (org.). Curitiba: Círculo de Estudos Bandeirantes, pp. 314-333, 2012.

OLIVEIRA NETO, Antonio Dias de e REBOUÇAS, Gabriela Maia. O sentido da resistência no discurso dos direitos humanos e as possibilidades da internet como instrumento de luta. In: CASTRO, Matheus Felipe de e AMAVA, Lídia Patricia Castillo. (Org.). **Teoria crítica do direito**. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 378-392. ISBN: 9788568147283.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR). General Comment n. 3: The Nature of States Parties Obligations (Art. 2, §1, of the Covenant), 14 December 1990, E/1991/23. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html>>. Acesso em: 26 set. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos (1995-2004). Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/serie_decada_1_b.pdf>. Acesso em: 25 de agosto de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre a Educação e Formação em Direitos Humanos, publicada em 16 de fevereiro de 2011, por meio da Resolução A/66/137/2011. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/137&referer=/english/&Lang=S>. Acesso em: 25 de agosto de 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Áustria, 14-25 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declaração%20e%20Programa%20de%20Acção%20adotado%20pela%20Conferência%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 22 de agosto de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 19 de agosto de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional de Proteção aos Direitos Econômicos e Culturais. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 19 de agosto de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos (2005-2007). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147853por.pdf>>. Acesso em: 25 de agosto de 2013.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 9ª ed. Madrid: Tecnos, 2005.

_____. **La universalidad de los derechos humanos y el estado constitucional**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

PERU. Constituição (1979) **Constitución para la República del Perú**. Vitarte, 12 de julho de 1979. Disponível em: <<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>>. Acesso em: 10 de setembro de 2014.

PERU. Constituição (1993). **Constitución Política Del Perú**. Lima, 30 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2014.

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Direitos humanos e a jurisdição constitucional internacional**. In: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Grupo de Trabalho de Direitos Humanos da PGE/SP: Direitos Humanos no cotidiano jurídico, 2004, pp. 312-313, 308-336 (Série Estudos Jurídicos n. 14).

PIOVESAN, Flávia. Educação em Direitos Humanos no ensino superior. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares et al. (org.). **A formação em direitos humanos na universidade: ensino, pesquisa e extensão**. João Pessoa: editora universitária, 2005, p. 71-81

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 10ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

POPPER, Karl Raimund. **A miséria do historicismo**. Tradução de Octany S. da Mota e Leonidas Hegenberg. EDUSP: São Paulo, 1980, p. 8.

_____. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Volume 1. Tradução de Milton Amado. 2ª edição. São Paulo: Ed. Da universidade de São Paulo, 1974.

PRADO, Daniel Nicory do. A Interpretação dos direitos fundamentais por seus destinatários específicos. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/daniel_nicory_do_prado-1.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2014.

Projeto Mulheres Inspiradoras – Um dos vencedores do Prêmio Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Justiça em Foco**. Disponível em:
<<http://www.justicaemfoco.com.br/desc-noticia.php?id=98494>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Colección Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro, 2005.

REALE, Giovanni e ANTISERI, Dario. **História da filosofia**. 4ª ed. São Paulo: Edições Paulinas, 1991, v. III.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

Relatório de Gestão do ano de 2014. Assessoria de Educação em Direitos Humanos e Segurança Pública (AEDHESP). Mimeo.

RICHE, Flávio Elias e FERREIRA, Natália Braga. A sociedade aberta de intérpretes da Constituição: limites e possibilidades de aplicação à realidade constitucional brasileira. **Seqüência**, n. 60, p. 258, 257-274, jul. 2010.

ROJAS, Miguel Limón. La modernización de la Administración Publica: participación ciudadana y transparência. Disponível em:
<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/82/pr/pr16.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa e NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Disponível em:
<<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/res/pdfs/IntrodMultiPort.pdf>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento (entrevista com Boaventura de Sousa Santos). **Currículo sem Fronteiras**, v. 3, n. 2, pp. 5-23, jul./dez. 2003.

_____. Nuestra America: reinventando un paradigma subalterno de reconocimiento e redistribución. **Chiapas**, n. 12, pp. 31-69, 2001.

_____. **Para uma revolução democrática da Justiça**. 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. **Revista crítica de ciências sociais**, nº 48, pp. 11-32, Junho/1997.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Tradução Mouzar Bedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista diálogo jurídico**. Salvador, ano I, vol. I, nº 1, p. 1-46, abril de 2001.

_____. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: Contributo para um Balanço aos Vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: SOUZA NETTO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

_____. Proibição do retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 15, set./out./nov., 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-15-SETEMBRO-2008-INGO%20SARLET.pdf>>. Acesso em 26 de set. 2014.

SCHILLACI, Angelo. Derechos Fundamentales y procedimiento en la obra de Peter Häberle. **Derechos fundamentales. Justiça**, n. 12, pp. 60-77, Jul./Set. 2010.

SILVA JÚNIOR, Antônio Soares. **Hermenêutica constitucional concretista sob o paradigma do Estado democrático brasileiro**. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, 2008.

SILVA, Chistine Oliveira Peter da Silva. Interpretação constitucional no Século XXI: o Caminhar Metodológico para o Concretismo Constitucional sob a Influência da doutrina de Peter Häberle. **Revista de direito público**, n. 8, p. 9, 6-39, Abr., Mai., Jun./2005, Doutrina brasileira.

SILVA, Aida Maria Monteiro e TAVARES, Celma. Educação em direitos humanos no Brasil: contexto, processo de desenvolvimento, conquistas e limites. **Educação**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 50-58, jan./abr., 2013.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. Políticas Públicas e Administração Democrática. **Sequência**. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, n. 64, p. 57-84, jul./2012.

SOUSA, Eliane Ferreira de Sousa. **Direito à educação**: requisito para o desenvolvimento do País. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. A Justiciabilidade dos Direitos Sociais: Críticas e Parâmetros. In: SARMENTO, Daniel (coord.). **Direitos sociais**: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SOUZA, Manoel Nascimento de e BARBOSA, Erivaldo Moreira. Direitos indígenas fundamentais e sua tutela na ordem jurídica brasileira. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 85, fev. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8978&revista_caderno=9>. Acesso em: 1º de setembro de 2014.

TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira e SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, pp. 771-787.

_____. A Constituição Aberta. **Revista latino-americana de estudos constitucionais**, Fortaleza, n. 8, 326-343, jan.-jun., 2008.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

TOSI, Giuseppe. A universidade e a educação em direitos humanos. Disponível em: <dhnet.org.br/**direitos**/militantes/tosi/tosi_univ_educ_dh.pdf >. Acesso em: 16 fev. 2015.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos. GIOVANNETTI, Andrea (Org.). **Sessenta anos da declaração universal dos direitos humanos: conquistas do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

TYLOR, Edward Burnett. The Science of Culture. In: _____. **Primitive culture**: Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art, and Custom. 6ª ed. London: John Murray, 1920, vol. 1.

UOL. Em dia de maior mobilização, protestos levam mais de 1 milhão de pessoas às ruas no Brasil. **UOL notícias cotidiano**. 20 de jun. de 2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm>>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

VALADÉS, Diego. Prefácio. In: HÄBERLE, Peter. **El estado constitucional**. Tradução Héctor Fix-Fierro. 1ª reimpressão. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Série Doutrina Jurídica, Núm. 47, 2003, p. XXVI. Acesso em 24 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/14/pl14.htm>>. ISBN 968-36-9069-6.

VIEIRA, Andréa Maria da Silva. A importância do sentimento constitucional como substrato para a construção da cidadania no Brasil. **Derecho y cambio social**. Disponível em: <http://www.derechoycambiosocial.com/revista031/DO_SENTIMIENTO_CONSTITUCIONAL.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena e DUPREE, Andrew Scott. Sociedade Civil e Direitos Humanos. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Coord.). **Direitos humanos, estado de direito e construção da paz**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

WILDE, Ralph. Uma análise da declaração Universal dos Direitos Humanos. POOLER, Hilary (org.) et al.; **Direitos humanos**: referências essenciais. Traduzido por Fabio Larsson. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Núcleo de estudos da violência, 2007.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Introdução. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. **Educação em direitos humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Universitária, 2007, p. 15-25.

ANEXO

EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

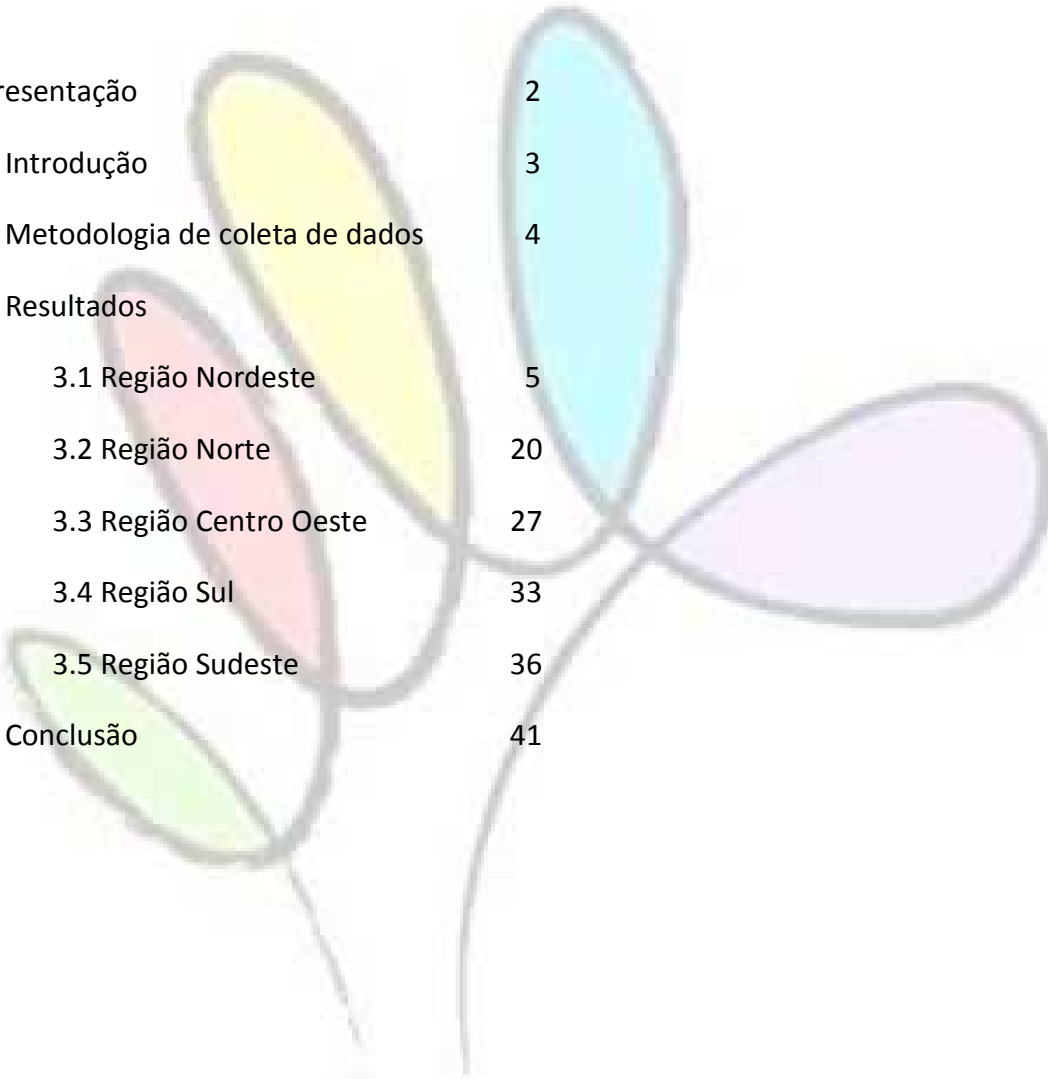
**MAPEAMENTO DOS PLANOS E COMITÊS DE EDUCAÇÃO EM
DIREITOS HUMANOS**



DEZEMBRO 2013

SUMÁRIO

Apresentação	2
1 – Introdução	3
2 – Metodologia de coleta de dados	4
3 – Resultados	
3.1 Região Nordeste	5
3.2 Região Norte	20
3.3 Região Centro Oeste	27
3.4 Região Sul	33
3.5 Região Sudeste	36
4 – Conclusão	41



APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta o resultado do mapeamento dos planos e comitês de educação em direitos humanos, realizado no período de abril a julho de 2013 pela Coordenação Geral de Educação em Direitos Humanos. Apresenta uma síntese da situação dos Comitês de Educação em Direitos Humanos nas cinco regiões do país. O objetivo é dar um panorama sobre cada Estado de forma a facilitar uma rápida consulta para auxiliar uma tomada de decisão.



1 – Introdução

O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), instituído pelo governo brasileiro em 2003 e revisto em 2007, é fruto do compromisso do Governo Federal na implementação de políticas públicas que contemplem ações que situam a Educação em Direitos Humanos como um processo multidimensional e, sobretudo como conquista das lutas sociais e populares como estratégias de resistências às violações dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que aprofunda questões do Programa Nacional de Direitos Humanos.

O PNEDH se propõe, em seus objetivos gerais, encorajar o desenvolvimento de ações de educação em direitos humanos pelo poder público e a sociedade civil por meio de ações conjuntas; incentivar a criação e o fortalecimento de instituições e organizações nacionais, estaduais na perspectiva da educação em direitos humanos; balizar a elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e atualização dos Planos de Educação em Direitos Humanos nos estados e municípios; e, em suas linhas gerais de ação, fortalecer o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos; propor e/ou apoiar a criação e a estruturação dos Comitês Estaduais, Municipais e do Distrito Federal de Educação em Direitos Humanos.

De 2006 a 2010, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República-SDH/PR, iniciou ações de apoio a projetos de Educação em Direitos Humanos em todo o país. Nesse período foram firmados convênios com 15 universidades públicas e estabelecidas parcerias com Secretarias de Estado em 4 Unidades da Federação.

Nessas parcerias foi previsto um conjunto de ações, entre elas a implantação, estruturação e fortalecimento de Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos; a realização de audiências públicas e a formação de profissionais da Educação Básica e de profissionais ligados aos outros quatro eixos do PNEDH, lideranças comunitárias e demais lideranças vinculadas aos movimentos de defesa dos direitos humanos.

Também se observaram a necessidade de construção democrática de um Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos – PEEDH nos estados onde porventura isso ainda não tenha sido desenvolvido, contemplando as cinco áreas do Plano Nacional de EDH: Educação Básica, Educação Superior, Educação Não-Formal, Educação dos profissionais dos Sistemas de Justiça e Segurança e Educação e Mídia.

Visando retomar essas as ações, a SDH/PR iniciou um trabalho de mapeamento, sistematização e documentação das atividades de pactuação, implantação e gestão de ações que favoreçam o envolvimento dos diversos atores e coletivos no aprofundamento da percepção das dificuldades locais, bem como a definição de

estratégias para superação dos entraves, com vistas à implantação e implementação dos Comitês e do Plano de Educação em Direitos Humanos.

2 – Metodologia de coleta de dados

Os dados foram levantados por meio de entrevistas, visitas técnicas e aplicação de questionário.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com os responsáveis pelos Comitês e políticas de Educação em Direitos Humanos em cada Estado, e orientadas a partir do Formulário de Avaliação, composto das seguintes perguntas: 1) A localidade (Estado ou município) possui um Plano Estadual/Municipal de Educação em Direitos Humanos?; 2) Quais as principais razões/motivos para ainda não ter um Plano de Educação em Direitos Humanos?; 3) Na sua concepção, quais os principais passos para a implantação um Plano Estadual/Municipal de Educação em Direitos Humanos?; 4) Em qual data foi aprovado o Plano de Educação em Direitos Humanos no seu Estado/Município?; 5) Quais ações já foram realizadas em conformidade com o Plano de Educação em Direitos Humanos do Estado/Município?; Quais os principais entraves encontrados para a implementação das ações previstas no Plano de Educação em Direitos Humanos do Estado/Município?; 7) Quanto à formação, você diria que este Comitê: a) É resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas, b) Foi implantado/constituído em qual data?, c) É produto de uma política conduzida por qual órgão/instituição?; 8) Quanto a composição, qual a quantidade de membros deste Comitê?; 9) Quais os principais atores sociais envolvidos na composição deste Comitê?; 10) Este Comitê possui articulação com parceiros do setor público e privado?; 11) Quais as principais atividades desenvolvidas pelo Comitê?; 12) Quais as dificuldades enfrentadas para a implantação e/ou funcionamento do Comitê?; 13) Quais as estratégias adotadas para superar as dificuldades indicadas na questão anterior ou outras não mencionadas?; 14) Quais os avanços alcançados pelo Comitê?; 15) Principais fatores que permitiram as conquistas alcançadas?; 16) Quais as contribuições que este Comitê recebeu do CNEDH?; 17) Houve alguma contribuição de outros atores públicos e/ou privados de nível federal, estadual ou municipal para a constituição e manutenção do Comitê?; 18) Quais as perspectivas deste Comitê?; 19) Na sua concepção, quais os principais passos para o processo de institucionalização dos CEEDH nos Estados?

A análise dos dados seguiu a atribuição do produto da consultoria, que demanda a sistematização dos dados sobre as dificuldades de implantação e implementação dos Comitês e do Plano de Educação em Direitos Humanos.

3 – Resultados

A execução do mapeamento foi dividida considerando as regiões geográficas do Brasil e sua realização ocorreu em três etapas. A primeira com os Estados da região Nordeste, a segunda nas regiões Norte e Centro-oeste e a terceira nas regiões Sul e Sudeste.

O mapeamento dos Comitês e Planos de Educação em Direitos Humanos nos Estados ocorreu por meio de visitas e reuniões com representantes dos comitês e por resposta ao Formulário de Avaliação, chegando-se ao seguinte resultado:

3.1 Região Nordeste

3.1.1 Alagoas

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos de Alagoas – CEEDHAL foi institucionalizado a partir do projeto “Construção Coletiva de uma Cultura de Educação em Direitos Humanos”, em 13 de abril de 2012, em Sessão Pública na Assembleia Legislativa de Alagoas. Trata-se de uma iniciativa da Universidade Federal de Alagoas – UFAL, por meio da Assessoria de Educação em Direitos Humanos e Segurança Pública – AEDHESP/PROESX, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR e SECAD/MEC.

Coordenado pela professora Mara Rejane Ribeiro, e gerenciado por Arlan Montelares, o comitê é constituído, de forma paritária, por 40 integrantes e no processo de construção realizou diversas oficinas de capacitação em mais de cinquenta por cento dos municípios alagoanos.

A estrutura do comitê alagoano segue os moldes do Comitê Nacional e é composto por duas parcelas da sociedade: as instituições públicas e entidades da sociedade civil organizada.

O CEEDHAL não se encontra com as atividades totalmente paralisadas, no entanto também não se pode considerar um Comitê atuante. Durante a visita foi possível observar que este possui dificuldades para mobilizar parcerias e sua maior queixa é a falta de apoio institucional, político e financeiro por parte da SDH/PR. Na maioria das falas observam-se queixas voltadas à falta de aporte financeiro ao projeto.

Quanto à formação, o CEEDHAL se define como sendo uma rede e o resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas. Surgiu a partir de projeto contemplado por edital da SDH/PR e SECAD/MEC, em 2009, tendo a Universidade Federal de Alagoas-UFAL como conveniente.

Em sua composição, o CEEDHAL conta com 40 membros, sendo dois representantes por instituição. Esta composição constitui-se de 09 instituições públicas e 11 instituições representantes d sociedade civil organizada.

As principais atividades desenvolvidas pelo CEEDHAL são: 1) encontros/atividades de capacitação; 2) Apoio/participação em eventos de direitos humanos; 3) sensibilização/articulação com atores/parceiros vinculados aos Direitos Humanos; e 4) levantamento de experiências de EDH no Estado.

Dentre as dificuldades enfrentadas para a implantação/funcionamento, o CEEDHAL destaca a 1) falta de recursos financeiros; 2) falta de parceria e comprometimento dos órgãos federais; e 3) falta de diretriz para as ações. A do que foi debatido na reunião e das respostas ao Formulário de Avaliação não foi possível identificar a adoção de ações para a superação tais dificuldades. O preenchimento do Formulário de Avaliação, por sua vez, foi feito de forma confusa, de modo que é possível identificar uma intenção de reivindicar apoio, sem ter a preocupação de informar sobre a situação do CEEDHAL.

As perspectivas do CEEDHAL estão voltadas para:

- Elaboração do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos;
- Consolidação do Comitê como orientador/propositor de políticas de EDH;
- Registro do Comitê como Pessoa Jurídica;
- Espaço físico e equipamentos para funcionamento;
- Constituição/ampliação da equipe de apoio;
- Superação das dificuldades organizacionais e financeiras;
- Apoio didático para a formação dos comitês (documento orientador; padronização);
- Capacitação de lideranças;
- Articulação política da SDH/PR com os Estados;
- Reunião, promovida pela SDH/PR, dos Comitês de EDH, para capacitação e troca de experiência;
- Melhor atuação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos junto aos comitês estaduais;
- Continuar com a estratégia de manter os comitês ligados às universidades, visto que garante a continuidade das ações independente das mudanças políticas;
- Definição de estratégias que estabeleçam os comitês como referência em EDH nos Estados;

Até o momento dos trabalhos de mapeamento não havia um Plano de Educação em Direitos Humanos para o Estado. O CEEDHAL já possui uma minuta do Plano, mas esta deverá ser submetida à uma revisão e rediscutida no pleno do Comitê.

As dificuldades de interlocução com o governo local, uma vez que o governo do Estado não possui uma política de apoio a órgãos colegiados e de controle social, bem como a falta de estrutura para funcionamento são apontados como motivos para as

dificuldades de implantação de um Plano de EDH. Estas dificuldades são acentuadas com a falta/inabilidade de mobilização de parceiros locais.

De acordo com o CEEDHAL, realizar um trabalho de base consistente, de modo a instituir a confiabilidade junto à população e as autoridades é a principal estratégia para a implantação de um plano de Educação em Direitos Humanos no Estado.

3.1.2 Bahia

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos da Bahia é produto de parceria estabelecida, em 2008, entre o Governo do Estado da Bahia, por meio da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos-SJCDH e a então Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República-SEDH/PR, por meio da Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH) e o Ministério da Educação (MEC), através da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), em atendimento à chamada pública para apresentação de projetos no âmbito do Programa Direitos Humanos Direitos de Todos da SEDH e Educação para a Diversidade e Cidadania da SECAD/MEC.

Por estar ligado diretamente à administração pública, neste caso o Governo do Estado da Bahia, o CEEDH se diferencia dos demais Comitês à medida que essa proximidade viabiliza seu funcionamento (infraestrutura, recursos humanos e administrativos) e facilita o estabelecimento de parcerias.

O Comitê de Educação em Direitos Humanos da Bahia está diretamente vinculado, em seu funcionamento, à Coordenação de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos da Secretaria de da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos.

O comitê reúne-se mensalmente, sempre na primeira quinta-feira de cada mês. Passando por fase de recomposição, o CEEDH também discute proposta de transformar o Comitê em Conselho Estadual de Educação em Direitos Humanos.

Quanto à formação, o CEEDH é um fórum de entidades, resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas. Surgiu a partir de projeto contemplado por edital da SDH/PR e SECAD/MEC, em 2008, tendo a Secretaria de da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos da Bahia como conveniente.

Em sua composição, o CEEDH conta com 26 membros, distribuídos entre membros de órgãos estatais, universidades e sociedade civil. Por estar inserido na estrutura governamental, possui melhor interlocução com os diversos setores da sociedade. Dentre os principais parceiros estão 1) a própria Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos em suas diversas Coordenações, 2) o Núcleo de Ética e Cidadania da Universidade Estadual da Bahia-UNEB; 3) o Conselho Estadual de Educação da Bahia-CEE/BA; 4) a Associação Baiana de Radiodifusão Comunitária-ABRACO/BA; 5) Fórum

Nacional Pela Democratização da Comunicação/BA; 6) Conselho Regional de Psicologia; e 7) Academia Baiana de Educação-ABADEC.

As principais atividades desenvolvidas pelo CEEDH são cursos e oficinas focados em Educação em Direitos Humanos, encontros e atividades de capacitação, apoio/participação em eventos de DH, campanhas educativas, elaboração de material didático.

As dificuldades enfrentadas pelo CEEDH para seu funcionamento são minimizadas por este estar vinculado à estrutura da administração pública do Estado, que provê espaço físico, equipamentos e recursos humanos. Para o desenvolvimento de suas ações o CEEDH destaca apenas a dificuldade de mobilização de alguns parceiros, mas de considerando este um fator de fácil solução. A intensificação da articulação política, a promoção do diálogo e definição de pautas conjuntas e a capacitação dos membros do Comitê são estratégias adotadas para superar tais dificuldades.

Dentre os avanços alcançados, o CEEDH destaca 1) maior integração e mobilização de pessoas/entidades vinculadas à EDH; 2) estabelecimento de parcerias com entidades do setor público e privado; 3) realização de cursos de capacitação; 4) estabelecimento de vínculo entre o Comitê e o fórum de direitos humanos do Estado; 5) elaboração do Plano Estadual de EDH; e 6) institucionalização do Comitê. Os recursos oriundos da SJCDH, do convênio com a SDH/PR e o comprometimento dos membros do CEEDH são apontados como os principais fatores que permitiram tais conquistas.

As perspectivas do CEEDH estão voltadas para a 1) elaboração de Planos Municipais de Educação em Direitos Humanos; 2) consolidação do Comitê como orientador/propositor de políticas de EDH; 3) ampliação da equipe de apoio; e 4) capacitação de lideranças.

A Bahia foi o primeiro estado brasileiro a lançar o seu Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos-PEEDH, com base no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH). Lançado em 22 de março de 2010, o PEEDH está em processo permanente de implementação. Dentre as ações já realizadas em conformidade com o previsto no documento destacam-se:

1. Campanhas educativas;
2. Cursos de capacitação para policiais e educadores;
3. Seminários de Educação em Direitos Humanos;
4. Cursos de extensão em EDH.

Não foram identificados entraves que prejudiquem a implementação das ações previstas no PEEDH na Bahia. Dificuldades existem, mas são consideradas comuns no processo de pactuação para as ações.

3.1.3 Ceará

O Comitê de Educação em Direitos Humanos de Fortaleza-CMEDH é o único no Estado do Ceará. Em 2007 houve um convênio assinado entre a Universidade Federal do Ceará-UFC e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República-SDH/PR, no entanto as atividades ficaram resumidas à vigência do convênio.

A exemplo do que ocorre na Bahia, por estar ligado diretamente à administração pública, neste caso a Prefeitura de Fortaleza, o Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos se diferencia dos demais Comitês à medida que essa proximidade viabiliza seu funcionamento (infraestrutura, recursos humanos e administrativos) e facilita o estabelecimento de parcerias.

O Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos está diretamente vinculado, em seu funcionamento, à Secretaria de Cidadania e Direitos. Passando por fase de recomposição, o comitê reúne-se mensalmente, sempre considerando um cronograma pré-estabelecido.

Quanto à formação, o Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos de Fortaleza-CMEDH é um fórum de entidades, resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas, instituído pelo Decreto Municipal nº 12874, de 01 de novembro de 2011.

Em sua composição, o CMEDH está organizado em uma Coordenação Geral e cinco Grupos de Trabalho temáticos referentes aos Cinco Eixos do PNEDH. Conta com 19 representações (titular e suplente), distribuídas entre membros de órgãos estatais, universidades e sociedade civil. Por estar inserido na estrutura governamental, possui melhor interlocução com os diversos setores da sociedade. Dentre os principais parceiros estão 1) a Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza em suas diversas Coordenações, 2) a Guarda Municipal de Fortaleza; e 3) a Universidade de Fortaleza-UNIFOR.

Desde sua formação, a principal atividade desenvolvida pelo CMEDH foi a elaboração do Plano de Educação em Direitos Humanos de Fortaleza e, nesse sentido, realizou audiências públicas, seminários, oficinas, campanhas educativas, encontros e atividades de capacitação, elaboração de material didático.

As dificuldades enfrentadas pelo CMEDH para seu funcionamento são minimizadas por este estar vinculado à estrutura da administração pública do município, que provê espaço físico, equipamentos e recursos humanos. Para o desenvolvimento de suas ações o CMEDH destaca apenas a dificuldade de mobilização de alguns parceiros e as mudanças provocadas pela mudança na gestão municipal. A intensificação da articulação política e a promoção do diálogo e definição de pautas conjuntas são estratégias adotadas para superar tais dificuldades.

Dentre os avanços alcançados, o CMEDH destaca 1) maior integração e mobilização de pessoas/entidades vinculadas à EDH; 2) estabelecimento de parcerias com entidades do setor público e privado; 3) realização de cursos de capacitação; 4) a institucionalização do Comitê; e 5) elaboração e instituição do PEDHFOR. Os recursos oriundos da Prefeitura de Fortaleza e o comprometimento dos membros do CMEDH são apontados como os principais fatores que permitiram tais conquistas.

As perspectivas do CMEDH estão voltadas para a 1) implementação das ações previstas no PEDHFOR; 2) apoio para produção de material educativo e informativo; e 3) capacitação de lideranças.

O Plano de Educação em Direitos Humanos de Fortaleza-PEDHFOR foi o primeiro do país no âmbito municipal e registra um conjunto de compromissos assumidos pelo poder público e pela sociedade civil para a efetivação da política municipal de Direitos Humanos, tendo como referências o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) e o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH3).

Lançado em 20 de dezembro de 2012, o PEDHFOR será objeto de avaliação pela nova gestão municipal, com vistas a eventuais ajustes ao atual programa de governo, neste sentido nenhuma das ações previstas no PEDHFOR foi realizada.

Por ainda estar ocorrendo o período de transição na gestão municipal, é precoce falar em entraves ou dificuldades para implementação das ações previstas no PEDHFOR.

3.1.4 Maranhão

Criado a partir de um projeto desenvolvido pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA, através do departamento de Serviço Social e da Pró-reitoria de Ensino e Extensão, o Comitê Maranhense de Educação em Direitos Humanos - CMEDH tem por objetivo o seu fortalecimento institucional e a capacitação dos(as) educadores(as) e gestores(as) da Educação Básica em educação em direitos humanos.

O Projeto tem abrangência estadual, com prioridade para os municípios que sediam as regiões administrativas do Estado e que possuam entidades de defesa dos direitos humanos: São Luís, São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar, Imperatriz, Balsas, Santa Quitéria, Tutóia, Bacabal, Cururupu, Caxias, Açailândia e Barreirinhas.

A sua instalação oficial ocorreu no dia 26 de fevereiro de 2007, em reunião realizada na Secretaria Extraordinária de Direitos Humanos do Maranhão. Na ocasião definiu-se sobre a participação no Encontro Estadual de Educação em Direitos Humanos, que teve foco na elaboração de um Plano de Ação e Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos, além de eleição das entidades para a composição do Comitê.

O Comitê encontra-se com as atividades paralisadas. São diversas as causas da paralização do Comitê, que tem sua atuação ligada ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos.

Quanto à formação, o CMEDH é resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas. Surgiu a partir de projeto contemplado por edital da SDH/PR e SECAD/MEC, em 2007, tendo a Universidade Federal do Maranhão como conveniente.

Quanto à composição, o CMEDH conta com representantes das Secretarias de Estado dos Direitos Humanos (SEDH), da Fazenda (Sefaz), Educação (Seduc) e Segurança Cidadã (Sesec): Universidade Virtual do Maranhão (Univima); Faculdade São Luís; Escola de Governo; e Universidade Federal do Maranhão (Ufma).

As principais atividades desenvolvidas pelo CMEDH são cursos de extensão focados em Educação em Direitos Humanos. O Comitê também publicou a cartilha Educação em Direitos Humanos.

As dificuldades enfrentadas pelo CMEDH para seu funcionamento são 1) falta de recursos financeiros; 2) falta de parceria/comprometimento dos órgãos da administração pública; e 3) falta de experiência dos membros. Como estratégias adotadas para tentar superar estas dificuldades, o CMEDH lançou mão de 1) intensificação da articulação política com outros órgãos colegiados locais; 2) sensibilização de novos atores sociais e institucionais.

Dentre os avanços alcançados, o CMEDH destaca 1) maior integração e mobilização de pessoas/entidades vinculadas à EDH; e 2) acesso/disseminação de informações sobre EDH; 3) manutenção dos cursos de extensão em EDH.

As perspectivas do CMEDH estão voltadas para a 1) ampliação do Comitê; 2) consolidação do Comitê como orientador/propositor de políticas de EDH; 3) superação das dificuldades organizacionais e de funcionamento; 4) maior apoio político por parte da SDH/PR; 5) adoção de modelos diferenciados de formação de lideranças, por meio da SDH/PR, de modo que promova o seu empoderamento; 6) garantia de continuidade dos programas da SDH/PR evitando a insegurança dos comitês.

Embora tenha ocorrido o Encontro Estadual de Educação em Direitos Humanos, que culminou com a elaboração de um Plano de Ação e Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos, estes não foram formalizados devido às mudanças ocorridas no Governo do Estado que resultou na cassação do então governador Jackson Lago em março de 2009.

As dificuldades de interlocução com o governo do Estado e a falta de apoio institucional e político da SDH/PR são apontadas como principais causas para a não formalização/implantação do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos no Maranhão.

3.1.5 Paraíba

Na Paraíba, o Comitê encontra-se em fase de implementação, contando com o apoio da Universidade Federal da Paraíba – UFPB em parceria com outras instituições de ensino superior, diversas ONGs e movimentos sociais do Estado.

Pelo seu Regimento, o Comitê Paraibano de Educação de Direitos Humanos (CPEDH) é um fórum de natureza propositiva e supra institucional, com sede provisória no Campus I da Universidade Federal da Paraíba, na sala do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos e abrangência em todo o território do Estado da Paraíba.

Quanto à formação, o CPEDH, constituído em 20 de agosto de 2007, é resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas. Surgiu a partir de projeto contemplado por edital da SDH/PR e SECAD/MEC, em 2006, tendo a Universidade Federal da Paraíba como conveniente.

Quanto à composição, o CPEDH conta com 26 membros entre universidades, órgãos da administração pública e entidades representantes da sociedade civil.

As principais atividades desenvolvidas pelo CPEDH são cursos e oficinas focados em Educação em Direitos Humanos.

As dificuldades enfrentadas pelo CPEDH para seu funcionamento são 1) falta de recursos financeiros; 2) falta de parceria/comprometimento dos órgãos da administração pública; e 3) interiorização/regionalização do CPEDH.

Como estratégias adotadas para superar estas dificuldades, o CPEDH lançou mão de 1) intensificação da articulação política; 2) promoção de diálogo e definição de pautas conjuntas; e 3) sensibilização de novos atores sociais e institucionais.

Dentre os avanços alcançados, o CPEDH destaca 1) maior integração e mobilização de pessoas/entidades vinculadas à EDH; e 2) acesso/disseminação de informações sobre EDH. O comprometimento dos membros do Comitê é apontado como o principal fator para a obtenção desses avanços e para a manutenção do CPEDH.

As perspectivas do CPEDH estão voltadas para a 1) ampliação do Comitê; 2) consolidação do Comitê como orientador/propositor de políticas de EDH; e 3) superação das dificuldades organizacionais e de funcionamento.

Embora o CPEDH tenha realizado o Seminário Paraibano de Educação em Direitos Humanos, que culminou com a elaboração de um Plano Estadual, a localidade não formalizou o Plano de Educação em Direitos Humanos, nem no âmbito estadual, nem no municipal.

As dificuldades organizacionais e de funcionamento enfrentadas pelo CPEDH são apontadas como principais causas para a não formalização/implementação do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos na Paraíba.

Na concepção do CPEDH, os principais passos necessários para a implantação do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos são:

1. Mobilização dos membros
2. Formação dos membros do Comitê
3. Incentivar a participação efetiva dos membros do Comitê
4. Articulação política com o Poder Executivo

3.1.6 Pernambuco

Em 2008 houve um convênio assinado entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República-SDH/PR e o Centro de Cultura Luiz Freire. Houve diversas tentativas de contato com esta instituição, mas não logrou sucesso.

Em contato com a Sra. Marta Lima, da Gerência Geral de Promoção da Justiça e Defesa dos Direitos Humanos, órgão integrante da Secretaria Executiva de Justiça e Direitos Humanos, houve a informação de que não há, no Estado de Pernambuco, um comitê de Educação em Direitos Humanos, no entanto há interesse daquela Gerência Geral em instituir um comitê.

A Gerência Geral de Promoção da Justiça e Defesa dos Direitos Humanos tem como função coordenar a formulação das propostas, monitoramento e aperfeiçoamento do programa de direitos humanos e implantação dos Planos Municipais; Coordenar e supervisionar a coleta, sistematização e disponibilização de informações sobre a situação dos direitos humanos no Estado, bem como sobre a execução das metas do Plano Estadual de Direitos Humanos - PEDH; Atuar nas atividades relacionadas à promoção da ampla divulgação do PEDH e na implantação do Programa Estadual de Educação em direitos humanos em todo território estadual.

Dentre as Gerências que compõem a Gerência Geral, está a Gerência de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (GPDDH), sob a qual está a atribuição de implantar o Projeto de Educação em Direitos Humanos.

Também houve a indicação, pela Sra. Marta Lima, como referência no trabalho de Educação em Direitos Humanos, a Profª Drª. Graça Graúna, com a qual foi tentado contato.

A Profª Graça Graúna enviou resposta informando que:

“...no período 2007/2009 estive a frente do projeto Literatura e direitos Humanos, que coordenei junto a UPE. Fomos contemplados no primeiro edital com 50 mil reais e no segundo edital com 100 mil reais e todo processo foi documentado e encaminhada a documentação para Secad da Presidência da República. Terminada minha atuação do projeto, fiquei

apenas com as minhas aulas cotidianas na UPE. Aqui, na Universidade não formamos comitê, mas no grupo de pesquisa que lidero junto ao CNPq tem uma linha de pesquisa voltada aos direitos Humanos. Em tempo gostaria de receber o seu endereço para enviar o livro intitulado "Direitos humanos em movimento" que publicamos, com recursos próprios, relatando a nossa experiência no Projeto."

Graça Graúna

3.1.7 Piauí

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos é produto do projeto: Educar para a Cidadania Democrática e para os Direitos Humanos que aconteceu no período de 07/06 a 15/12/2007.

Em abril de 2006 a então Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH) e o Ministério da Educação (MEC), através da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), tornaram públicas as instruções necessárias para a apresentação de projetos no âmbito do Programa Direitos Humanos Direitos de Todos da SEDH e Educação para a Diversidade e Cidadania da SECAD/MEC. Esta ação conjunta foi denominada Programa Educação em Direitos Humanos.

O Termo de Referência tinha como objeto principal oferecer condições para o fortalecimento institucional dos Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos e a capacitação dos (as) educadores (as) e gestores (as) da Educação Básica em Educação em Direitos Humanos. Para concretização desse objetivo os projetos que se submeteram a uma seleção deveriam estar vinculados a uma universidade e deveriam prever duas ações estratégicas:

- a) Estruturar, capacitar e fortalecer os Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos (CEEDH), assegurando o cumprimento da agenda estadual de EDH;
- b) Capacitar em educação em direitos humanos os (as) educadores (as) e gestores (as) da Educação Básica.

Nesse sentido e procurando atender aos objetivos do Planejamento do Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Piauí-CEEDHPI e da Comissão de Educação em Direitos Humanos (CEDH) do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos

Humanos (CEDDH) foi deliberado em Assembleia do referido Conselho que fosse elaborado um projeto para concorrer ao Edital. A instituição indicada para ser âncora e coordenar o projeto foi a Universidade Federal do Piauí - UFPI, através das Pró-Reitorias de Extensão e de Graduação.

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Piauí tornou-se oficial no dia 16 de setembro de 2005, ocasião do I Encontro Estadual de Educação em Direitos Humanos quando foram apresentados os resultados do processo de Avaliação do Plano Nacional em Educação em Direitos Humanos. As instituições que assumiram o compromisso em garantir a continuidade do CEEDHPI foram: UFPI, OAB, Centro de Defesa dos Direitos Humanos Nenzinha Machado, GEMDAC, UESPI, ASPROARTE, Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores de Teresina, SINPOLJUSPI, Defensoria Pública e Grupo Matizes.

Quanto à formação, o CEEDHPI, é uma rede, um fórum de entidades, resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas. Surgiu a partir de projeto contemplado por edital da SDH/PR e SECAD/MEC, tendo a Universidade Federal do Piauí como conveniente.

Quanto à sua implantação, o CEEDHPI segue a seguinte cronologia:

- 19 de setembro de 2005 foi criada a comissão para instalação do comitê.
- Em 26 de agosto de 2006 foi aprovado o regimento.
- No dia 20 de setembro de 2006 foi realizada a Audiência pública que formalizou a instituição do CEEDHPI.

O CEEDHPI tem como principais atores sociais envolvidos em sua formação: universidades, ONGs, sociedade civil, órgãos estaduais, conselhos de direitos, cooperativas e clubes de serviços. Além de instituições, é permitida a participação de pessoas físicas como colaboradores e membros efetivos desde que assine um termo de adesão individual e que participe regularmente das atividades do comitê.

O CEEDHPI possui articulação com parceiros do setor público e privado, que são também entidades filiadas, num total de 69 membros.

É importante ressaltar que sempre que acontece uma eleição nas esferas municipais e estaduais e mudam os gestores a participação dos representantes dessas entidades muda ou os gestores não indicam novos representantes.

Dentre as principais atividades desenvolvidas pelo CEEDHPI estão:

- Cursos/oficinas;
- Encontros/atividades de capacitação;
- Apoio/participação em eventos de DH;

- Campanhas educativas;
- Sensibilização/articulação com atores/parceiros vinculados aos direitos Humanos;
- Lançamento do PNEDH;
- Levantamento de experiências de EDH no Estado do Piauí;
- Visitas a municípios;
- Elaboração de material didático;
- Participação em outros comitês como o Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura no Piauí.
- Participação, como membro, de coordenações nas conferências estaduais que tratam de direitos de idosos, crianças e adolescente, mulher, juventude, meio ambiente entre outros.
- Fomentar a criação de comitês municipais de educação em direitos humanos. Foram criados comitês em: Parnaíba, Campo Maior, Jaicós, Bom Jesus, Picos, Floriano, Piripiri, União, Cocal, Altos, Uruçuí, Cocal de Telha, Luzilândia, Regeneração, Água Branca, Beneditinos, Pedro II. No momento o CEEDHPI está mantendo contato com esses comitês municipais para saber o que aconteceu após as eleições municipais;
- O CEEDHPI conseguiu recursos e publicou 5.000 (cinco mil exemplares). Não é muito fácil conseguir exemplares do PNEDH. A SDH tem tiragem limitada o que não é suficiente para atender a demanda do país;
- Plano de Ação que está sendo implantado na SEDUC do Piauí foi elaborado pelos membros do CEEDHPI.

Dentre as dificuldades enfrentadas pelo CEEDHPI para sua implantação/funcionamento, destacam-se:

1. Falta de recursos financeiros;
2. Falta de parceria e comprometimento dos órgãos públicos;
3. Problemas políticos;
4. O desconhecimento, dos gestores públicos, sobre o que é Educação em Direitos Humanos.

As estratégias adotadas para tentar superar estas dificuldades foram a 1) intensificação da articulação política; 2) promoção do diálogo e definição de pautas conjuntas; 3) sensibilização de novos atores sociais e institucionais; 4) capacitação dos membros do Comitê.

Dos avanços alcançados destacam-se 1) maior integração e mobilização de pessoas/entidades vinculadas a Educação em Direitos Humanos; 2) realização de cursos de capacitação; 3) estabelecimento de parcerias com entidades do setor público

e privado; 4) elaboração do Plano EDH e cronograma para as ações propostas; 5) criação de comitês municipais; 6) acesso/disseminação de informações sobre EDH.

Os principais fatores que permitiram as conquistas alcançadas foram:

1. Posicionamento das instituições (a Universidade Federal do Piauí-UFPI deu todo o apoio);
2. Envolvimento das universidades;
3. Mobilização da comunidade;
4. Comprometimento dos membros do CEEDHPI;
5. Apoio institucional da SDH/PR até 2008;
6. Recursos oriundos do poder público/parceiros:
 - 6.1 UFPI (o poder público pouco contribuiu);
 - 6.2 Centro de Defesa dos Direitos Humanos Nenzinha Machado;
 - 6.3 Entidades filiadas ao MNDH – Articulação Piauí.

Quanto às eventuais contribuições do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, não houve contribuições – Não havia diálogo do CNEDH com os membros dos comitês estaduais. Quando acontecia reunião nacional era apenas para repasse de informações.

Para a manutenção do Comitê, o CEEDHPI recebeu contribuições da UFPI, MNDH-Articulação Piauí, Associação das Prostitutas do Piauí e Grupo Matizes. Estas contribuições consistem em apoio financeiro, recursos humanos, espaço físico e dedicação dos membros.

Com relação às perspectivas, o CEEDHPI destaca 1) Maior articulação/troca de experiências com outros fóruns e redes em defesa da educação e dos direitos humanos – realização de reuniões em Brasília com todos os comitês para troca de experiências; 2) ampliação do comitê; 3) elaboração do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos; 4) consolidação do Comitê como orientador/propositor de políticas de EDH; 5) espaço físico para funcionamento; e 6) ampliação da equipe de apoio.

Observa-se que, mesmo com poucos recursos financeiros – algo que é cobrado por todos os Comitês - o CEEDHPI tem uma boa atuação, voltada tanto ao campo acadêmico quanto para o estabelecimento de parcerias instituições que possam ajudar na sua manutenção e na condução de suas ações.

Embora o CEEDHPI tenha uma atuação bem estruturada, ainda não há um Plano de Educação em Direitos Humanos instituído no estado do Piauí.

Em 2004 o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos do Piauí-CEEDHPI deliberou em assembleia extraordinária a formação de uma comissão para elaboração do Plano Estadual de educação em Direitos Humanos. Resolução 004/2004 - Quinta

Sessão Plenária Extraordinária do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos do Piauí, realizada no dia 15 de setembro de 2004, publicada no diário oficial do Estado do Piauí do dia 07 de outubro de 2004.

Essa Comissão se reuniu e preparou uma primeira versão do documento que posteriormente foi levada para consulta pública e realização de audiências públicas. O CEDDHPI não tinha dotação orçamentária e as atividades que foram realizadas foram financiadas pelas instituições que compunham o referido conselho.

Em 2005 foi instituído o Comitê Estadual de Educação em direitos Humanos do Piauí—CEEDHPI. A primeira missão do comitê foi participar do processo de avaliação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Nessa época a comissão instituída para elaboração do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos do Piauí entendeu que esse processo deveria esperar até a aprovação do Plano Nacional, haja vista ser o primeiro documento oficial do país sobre educação em direitos humanos.

Nos anos de 2005 a 2006 as ações foram voltadas para o Plano Nacional. Nos anos de 2007 e 2008 o CEEDHPI realizou audiências públicas em vários municípios com vistas à construção do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos do Piauí, mas depois de concluído o processo teve dificuldades em consolidar um texto final haja vista não ter um diálogo com o órgão responsável pela política de direitos humanos no Piauí.

Em 2009 e 2010 esse processo parou por falta de recursos financeiros, já não havia apoio nem do estado do Piauí e muito menos da Secretaria de Direitos Humanos-SDH.

Em 2011 o atual governo estadual, ao assumir a gestão, extinguiu a Coordenadoria de Direitos Humanos e Juventude que era o órgão responsável pela política de direitos humanos no Piauí.

No segundo semestre de 2012 o CEEDHPI retomou o processo para o Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos do Piauí e as audiências estão acontecendo novamente, haja vista ser necessário a mobilização novamente da sociedade civil e órgãos do Estado para construção desse plano.

3.1.8 Rio Grande Do Norte

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Rio Grande do Norte—CEEDH/RN nasceu em 2007 como parte do processo de implementação, nos Estados, das diretrizes do PNEDH. Tem como missão a implementação de políticas públicas e ações de Educação em Direitos Humanos em todos os municípios do Estado e o acompanhamento, assessoria e monitoramento das políticas e ações governamentais nesta área.

Em 2008, o CEEDH/RN ampliou a sua composição em função da construção do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos (PEEDH-RN), promovendo a participação

de representações da sociedade civil, do poder público e das Instituições de Ensino Superior. Atualmente, o CEEDH-RN conta com a participação – entre vários outros atores – de duas Secretarias de Educação (a Municipal de Natal e a Estadual) e de cinco Universidades (UFRN, UERN, FATERN, FACEN, FACEX).

O levantamento das informações do Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Rio Grande do Norte foi feito por meio eletrônico e pelo preenchimento do Formulário de Avaliação.

Quanto à formação, o CEEDH/RN, constituído em 2007, é uma rede. O processo de sua constituição remota desde a construção do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, em 2003. Ao contrário da maioria dos Comitês de EDH existentes na Região Nordeste, não participou dos Editais da SDH/PR e SECAD/MEC. É conduzido pelo CDHMP e Rede Estadual de Direitos Humanos.

Atualmente está engajado na questão do Direito à Memória e à verdade, pois estamos inseridos no Comitê pela Verdade RN, no Grupo de Trabalho Educação em Direitos Humanos.

Quanto à composição, o CEEDH/RN não informou a quantidade de membros, mas que é composto por representações de universidades, órgãos da administração pública e entidades da sociedade civil.

Dentre as principais atividades desenvolvidas pelo CEEDH/RN destacam-se cursos/oficinas, encontros/atividades de capacitação, apoio/participação em eventos de Direitos Humanos, campanhas educativas, sensibilização/articulação com parceiros vinculados aos Direitos Humanos, lançamento do PNEDH, levantamento de experiências de EDH no Estado, visitas a municípios, elaboração de material didático e divulgação de informações sobre EDH no portal www.dhnet.org.br.

Dentre as principais dificuldades enfrentadas para a implantação e funcionamento do comitê destacam-se a 1) falta de recursos financeiros; 2) necessidade de articulação do comitê com o poder público; e 3) falta de diretriz para as ações.

Ainda com relação às dificuldades, o CEEDH/RN faz uma crítica à SDH/PR por esta ter optado pelas parcerias com as universidades:

“Acredito que a falta de prioridade por parte da SDH e sua política errônea de priorizar as universidades públicas levou a um marasmo nos estados, a grande maioria dos conselhos hoje tiveram que adaptar-se a outras prioridades. Creio que hoje, apenas o estado do Espírito Santo está trabalhando no fortalecimento do Comitê e do Plano Estadual de uma forma mais consistente.”

Quando às estratégias adotadas para superar as dificuldades enfrentadas, os avanços alcançados pelo CEEDH/RN, contribuições que este recebeu do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, bem como as perspectivas do CEEDH/RN, não houve resposta.

Embora o CEEDH/RN seja um comitê com atuação local, não há um Plano de Educação em Direitos Humanos no Estado.

A falta de interesse do setor público e de uma diretriz por parte da SDH/PR é apontada como principal causa para a não formalização/implantação do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos no Rio Grande do Norte.

3.1.9 Sergipe

Em Sergipe não há Comitê de Educação em Direitos Humanos. Quando dos editais da SDH/PR o Estado de Sergipe não apresentou ou teve projeto contemplado.

As discussões de Educação em Direitos Humanos ainda são insipientes nesta Unidade da Federação, mas a Secretaria de Estados de Direitos Humanos já iniciou uma aproximação com a SDH/PR por meio de projetos voltados à temática das crianças e adolescentes e das pessoas com deficiência.

3.2 Região Norte

3.2.1 Acre

Em 2008 houve um convênio assinado entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República-SDH/PR e a Universidade Federal do Acre-UFAC.

No Acre, o Programa de Educação em Direitos Humanos conduzido pela Universidade Federal do Acre (UFAC) teve como desdobramento, em 2009, o projeto para instalação do Comitê, no entanto, a iniciativa foi frustrada, tanto pela não correspondência por parte dos municípios acreanos, quanto de outras instituições estratégicas. As dificuldades enfrentadas para a implantação do comitê de educação em direitos humanos provocaram desânimo e desmobilização ao grupo formado para a execução do projeto. À época, na função de Pró-Reitor de Extensão e Cultura da UFAC, o professor Gilberto Francisco Dalmolin, insistiu em nova tentativa e, como não houve tempo hábil, os recursos foram devolvidos (considerando, também, que os recursos foram descentralizados tardiamente inviabilizando as ações).

Em 2011, com as mudanças na gestão estadual é instalada a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, que cria em sua estrutura uma Divisão de Educação em Direitos Humanos. Com a SEJUDH-AC iniciativas movimentadas pela UFAC passam a ser conduzidas por esta secretaria, com mais infra-estrutura, recursos e potencial de mobilidade/mobilização. Houve várias tentativas de contato e agendamento de reunião com a SEJUDH-AC, no entanto não houve retorno para as solicitações.

Não houve visita à localidade. O levantamento das informações sobre o Comitê de Educação em Direitos Humanos no Acre foi feito por meio eletrônico, por meio de contato com os professores João Lima e Gilberto Francisco Dalmolin, então coordenadores do projeto de implantação do Comitê de Educação em Direitos Humanos no Acre.

A partir das informações obtidas é possível afirmar que não há um Comitê e consequentemente não há um Plano de Educação em Direitos Humanos no Estado do Acre.

3.2.2 Amapá

No Amapá não há Comitê de Educação em Direitos Humanos. Quando dos editais da SDH/PR o Estado não apresentou ou teve projeto contemplado.

Durante o processo de mapeamento não foi possível encontrar nenhum contato com a estrutura da administração, daquela Unidade da Federação, que pudesse responder sobre o tema.

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic), divulgada em 15 de março de 2013 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), O Amapá é a única unidade da Federação que declarou não ter uma estrutura formal no governo para tratar da questão dos direitos humanos.

3.2.3 Amazonas

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos-CEEDH, no Estado do Amazonas, foi criado a partir de parceria entre o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República-SDH/PR, por meio de convênio assinado em 2010.

O CEEDH está estruturado física e administrativamente ao Departamento Estadual de Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos-SEJUS. Por estar ligado diretamente à administração pública, o Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos se diferencia dos demais Comitês à medida que essa proximidade

viabiliza seu funcionamento (infraestrutura, recursos humanos e administrativos) e facilita o estabelecimento de parcerias.

Resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas, o CEEDH foi implantado em 22/05/2010 e constituído por mais de 50 instituições, onde destacam-se todas as secretarias de Estado e as representativas dos movimentos de mulheres, negros e

LGBT. Não há informação da participação da Universidade Federal do Amazonas ou de qualquer outra instituição de ensino superior.

Desde sua formação, a principal atividade desenvolvida pelo CEEDH foi a capacitação de multiplicadores em direitos Humanos, chegando a atender 500 multiplicadores na capital e interior do Estado.

As dificuldades enfrentadas pelo CEEDH para seu funcionamento são minimizadas por este estar vinculado à estrutura da administração pública do município, que provê espaço físico, equipamentos e recursos humanos. Para o desenvolvimento de suas ações o CEEDH destaca apenas a dificuldade com logística, o que prejudica sua atuação no interior do Estado. A formação de grupos envolvendo vários órgãos do Estado e sociedade civil organizada para atuarem nesse processo de capacitação é a estratégia adotada para superar tais dificuldades.

Dentre os avanços alcançados, o CEEDH destaca 1) estabelecimento de parcerias com entidades do setor público e privado; 2) realização de cursos de capacitação; e 3) a institucionalização do Comitê são apontados como os principais fatores que permitiram tais conquistas.

Fomentar as discussões em torno da temática Educação em Direitos Humanos visando a elaboração do Plano Estadual é a perspectiva do CEEDH.

Na concepção do CEEDH, os principais passos para o processo de institucionalização dos Comitês de EDH nos Estados são:

1. Articular ações com sistemas estaduais e municipais de ensino;
2. Ampliar a participação das instituições dos diversos setores da sociedade;
3. Intensificar articulações com representantes públicos;
4. Mobilizar o comprometimento dos governos locais;
5. Prover apoio técnico e financeiro que assegure meios e estrutura de funcionamento.

Embora o CEEDH tenha uma atuação estruturada em um órgão da administração pública do Estado, ainda não há um Plano de Educação em Direitos Humanos instituído no Amazonas.

As dificuldades de levar a temática da Educação em Direitos Humanos ao interior do Estado e de mobilizar o envolvimento de outros entes governamentais são apontadas como principais

causas para a não formalização/implantação do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos no Amazonas.

Na concepção do CEEDH, a mobilização dos agentes públicos e sociedade civil torna-se o principal passo necessário para a implantação do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos.

3.2.4 Pará

No Estado do Pará foram identificadas duas instituições que trabalham a temática da Educação em Direitos Humanos: o Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos-COEDH e o Grupo de Estudos em Educação em Direitos Humanos-GEEDH.

COEDH

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos - COEDH foi criado a partir de parceria entre o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos-SEJUDH e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República-SDH/PR, em 2008.

Está estruturado física e administrativamente na Coordenação de Pesquisa, Educação e Formação em Direitos Humanos, que é órgão integrante da Diretoria de Cidadania e Direitos Humanos da SEJUDH. Por estar ligado diretamente à administração pública, o Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos se diferencia dos demais Comitês à medida que essa proximidade viabiliza seu funcionamento (infraestrutura, recursos humanos e administrativos) e facilita o estabelecimento de parcerias.

Quanto à formação, o COEDH é resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas. Surgiu a partir de perspectiva de projeto contemplado por edital da SDH/PR e SECAD/MEC, em 2008, no entanto informam-se que o convênio nunca foi formalizado.

Quanto à composição, o COEDH conta com 27 membros entre universidades, órgãos da administração pública e entidades representantes da sociedade civil.

Desde sua formação as atividades do COEDH ficaram restritas à formulação do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos e, nessa atividade o Comitê contou com a contribuição da Secretaria de Estado da Educação-SEDUC e Universidade Estadual do Pará-UEPA. Atualmente, a paralização do COEDH atribui-se à 10 falta de recursos financeiros; 20 falta de experiência dos membros; e 3) necessidade de sua reestruturação e recomposição. À época da visita ao COEDH seu coordenador estava demissionário.

As dificuldades encontradas pelo Comitê são as mesmas atribuídas à implantação do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos, uma vez que se o Comitê não funciona não consegue trabalhar o Plano: mobilização e grande rotatividade de

técnicos no COEDH, bem como a falta de vontade política e comprometimento dos gestores.

As perspectivas do COEDH estão voltadas para a 1) reestruturação e recomposição do Comitê; 2) consolidação do Comitê como orientador/propositor de políticas de EDH; 3) superação das dificuldades organizacionais e de funcionamento; 4) maior apoio político por parte da SDH/PR; 5) finalização da construção do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos e sua homologação; 6) criação, no âmbito nacional, de uma rede dos CEEDH; e 7) maior comprometimento dos gestores estaduais com as políticas de EDH.

GEEDH

O Grupo de Estudos em Educação em Direitos Humanos (GEEDH) surgiu a partir da experiência da Universidade Federal do Pará no projeto Capacitação de Educadores da Rede Básica em Educação em Direitos Humanos – REDH Brasil, promovido pela Universidade Federal da Paraíba.

Vinculado ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, o GEEDH é uma equipe multidisciplinar, com profissionais de diversas áreas de conhecimento, que trabalha a Educação em Direitos Humanos nas orientações curriculares no âmbito da UFPA.

Depois dessa experiência, professores vinculados ao Instituto de Ciências da Educação e que participaram da REDH criaram o GEEDH, grupo que desenvolve ações nas áreas de ensino, pesquisa e extensão relacionadas à educação e à educação em direitos humanos.

O GEEDH tem por objetivo desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão sobre Educação em Direitos Humanos e, também, capacitar estudantes, educadores, técnicos, gestores da educação, lideranças comunitárias e profissionais, com base no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, com vistas a torná-los agentes de promoção da dignidade humana e defensores intransigentes dos direitos das pessoas.

Ações do GEEDH:

1 - Núcleo Temático de Estudos em Educação em Direitos Humanos do Curso de Pedagogia.

Os objetivos deste Núcleo são: realizar atividades curriculares e extracurriculares, que contribuam para a formação dos alunos na área de Direitos Humanos; promover oficinas, cursos, seminários, encontros e debates sobre a temática; e elaborar material didático para a educação básica.

2 - Projeto OCA

O Observatório Amazônico da Criança e do Adolescente (OCA) é um projeto de extensão do GEEDH, cujo intuito é contribuir com ações que elevem a qualidade da gestão pública e seus resultados positivos, além de defender a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

3 - Projeto PAR

A Universidade Federal do Pará, por meio do GEEDH, a convite do FNDE, coordena as etapas de monitoramento e acompanhamento dos Planos de Ações Articuladas (PAR) de mais de 500 municípios de cinco dos nove Estados da Amazônia Legal – Amapá, Maranhão, Pará, Roraima e Tocantins.

4 - Projeto SIBOPE

O Sistema de Boas Práticas Educacionais (SIBOPE) é um banco de dados que reúne experiências inovadoras que têm ajudado a diminuir a evasão escolar e a elevar o nível de aprendizagem dos estudantes das escolas municipais do Estado do Pará.

5 – Laboratório de Planejamento da Educação Municipal - LAPEM

O LAPEM é um projeto por meio do qual os municípios poderão obter maior sustentação a suas atividades, assim como seus gestores e equipes locais poderão adotar procedimentos mais adequados para a captação de recursos e execução dos instrumentos firmados com o Governo Federal.

3.2.5 Rondônia

Em 2007 houve um convênio assinado entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República-SDH/PR e a Fundação Universidade Federal de Rondônia–UNIR com o objetivo de fortalecer e consolidar o Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos em Rondônia, ao mesmo tempo estruturar um Centro de Estudos e Pesquisa Interdisciplinar de Educação em Direitos Humanos na Universidade Federal de Rondônia, possibilitando a capacitação e promoção da educação em direitos humanos de educadores e gestores da educação básica naquele Estado. Houve diversas tentativas de contato com a UNIR, mas não logrou sucesso.

Foram feitas diversas tentativas de contato com a UNIR, no entanto nenhuma delas obteve êxito. Em contato com o Campi da UNIR em Ji-Paraná, houve a informação de que não há, no Estado de Rondônia, um comitê de Educação em Direitos Humanos em atividade.

3.2.6 Roraima

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos de Roraima nasceu em 2007 como parte do processo de implementação, nos Estados, das diretrizes do PNEDH, por meio de um convênio assinado entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República-SDH/PR e a Universidade Federal de Roraima-UFRR.

Tendo seu funcionamento vinculado à estrutura da UFRR, o Comitê está com as atividades paralisadas, passando por processo de reestruturação e recomposição.

Resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas, o Comitê de Educação em Direitos Humanos, implantado em 2007 é constituído por órgãos do Governo Estadual, Universidade de Roraima e entidades de representação da sociedade civil. Dentre os membros destacam-se:

- Secretaria de Estado da Educação;
- Coordenação Estadual de Educação em Direitos Humanos;
- Secretaria de Estado da Segurança Pública;
- Defensoria Pública Estadual;
- OAB-RR;
- Tribunal de Justiça de Roraima;
- Comissão Estadual de enfrentamento ao Tráfico de Crianças;
- Movimento Negro – UNEGRO
- Movimento LGBT

Desde sua formação, as principais atividades desenvolvidas foram a realização de cursos EAD e de seminários de capacitação de multiplicadores em direitos Humanos.

As dificuldades enfrentadas pelo Comitê para seu funcionamento são minimizadas por este estar vinculado à estrutura da UFRR, no entanto a falta de estrutura física e de recursos humanos e financeiros, bem como a desmobilização dos membros e parceiros, são apontados como principais dificuldades para sua atuação. A composição de uma coordenação provisória para reestruturar o Comitê apresenta-se como estratégia adotada inicialmente para superar tais dificuldades.

Garantia de continuidade das ações da SDH/PR, aporte de recursos financeiros, editais para cursos de extensão, criação de um observatório de políticas sociais e de direitos humanos e melhor estrutura de funcionamento são as perspectivas do Comitê de Educação em Direitos Humanos de Roraima.

3.2.7 Tocantins

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Tocantins foi criado a partir de parceria entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República-SDH/PR e a Universidade Federal do Tocantins-UFT, em 2007.

O Comitê esteve estruturado na Universidade Federal do Tocantins-UFT, por meio da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura (Proex) e sob a coordenação do Núcleo Interdisciplinar de Educação em Direitos Humanos (Niedih), ligado ao curso de Pedagogia de Palmas.

Devido às dificuldades de contato com a UFT e obtenção de informações, não houve uma visita in loco, que permitiria melhor diagnóstico sobre o funcionamento do Comitê.

3.3 Região Centro-Oeste

3.3.1 Distrito Federal

No Distrito Federal não há Comitê de Educação em Direitos Humanos. Quando dos editais da SDH/PR o DF não apresentou ou teve projeto contemplado.

No que se refere a um Plano de Educação em Direitos Humanos no Distrito Federal, há apenas o **Plano de Ação de Educação em Direitos Humanos para a Educação Básica no Distrito Federal**, de novembro de 2010, uma iniciativa da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal-SEDF, por intermédio da Subsecretaria de Educação Integral, Cidadania e Direitos Humanos-SEICDH/ Diretoria de Cidadania e Direitos Humanos-DCDH.

3.3.2 Goiás

A origem do Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos de Goiás-CEEDH/GO remete a agosto de 2005. À ocasião, sob organização da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, realizou-se o I Encontro de Educação em Direitos Humanos. Desde então, a Secretaria Executiva do Comitê ficou confiada à referida Comissão.

Em 2008, o CEEDH/GO passou para a coordenação da Universidade Federal de Goiás-UFG a partir de convênio assinado entre a UFG e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.

Coordenado pelo professor Ricardo Barbosa, o comitê é constituído, de forma paritária, por representações da universidade, poder público e instituições representativas da sociedade civil.

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Estado de Goiás (CEEDH-GO), estruturado no Programa de Direitos Humanos da UFG (PDH/UFG), é um fórum de natureza consultiva, propositiva e supra-institucional para questões relativas à Política Estadual de Educação em Direitos Humanos.

É constituído por instituições governamentais, Assembleia Legislativa, movimentos sociais e entidades públicas e privadas, que desenvolvam atividades relacionadas em um dos cinco eixos prioritários do PNEDH.

Como principais atividades realizadas pelo Comitê, destacam-se:

- Oficina sobre o Documento de Referência para Implementação da Educação em Direitos Humanos na Educação Básica, realizada em 23/06/2010 na UNIPAZ;
- Seminário e Assembleia do Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos – Goiás, realizado nos dias 20 e 21 de agosto de 2010 no auditório da Área I da PUC-GO;
- Colóquio Interamericano de Educação em Direitos Humanos: IV Pensar Direitos Humanos, sob o tema América Latina: fronteiras e horizontes comuns em EDH;
- Curso de capacitação em Educação em Direitos Humanos.

O curso, vinculado à Estruturação e Fortalecimento do CEEDH-GO, capacitou 300 professores e foi desenvolvido em seis turmas e cinco pólos:

- 2 Turmas em Goiânia (uma oferecida preferencialmente para em professores de Goiânia e outra oferecida preferencialmente para professores dos municípios conurbados) (RMG);
- 1 Turma em Formosa de Goiás (RIDE);
- 1 Turma Jataí (Microrregião SUDOESTE);
- 1 Turma Anápolis (Microrregião de Anápolis);
- 1 Valparaíso (RIDE).

Dentre as dificuldades enfrentadas para a implantação/funcionamento, o Comitê destaca a 1) falta de recursos humanos e financeiros; e 2) desmobilização dos parceiros. Para a superação de tais dificuldades a equipe tem estabelecido boa articulação com as entidades membros do CEEDH-GO com vistas à efetiva participação deles.

Dentre os principais avanços, pode-se considerar a homologação do Regimento Interno e do CEEDG-GO. O indicativo de Regimento foi fruto de um ano inteiro de reflexões e reuniões ampliadas entre membros representantes da sociedade civil, do Programa de Direitos Humanos, da Secretaria de Estado de Educação e da Comissão de

Direitos Humanos, Cidadania e Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Goiás.

Estes avanços foram alcançados por meio do engajamento do Comitê nas diversas ações relacionadas aos direitos humanos no Estado.

3.3.3 Mato Grosso

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Mato Grosso foi institucionalizado em 2007 a partir de convênio assinado entre a Universidade Federal do Mato Grosso-UFMT e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Mato Grosso está com suas atividades paralisadas, no entanto a partir da parceria entre a UFMT e a Secretaria de Estado da Educação - SEDUC busca-se aproveitar as atividades da Comissão Executiva Interinstitucional na elaboração do PEEDH/MT para mobilizar as instituições que compõem a CEI para reestruturar e recompor o Comitê.

Quanto à formação, o Comitê de Educação em Direitos Humanos do Mato Grosso é um fórum de articulação, de caráter propositivo e consultivo, voltado à promoção da educação em direitos humanos, pautado pelas ações e diretrizes do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

Em sua composição, o Comitê constitui-se de instituições públicas, privadas, e representações da sociedade civil, não sendo informado o percentual de cada tipo de representação.

As principais atividades desenvolvidas pelo Comitê são: 1) I e II Encontro Estadual de Educação em Direitos Humanos; 2) Conferência Livre de Direitos Humanos; e 3) interiorização das políticas de EDH no Estado.

A articulação com as instituições públicas e privadas se deu por meio da participação do Comitê na organização de ações relativas à educação em direitos humanos no Mato Grosso como o Projeto Educação em Direitos Humanos e Cidadania, cujas ações foram realizadas na capital e interior do Estado, através de parcerias com a SEDUC, secretarias municipais de educação, Sindicato dos Trabalhadores da Educação-SINTEP/MT, Centros de Defesa dos Direitos Humanos, Assembleia Legislativa, Câmaras municipais e movimentos sociais diversos.

Dentre as dificuldades enfrentadas para a implantação/funcionamento, o Comitê destaca a 1) falta de recursos humanos e financeiros; 2) desmobilização dos parceiros; e 3) falta de comprometimento dos membros do Comitê.

Para a superação de tais dificuldades a equipe tem estabelecido boa articulação com a SEDUC e tentar aproveitar os trabalhos de elaboração do PEEDH/MT e promover a recomposição do Comitê.

Dentre os principais avanços, pode-se considerar 1) a divulgação do Comitê e da temática da Educação em direitos humanos; 2) a realização e participação em encontros, seminários e audiências públicas; e 3) sensibilização do Governo do Estado para a construção participativa do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos. Estes avanços foram alcançados por meio do engajamento do Comitê nas diversas ações relacionadas aos direitos humanos no Estado.

As perspectivas do Comitê de Educação em Direitos Humanos do Mato Grosso, tanto no que se refere às ações que pretendem realizar, quanto do que esperam do CNEDH e da SDH/PR, estão voltadas para:

- Elaboração do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos;
- Recomposição do Comitê;
- Espaço físico e equipamentos para funcionamento;
- Apoio técnico-financeiro para manutenção da entidade e das ações/atividades a serem desenvolvidas;
- Apoio didático para a formação dos comitês (documento orientador; padronização);
- Articulação política da SDH/PR com os gestores estaduais;
- Reunião, promovida pela SDH/PR, dos Comitês de EDH, para capacitação e troca de experiência;
- Criação de uma rede que comporte universidades e comitês de EDH;
- Fornecimento de material didático para a divulgação da educação em direitos humanos e do Comitê;
- Melhor atuação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos junto aos comitês estaduais.

O Plano de Educação em Direitos Humanos do Mato Grosso-PEEDH/MT está em processo de elaboração. Para a elaboração da minuta do PEEDH/MT foi constituída a Comissão Executiva Interinstitucional-CEI, em 10/12/2012 que está vinculada à Secretaria de Estado da Educação.

A comissão é constituída de 7 grupos de trabalho cuja atribuição é a elaboração das propostas do PEEDH/MT. Os temas dos GTs foram definidos de acordo com as áreas estratégicas da SEDUC/MT observando os 5 eixos do PNEDH:

Eixos:

1. Direitos Humanos e Relações Étnico-raciais;
2. Direitos Humanos, Gênero e Diversidade;
3. Educação em Direitos Humanos, Meio Ambiente e Juventude;

4. Educação em Direitos Humanos, Educação no Campo e Educação Popular;
5. Educação em Direitos Humanos, Justiça e Segurança Pública;
6. Direitos Humanos e Educação Inclusiva; e
7. Direitos Humanos, Religiosidade e Espiritualidade.

A sistematização das propostas elaboradas pela Comissão Executiva Interinstitucional resultará em um Documento Básico que será submetido à consulta pública e seu texto final aprovado na Conferência Estadual de Educação em Direitos Humanos.

A partir da estrutura criada para a construção do PEEDH/MT e estando esta vinculada à estrutura do governo local, as dificuldades foram minimizadas. Talvez a única dificuldade nesse processo seja a de mobilizar a sociedade civil para participar efetivamente dele e, nesse sentido, a reestruturação e recomposição do Comitê é a principal estratégia para superar tais dificuldades.

3.3.4 Mato Grosso Do Sul

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Mato Grosso do Sul foi institucionalizado em 2009 a partir de convênio assinado entre a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.

Coordenado pelo professor Getúlio Lima e contando com importante atuação do professor Antônio Hilário Aguilera Urquiza, o comitê é constituído, de forma paritária, por representações da universidade, gestão pública e sociedade civil.

Quanto à formação, o Comitê de Educação em Direitos Humanos do Mato Grosso do Sul é uma rede e o resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas. Surgiu a partir de projeto contemplado por edital da SDH/PR e SECAD/MEC, em 2009, tendo a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul-UFMS como conveniente.

Em sua composição, o Comitê constitui-se de cinco comissões (uma para cada eixo temático do PNEDH) e conta com 15 membros, entre instituições públicas, privadas e ONGs, não sendo informado o percentual de cada tipo de representação. Com esse perfil, o Comitê procura garantir a participação das diversas representações e garantir independência de qualquer ente de sua composição.

As principais atividades desenvolvidas pelo Comitê são:

- encontros/atividades de capacitação;
- cursos de extensão;
- sensibilização/articulação com atores/parceiros vinculados aos Direitos Humanos;
- interiorização das políticas de EDH no Estado.

Dentre as dificuldades enfrentadas para a implantação/funcionamento, o Comitê destaca:

- falta de recursos humanos e financeiros;
- falta de parceria e comprometimento dos órgãos federais;
- falta de estrutura física para funcionamento;
- dificuldade de melhor proximidade com o poder público local;

dificuldade de mobilização. Para a superação de tais dificuldades a equipe tem estabelecido boa articulação com sindicatos, OAB, Conselho Estadual de Direitos Humanos, Conselho Regional de Psicologia, e novos parceiros da sociedade civil.

As perspectivas do Comitê de Educação em Direitos Humanos do Mato Grosso do Sul estão voltadas para:

- Elaboração do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos;
- Elaboração do Estatuto/Regimento do Comitê;
- Espaço físico e equipamentos para funcionamento;
- Constituição/ampliação da equipe de apoio;
- Superação das dificuldades organizacionais e financeiras;
- Apoio didático para a formação dos comitês (documento orientador; padronização);
- Capacitação de lideranças;
- Articulação política da SDH/PR com os gestores estaduais;
- Reunião, promovida pela SDH/PR, dos Comitês de EDH, para capacitação e troca de experiência;
- Criação de uma rede que comporte universidades e comitês de EDH;
- Criação de um canal direto de comunicação entre os comitês e a SDH/PR;
- Produção de material institucional e educativo sobre EDH;
- Melhor atuação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos junto aos comitês estaduais;
- Definição de estratégias de divulgação dos Comitês e suas ações.

Até o momento não há um Plano de Educação em Direitos Humanos para o Estado. Há uma minuta do Plano, mas esta deverá ser submetida à uma revisão e rediscutida no pleno do Comitê.

As dificuldades de interlocução com o governo local, uma vez que o governo do Estado não possui uma política de apoio a órgãos colegiados e de controle social, bem como a desmobilização do Comitê e a falta de estrutura para funcionamento são apontados como motivos para as dificuldades de implantação de um Plano de EDH.

A reestruturação e recomposição do Comitê é a principal estratégia para a implantação de um plano de Educação em Direitos Humanos no Estado.

3.4 Região Sul

3.4.1 PARANÁ

O Comitê de Educação em Direitos Humanos do Paraná é objeto de iniciativa do Governo Estadual considerando o fortalecimento das políticas afirmativas nas áreas correlatas à educação em Direitos Humanos em consonância com o previsto no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.

Vinculado à Escola de Educação em Direitos Humanos do Departamento de Execução Penal – ESEDH/DEPEN, o Comitê foi instituído em 14 de junho de 2013 com o objetivo de consolidar as políticas públicas de educação em direitos humanos e da cultura da paz no sistema penal, com ações direcionadas ao trabalho, à educação e à cultura no tratamento penal, priorizando sua atuação nas regiões de Curitiba, Ponta Grossa, Cascavel, Guarapuava, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Londrina e Maringá, onde foram criadas sucursais do Comitê.

Quanto à composição, o CEDH conta com 19 membros representantes de órgãos e entidades públicas e privadas, que desenvolvem atividades na área de educação em direitos humanos, envolvendo pesquisa, ensino e extensão.

As principais atividades desenvolvidas pelo CEEDH são seminários, cursos e oficinas focados em Educação em Direitos Humanos.

Por ser vinculado à administração pública, o Comitê não enfrenta as dificuldades comuns à maioria dos demais comitês em atividade no país, mas enfrenta o contingenciamento no orçamento, algo que é recorrente em outras esferas administrativas.

Como estratégias adotadas para superar estas dificuldades, o CEEDH procura apresentar resultados positivos das suas atividades e executar o orçamento previsto de forma otimizada.

Dentre os avanços alcançados, o CEEDH/RS destaca 1) maior integração e mobilização de pessoas/entidades vinculadas à EDH; 2) acesso/disseminação de informações sobre EDH; e 3) melhor tratamento à população carcerária nas unidades prisionais. O comprometimento do Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Paraná é apontado como o principal fator para a obtenção desses avanços e para a manutenção do CEEDH.

As perspectivas do CEEDH/PR estão voltadas para a 1) ampliação das atividades do Comitê; 2) ampliação do orçamento; e 3) estabelecimento de parceria e cooperação com outros organismos governamentais e financiadores.

Até o momento não há um Plano de Educação em Direitos Humanos no Estado do Paraná, o que não significa que esta não seja uma pauta da gestão daquela Unidade da Federação.

O Plano Estadual está em fase de elaboração, em parceria com a Universidade Federal do Paraná-UFPR e entidades representantes da sociedade civil.

3.4.2 RIO GRANDE DO SUL

COMITÊ ESTADUAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS - CEEDH/RS

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Rio Grande do Sul-CEEDH/RS foi constituído em 2008 a partir de convênio assinado entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação – SECAD/MEC e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.

Em sua formação, o Comitê de Educação em Direitos Humanos do Rio Grande do Sul, fórum de caráter consultivo, é resultado de um conjunto de instituições públicas e privadas. Surgiu a partir de projeto contemplado por edital da SDH/PR e SECAD/MEC, em 2008, tendo a Universidade Federal do Rio Grande do Sul como conveniente.

Quanto à composição, o CEEDH/RS conta com mais de 50 membros entre universidades, órgãos da administração pública e entidades representantes da sociedade civil.

Como estratégias adotadas para superar estas dificuldades, o CEEDH/RS lançou mão de 1) intensificação da articulação política; 2) promoção de diálogo e definição de pautas conjuntas; e 3) sensibilização de novos atores sociais e institucionais.

Dentre os avanços alcançados, o CEEDH/RS destaca 1) maior integração e mobilização de pessoas/entidades vinculadas à EDH; e 2) acesso/disseminação de informações sobre EDH. O comprometimento dos membros do Comitê é apontado como o principal fator para a obtenção desses avanços e para a manutenção do CEEDH/RS.

Até o momento não há um Plano de Educação em Direitos Humanos para o Estado.

COMITÊ MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS – SÃO LEOPOLDO

Em 2009 foi firmado Termo de Cooperação entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR e a Prefeitura de São Leopoldo com o objetivo de implantar o Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos.

Em contato com a Sra. Alessandra Pedroso, Assessora do Conselho Municipal de Educação, órgão vinculado a Secretaria Municipal de Educação, houve a informação de que não há informações da existência e/ou funcionamento, naquele município, de um comitê de Educação em Direitos Humanos. A Assessora informou que, mesmo consultando servidores mais antigos, não há informação sobre a existência de um Comitê de Educação em Direitos Humanos.

Até o momento não há um Plano de Educação em Direitos Humanos em São Leopoldo.

3.4.3 SANTA CATARINA

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos de Santa Catarina foi constituído em 2007 a partir de convênio assinado entre a Universidade Federal de Santa Catarina, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação – SECAD/MEC e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.

O Comitê de Educação em Direitos Humanos de Santa Catarina, que está inativo e desmobilizado, teve até o momento dois coordenadores. O primeiro foi o professor Rheophilos Rifiotis que foi sucedido pelo professor Fernando Kinoshita. O primeiro afastou-se da coordenação do comitê para fazer um pós-doutorado no exterior. O segundo renunciou à coordenação alegando incompatibilidade com a atividade.

Em contato com o professor Fabrício Lima, também membro do Comitê de EDH de Santa Catarina, este relatou que o comitê foi constituído, mas nunca chegou a atuar, no entanto há um movimento de recomposição do comitê, realizado pelos membros remanescentes da primeira composição.

A causa para a não efetivação e atuação do Comitê é atribuída à falta de habilidade dos coordenadores para conduzir o Comitê, eventual desvio de função e fôdo e dificuldade de estabelecimento de parcerias com órgãos da administração pública, em especial a Secretaria de Estado da Educação, e com as entidades representantes dos movimentos sociais.

Até o momento não há um Plano de Educação em Direitos Humanos para o Estado. A razão apresentada para a falta de um Plano de Educação em Direitos Humanos no Estado foi a inatividade do Comitê Estadual.

COMITÊ MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS - JOINVILLE

As discussões de Educação em Direitos Humanos em Joinville são conduzidas pelo Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos-IDDH e a Universidade de Joinville.

No início de 2013 o IDDH, juntamente com a Universidade da Região de Joinville - UNIVILLE, enviou uma carta de compromisso ao atual prefeito do município, que se comprometeu com a implantação do plano municipal de educação em direitos humanos. Já houve um encontro neste ano e tudo indica que esta Prefeitura tem interesse em iniciar este debate, o que certamente impulsionará a criação deste comitê municipal.

Também em 2013, o IDDH iniciou uma Campanha para a elaboração do Plano de Educação em Direitos Humanos do MERCOSUL. Seu objetivo é provocar o diálogo e a troca de experiências entre os Ministros de Educação, os Ministros de Direitos Humanos dos Estados membros e associados do bloco, universidades e a sociedade civil regional, para a elaboração de um Plano que contemple diretrizes de educação em direitos humanos importantes para o MERCOSUL pensado numa perspectiva regional.

3.5 Região Sudeste

3.5.1 Espírito Santo

Em 2010 foi firmado Termo de Cooperação entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR e a Universidade Federal do Espírito Santo-UFES com o objetivo de implantar o Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos e com a meta de capacitar 480 profissionais entre gestores públicos, multiplicadores e membros da comunidade.

Embora tenha sido objeto de convênio entre a UFES e a SDH/PR o Comitê de Educação em Direitos Humanos não está mais em funcionamento no Espírito Santo. Apesar dos diversos contatos com a UFES, não foi possível encontrar informações sobre o Comitê e/ou sobre seu funcionamento.

As pautas da Educação em Direitos Humanos no Espírito Santo estão sendo conduzidas pela SUBDH e CEDH/ES.

Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos

Lançado em 2012 juntamente com o Programa Estadual de Direitos Humanos, o Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos do Espírito Santo - PeEDH é produto de uma construção coletiva, submetido à consulta pública e elaborado pelo Grupo de Trabalho para Construção do Programa Estadual de Direitos Humanos e do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos – GTDH, composto de 28 entidades

representativas da sociedade civil e do poder público do Estado, sendo coordenado pela Secretaria de Estado da Assistência Social e Direitos Humanos-SEADH e Conselho Estadual de Direitos Humanos – CEDH/ES.

O Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos (PeEDH) possui cinco eixos formadores, para que os direitos humanos sejam ensinados e permaneçam na vida dos cidadãos. São eles: I- Educação Básica e Técnica; II- Educação Não Superior; III- Educação Não Formal / Não Escolar; IV- Educação dos Profissionais dos Sistemas de Justiça e Segurança e Demais Agentes do Poder Público; V- Educação e Mídia.

A implementação do PeEDH está sob a gestão da Subsecretaria de Direitos Humanos-SUBDH, que é conduzida pelo Subsecretário Perly Cipriano, e é órgão integrante da SEADH.

FÓRUM DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS DE VITÓRIA

Um dos três mecanismos de participação e controle social na política de direitos humanos desenvolvida pela Prefeitura de Vitória (os outros são Fórum Municipal de Defesa da Cidadania LGBT e o Conselho Municipal de Direitos Humanos), o Fórum de Educação em Direitos Humanos de Vitória é um espaço para o debate das garantias e direitos do cidadão. Criado em 30 de agosto de 2007, durante o I Seminário de Educação em Direitos Humanos de Vitória, ele é composto por membros de entidades de ensino público e privado e por representantes de organizações da sociedade civil que realizam processos educativos.

Tem seu funcionamento regulado por um regimento interno e é coordenado pela Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (Semcid). As reuniões são bimestrais e ocorrem na própria sede da secretaria.

3.5.2 MINAS GERAIS

O Comitê Mineiro de Educação em Direitos Humanos-CMEDH foi constituído em 2008 a partir de convênio assinado entre a Universidade Federal de Minas Gerais, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação – SECAD/MEC e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.

O CMEDH, estruturado na Faculdade de Direito da UFMG, é um fórum de natureza consultiva e propositiva para questões relativas à Política Estadual de Educação em Direitos Humanos. É constituído por 15 membros, representantes de Universidades (UFMG e PUC), instituições governamentais, Assembleia Legislativa, Prefeitura e

Câmara Municipal de Belo Horizonte, Defensorias Públicas Federal e Estadual, Conselho de Psicologia e movimentos sociais, que desenvolvam atividades relacionadas em um dos cinco eixos prioritários do PNEDH.

Como principais atividades realizadas pelo Comitê, destacam-se:

- Cursos de extensão (formação de educadores);
- Realização de 3 seminários;
- Acompanhamento, em parceria com o Fórum Mineiro de Direitos Humanos, das violações dos direitos humanos no Estado;
- Publicação de material didático.

Dentre as dificuldades enfrentadas para a implantação/funcionamento, o Comitê destaca a 1) falta de recursos humanos e financeiros; 2) falta de proximidade com os governos federal, estadual e municipais; 3) desmobilização dos parceiros; 4) dificuldade de interiorização das ações do CMEDH. Para a superação de tais dificuldades a equipe tem estabelecido boa articulação com as entidades membros do CMEDH com vistas à efetiva participação deles.

As perspectivas do CMEDH, tanto no que se refere às ações que pretendem realizar, quanto do que esperam do CNEDH e da SDH/PR, estão voltadas para uma parceria que objetiva, principalmente: 1) formalização do comitê; 2) definição de um plano de ações; 3) institucionalização das práticas de EDH; 4) manutenção da rede de EDH; 5) definição de formas de financiamento para as ações do CMEDH e seu funcionamento; e 6) garantir a autonomia de funcionamento do CMEDH.

Não há um Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos no Estado. A dificuldade mobilização dos membros e parceiros e a dificuldade de definição de uma agenda comum com o Governo do Estado para a elaboração do PEEDH-GO são apontadas como principais causas para a não formalização/implantação de um Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos no Estado.

A mobilização de parceiros na UFMG, no Governo do Estado e de fortalecimento do CMEDH são os principais passos necessários para a elaboração e implantação do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos.

3.5.3 RIO DE JANEIRO

Em 2010 foi firmado Termo de Cooperação entre a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR e a Secretaria de Estado de Assistência Social e

Direitos Humanos do Rio de Janeiro - SEASDH com o objetivo de implantar o Comitê Intersectorial de Educação em Direitos Humanos.

Em contato com a Sra. Hildete Medeiros, Assessora Subsecretaria de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, órgão integrante da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, houve a informação de que não há informações da existência e/ou funcionamento, no Estado do Rio de Janeiro, de um comitê de Educação em Direitos Humanos.

Até o momento não há um Plano de Educação em Direitos Humanos no Rio de Janeiro

3.5.4 SÃO PAULO

O Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos de São Paulo foi constituído em 2007 a partir de convênio assinado entre a Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação – SECAD/MEC e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.

Quanto à formação, segundo informações em seu sítio na internet, o Comitê de Educação em Direitos Humanos de São Paulo é um fórum de natureza consultiva e propositiva, voltado à formulação e implementação de políticas públicas de educação em direitos humanos no âmbito estadual e resultado de um conjunto de pessoas ou representantes de instituições, entidades da sociedade civil, movimentos sociais e órgãos públicos com atuação ou interesse nas áreas de educação e/ou direitos humanos.

Embora mantenha um sítio na internet, todas as informações do Comitê estão desatualizadas. O contato com o Comitê de Educação em Direito Humanos de São Paulo foi tentado de várias formas, por telefone e correio eletrônico, no entanto não houve resposta.

Informações prestadas pela professora Maria de Lourdes Rocha Lima Nunes, Coordenadora do Comitê Estadual de Educação em Direitos Humanos do Piauí e membro do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, relatam que houve uma cisão no Comitê de São Paulo e que este não está mais em atividade.

Até o momento não há um Plano de Educação em Direitos Humanos para o Estado. No período de suas atividades, o Comitê focou suas ações para as discussões acadêmicas.

COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS DE SÃO PAULO

A Prefeitura de São Paulo mantém, em sua estrutura, a Coordenação de Educação em Direitos Humanos, que tem como uma das principais metas a implementação da educação em direitos humanos na rede municipal de ensino.

As estratégias para atingir esta meta incluem a formação continuada de 6.000 educadores, a produção e distribuição de materiais didáticos, a implementação de um prêmio municipal de educação em direitos humanos e a criação de 4 Centros de Educação em Direitos Humanos em CEUs.

Para a realização deste processo junto à rede municipal, foi criado o Grupo de Trabalho Intersecretarial Educação em Direitos Humanos (GTI-EDH), composto por SMDHC e Secretaria de Educação, em atividade desde maio de 2013.

A Coordenação de Educação em Direitos Humanos foi criada com a finalidade de desenvolver políticas públicas a partir das diretrizes estabelecidas pelo Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.



4 – Conclusão

A partir do mapeamento dos Comitês e Planos de Educação em Direitos Humanos nas cinco regiões do Brasil constata-se que a maioria das localidades ainda não conta com um Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos. No somatório das Regiões observa-se que a maioria dos Estados recebeu recursos para implantação dos Comitês, no entanto metade deles está com as atividades paralisadas. A paralização ocorre por falta de estrutura de funcionamento, falta/precariedade de equipe de trabalho, falta de um plano de ações, desmobilização, desmotivação e até dificuldade de mobilização de parceiros.

Tais informações são apresentadas, aqui, em cinco tabelas, uma para cada Região, sendo cada uma composta de oito colunas contendo as principais informações de cada Estado e são definidas conforme a legenda:

UF: Indica a Unidade da Federação em que se localiza o Comitê;

Situação Atual: Informa a situação de funcionamento do Comitê quando do período da pesquisa. Nesta coluna os Comitês podem ser classificados como **Ativo** (Quando está constituído e em funcionamento), **Desmobilizado** (Quando está constituído, porém com as atividades paralisadas) e **Nunca Existiu** (Refere-se a casos em que não houve criação/implementação do Comitê);

Principais Dificuldades: Indica as principais dificuldades enfrentadas pelo Comitê para seu funcionamento/implantação;

Perspectivas: Indica as perspectivas do Comitê para suas atividades ou sanar as dificuldades;

Representação: Informa como está constituído o Comitê. A representação pode ser indicada como **Não informado** (Quando não houve informação quanto ao tipo de composição do Comitê), **Paritária** (Quando o Comitê for composto por representações do Governo, Universidade e Sociedade Civil), **Governo** (Quando o Comitê for composto apenas por instituições governamentais) e **Universidade** (Quando o comitê for composto apenas por representações das Universidades);

Quantidade: Indica a quantidade de membros que compõem o Comitê;

Vínculo: Indica a instituição a qual o Comitê está vinculado em sua constituição e funcionamento;

Plano EDH: Indica se há Plano de Educação em Direitos Humanos na localidade.

Região Norte								
UF	Recursos de Convênio	Situação Atual	Principais dificuldades	Perspectivas	Composição			Plano EDH
					Representação	Qtd Membros	Vínculo	
Acre	Sim	Desmobilizado	Mobilização de gestores e de parceiros da sociedade civil.	Mobilizar a Sejudh-AC para a reestruturação do Comitê.	Não informado	Não informado	Universidade	Não
Amapá	Não	Nunca existiu	Quando dos editais da SDH/PR o Estado não apresentou ou teve projeto contemplado. O Estado não tem uma estrutura formal no governo para tratar da questão dos direitos humanos.		Não há	Não há	Não há	Não
Amazonas	Sim	Ativo	Dificuldade com logística, o que prejudica sua atuação no interior do Estado.	Mobilização dos agentes públicos e sociedade civil para a implantação do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos.	Sim	50	Estado	Não
Pará	Não	Desmobilizado	Mobilização e grande rotatividade de técnicos no COEDH, bem como a falta de vontade política e comprometimento dos gestores	Mobilização dos agentes públicos e sociedade civil e a recomposição do Comitê	Paritária	27	Estado	Não
Rondônia	Sim	Desmobilizado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Universidade	Não
Roraima	Sim	Desmobilizado	Falta de um suporte institucional da SDH/PR, falta de estrutura física e de recursos humanos e financeiros, bem como a desmobilização dos membros e parceiros.	Articulação com o governo estadual, melhor mobilização de parceiros e reestruturação do Comitê.	Paritária	9	Universidade	Não
Tocantins	Sim	Desmobilizado	Dificuldade de mobilização de parceiros, dificuldade de funcionamento, carência de equipe técnica, espaço de funcionamento e de capacitação.	Recomposição do Comitê, mobilização da sociedade civil e maior participação dos agentes públicos.	Não informado	Não informado	Universidade	Não

Região Nordeste								
UF	Recursos de Convênio	Situação Atual	Principais dificuldades	Perspectivas	Composição			Plano EDH
					Representação	Qtd Membros	Vínculo	
Alagoas	Sim	Ativo	Mobilização de gestores; Falta de recursos financeiros; Falta de diretriz para as ações.	Elaborar Plano Estadual de EDH; Consolidar o CEEDHAL como proponente da temática; Superar as dificuldades organizacionais.	Paritária	40	Universidade	Não
Bahia	Sim	Ativo	Mobilização de parceiros.	Interiorização das ações; Ampliação da equipe de apoio; Capacitação de lideranças.	Paritária	26	Estado	Sim
Ceará	Sim	Desmobilizado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Universidade	Não
	Não	Ativo	Mobilização dos membros e parceiros; Estruturação do CMEDH.	Implementação do Plano Municipal de EDH; Produção de material educativo; Capacitação de lideranças.		19	Município Fortaleza	Sim
Maranhão	Sim	Desmobilizado	Falta de recursos financeiros; Falta de parceria/comprometimento dos órgãos da administração pública; Falta de experiência dos membros.	Reestruturação do Comitê; Superação das dificuldades organizacionais e de funcionamento; Mobilizar apoio político pela SDH/PR; Adoção de modelos diferenciados de formação de lideranças; Garantia de continuidade dos programas de EDH.	Paritária	Não informado	Universidade	Não
Paraíba	Sim	Ativo	Falta de recursos financeiros; Falta de parceria/comprometimento dos órgãos da administração pública; Interiorização/regionalização do CPEDH.	Ampliação do Comitê; Consolidação do Comitê como orientador/proponente de políticas de EDH; Superação das dificuldades organizacionais e de funcionamento.	Paritária	26	Universidade	Não
Pernambuco	Sim	Desmobilizado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Universidade	Não
Piauí	Sim	Ativo	Falta de recursos financeiros; Falta de parceria/comprometimento dos órgãos da administração pública; Compreensão, pelos gestores, sobre EDH.		Paritária	69	Universidade	Não

Região Nordeste (Cont.)								
UF	Recursos de Convênio	Situação Atual	Principais dificuldades	Perspectivas	Composição			Plano EDH
					Representação	Qtd Membros	Vínculo	
Rio Grande do Norte	Sim	Ativo	Falta de recursos financeiros; Necessidade de articulação do comitê com o poder público; Falta de diretriz para as ações.	Não informado	Paritária	Não Informado	Sociedade Civil	Não
Sergipe	Não	Nunca existiu	Quando dos editais da SDH/PR o DF não apresentou ou teve projeto contemplado.		Não há	Não há	Não há	Não

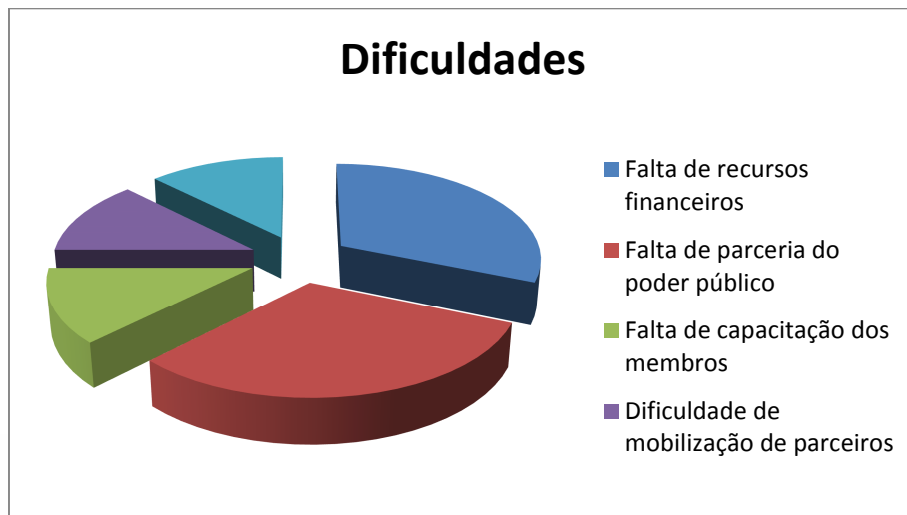
Região Centro-Oeste								
UF	Recursos de Convênio	Situação Atual	Principais dificuldades	Perspectivas	Composição			Plano EDH
					Representação	Qtd Membros	Vínculo	
Distrito Federal	Não	Nunca existiu	Quando dos editais da SDH/PR o DF não apresentou ou teve projeto contemplado.		Não há	Não há	Não há	Não
Goiás	Sim	Ativo	Falta de recursos humanos e financeiros desmobilização dos parceiros.	Capacitação, produção de material pedagógico, fortalecimento e melhor divulgação das ações do CEEDH-GO.	Paritária	Não informado	Universidade	Não
Mato Grosso	Sim	Desmobilizado	Falta de recursos humanos e financeiros, desmobilização dos parceiros, falta de comprometimento dos membros do Comitê.	Recomposição do Comitê, apoio técnico-financeiro para manutenção da entidade e das ações/atividades a serem desenvolvidas.	Paritária	14	Universidade Estado	Não
Mato Grosso do Sul	Sim	Ativo	Dificuldades de interlocução com o governo local, desmobilização do Comitê, falta de recursos humanos e financeiros, falta de estrutura física para funcionamento, dificuldade de melhor proximidade com o poder público local.	Constituição/ampliação da equipe de apoio, superação das dificuldades organizacionais e financeiras, apoio didático para a formação dos comitês (documento orientador; padronização), criação de um canal direto de comunicação entre os comitês e a SDH/PR, criação de uma rede que comporte universidades e comitês de EDH.	Paritária	15	Universidade	Não

Região Sul								
UF	Recursos de Convênio	Situação Atual	Principais dificuldades	Perspectivas	Composição			Plano EDH
					Representação	Qtd Membros	Vínculo	
Paraná	Não	Ativo	Contingenciamento no orçamento	Ampliação das atividades e do orçamento, estabelecer parcerias.	Paritária	19	Estado	Não
Santa Catarina	Sim	Desmobilizado	Não informado	Não Informado	Não Informado	Não Informado	Universidade	Não
Rio Grande do Sul	Sim	Ativo	Falta de recursos e parcerias, interiorização.	Ampliação e fortalecimento do comitê, superação das dificuldades operacionais.	Paritária	20	Universidade	Não

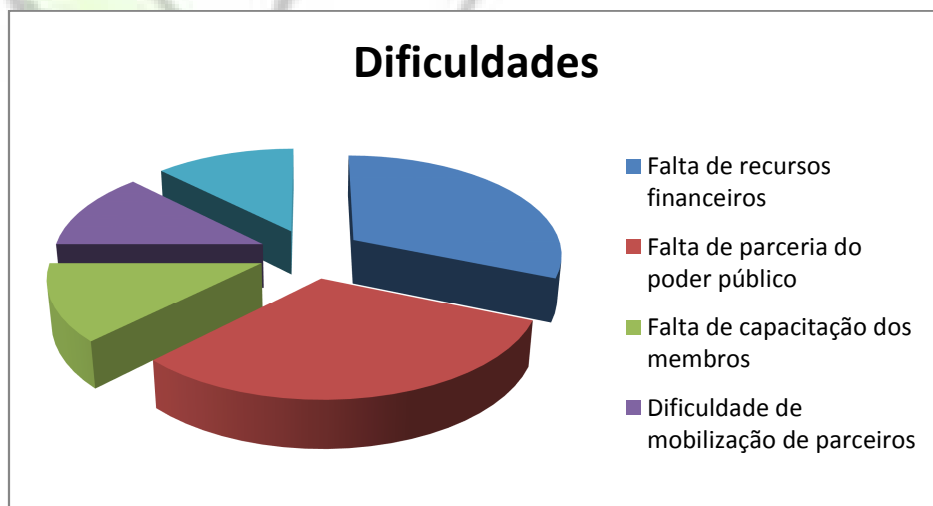
Região Sudeste								
UF	Recursos de Convênio	Situação Atual	Principais dificuldades	Perspectivas	Composição			Plano EDH
					Representação	Qtd Membros	Vínculo	
Espírito Santo	Sim	Desmobilizado	Não informado	Não informado	Não Informado	Não Informado	Universidade	Sim
Minas Gerais	Sim	Ativo	Falta de recursos financeiros, dificuldade de parceria com os governos, desmobilização, interiorização.	Formalização do CMEDH, definir Plano de Ações, Institucionalização das práticas de EDH, Manutenção da rede, garantir autonomia para o CMEDH, financiamento para as ações do CMEDH.	Paritária	15	Universidade	Não
Rio de Janeiro	Sim	Desmobilizado	Não informado	Não informado	Não Informado	Não Informado	Estado	Não
São Paulo	Sim	Desmobilizado	Não informado	Não informado	Não Informado	Não Informado	Universidade	Não

Dificuldades de implantação e funcionamento

Região Nordeste: Dentre as dificuldades enfrentadas para a implantação e funcionamento dos comitês destacam-se: falta de recursos financeiros, falta de parceria/comprometimento do poder público, falta de comprometimento dos membros; falta de capacitação dos membros; dificuldade de mobilização de parceiros; falta de Diretriz para as ações, e podem ser visualizadas no gráfico:

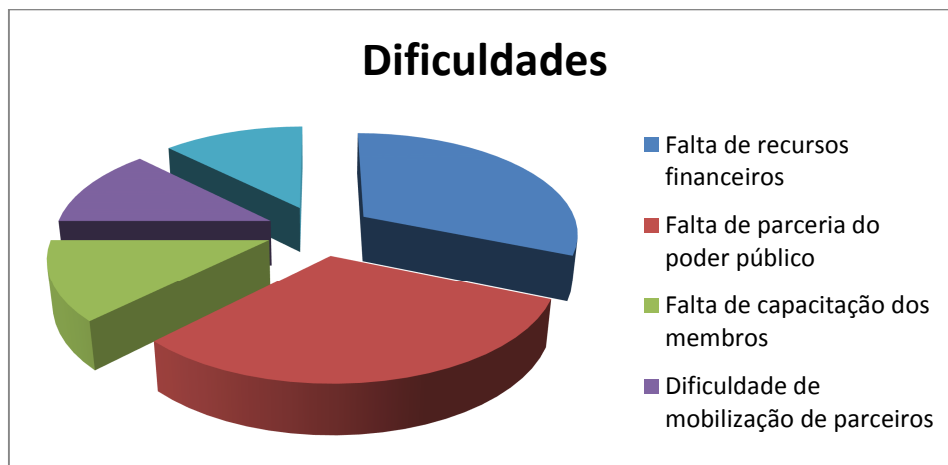


Regiões Norte e Centro-Oeste: Dentre as dificuldades enfrentadas para a implantação e funcionamento dos comitês destacam-se: falta de recursos financeiros, falta de parceria/comprometimento do poder público, falta de comprometimento dos membros; falta de capacitação dos membros; dificuldade de mobilização de parceiros; falta de Diretriz para as ações, e podem ser visualizadas no gráfico:



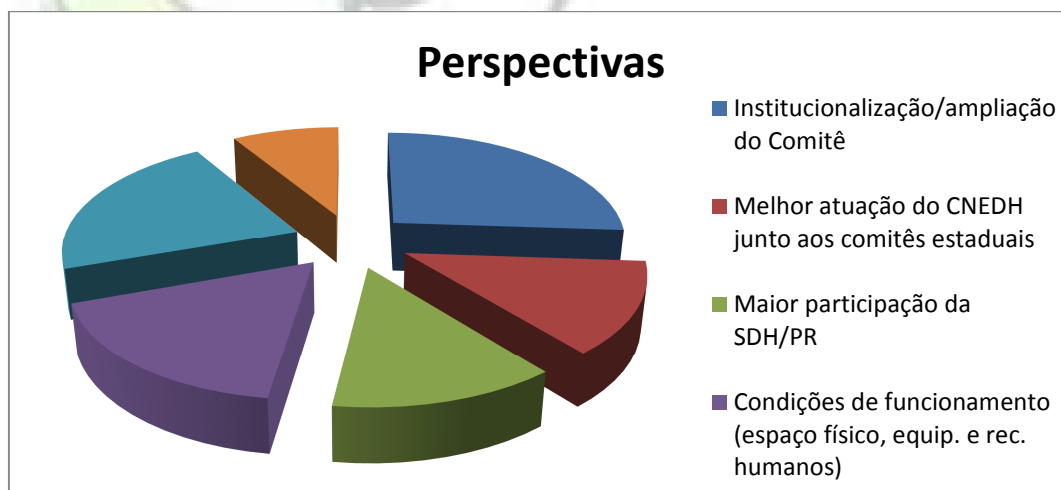
Regiões Sul e Sudeste: Dentre as dificuldades enfrentadas para a implantação e funcionamento dos comitês, seguindo a tendência das demais Regiões, destacam-se:

falta de recursos financeiros, falta de parceria/comprometimento do poder público, falta de comprometimento dos membros; falta de capacitação dos membros; dificuldade de mobilização de parceiros; falta de Diretriz para as ações, e podem ser visualizadas no gráfico:

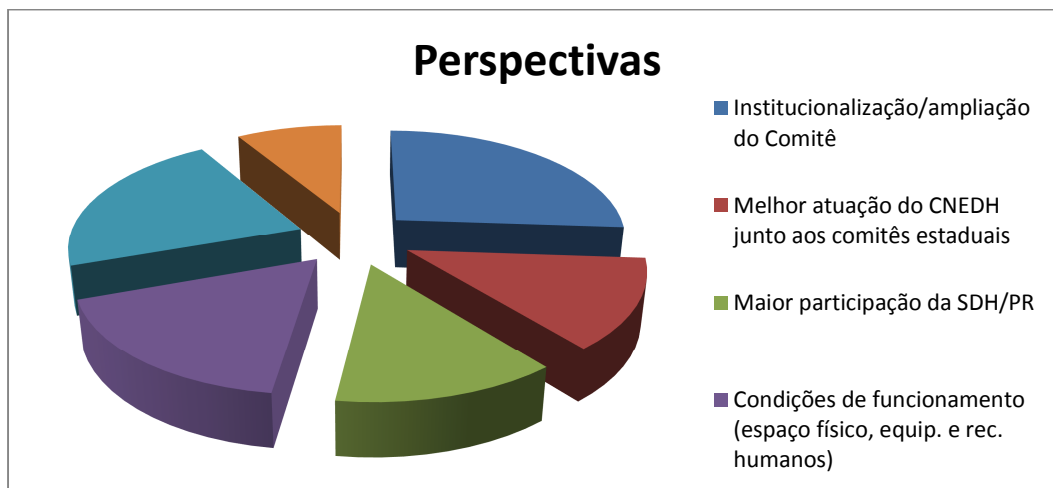


Perspectivas

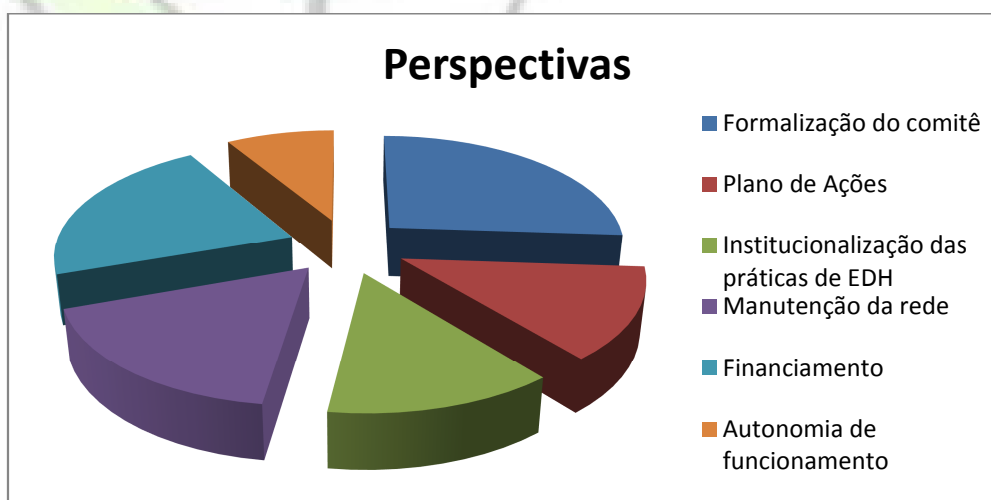
Região Nordeste: Quanto às perspectivas, os comitês de EDH destacam institucionalização do Comitê; melhor atuação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos junto aos comitês estaduais; maior participação da SDH/PR; condições de funcionamento (espaço físico, equipamentos e recursos humanos); consolidação do Comitê como orientador/propositor de políticas de EDH; capacitação de lideranças, e podem ser visualizadas no gráfico:



Regiões Norte e Centro-Oeste: Quanto às perspectivas, com em comparação com os Estados da Região Nordeste, estas são as mesmas nas regiões Norte e Centro-Oeste, com destaque para a institucionalização do Comitê; melhor atuação do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos junto aos comitês estaduais; maior participação da SDH/PR; condições de funcionamento (espaço físico, equipamentos e recursos humanos); consolidação do Comitê como orientador/propositor de políticas de EDH; capacitação de lideranças, e podem ser visualizadas no gráfico:



Regiões Sul e Sudeste: Quanto às perspectivas, com em comparação com os Estados das demais Regiões, estas são as mesmas nas regiões Sul e Sudeste, com destaque para a formalização do comitê; definição de um plano de ações; institucionalização das práticas de EDH; manutenção da rede de EDH; definição de formas de financiamento para as ações do CMEDH e seu funcionamento; e garantir a autonomia de funcionamento do CMEDH; capacitação de lideranças, e podem ser visualizadas no gráfico:



Em toda a Região Nordeste há apenas dois Planos de Educação em Direitos Humanos, sendo um de âmbito estadual e um de âmbito municipal. Em ambos os casos, são resultados de ações de Comitês cuja atuação e funcionamento estão vinculados ao governo local, seja municipal ou estadual. Este vínculo, associado à expertise de articulação e mobilização, próprias da administração pública, possibilita maior avanço nas ações dos comitês. Por outro lado, enquanto os projetos de Educação em Direitos Humanos não se tornam políticas de estado, tendem a sofrer interrupções influenciadas pelas eventuais mudanças nos comandos estatais, algo que é mais difícil ocorrer aos comitês vinculados às universidades, no entanto, estas resumem sua atuação ao âmbito acadêmico, evidenciando uma dificuldade de articulação e estabelecimento de parcerias.

Nas regiões Norte e Centro-Oeste, dos comitês em funcionamento, apenas três estão vinculados à estrutura governamental: Mato Grosso, vinculado à estrutura da Secretaria de Estado da Educação; Amazonas, vinculado à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos; e Pará, vinculado à Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos-SEJUDH.

Nas regiões Sul e Sudeste, dos comitês em funcionamento, apenas um está vinculado à estrutura governamental (Paraná, vinculado à estrutura da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos), e dois às Universidades (Minas Gerais e Rio Grande do Sul).

Tanto nos comitês vinculados às estruturas governamentais, quanto os vinculados às universidades, a participação da sociedade civil, dos movimentos sociais tem se mostrado fator importante para o equilíbrio no planejamento e implementação das ações dos Comitês de Educação em Direitos Humanos. Nas localidades que conseguiram implantar um Plano local de EDH é possível observar a participação massiva dos diversos segmentos da população por meio de suas representações.

Em quaisquer dos casos, é imprescindível o acompanhamento e orientação da SDH/PR para garantir uniformidade no formato dos comitês e no seu campo de ação.

Conseguir equacionar o funcionamento do comitê nos Estados e municípios, contando com a participação efetiva das universidades, governos locais e da sociedade civil é um desafio a ser pensado e superado.