

PNDH E PNEDH: FONTES E ARTICULAÇÕES

*Alexandre Antonio Gili Náder**

Considero indispensável iniciar este tema por uma contextualização da arena espaço-temporal na qual o PNDH e o PNEDH buscam adquirir concretude.¹ Não tenho qualquer pretensão de originalidade; muito pelo contrário, adoto os cânones mais ortodoxos para a abordagem de temas como esse ao qual este texto está vinculado. Isto implica na propositura de novos padrões para a efetivação de práticas e relações sociais, mais qualificados, do ponto de vista de uma sociabilidade mais abrangente, universalizante, mesmo. Trata-se, portanto, de delimitar, com a maior precisão possível, o cenário, em suas possibilidades e seus limites, em seus constituintes favorecedores e dificultadores, no qual o conjunto das ações oriundas das propostas aqui apresentadas deverá buscar efetivar-se, com a intenção de evitar a paralisia e/ou o fracasso, bem como a frustração de expectativas, associada a ambos, decorrentes do desconhecimento do terreno e das sinuosidades do itinerário a ser percorrido.

Estamos falando, **especialmente**, do Brasil, cujo tecido social e territorial, de acordo com a concepção do grande geógrafo Milton Santos, apresenta-se claramente multifacetado, e no qual a maior, imensa, parcela das diferenças, advindas da diversidade consolidada no processo histórico de sua composição, acaba por se traduzir em desigualdade, com resultados, muitas vezes, já secularmente sedimentados e solidificados, de desrespeito a vários direitos, de natureza variada, dos mais elementares aos mais complexos, de parte muito significativa da população. **Do ponto de vista da temporalidade**, estamos situados na contemporaneidade, du-

* Graduado e Mestre em Física, Doutor em História (UFPE). Docente do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba. Atua na área de Políticas Educacionais.

¹ E, como poderá ser visto ao longo do texto, como é intensa, nesse caso, a interpenetração entre espaço e tempo!

ração média, eivada de aspectos conflituosos, contraditórios mesmo, sobre os quais gostaria de me alongar mais detalhadamente, principalmente no que tange àqueles que detêm alguma interface com os direitos humanos (DH), a educação, em geral, e a educação para/em direitos humanos (EDH), mais especificamente.

O **primeiro conflito** que gostaria de abordar, na presente configuração planetária – e, por isso mesmo, na brasileira, também, – é **aquele existente entre conhecimento e informação**. Embora esta última, com o concurso dos recursos informático-eletrônicos de comunicação de massas, esteja amplamente disponibilizada, é preciso destacar dois componentes característicos dessa massificação da informação. O primeiro deles, particularmente presente no Brasil, diz respeito à **insuficiência da abrangência do mencionado acesso à informação**, ainda existente, e é fato público e notório. Fato esse que tem sido objeto – não julgarei aqui o mérito dos mesmos, só gostaria de trazer como referência, a meu ver, necessária para avaliá-los, a **persistente existência de um grande número de analfabetos funcionais em nosso país – de vários programas governamentais de “inclusão digital e informacional”**.

O **segundo**, fortemente articulado ao anterior, **refere-se ao próprio volume, enorme, de informações colocado em disponibilidade, num processo que, simultaneamente, sufoca (“afoga”), pela quantidade, o receptor** e, por isso mesmo, dificulta, em grande monta, a elaboração, por esse mesmo receptor, de uma hierarquia de relevância dessas informações.²

Com base nesses dois componentes acima citados, fica estabelecido, ao meu ver, o conflito, anteriormente referido, entre informação e conhecimento. **Conhecimento é construção visando à intervenção sobre a realidade**, portanto, concomitantemente, motivo e resultado da **atividade de processamento, por intermédio da reflexão, da informação absorvida**. Por tudo que foi dito, não é, certamente, essa a postura induzida pelos moldes em que se dá atualmente o repasse de informações: muito ao contrário, há todo um estímulo no sentido de uma **passividade**. Tal passividade é, também, intensificada adicionalmente pelas incontáveis exigências que a maioria dos integrantes da espécie humana (os seres humanos) devem atender para assegurarem sua simples (?) sobrevivência.

Cumpra, ainda, para concluir a abordagem desse, mais atual do que nunca, **descompasso entre informação e conhecimento**, mencionar o porquê de sua ocorrência. **Em minha percepção, ele tem como principal razão de ser o fato de que, na contemporaneidade, mais do que em qualquer outro tempo histórico, o conhecimento tem evidenciada e fortalecida a sua**

² É evidente que os processos de “afogamento” e de perda de perspectiva hierárquica frente às informações recebidas são objeto de um forte reforço, não por acaso (veja adiante), por parte dos meios de comunicação de massa (mídia) privados. À guisa de exemplo, não é demais lembrar a forma organizativa – quantidade e seqüência das informações – do *Jornal Nacional* da Rede Globo.

dimensão de mercadoria, em detrimento de seu caráter de patrimônio universal do gênero humano.³ É bem verdade que essa dimensão de mercadoria incorporada ao conhecimento surge com o próprio advento do capitalismo como modo de produção, que tem como princípio de funcionamento a apropriação privada de tudo aquilo que seja coletivamente produzido, instituindo, assim, as mercadorias – o conhecimento, entre elas –, a sobre-exploração do trabalho – a mais-valia – e o lucro. Mas isso nunca foi tão explícito e intenso como nos tempos presentes. Ora, assim sendo, o acesso ao conhecimento e ao direito de produzi-lo, para uso próprio, bem como aos desdobramentos deles decorrentes [ao que decorre de tal conhecimento e direito], são restringidos, tornando-se propriedades privadas dos que dispõem de capital para assegurá-los, nos termos pro(im)postos pelo capitalismo.

O outro conflito – talvez, na visão de outros, não seja este o termo mais adequado para designá-lo – que gostaria de ressaltar como elemento relevante para as reflexões subsequentes – é aquele decorrente da caracterização dos nossos tempos como os da “sociedade (ou temporalidade) do espetáculo”, que acaba contrapondo, uma vez mais e de maneira atualizada, essência e aparência. O espetáculo é uma efeméride: tem começo, meio fim, com duração previamente estabelecida; não prescinde de bastidores: aquilo que não se mostra, se esconde; e tem o propósito de potencializar um discurso, principalmente, em suas virtualidades de sedução.⁴ Para a temática que está aqui sendo tratada, a projeção da espetacularização do real é feita, ainda hoje, embora tendo perdido alguma força comparativamente a tempos anteriores recentes, pelo “politicamente correto”. Nele, é como se a violação ou a supressão concretas de direitos pudesse ser solucionada na esfera das palavras, na qual o dito substituiria o (não) feito. Trata-se de arma-

³ Por mais repetitivo que possa parecer, não é demais chamar a atenção para o quanto essa questão é afeita aos(à) DH/EDH: o processo de assegurar a apropriação de um patrimônio universal é um **direito**, também universal; já o processo de possibilitar o acesso a uma mercadoria, é um **negócio**. No caso aqui em tela, o par focalizado é composto por conhecimento (patrimônio x mercadoria) e educação (direito x negócio). A respeito, tendo em mente os distintos contextos (nacional-internacional, em cada caso) de produção de cada um deles, compare a redação do Art. 205 da Constituição Federal de 1988, em vigor, com a do Art. 2º da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96-LDB).

⁴ Sobre a potencialização de um discurso, no caso do espetáculo, entendido como um recorte interessado e interesseiro do real, não custa lembrar Irving Berlin, não há melhor negócio que o espetáculo (*There's no business like show business*). Esse discurso tem algumas características bem demarcadas: a) a criação de uma ilusão de identidade entre protagonista(s) e plateia, que, na verdade, jogam papéis claramente distintos; b) a perspectiva da adoção, pela plateia, de uma ideia e/ou uma ideologia, uma forma de pensar e ver o mundo, na qual estão pré-selecionados os elementos a serem realizados e aqueles a serem sombreados (para o que olhar, o que não ver) – muitas vezes, a ideologia a ser adotada é o próprio discurso; por fim, na direção apontada, c) a busca de efeitos instantâneos, imediatos, usando, para tanto, todos os recursos possíveis, da pirotecnia aos apelos (intensos) à emotividade. Tais características podem ser claramente identificadas, por exemplo, nos “shows” das “megastars” do rock e, até mesmo, na recente cerimônia de abertura dos Jogos Olímpicos (Pequim, 2008).

dilha extremamente perigosa, porque apaziguadora e paralisante, no campo de atuação que visamos intervir. Se, por um lado, as ações não podem prescindir das palavras: falar é ato, ação, afinal, não podemos ter a ilusão de que o avesso seja o contrário, por outro lado, as palavras corretas devem corresponder ações consistentes. Caso contrário, essas palavras serão ocas, vazias.

Uma vez delineado o palco no qual e para o qual serão desenvolvidas nossas reflexões – que buscam fundamentar politicamente ações educacionais no campo dos DH/ da EDH –, cumpre iniciá-las resgatando, num primeiro momento, as condições e o próprio conteúdo do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)⁵.

Lançado em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso (1º mandato), pela Presidência da República e pelo Ministério da Justiça, **o PNDH, em seus propósitos manifestos, vislumbra uma vinculação indissociável entre os DH e a forma política democrática, sendo esta a via por ele utilizada para conferir ao Estado papel absolutamente indispensável na promoção, na efetivação, na valorização, na proteção e na repressão às violações dos DH.** Nessa perspectiva, o Plano tem como fontes não apenas as lutas desenvolvidas e condensadas pelos movimentos sociais e entidades brasileiras atuantes no campo dos DH, mas também um extenso conjunto de preceitos pactuados em organismos internacionais (ONU, principalmente, em suas variadas instâncias, por temática e abrangência) aos quais o Brasil é filiado. Assim, é nessa condição de país/ nação filiado(a) que o Brasil deve referendar tais preceitos⁶ e, também, estabelecer normatização nacional que busque implementar sua efetivação, tanto nacional como internacionalmente. Em conformidade com essas raízes e os pressupostos assumidos, como não poderia deixar de ser, **o PNDH é, sobretudo, um vasto conjunto de propostas de ações governamentais, organizado tematicamente.** Um dos eixos temáticos organizativos intitula-se “Educação e Cidadania. Bases para uma Cultura de Direitos Humanos”, que comporta dois sub-eixos: ‘Produção e Distribuição da Informação e Conhecimento’ e ‘Conscientização e Mobilização pelos Direitos Humanos’, isto é, a educação como **direito-fim** e como **direito-meio**, respectivamente.⁷ O conteúdo do PNDH abrangido nesse eixo antecipa, ainda que implicitamente, a necessidade de

⁵ Não há neste material a intenção de substituir a leitura do PNDH, em suas três versões, com destaque para a mais recente, em vigor. Visa-se, aqui, tão somente, propor um roteiro facilitador da leitura a ser feita e, a partir da visão do PNDH devida por este autor, apresentar um brevíssimo conjunto de reflexões a ser submetido à análise do leitor.

⁶ O conjunto desses preceitos internacionais de estabelecimento/promoção/proteção/valorização dos DH, assim como os relacionados à EDH, e, ainda, os respectivos correspondentes no âmbito nacional serão objeto de apresentação e reflexão, de modo transversal ao longo de todo o curso, em todos os módulos. Veja, particularmente, o texto didático de FEITOSA, deste módulo, e o de ZENAIDE, no módulo 4.

⁷ Essa terminologia, direito-fim e direito-meio, é de uso corrente no campo dos DH e busca caracterizar a educação como direito em si, no primeiro caso, e como fator de promoção dos demais direitos, no segundo.

um planejamento mais específico das ações educacionais voltadas aos DH.

Em 2002, ainda no Governo Fernando Henrique Cardoso (2º mandato), é lançado o PNDH II, simultaneamente substitutivo e complementar do PNDH, dessa vez apenas pelo Ministério da Justiça. Seu caráter é nitidamente mais pragmático do que aquele do primeiro Plano e ele se constitui, quase que exclusivamente, num extenso elenco de propostas de ações governamentais. Sua organização temática é significativamente distinta daquela contida no texto do PNDH: nele, aparece, novamente, a questão da educação como direito-fim, embora separada da vertente cultural, a qual se faz presente associada ao lazer; e a dimensão da educação como direito-meio fica diluída nos âmbitos dos diversos outros direitos específicos, na qualidade de instrumentos/ mecanismos para a sua promoção. No PNDH II, ainda, a abordagem explícita da necessidade de um planejamento próprio das ações educativas em DH não é feita, embora o conjunto proposto induza, quase imponha, esse referido planejamento.

Por fim, a última versão do Programa, PNDH-3, foi promulgada pelo atual Governo Lula da Silva, por intermédio do Decreto 7037, de 21/ 12/ 2009, do qual o Plano é Anexo, tendo sido recentemente modificado, em 12/ 05/ 2010, pelo Decreto 7177. Nessa nova configuração, o PNDH-3 está organizado a partir de seis Eixos Orientadores, a saber: **Interação democrática entre Estado e Sociedade Civil, Desenvolvimento e Direitos Humanos, Universalização de direitos num contexto de desigualdades, Segurança Pública, acesso à Justiça e combate à violência, Educação e Cultura em Direitos Humanos e Direito à Memória e à Verdade. De cada um desses eixos são derivadas Diretrizes⁸ que, por sua vez, são desdobradas em Objetivos Estratégicos.** Para o atingimento desses objetivos, são definidas ações estratégicas, designando os responsáveis pela sua implantação na esfera do Estado. Fica, ainda, estabelecido pelo Decreto 7037 (Art 3º) que **Planos de Ação de Direitos Humanos bianuais definirão metas, prazos e recursos para a implementação do PNDH-3.**

Antes mesmo de sua promulgação, ainda na fase do debate de seu conteúdo, esse Plano foi objeto de polêmica bastante acirrada, na qual se confrontaram, de um lado, apoiando as propostas iniciais do Governo, setores sociais mais progressistas e, do outro, defensores de propostas mais conservadoras. A versão do PNDH-3, de dezembro de 2009, incorpora, quase integralmente, as propostas mais avançadas. No entanto, o poder de pressão dos setores conservadores foi suficientemente forte para obrigar o Governo a editar o Decreto 7177 no qual estão configurados signifi-

⁸ No caso do Eixo V, Educação e Cultura em Direitos Humanos, as diretrizes dele derivadas são: efetivação das diretrizes e dos princípios da política nacional de educação em Direitos Humanos para fortalecer uma cultura de direitos (diretriz 18), fortalecimento dos princípios da democracia e dos Direitos Humanos nos sistemas de educação básica, nas instituições de ensino superior e nas instituições formadoras (19), reconhecimento da educação não-formal como espaço de defesa e promoção dos Direitos Humanos (20), promoção da Educação em Direitos Humanos no serviço público (21) e, por fim, garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura em Direitos Humanos (22).

cativos recuos como, por exemplo, nas questões agrária/ fundiária, religiosa, do aborto e do direito à memória⁹.

No que diz respeito à Educação em Direitos Humanos, **em dezembro de 2006, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva (1º mandato, último ano), é lançado o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), numa parceria entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Justiça (MJ).** Como indica o próprio nome, **ele é voltado para a concretização da vertente educação como direito-meio.** Afinal de contas, para o atendimento da educação como direito-fim, a competência para tal concerne a Plano Nacional de Educação (PNE), que já existe (Lei 10172/01)¹⁰. Assim sendo, o PNEDH trabalha a partir de um recorte de espaços prioritários de atuação, quais sejam: “educação formal” (subdividida, corretamente, ao meu ver, tendo em mente as respectivas peculiaridades, em ‘educação básica’ e ‘educação superior’), “educação não-formal”, “educação dos profissionais do sistema de justiça e segurança” e, por fim, “educação e mídia’.

Antecedendo o detalhamento de cada um dos espaços, que será apresentado logo adiante neste texto¹¹, **é formulado um conjunto de linhas gerais de ação relativos a: desenvolvimento normativo e institucional, produção de informação e conhecimento, realização de parcerias e intercâmbios internacionais, produção e divulgação de materiais, formação e capacitação de profissionais, gestão de programas e projetos e, finalmente, avaliação e monitoramento.** No que tange aos espaços de atuação prioritários, em cada um deles é formulada a concepção norteadora dessa atuação e os princípios dela advindos. Na sequência, é apresentado um conjunto de ações programáticas.

Para a **educação básica**, os alicerces da concepção defendida encontram-se na **multidimensionalidade do processo educativo, que não é apenas cognitivo mas também afetivo e comportamental**; e na **indispensável articulação entre escola e comunidade.**

Para a **educação superior**, na **autonomia universitária**, nos **fins da educação superior (LDB)**, na **indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão** e na **democracia interna das instituições.** Nesse caso, ainda, assim como no anterior, um alicerce adicional é o **caráter público da atividade educativa**, levando a uma

⁹ Nesse último caso, do direito à memória, de forma mais ou menos direta, o recente pronunciamento do STJ sobre a Lei da Anistia teve peso considerável.

¹⁰ Concedo-me, aqui, o direito de me omitir a respeito de minha avaliação da qualidade com que o PNE em vigência, bem como sua implementação, articulada à atual legislação educacional brasileira adicional, vêm desempenhando seu papel. No entanto, apenas à guisa de um breve comentário, uma comparação, em termos internacionais, do percentual do respectivo Produto Interno Bruto (PIB) destinado por cada país ao financiamento da educação pública, parâmetro planetariamente adotado em medidas da qualidade educacional, deixa o Brasil em situação extremamente desconfortável.

¹¹ Vale, aqui, para o PNEDH, o que está comentado, na nota 5, sobre as três versões do PNDH.

valorização das instituições públicas de ensino.

No que se refere à **educação não-formal**, o foco está **na sua relevância como ação promotora da emancipação e autonomia de cada e de todos os integrantes da espécie.**

No que diz respeito **aos profissionais de Justiça e Segurança**, a questão central é a **construção de seu compromisso com os valores democráticos**, e, na perspectiva colocada por esses valores, **sua participação na construção efetiva de sistemas conspícuos de Justiça e Segurança**, submetidos a controle social.

Para, concluir, **em educação e mídia**, as grandes questões encontram-se no **caráter público que deve ter o direito à informação e na necessária atenção que deve ser dada ao poder da mídia como vetor de formação de opinião.**

É com base nesses pontos de apoio específicos que o PNEDH, em cada um dos espaços prioritários de atuação, apresenta os respectivos conjuntos de propostas de ações programáticas.

Isso posto, cabe-nos, por um lado reconhecer, de um modo geral, o acerto das intenções formuladas e, também, sermos zelosos fiscalizadores de sua implementação. Para tanto, **é necessário atuarmos, simultaneamente, como agentes diretos no processo, desempenhando nele o papel específico que nos cabe (professores de instituições escolares, educadores não-formais, militantes de movimentos sociais) e, também, intensamente, como atentos cidadãos na exigência do cumprimento de – nossos e dos outros – direitos.** É preciso lembrar que cidadania requer plenitude: numa sociedade onde há cidadãos e não cidadãos, a cidadania, valor e instituto, não está efetivada.

Nessa perspectiva, um ingrediente fundamental encontra-se em nossa relação com o **Estado. Dele devemos exigir o que lhe compete na implantação do que é manifesto no PNEDH.** Dele devemos cobrar – sem medo das palavras e cobrando-nos, ao mesmo tempo – o que lhe é de dever, para que se possa acreditar, sem ilusões ou devaneios, que a EDH em construção e prática no Brasil é e será, de fato, uma mediação para uma sociedade brasileira fraterna, democrática e igualitária.

A contextualização inicialmente apresentada deixa evidente que existem – e muitos – possíveis armadilhas e percalços no caminho que visamos desbravar/ trilhar: o mascaramento das desigualdades, o uso do saber como meio/forma de poder e dominação, o formalismo falsificador da realidade... Não depende só de nós o nosso êxito, é verdade. Mas depende muito de nós, de nosso empenho, que certamente demandará de nós esforços intensos. **Querer não é poder, mas é preciso querer para poder.** E, tenho convicção, esse querer é movido por razões justas e, por isso mesmo, sólidas!

REFERÊNCIAS:

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.
- _____. **Lei 9394/96** (Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB)
- _____. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)**. 1996.
- _____. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II)**. 2002.
- _____. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3)**. 2009.
- _____. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)**. 2006.
- _____. **Decreto 7037/ 09**. Aprova o PNDH – 3.
- _____. **Decreto 7177/ 10**. Altera o PNDH – 3.