
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State

University

Volume 25 Número 66

26 de junho de 2017

ISSN 1068-2341

Reflexões Sobre Políticas Públicas para a Educação em Direitos Humanos no Ensino Superior Brasileiro

Daniel de Mello Massimino

Pontifícia Universidade Católica do Paraná / Centro Universitário – Católica de Santa
Catarina



Danielle Anne Pamplona

Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Brasil

Citação: Massimino, D. de M. & Pamplona, D. A. (2017). Reflexões sobre políticas públicas para a educação em direitos humanos no ensino superior brasileiro. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(66). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2513>

Resumo: Mais de 50% dos moradores das grandes cidades brasileiras concordam com a frase “bandido bom é bandido morto”, mas ao mesmo tempo reconhecem o caráter universal e a relevância dos direitos humanos. Esse aparente paradoxo somente pode ser desvelado pela educação em direitos humanos (ou EDH), que se consolida como política pública na medida em que fundamenta sua atuação na concretização de princípios constitucionais, assumindo um papel de extrema relevância, não somente pelo fato de permitir com que os cidadãos tenham contato com o conteúdo desses conceitos de DH, mas também por que são objetivos da educação reconhecidos na Constituição, o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, tais objetivos somente sendo alcançados, com uma educação que permita ao cidadão compreender sua própria *humanidade*. Pretende-se explorar esta política pública por meio da abordagem do “ciclo de políticas”, que é utilizado como padrão metodológico de abordagem, com o intuito de responder ao questionamento sobre como se constituiu o ciclo de

políticas públicas para a EDH no ensino superior, e em que medida essas políticas públicas podem contribuir para a instalação de uma nova cultura em *direitos humanos*.

Palavras-chave: Educação; Direitos humanos; Políticas públicas; Educação superior

Reflections on public policies for education in human rights in Brazilian higher education

Abstract: More than 50% of residents of Brazilian largest cities agree with the phrase a "good bandit is a dead bandit," but at the same time recognize the universality and relevance of human rights. This apparent paradox can only be unveiled by human rights education (or EDH), which is consolidated as public policy in that its bases its actions in bringing about constitutional principles, assuming a role of extreme importance, not only because of allowing to citizens to have contact with the contents of these DH concepts, but also because they are objectives of education recognized in the Constitution, the full development of the person, his preparation for the exercise of citizenship and his qualification for work such goals only being achieved with an education to enable individuals to understand their own humanity. It intends to explore this public policy by addressing the "policy cycle", which is used as a methodological standard approach, in order to answer the question on how to set up the cycle of public policies for HRE in higher education, and to what extent public policy can contribute to the installation of a new culture of human rights.

Keywords: Education; Human rights; Public policy; Higher education

Reflexiones sobre políticas públicas para educación en derechos humanos en la educación superior brasileña

Resumen: Más del 50% de los residentes de las grandes ciudades brasileñas acuerdan con la frase "bandido bueno es bandido muerto", pero al mismo tiempo reconocen la universalidad y la relevancia de los derechos humanos. Esa aparente paradoja sólo puede ser revelada por la educación de derechos humanos (o EDH), que se consolida como política pública en que basa sus acciones en el logro de los principios constitucionales, asumiendo un papel de extrema importancia, no sólo por lo que permite los ciudadanos a tener contacto con el contenido de estos conceptos DH, sino también porque son objetivos de la educación reconocidos en la Constitución, el pleno desarrollo de la persona, sólo se está logrando su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo tales objetivos con una educación para que las personas puedan entender su propia humanidad. Se tiene la intención de explorar esta política pública abordando el "ciclo político", que se utiliza como un método estándar metodológico, con el fin de responder a la pregunta sobre cómo configurar el ciclo de las políticas públicas para la EDH en la educación superior, y en qué medida las políticas públicas pueden contribuir a la instalación de una nueva cultura de los derechos humanos.

Palabras-clave: Educación; Derechos humanos; Políticas públicas; La educación superior

Introdução¹

Não se pode negar que o cenário atual da percepção da sociedade acerca dos direitos humanos no Brasil sofre demasiadamente com o descrédito em sua possibilidade de concretização, o que implica na construção de um discurso negativo sobre tais direitos, muitas vezes sintetizado numa frase amplamente utilizada no Brasil: bandido bom é bandido morto!

Recentemente divulgado, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015 indica que nada menos do que 50% (cinquenta por cento) dos residentes nas grandes cidades brasileiras concorda com a frase-símbolo anteriormente indicada (Anuário, 2015).

Entretanto, em pesquisa realizada no ano de 2008 pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a análise dos dados coletados naquela ocasião indicou que o cidadão brasileiro, ao mesmo tempo em que demonstra baixo grau de conhecimento sobre a concepção do conceito de *direitos humanos*, tende a reconhecer seu caráter universal e sua relevância, bem como tende a reivindicá-los, ainda que não os nomeie como tal, e a apoiar as políticas públicas voltadas à sua promoção, sempre que tais políticas forem propostas pelo Estado (Venturi, 2015, p. 16).

Diante desse cenário, que demonstra um desconhecimento da sociedade acerca das premissas básicas que orientam os *direitos humanos*, as políticas públicas voltadas à educação em direitos humanos (doravante EDH) assumem um papel de extrema relevância, não somente pelo fato de permitirem com que os cidadãos tenham contato com o conteúdo desses conceitos, mas também por que são objetivos da educação reconhecidos na Constituição Federal de 1988 o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988), objetivos esses que somente podem ser alcançados com uma educação que permita ao cidadão compreender sua própria *humanidade*. Diante do texto constitucional, fazer com que a população compreenda a extensão do conteúdo dos direitos humanos é, em verdade, uma obrigação do Estado.

A reflexão sobre o papel da educação superior na emergência desse novo *locus* (EDH), dessa nova perspectiva de educação, é fundamental:

Conhecer o lugar social do(a) educador(a) significa, em parte, saber quais são as suas condições de apreender corretamente os problemas sociais que desafiam a consciência e as possibilidades objetivas de uma vida digna e verdadeira dos(as) cidadãos(ãs), no meio dos(as) quais vive e aos quais deve servir. Saber qual é a situação existencial (projeto de vida, aquilo que os gregos identificaram como uma vida boa, justa, racional e feliz) dos que pretende educar e formar (*Bildung-Humboldt*), e quais as condições socioeconômicas que servem como base para tal formação (Mattos, 2013, p. 119).

Nesse sentido, as políticas públicas que objetivam inserir, na educação em geral e especialmente na educação superior, objeto desta análise, um conteúdo transversal sobre a temática dos *direitos humanos*, têm como desafio não somente sua efetiva implantação, mas também romper com o imaginário popular instalado, de forma que possam se constituir para além do discurso, em práticas cotidianas daqueles que estão sendo formados com base em tal perspectiva.

Portanto, o problema de pesquisa que se pretende ver respondido ao final deste trabalho trata do questionamento acerca de como se constituiu o ciclo de políticas públicas para a EDH no ensino superior, e em que medida tais políticas públicas podem contribuir, ou efetivamente

¹ Esta pesquisa teve o apoio do Programa de Bolsas para Doutorado PROSUP/CAPES – Brasil.

contribuem, para a instalação de uma nova cultura em *direitos humanos*, que ressignifique o papel desses direitos no cenário social complexo da atualidade.

Como hipóteses de trabalho pode-se considerar que as políticas públicas de educação, de modo geral e no que tange especificamente à EDH, têm origem em instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Esses instrumentos integram-se à estrutura e conteúdo das políticas públicas nacionais, passando a orientar a produção normativa na área - desde a produção legislativa específica das casas do Congresso Nacional, até a normatização própria do Ministério da Educação, por meio do Conselho Nacional de Educação, acerca dos cursos superiores.

É também hipótese do trabalho a constatação de que apesar de existirem mecanismos para completar a concepção do ciclo de políticas, em especial com relação à avaliação e correção da ação desenvolvida, esses mecanismos ainda não são eficientemente aplicados. Se o ciclo de políticas públicas, como se verá em seguida, comporta uma fase de avaliação das mesmas e, conseqüentemente, abre a possibilidade de que ajustes sejam feitos, faz-se necessária uma articulação entre os mecanismos para a análise das necessidades de modificação ou adequação de tais políticas, o que ainda não se verifica.

Em outro prisma, as políticas para EDH são fundamentais para a construção de uma nova consciência acerca do papel dos indivíduos na sociedade, sendo indispensáveis para a consolidação da educação em uma sociedade complexa.

A metodologia de análise trabalhada nesta pesquisa, no que tange à abordagem, pode ser considerada como a própria teoria do ciclo de políticas (*policy cycle*), articulada por meio de procedimentos hipotético-dedutivos e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. O trabalho divide-se em três etapas, sendo que primeiramente serão apresentados conceitos básicos para a análise. A seção seguinte tratará das três primeiras etapas definidas no *policy cycle* de Frey (2000) (percepção e definição de problemas, *agenda setting* e elaboração de programas e decisão), e a última seção abordará a implementação e avaliação de políticas, bem como também eventual correção de ação, não deixando, porém, de analisar criticamente os atuais mecanismos de avaliação utilizados pelo Estado.

Políticas Públicas, Análise e Ciclo de Políticas: Conceitos Introdutórios

Antes de se adentrar às discussões específicas acerca do papel e da concepção das políticas públicas para a EDH na educação superior, para a concretização de uma nova consciência da sociedade sobre o tema, importante ressaltar a natureza específica desse trabalho, que versa sobre a análise das políticas públicas desenvolvidas nessa área. Para tanto, fundamental que sejam delimitados alguns pontos teóricos sobre o conceito de políticas públicas, bem como sobre o campo da análise de políticas públicas, iniciando-se pela concretização de seu próprio conceito.

O conceito de *política pública* remete à esfera daquilo que é público (*res publica*) e de seus problemas, permitindo observar que o Estado está (ou deveria estar) voltado inteiramente a tais *coisas públicas*. Schmidt identificou a dificuldade em se conceituar a categoria estudada, tendo em vista que recentemente o termo *políticas públicas* tornou-se muito utilizado tanto no campo do debate científico quanto no debate cotidiano sobre a política, o que causa certa polissemia que por vezes não permite com que sejam alcançados contornos definitivos sobre o tema (Schmidt, 2008, p. 2307).

A preocupação com o conceito está presente na obra de Ball, que já no ano de 1993 indicou a necessidade de se distinguir entre política pública enquanto texto e enquanto discurso, afirmando que para se conceituar o processo de formulação de políticas é necessário analisar três contextos distintos, quais sejam o contexto de influência, o contexto da produção do conteúdo da política e o contexto da prática, sendo esses contextos cíclicos (daí a análise cíclica da política) e inter-

relacionados, cada um afetando os demais, muitas vezes se sobrepondo a despeito das atividades variadas em cada estágio (Ball, 1993).

Mais recentemente, em 2015, Ball realizou uma releitura de seu texto de 1993, bem como das obras posteriores que se basearam naquela seminal, reforçando uma perspectiva *foucaultiana* de análise com relação à distinção entre política enquanto texto e enquanto discurso, lançando atenção à ideia de que, por um lado, as políticas são contestadas, mediadas e diferentemente representadas por diferentes atores em diferentes contextos (política como texto), mas por outro lado, ao mesmo tempo são produzidas e formuladas por conhecimentos e premissas tomadas como certas e implícitas sobre o mundo e nós mesmos (a política como discurso) (Ball, 2015).

Mesmo diante desta dificuldade em se distinguir a política enquanto texto e a política enquanto discurso, apresentada por Ball (2015), é possível caracterizar sob um viés epistemológico o termo *políticas públicas*, como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constituiu-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 26).

Também Natal e Pamplona construíram um conceito que se apresenta adequado à realidade deste trabalho, asseverando que as políticas públicas são “[...] ações desenvolvidas pelo ente estatal, voltadas a realização dos direitos fundamentais sociais assegurados constitucionalmente de modo a permitir que tais direitos deixem de ser mera previsão legal e passem a se materializar no meio social” (Natal & Pamplona, 2014, p. 520).

Por outro vértice, no campo jurídico, Bucci tenta conceituar o termo sob o viés do Direito, desconstruindo, de fato, o conceito:

As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico (Bucci, 2006, p. 26).

Essa vinculação do conceito de políticas públicas ao texto constitucional e às prioridades constitucionais amolda-se à precisão no que diz respeito à caracterização da EDH como política pública, uma vez que o texto constitucional, ao elencar a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado, bem como ao determinar como objetivos da educação o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania, explicita um programa de Estado, que deve ser eficazmente operacionalizado pelo administrador público.

Para além do conceito de *políticas públicas*, no entanto, é fundamental apresentar algumas teorias sobre a análise de tais políticas, que é o intento que se pretende neste trabalho, desde já pontuando que o foco analítico principal fundamenta-se na concepção de ciclo de políticas proposta por Ball (1993), explanada por Mainardes em seu artigo *Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais* (2006). Nesse sentido, é possível afirmar que a abordagem da pesquisa está centrada na produção do conteúdo normativo da respectiva política para EDH, o que não exclui outras abordagens possíveis, baseadas na mesma teoria ou em outras que versem sobre a construção de políticas públicas.

Retomando-se a questão da análise, possível utilizar-se da proposição de Frey, que indica serem três as abordagens possíveis disponíveis no campo da ciência política, para lidar com os problemas de investigação levantados. A primeira abordagem (clássica), volta-se à análise dos sistemas políticos como se apresentam, sobre a ordem política certa ou verdadeira e como seria um

bom governo ou um bom Estado para garantir a felicidade dos cidadãos. A segunda abordagem trata da análise das forças políticas que orientam os processos decisórios. E haveria um terceiro viés de análise, que trataria dos resultados que um determinado sistema político produz, com interesse, então, na avaliação das contribuições que as estratégias escolhidas podem trazer para a solução de problemas específicos (Frey, 2000, p. 213).

A essa terceira forma de abordagem, dá-se o nome de *policy analysis*, que seria a análise das inter-relações entre as instituições políticas, os processos políticos e os conteúdos de política. Entretanto, não se olvidam as críticas que tal abordagem de análise recebe, em especial aquelas que dizem se tratar de uma análise sobre microssistemas, microabordagens contextualizadas, ou situações específicas, que tenderiam a não se permitir o conhecimento dos macrossistemas e macroprocessos (Frey, 2000).

Também, no mesmo sentido, esse modelo de abordagem no Brasil tenderia a horizontalizar a análise por meio de estudos de caso, não permitindo uma verticalização e um aprofundamento teórico, aprofundamento esse dificultado justamente pela dispersão do conhecimento sobre o tema em diferentes subáreas. Entretanto, contrapondo-se a estas críticas, Frey destaca que o foco da análise de políticas públicas seria a empiria e a prática política, o que explicaria essa falta de teorização (Frey, 2000).

Por outro lado, Trevisan e Van Bellen reconhecem que este é um dos primeiros problemas a serem enfrentados pela área (falta de teorização), mas que está se avançando nesse sentido com a criação de fóruns específicos para a discussão sobre políticas públicas em espaços acadêmicos, bem como pela facilitação de acesso a periódicos nacionais e internacionais que versam sobre a temática, pelo advento da *internet* (Trevisan & Van Bellen, 2008, p. 533).

A análise de políticas públicas modifica o foco de análise da ciência política, transferindo-o para a ação do Estado, sem perder de vista os questionamentos tradicionais da ciência política. Frey, acerca da conceituação de categorias dentro da análise de políticas públicas, identifica três dimensões conceituais, a saber: *polity*, *politics* e *policy*:

- a dimensão institucional 'polity' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual 'politics' tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (Frey, 2000, p. 216).

Cumprе ressaltar, no entanto, que a distinção entre as categorias não pode desconsiderar que estão, todas, inexoravelmente imbricadas na realidade política, estando entrelaçadas e se influenciando mutuamente. Mesmo a dimensão institucional (*polity*), que em tese se manteria estável por um período mais longo de tempo, não pode ser tomada como uma variável isolada neste contexto de análise.

Diante dessa constatação (interconexões entre as dimensões da política), Frey destaca que os estudos baseados em métodos quantitativos para análise de políticas públicas por vezes não dão conta de explicar a dinâmica das relações existentes no interior dos processos político-administrativos, em especial pela quantidade por vezes reduzida de variáveis analisadas. A alteração da visão quantitativa de análise, nesse ponto, para uma pesquisa comparativa analítica permite um novo direcionamento processual que torna mais importante os arranjos institucionais, atitudes e objetivos dos atores políticos e os instrumentos de ação e estratégias políticas (Frey, 2000, p. 220-221).

Corroborando com esse posicionamento a visão de Trevisan e Van Bellen, no sentido de que é necessário superar, especialmente no Brasil, a pouca preocupação que se tem com as questões políticas no âmbito da análise de políticas públicas, bem como se deve compreender que a direção a se seguir é a da construção de novas tipologias analíticas, identificando-se, também, as variáveis que causam impacto nos resultados de análise, para além da dicotomia “sucesso x fracasso” das políticas públicas (Trevisan & Van Bellen, 2008, p. 534).

Avançando na discussão, Frey indica novas categorias com base na ideia de que a análise de políticas públicas deve se voltar à investigação da vida interna dos processos político-administrativos. São elas: *policy networks*, *policy arena* e *policy cycle*. Percebe-se que todas as categorias são relativas ao conceito-base de *policy* (Frey, 2000, p. 221).

Assim, *policy networks* seriam as ‘redes’ de interações entre diferentes instituições e grupos, tanto no plano político quanto social, que interferem tanto na gênese de uma *policy* quanto na sua implementação. Tais estruturas são horizontais, espalhando-se dentro de determinada área de influência (políticas específicas), caracterizando-se por uma densidade comunicativa e um controle mútuo significativos.

Por sua vez, as *policy arenas* referem-se aos processos de conflito e consenso dentro das diversas áreas de política, que podem ser distinguidas pelo caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo. As reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas teriam um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação, tornando-se decisivos para o processo político (Frey, 2000, p. 223).

Tanto a abordagem do *policy networks* quanto do *policy arenas*, no entanto, são de certo modo objetadas pelas vertentes como o neo-institucionalismo e a análise de estilos políticos, pois não levariam em consideração que as pessoas afetadas ou partícipes do processo nem sempre teriam claras suas posições, seus interesses, suas perdas e ganhos, com a aplicação da respectiva política, afirmando-se que outros fatores devem ser levados em consideração pela análise de políticas públicas.

Ainda, a concepção do *policy cycle* é subdividir o agir público para melhor analisá-lo. Tradicionalmente, dentro dos vários modelos dessa proposta analítica, podem ser identificadas as fases de formulação, implementação e do controle das políticas públicas ou, consoante Souza, definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (Souza, 2006, p. 29).

Frey, no entanto, sugere uma subdivisão, a seu ver, mais sofisticada, composta de percepção e definição de problemas, *agenda setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, avaliação de políticas e eventual correção de ação (Frey, 2000, p. 226).

Mesmo que o modelo de *policy cycle* seja um importante instrumento de análise, na prática, os atores políticos não seguem necessariamente os passos propostos, especialmente quando se trata de problemas políticos de abordagem complexa, baseados em processos interativos. Entretanto, esse modelo de análise fornece um quadro processual de referência, que pela comparação com os processos reais permite identificar possíveis causas dos déficits do processo de resolução do problema (Frey, 2000, p. 229).

Neste trabalho, será utilizada a metodologia de análise do *policy cycle* para compreender a formulação das políticas públicas relacionadas à educação em direitos humanos, com foco na educação superior brasileira. Assim, a próxima seção tratará das três primeiras etapas definidas no *policy cycle* de Frey (percepção e definição de problemas, *agenda setting* e elaboração de programas e decisão), e a seção posterior abordará a implementação e avaliação de políticas, bem como também da eventual correção de ação lastreada nos instrumentos de avaliação.

Institucionalização das Políticas Públicas para a Educação em Direitos Humanos (EDH) nos Planos Internacional e Local

Pode-se considerar que, atualmente, a EDH no Brasil alcançou *status* de política pública, em especial considerando-se a visão de Souza (2006, *passim*) acerca da colocação do “governo em ação”. No entanto, é fundamental que se analise como tal proposta se consolidou como política pública, para que possa, a mesma, ser melhor compreendida.

Antes mesmo de se tratar acerca do conceito de EDH, é necessário ponderar que neste trabalho não se pretende discutir sobre a fundamentação filosófica dos direitos humanos, em especial sobre a divergência de visões acerca do universalismo ou do relativismo dos direitos humanos, estudo que pode ser feito pela leitura da aprofundada análise de Kersting (2003) sobre o tema. Por este motivo, ideal conceituar de plano esta categoria para fins de estabelecimento de um acordo semântico válido à pesquisa. Para isso, necessário, em um primeiro momento, buscar no direito internacional conteúdo que informe a elaboração de políticas públicas em nosso ordenamento.

Os Documentos Internacionais

Como este trabalho trata de políticas públicas, entende-se pertinente trazer à baila a concepção que orienta tais políticas públicas no Brasil, que está estampada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), quando afirma, logo em seu primeiro artigo, que “[T]odos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (ONU, 1948). A preocupação com esta categoria de direitos ganhou força com o final da 2ª Grande Guerra, tomando contornos justamente com a DUDH, no ano de 1948. A Declaração não é vinculante para os Estados, mas foi o primeiro passo para a construção de um sólido edifício que hoje contempla vários pactos internacionais em diferentes temas. Esta declaração de direitos também tratou da educação em direitos humanos, em seu art. 26, “2”, que assim preleciona:

A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das actividades das Nações Unidas para a manutenção da paz (ONU, 1948).

Ressalte-se que a visão de educação apresentada pela DUDH amplia a concepção de que a educação serviria apenas para a capacitação para o trabalho, direcionando-a para além dessa perspectiva funcionalista, no sentido do pleno desenvolvimento da pessoa, como o próprio art. 205 da Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1988) propugna.

Conceitualmente, EDH pode ser compreendida como um processo que inclui o asseguramento de que todos os componentes e os processos de aprendizagem, incluindo-se currículos, materiais, métodos e formação sejam propícios à aprendizagem dos direitos humanos (dimensão da educação em direitos humanos **pela** educação), bem como a garantia do respeito aos direitos humanos de todos os atores, bem como a prática dos direitos, no âmbito do sistema de ensino superior (dimensão da educação em direitos humanos **na** educação) (Silva, 2013, p. 17-18).

Para além do marco histórico determinado pela DUDH, é possível identificar uma crescente preocupação, por parte da ONU e de seus organismos, para a constituição de outros marcos normativos que levem aos Estados-parte a incluírem em suas políticas públicas a concepção de EDH. Isso pode ser visto até mesmo pela determinação da Resolução 217 D (III) da Assembleia

Geral da ONU, que em 10 de dezembro de 1948 tratava acerca da publicidade que deveria ser conferida à DUDH (ONU, 2015).

Várias outras resoluções do sistema onusiano trataram de temas afetos à EDH, como a Resolução 314 (XI), de 24 de julho de 1950, do Conselho Econômico e Social da ONU, que indicou a UNESCO como fomentadora e facilitadora do ensino de DH, ou ainda a Convenção de Paris contra a Discriminação no campo do Ensino (1960), bem como a Resolução 2.445 (XIII), de 1968, da Assembleia Geral da ONU, que solicitou aos Estados que tomassem medidas para introduzir ou estimular, pelo sistema educativo, a formação de professores e o estudo da ONU e de organismos especializados como a UNESCO, assim como os princípios da DUDH (ONU, 2015).

No entanto, foi com o advento da “Recomendação sobre a educação para a compreensão, a cooperação e a paz internacional e a educação relativa aos direitos humanos e às liberdades fundamentais”, de 1974, que se solidificou a concepção para a edificação de um sistema de EDH em âmbito mundial (ou, ao menos, nos Estados-membros da ONU), uma vez que essa Recomendação definiu que os componentes e objetivos dos programas de educação deveriam ter: a) a educação para a compreensão e a paz internacional; b) a educação para o desarmamento; c) a educação sobre os direitos humanos e as liberdades fundamentais; d) a educação para a democracia e a tolerância; e) a educação intercultural e multicultural; e f) o ensino relativo aos problemas da humanidade (Brasil, 2013, p. 23; UNESCO, 1974).

Em 1993, por advento da Conferência Mundial de Direitos Humanos ocorrida em Viena, na Áustria, a denominada Declaração de Viena reafirmou aos Estados todas as estipulações anteriores acerca da EDH, em especial recomendando, em seus artigos 78 a 82, que a Educação em Direitos Humanos seja essencial nos programas de formação e informação no sentido de promover ações estáveis e harmoniosas na sociedade. Esse documento enfatiza a inclusão de temas pertinentes ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais tais como a paz, a democracia, o desenvolvimento e a justiça social (Brasil, 2013, p. 28; ONU, 1993).

Também recomenda que sejam incluídas matérias relativas aos direitos humanos, ao direito humanitário, à democracia e ao Estado de Direito nos currículos, planos e programas do sistema de ensino formal e não formal, bem como a estipulação de uma Década para a Educação em Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral em 1994, pela Resolução 49/184, A/RES/49/184. (ONU, 1993, 2015).

A Década para a Educação em Direitos Humanos teve seu início em 1995, quando os Estados se comprometeram em apresentar contribuições para um Plano de Ação proposto pelo Secretário-Geral e buscar instrumentos para sua execução. A ideia era obter o comprometimento dos Estados com a questão da educação em direitos humanos que restou definida como os esforços de treinamento, disseminação e informação com o objetivo de construir uma cultura universal de direitos humanos por meio do compartilhamento de conhecimentos e capacidades e moldando as atitudes, tudo isso dirigido a fomentar o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, o desenvolvimento integral da pessoa humana e da consciência de sua dignidade, a promoção à tolerância, igualdade de gênero, e à capacitação das pessoas para efetivamente participar de uma sociedade livre.

O documento ainda prevê que a efetividade dos esforços para educar sobre direitos humanos só pode ser alcançada se essa educação for construída de modo a se tornar relevante na vida cotidiana dos estudantes, e se for ministrada em linguagem acessível que os encoraje a participar do diálogo que encontre meios para transformar os direitos humanos. O documento, portanto, reconhece que a melhor educação em direitos humanos é aquela que se aproxima da realidade dos estudantes, e encoraja o descobrimento de metodologias que também reconheçam isso e auxiliem as pessoas a enxergarem para além da ideia abstrata do que sejam os direitos humanos, para que compreendam como eles se aplicam em suas realidades (RAO, 2004, *passim*).

Todos esses planos estão previstos em documentos internacionais. É evidente que sem a atuação doméstica, nada disso poderá ser implementado. Por isso é que o próprio documento já esclarece o relevante papel dos governos, estabelecendo que devem atuar ativamente para a implementação do programa. E essa implementação depende de planos de ação para educação em direitos humanos desenvolvidos no âmbito doméstico. Este plano foi renovado ao final dos dez anos, para nova vigência de mesmo prazo. Na essência, trata-se da mesma preocupação em obter o comprometimento dos Estados com a educação de direitos humanos. Sempre estabelecendo que o currículo de direitos humanos deveria aparecer nos sistemas formais de educação e em campanhas e treinamentos.

Em 2011, a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração sobre Educação e Formação em Direitos Humanos (ONU, 2011) ratificando a responsabilidade dos Estados em promover e assegurar a educação sobre direitos humanos não somente nos sistemas formais de ensino, mas também para estendê-los para funcionários públicos, policiais e militares.

Importante ressaltar que o modelo de construção de políticas educacionais globais, como poderia ser enquadrada a discussão acerca da consolidação da EDH por meio das discussões realizadas no sistema onusiano, recebe críticas relevantes por parte de diversos autores, críticas sintetizadas na coletânea de Steiner-Khamsi e Waldow, que apresenta uma relevante questão: a circulação global das reformas educacionais é boa ou ruim? (2012, p. 3). Porém, na coletânea referida, pretendeu-se avançar para além desta questão, descrevendo, analisando e compreendendo o empréstimo dessas políticas na era da globalização.

A questão da análise da transferência (ou empréstimo) de políticas públicas educacionais implica uma reflexão sobre o papel do neoliberalismo na projeção das “boas práticas” e dos *standards* educacionais, e na sua apropriação pelos governos locais. Steiner-Khamsi apresenta esta discussão como um novo campo de reflexão e interesse, resultado de um debate sobre como a governança global afeta os sistemas educacionais nacionais, suas crenças e práticas, sendo impulsionado pela controvérsia sobre se a convergência dos sistemas internacionais de ensino pode ser interpretada como um resultado direto das lições desenhadas pelos países numa perspectiva conjunta, ou se oriundas de modos mais coercitivos de transferência de políticas (Steiner-Khamsi & Waldow, 2012, p. 6).

Tal questionamento se amolda à perspectiva de Ball (2015) sobre a construção discursiva das políticas públicas, vez que não se pode descuidar do fato de que o discurso dos *direitos humanos* assumiu um papel central na organização político-jurídica em diversos países, especialmente após a 2ª Grande Guerra e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o que pode ser alinhado à perspectiva discursiva de constituição das premissas tidas como válidas na produção de políticas públicas, nesse caso, a própria premissa dos *direitos humanos*.

Não obstante, ainda que a discussão sobre a apropriação das políticas públicas globais e produção discursiva de políticas públicas seja um campo relevante de estudo, especialmente no que é concernente à EDH, vez que se identifica claramente a construção global dessa política, por meio dos diversos documentos produzidos no âmbito do sistema onusiano, a finalidade descritiva pretendida neste artigo, qual seja a da análise da produção textual de políticas públicas, baseada na distinção de Ball (1993), ao mesmo tempo em que não se aprofunda nessa perspectiva analítica específica, por não ser parte de seu objetivo, indica uma possibilidade real de estudo por parte dos pesquisadores da área, especialmente no que concerne à análise comparativa da incorporação da EDH no Brasil e em outros países-partes desse sistema.

O Desenvolvimento do Tema no Âmbito Doméstico

No âmbito nacional, por certo que o Brasil não poderia, como Estado-membro da ONU e partícipe de todas as discussões relacionadas à EDH, quedar-se inerte às transformações que esta

nova visão educacional implicou nas concepções de políticas públicas para a área. A institucionalização dos *direitos humanos* no Brasil, nos moldes do que fora preconizado na DUDH, somente foi alcançada por meio da Constituição Federal de 1988.

Nesse primeiro momento é possível identificar que o conceito de DH passou a compor o aparato jurídico-normativo do Estado, em especial por sua consolidação no art. 4º, II da CF/88. No entanto, para além dos denominados *direitos e garantias fundamentais*, num aspecto mais amplo, verifica-se que a educação (objeto de análise) passa a ter como objetivos constitucionalizados o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania, ao lado da qualificação para o trabalho (art. 205).

A constitucionalização desses objetivos constitui-se numa decisão política que modifica o patamar da educação, pois mesmo que na Constituição de 1967 houvesse menção, no art. 168, aos ideais de liberdade e de solidariedade humana, o conjunto normativo e a situação político-institucional à época não permitiriam com que esses ideais fossem concretizados.

Na década de 90 do século passado, por consequência da constitucionalização dos DH, bem como pelos movimentos internacionais sobre o tema, como a já mencionada Conferência de Viena, o Estado brasileiro voltou seu olhar à consolidação de um conjunto normativo que pudesse institucionalizar políticas públicas pertinentes aos DH, bem como também pertinentes à EDH.

Assim, no ano de 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso, é realizado o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I, que foi consolidado pelo Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996, após uma série de seis seminários regionais, tendo como foco principal os direitos civis e políticos dos cidadãos. Tal programa abordou “os entraves à cidadania plena, que levam à violação sistemática dos direitos, visando a proteger o direito à vida e à integridade física, o direito à liberdade, o direito à igualdade perante a lei” (Brasil, 1996a). Também tratou do fortalecimento da atuação das organizações da sociedade civil no sentido da criação e consolidação de uma cultura de direitos humanos, que por certo ainda restava (como percebe-se, resta) incipiente no Brasil.

Os eixos desse PNDH resumiam-se a: 1) Políticas Públicas para Proteção e Promoção dos Direitos Humanos (incluindo a proteção do direito à vida, liberdade e igualdade perante a lei); 2) Educação e Cidadania: Bases para uma Cultura dos Direitos Humanos; 3) Ações Internacionais para Promoção dos Direitos Humanos; e 4) Implementação e Monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos.

Esse primeiro PNDH já tratava da “Educação e Cidadania. Bases para uma cultura de Direitos Humanos”, fazendo eco às discussões internacionais sobre a matéria. Dentre as metas propostas, de curto prazo, se destaca

[...] criar e fortalecer programas de educação para o respeito aos direitos humanos nas escolas de primeiro, segundo e terceiro grau, através do sistema de ‘temas transversais’ nas disciplinas curriculares, atualmente adotado pelo Ministério da Educação e do Desporto, e através da criação de uma disciplina sobre direitos humanos (Brasil, 1996a).

Portanto, percebe-se que desde 1996 já se discutia a inserção da EDH como tema transversal no ensino superior, e também como disciplina específica. Seis anos após esse primeiro programa, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso à frente da Presidência do Brasil, foi elaborado um novo documento, denominado PNDH2, objeto do Decreto n.º 4.220, de 13 de maio de 2002.

Este novo programa foi além daquilo que anteriormente fora estipulado, em especial por descrever um plano de ação mais claro, com metas e responsabilidades definidas, identificação de fontes orçamentárias e unidades gestoras. Também, incorporou alguns temas destinados à conscientização da sociedade brasileira com o fito de consolidar uma cultura de respeito aos direitos

humanos, tais como cultura, lazer, saúde, educação, previdência social, trabalho, moradia, alimentação, um meio ambiente saudável (Brasil, 2013, *passim*).

No âmbito da EDH, pode-se afirmar que o PNDH2 ampliou significativamente as ações previstas, uma vez que no programa anterior, para o eixo “Educação e Cidadania” estavam previstas nove metas de curto prazo, três metas de médio prazo e uma meta de longo prazo, totalizando 13 metas específicas para o eixo, enquanto que no PNDH 2 foram elencadas 19 metas para o eixo “Educação, conscientização e mobilização”.

No âmbito da educação superior, as metas foram distinguidas daquelas pertinentes à educação básica, tomando-se como exemplo:

483. Promover a articulação dos cursos regulares e dos cursos de extensão das universidades públicas e privadas, faculdades e outras instituições de ensino superior, em torno da promoção e proteção dos direitos humanos.
484. Ampliar o número de cursos superiores de direitos humanos e de temas conexos (Brasil, 2002).

No ano de 2009, já no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, foi elaborado um novo programa (PNDH3) (Brasil, 2002), que a exemplo dos anteriores também voltou parte de sua atenção para a questão da EDH. Aprovado pelo Decreto n.º 7.037, de 21 de dezembro de 2009, adotou uma concepção de “eixos orientadores” para a sistematização do programa, sendo que um desses eixos trata especificamente da “Educação e Cultura em Direitos Humanos”:

V - Eixo Orientador V: Educação e Cultura em Direitos Humanos:

- a) Diretriz 18: Efetivação das diretrizes e dos princípios da política nacional de educação em Direitos Humanos para fortalecer uma cultura de direitos;
- b) Diretriz 19: Fortalecimento dos princípios da democracia e dos Direitos Humanos nos sistemas de educação básica, nas instituições de ensino superior e nas instituições formadoras;
- c) Diretriz 20: Reconhecimento da educação não formal como espaço de defesa e promoção dos Direitos Humanos;
- d) Diretriz 21: Promoção da Educação em Direitos Humanos no serviço público; e
- e) Diretriz 22: Garantia do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para consolidação de uma cultura em Direitos Humanos (Brasil, 2009).

Mais extenso e com organização distinta dos anteriores (Adorno, 2010), o atual PNDH3 traz consigo conceitos mais claros acerca do que corresponde a EDH, e articula-se especialmente com outro relevante instrumento de institucionalização dessa política, qual seja, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH).

Para o PNDH3, considera-se EDH como sendo

[...] canal estratégico capaz de produzir uma sociedade igualitária, extrapola o direito à educação permanente e de qualidade. Trata-se de mecanismo que articula, entre outros elementos: a) a apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre Direitos Humanos e a sua relação com os contextos internacional, regional, nacional e local; b) a afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos Direitos Humanos em todos os espaços da sociedade; c) a formação de consciência cidadã capaz de se fazer presente nos níveis cognitivo, social, ético e político; d) o desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados; e) o fortalecimento de políticas que gerem ações e instrumentos em favor da

promoção, da proteção e da defesa dos Direitos Humanos, bem como da reparação das violações (Brasil, 2009).

Esse conceito articula-se com uma visão complexa da sociedade (Morin, 2000, *passim*; Capra & Luigi, 2014, *passim*), que não mais se permite ser considerada como independente ou desconexa. A compreensão do alcance tanto dos *direitos humanos* quanto da própria *educação para os direitos humanos* somente ocorrerá no sujeito que se compreenda como parte dessa grande teia da vida (Capra, 2006, *passim*), vez que tais categorias trabalham com a perspectiva da emergência de uma sociedade complexa, estruturada numa gama de inter-relações que não podem ser compreendidas senão com foco nessas mesmas relações.

Retomando a questão do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, que foi desenvolvido logo após o PNDH2, mas já no mandato de Lula da Silva, verifica-se que a compreensão de EDH entabulada em tal plano foi o “fio condutor” daquela que o atual PNDH3 replica. Para o PNEDH, educação em direitos humanos é “um processo sistemático e multidimensional que orienta a formação do sujeito de direitos” (Brasil, 2007), sendo que os eixos desse processo são exatamente iguais, tanto no PNEDH quanto no PNDH3.

Realizada esta abordagem sobre a evolução das concepções de EDH no plano internacional e local, o que permitiu identificá-la como uma política pública que se desenvolveu, lastreada nas orientações provenientes dos documentos internacionais que versam sobre o tema, especialmente por meio dos Programas Nacionais de Direitos Humanos e pelo Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, cumpre identificar de que maneira tais programas foram elaborados e implementados no âmbito da educação superior, em especial, no âmbito da educação superior jurídica, e como são avaliados.

Elaboração, Implementação e Avaliação das Políticas de EDH nos Cursos Superiores: Os Atores Institucionais e Seus Papéis

Uma vez que os PNDH's e o PNEDH consolidaram a agenda das políticas públicas para a EDH no Brasil, chegou-se ao momento de implementação de tal agenda pelos atores institucionais competentes para tanto. No plano da educação superior, três atores institucionais ganham relevo para a análise, quais sejam o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Ministério da Educação (MEC), no plano da regulação e implementação das políticas definidas na *agenda setting*, e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”, mais conhecido no Brasil como INEP, órgão encarregado da avaliação de cursos superiores.

Quando se trata da fase de elaboração de programas e de decisão, dentro da concepção de *policy cycle*, o que se busca é a escolha mais apropriada entre as alternativas de ação possíveis, para a implementação da política definida nas fases anteriores (Frey, 2000). Por este motivo, relevante a análise dos atores que trataram da elaboração das políticas para EDH no âmbito da educação superior, a iniciar pelo CNE, órgão-chave neste processo.

O CNE originariamente denominava-se Conselho Federal de Educação, e foi previsto pela Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixava as diretrizes e bases da educação nacional. De fato, até o presente, o lastro normativo do CNE é a mesma lei, alterada, entretanto, pela Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995. A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) apenas faz referência ao CNE como órgão componente da estrutura organizacional da educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente (art. 9º, §1º) (Brasil, 1996b).

Enquanto ator institucional, compete ao CNE, balizado pela legislação que o suporta, normatizar, deliberar e assessorar o Ministro da Educação nos assuntos pertinentes, assegurando a

participação social no desenvolvimento da educação nacional (art. 7º, L. 4.024/61) (Brasil, 1961). Com base nestas atribuições, elaborou-se, no ano de 2012, o Parecer n.º 8/2012/CP, que versa sobre as Diretrizes Nacionais para a EDH.

O parecer em questão, portanto, materializa as previsões existentes nos programas nacionais e nas discussões internacionais sobre a matéria, constituindo-se, pela concepção do ciclo de políticas, na elaboração e na decisão sobre qual a forma apropriada de ação no âmbito dessa política. Importante ressaltar que tal parecer foi construído de forma coletiva, entre diversos outros atores institucionais, como ressaltado em sua introdução:

Este parecer foi construído no âmbito dos trabalhos de uma comissão interinstitucional, coordenada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) que trata do assunto em uma de suas comissões bicamerais. Participaram da comissão interinstitucional a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDHPR), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), Secretaria de Educação Superior (SESU), Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), Secretaria de Educação Básica (SEB) e o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH) (CNE, 2012a).

O aludido parecer, submetido e homologado pelo Ministro da Educação, redundou na elaboração da Resolução n.º 1, de 30 de maio de 2012, que *Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos*. A função regulatória do CNE, portanto, se completa, ao mesmo tempo em que, no âmbito da política pública, se estabelece um conteúdo normativo a ser seguido, permitindo-se sua implementação efetiva por todos os que estão submetidos à respectiva norma.

No art. 2º da aludida Resolução resta clara a submissão dos sistemas de ensino ao preconizado, no que tange à efetivação da EDH, uma vez que “§ 2º Aos sistemas de ensino e suas instituições cabe a efetivação da Educação em Direitos Humanos, implicando a adoção sistemática dessas diretrizes por todos(as) os(as) envolvidos(as) nos processos educacionais” (CNE, 2012b). Percebe-se o claro avanço com relação às etapas anteriores do ciclo, estabelecendo-se definitivamente a obrigatoriedade do cumprimento das diretrizes definidas. Tem-se a *decisão* sobre o conteúdo material e procedimental da política, que permite sua implementação pelos agentes responsáveis.

No que é pertinente à educação superior, foco desta análise, tem-se que a Resolução estabelece, em seu art. 6º, a inserção das diretrizes para a EDH nos diversos documentos pedagógicos das Instituições de Ensino Superior:

Art. 6º A Educação em Direitos Humanos, de modo transversal, deverá ser considerada na construção dos Projetos Político-Pedagógicos (PPP); dos Regimentos Escolares; dos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI); dos Programas Pedagógicos de Curso (PPC) das Instituições de Educação Superior; dos materiais didáticos e pedagógicos; do modelo de ensino, pesquisa e extensão; de gestão, bem como dos diferentes processos de avaliação (CNE, 2012b).

Essa capilaridade da EDH permite, no campo da implementação, que os conteúdos da política sejam direcionados a todos os possíveis destinatários, ampliando o conhecimento e a possibilidade de êxito da mesma. Quanto mais se conhece a política pública, maior a possibilidade de sua efetiva implementação. Verifica-se, inclusive, que no campo da divulgação, esta não é a única previsão da Resolução. Os arts. 8º a 12 tratam das diferentes formas de divulgação relacionadas à EDH, como por exemplo a determinação para que os sistemas de ensino e as instituições de pesquisa fomentem

e divulguem estudos e experiências bem-sucedidas realizadas na área dos Direitos Humanos e da Educação em Direitos Humanos (art. 10).

Pela análise da aludida resolução, bem como do Parecer que a precedeu, percebe-se uma ênfase significativa nos processos formativos superiores, como instrumento para a consolidação dos princípios de direitos humanos elencados historicamente no plano externo e interno. Do Parecer, extrai-se reflexão que justifica esse posicionamento:

O Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (PMEDH- 2, 2010) tratando da sua implementação na educação superior, destaca a responsabilidade das IES com a formação de cidadãos/ãs éticos/as comprometidos/as com a construção da paz, da defesa dos direitos humanos e dos valores da democracia, além da responsabilidade de gerar conhecimento mundial visando atender os atuais desafios dos direitos humanos, como a erradicação da pobreza, do preconceito e da discriminação (CNE, 2012a).

Traçados os parâmetros para a implementação da política, cumpre identificar os papéis cabíveis aos atores institucionais submetidos a tal regramento, em especial o Ministério da Educação, uma vez que dentre suas áreas de competência, de acordo com o Decreto n.º 7.690, de 2 de março de 2012, a política nacional de educação (art. 1º, I), corroborando o que a própria LDB (L. 9394/96) também preconiza, quando trata das incumbências da União no tocante à educação nacional. (art. 9º, I).

Outro ponto relevante trata-se do fato de que à União incumbe baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação, além da avaliação de tais instituições de ensino superior, autorizando, reconhecendo, credenciando, supervisionando e avaliando, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. (art. 9º, VII, VIII e IX da LDB). Percebe-se que o papel do MEC neste cenário é criar condições para que a educação superior consolide as diretrizes fixadas pelo CNE, em especial no que tange à EDH, objeto deste trabalho.

Dentro do MEC, duas secretarias dividem atribuições acerca da educação superior, sendo elas a Secretaria de Educação Superior (SESu), com atribuições relacionadas ao planejamento, orientação, coordenação e supervisão do processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior e a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), responsável pela regulação e supervisão de Instituições de Educação Superior (IES), públicas e privadas, pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior; e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação lato sensu, todos na modalidade presencial ou a distância. A Seres também é responsável pela Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (Cebas-Educação) (MEC, 2015).

Verifica-se que o MEC atua, portanto, na formulação da política educacional e na sua regulação, por intermédio de suas secretarias, mas também de outros órgãos, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, conhecido como INEP, responsável, dentre outros, pela avaliação do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, mas também pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, um dos insumos da avaliação dos cursos superiores no Brasil.

Para garantir que a qualidade de ensino seja mantida, criou-se, por meio da Lei n. 10.861/04 o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior, conhecido por SINAES. Não obstante tenha havido outros sistemas anteriores, esse é o que atualmente regula as questões relacionadas ao processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes (art. 1º). Esta mesma lei atribui ao INEP a responsabilidade pela avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes (art. 8º).

O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (art. 1º, Parágrafo único).

Existe uma complexa rede de elementos analisados por meio desse sistema, no que é pertinente à qualidade dos cursos de graduação, sendo que a avaliação não se limita tão somente à Instituição em si considerada (auto-avaliação / avaliação externa), mas também aos alunos (por meio do ENADE), dos cursos (por meio das Avaliações de Cursos), bem como por instrumentos de informação (censo e cadastro), que permitem traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no país.

Importante ressaltar que o sistema de avaliação não é recebido de forma acrítica pelos pesquisadores da área de políticas educacionais, como pode ser observado pelo trabalho de Calderón, Poltronieri e Borges (2011) que questiona se os *rankings* proporcionados pelas políticas de avaliação da educação superior brasileira devem ser compreendidos como uma política de governo ou de Estado, defendendo que esses *rankings*, uma vez consolidados ao longo de quatro mandatos presidenciais (dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e dois mandatos de Lula da Silva) ultrapassaram a perspectiva de ações de governo, consolidando-se como políticas de longo prazo do Estado brasileiro, que desse modo passa a se inserir numa tendência global, como analisado por Steiner-Khamsi e Waldow (2012), implantando-se um mercado competitivo para a educação superior, prestando-se o ranqueamento permitido pelos instrumentos de avaliação, na visão de Calderón, Poltronieri e Borges (2011) à prestação de contas aos “consumidores” desse serviço educacional.

Em recente publicação, Pinto, Melo e Mello (2016) analisam, numa abordagem meta-avaliativa, a avaliação proposta pelo SINAES no contexto de uma década de sua implantação, considerando como um grande entrave para um maior desenvolvimento da avaliação institucional o tratamento dos resultados do processo avaliativo, que deveriam, na ótica dos autores, subsidiar decisões que promovessem a melhoria das atividades institucionais, justamente o entrave que se verifica na perspectiva da avaliação das políticas públicas.

Neste ponto, verifica-se que a análise chega à fase da avaliação da política. Retomando o ciclo de Frey (2000), tem-se que a EDH passou pelas fases de *percepção e definição de problemas*, com as discussões internacionais sobre a consolidação dos direitos humanos no pós-guerra, com destaque para a atuação da ONU em tais discussões, com o estabelecimento de parâmetros para que os países desenvolvessem a educação em direitos humanos.

No que tange à fase de *agenda setting*, no Brasil pós-Constituição, verifica-se que a emergência dos Programas Nacionais de Direitos Humanos consolidou o fato de que a EDH é considerada uma agenda necessária no campo das políticas públicas para a educação, gradativamente ampliando sua participação em tais PNDH's, o que culminou na elaboração de programas e decisão pelos órgãos encarregados desse mister, em especial o CNE e o MEC, que consolidaram a EDH como diretriz para a educação em geral mas, no caso, enfatizando a questão da educação superior.

Cumprido, portanto, analisar de que maneira a implementação dessas diretrizes é alcançada por meio da regulação e da avaliação que o INEP realiza junto aos cursos superiores. A forma pela qual o INEP avalia os cursos de graduação presencial e não-presencial (licenciatura e bacharelado), no âmbito de sua competência, se dá por meio dos *instrumentos de avaliação*, que indicam os parâmetros que os cursos devem seguir para poderem ser *autorizados, reconhecidos* ou terem seu reconhecimento *renovado* (INEP, 2015a).

O atual instrumento de avaliação de cursos foi elaborado em agosto de 2015 (INEP, 2015b), e pela primeira vez traz com clareza critérios de análise que levam em consideração se os cursos estão, ou não, atendendo às diretrizes estipuladas para a EDH, tanto pelo CNE quanto pelo PNEDH.

Uma leitura atenta do documento permite identificar que ao mesmo tempo em que realiza a avaliação do curso em si, o MEC, por meio do INEP, também reforça a implantação da política pública, por meio da regulação de sua execução, além de avaliar se, na prática, tal política está sendo seguida pelas instituições de ensino superior.

O primeiro critério de análise acerca da aplicação dos padrões para EDH refere-se ao currículo dos cursos de graduação, sendo que o indicador 1.6 do instrumento (Conteúdos curriculares), visa avaliar se, numa análise sistêmica e global, dentre outros pontos, se o conteúdo “educação em direitos humanos” está presente:

Indicar 1.6 – Conteúdos Curriculares

Quando os conteúdos curriculares previstos/implantados possibilitam, de maneira excelente, o desenvolvimento do perfil profissional do egresso, considerando, em uma análise sistêmica e global, os aspectos: atualização, acessibilidade, adequação das cargas horárias (em horas), adequação da bibliografia, abordagem de conteúdos pertinentes às políticas de educação ambiental, de educação em direitos humanos e de educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira, africana e indígena (INEP, 2015b).

Em outra etapa do instrumento, que visa avaliar objetivamente o cumprimento de diversos parâmetros normativos, dentre eles o Parecer n.º 08/2012 e a Resolução n.º 01/2012, ambas do CNE, identifica-se que a política elaborada apresenta claramente sua contrapartida em avaliação.

Percebe-se que apesar das discussões sobre a EDH na educação superior datarem, no Brasil, no mínimo do ano de 1996, por ocasião do PNDH1, apenas em 2015, ou seja, quase 20 anos depois, o Brasil detém um instrumento que permite avaliar se as instituições de ensino superior, destinatárias da política no que é pertinente à sua implementação, estão, ou não, atendendo ao preconizado nessa mesma política. Não se olvida que, de fato, o próprio CNE apenas regulamentou a questão da EDH na educação superior no ano de 2012, porém é visível a demora existente entre a etapa de *agenda setting* com o PNDH1 e a etapa de avaliação da política pública.

Aprofundando a reflexão, é possível questionar também o fato de que a avaliação de que tratam o MEC e o INEP sobre a implementação da EDH na educação superior, consubstanciada no instrumento de avaliação de cursos, não diz respeito à avaliação dos resultados que a respectiva política pretende alcançar, mas apenas à sua implementação.

O foco das políticas públicas para a EDH é a formação de um cidadão consciente de sua própria humanidade e de seu pertencimento a uma comunidade universal. Porém, a avaliação da política pública centrada apenas na implementação não atinge os objetivos da própria avaliação, de apreciar o impacto de tais programas implementados, uma vez que não se centra no indivíduo formado por este parâmetro, mas no parâmetro em si.

Complementando a análise do instrumento de avaliação dos cursos, o ENADE constitui-se em ferramenta indispensável à análise das políticas públicas para a EDH, uma vez que avalia se a política em questão está surtindo efeitos na formação do educando que passa pelo sistema por ela regulado. Ressalte-se que para o ano de 2015, por meio da Portaria INEP n.º 239, este órgão, ao regulamentar o exame deste ano, corroborou, em seu art. 2º, §1º, que “A prova de Formação Geral tem por princípio o respeito aos Direitos Humanos” (INEP, 2015c).

Não se desconhece, porém, os entraves à efetivação da avaliação pelos mecanismos previstos pelo SINAES. Verhine (2015) aponta os entraves à efetivação das políticas de avaliação prevista pelo

sistema, especialmente no que diz respeito à avaliação *in loco* das instituições de ensino, especialmente no início da implementação dessa política. Para o autor, a aplicação de exames em larga escala e a autoavaliação institucional, instrumentos da política, puderam ser implementadas de forma mais rápida do que a etapa externa de avaliação, que carecia de avaliadores capacitados em quantidade suficiente para atender à demanda, bem como de instrumentos adequados às avaliações, o que redundou num descrédito com relação à própria avaliação, por parte das Instituições de ensino (Verhine, 2015, p. 609).

O mesmo autor ressalta que os ajustes realizados no SINAES para fazer frente a estas inconsistências, citando como exemplo a introdução do IGC (Índice Geral de Cursos), no intuito de consolidar as informações relativas aos cursos superiores disponíveis em diversos cadastros oficiais, tiveram papel importante na consolidação e viabilização do SINAES:

Para alguns, como este autor, os ajustes acima destacados foram necessários para a viabilização do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (VERHINE, 2010). Para outros, no entanto, as mudanças continham implicações bastante negativas. Nas palavras de José Dias Sobrinho (2008, p. 820), o coordenador da comissão que concebeu o SINAES, as recentes ações do MEC “interrompem a construção de um processo participativo e promovem o retorno a posturas, axiomas e enfoques próprios do paradigma técnico-burocrático”. Nessa mesma linha de argumentação, Limano afirma que as novas medidas constituem “a descontinuidade de uma política pública virtuosa” (2008, p. 873) e Polidori (2009, p. 440) alega que elas “ferem, profundamente, a concepção do atual Sistema de Avaliação da Educação Superior no país” (Verhine, 2015, p. 612).

Entretanto, como também ponderado por Verhine (2015), corroborando o papel da avaliação na concepção do ciclo de políticas proposta por Frey (2000), no contexto do SINAES, a articulação entre os processos de regulação e avaliação é imprescindível, pois as informações produzidas pela avaliação alimentam e fundamentam as decisões no âmbito da regulação. Uma vez que se tenha os resultados tanto da implementação da EDH nos cursos, quanto do conhecimento dos educandos acerca do conjunto conceitual em *direitos humanos*, o que se pretende, ainda que os instrumentos sejam falhos, atingir por meio dos processos avaliativos previstos pelo SINAES, poderá (ou melhor, deverá), o Estado avaliar efetivamente a adequação da política pública em questão, permitindo assim a conclusão do ciclo da política, ao corrigir as ações que eventualmente não estejam ocorrendo como planejado nas etapas anteriores.

Considerações Finais

Pretendeu-se explorar, neste trabalho, a consolidação da EDH como política pública, bem como seu papel na modificação da compreensão da sociedade sobre o conteúdo conceitual dos *direitos humanos*, conteúdo este que se apresenta sobremaneira turvado na atualidade, como demonstra recente pesquisa apresentada.

O problema de pesquisa apresentado tratou do questionamento acerca da constituição textual do ciclo de políticas públicas para a EDH no ensino superior, e em que medida essas políticas públicas podem contribuir, ou efetivamente contribuem, para a instalação de uma nova cultura em *direitos humanos*, que ressignifique o papel de tais direitos no cenário social complexo da atualidade.

Foi possível constatar que tais políticas públicas têm origem em instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, tendo recepcionado e integrado à estrutura das políticas públicas

nacionais tais instrumentos, que passaram a orientar a produção normativa na área, desde a produção legislativa específica das casas do Congresso Nacional, até a normatização própria do Ministério da Educação, por meio do Conselho Nacional de Educação, acerca dos cursos superiores, e com a efetiva participação do INEP no processo de avaliação da implementação e dos resultados dessas políticas.

Também foi possível constatar a hipótese de que apesar de existirem mecanismos para completar a concepção do ciclo de políticas, em especial no que tange à avaliação e correção da ação desenvolvida, eles ainda não são eficientemente aplicados. Se o ciclo de políticas públicas, comporta uma fase de avaliação das mesmas e conseqüentemente, abre a possibilidade de que ajustes sejam feitos, faz-se necessária uma articulação entre os mecanismos para a análise das necessidades de modificação ou adequação de tais políticas, o que ainda não se verifica implementado de forma consistente no sistema educacional superior brasileiro, especialmente pelo fato da avaliação de que tratam o MEC e o INEP sobre a implementação da EDH na educação superior, consubstanciada no instrumento de avaliação de cursos, não diz respeito à avaliação dos resultados que a respectiva política pretende alcançar, mas apenas à sua implementação.

Da mesma forma, foi possível constatar que existem mecanismos para completar a concepção do ciclo de políticas, em especial no que tange à avaliação das ações desenvolvidas. Entretanto, não restou evidenciada a fundamental e necessária articulação entre os mecanismos (ENADE e Avaliação de Cursos), bem como a utilização de tais resultados avaliativos na correção das ações desenvolvidas, papel que deve cumprir o Executivo.

Não obstante, importante ressaltar que a análise de políticas públicas pode ser realizada por diversos vieses distintos, como por exemplo o textual (realizado neste artigo) ou o discursivo, também fundamental à construção de uma representação adequada da realidade. Nesse sentido, torna-se relevante discutir os modos pelos quais o discurso dos direitos humanos converteu-se em políticas públicas produzidas e formuladas por conhecimentos e premissas tomadas como certas e implícitas sobre o mundo e nós mesmos, qual seja, a perspectiva discursiva de análise.

As políticas para EDH, independentemente da complementação do ciclo, são fundamentais para a construção de uma nova consciência acerca do papel dos indivíduos na sociedade, como evidenciado na fase de percepção e definição de problemas, sendo indispensáveis para a consolidação da educação em uma sociedade complexa, merecendo com que o Estado aprofunde a correlação entre os mecanismos de avaliação, para efetivamente poder corrigir as ações eventualmente equivocadas no âmbito da EDH, de modo que seja possível, num futuro próximo, por meio da educação, reverter-se a concepção de que *bandido bom, é bandido morto*, ampliando a capacidade dos indivíduos em reconhecer-se mutuamente, como integrantes, todos, de uma grande, e complexa, *teia*.

Referências

- Adorno, S. (2010). História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. *Novos estudos*, (86).
- Anuário brasileiro de segurança pública 2015. (2015). Fórum brasileiro de segurança pública, Ano 9, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Acessado em: 25/10/2015.
- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse, Studies in the Cultural Politics of Education*, 13(2), 10–17. <http://dx.doi.org/10.1080/0159630930130203>

- Ball, S. J. (2015). What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, <http://dx.doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>
- Brasil. (1961). *Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Brasília: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acessado em: 12/10/2016.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acessado em: 25/10/2015.
- Brasil. (1996a). *Decreto n.º 1.904, de 13 de maio de 1996*. Brasília: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm. Acessado em: 20/10/2015.
- Brasil. (1996b). *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acessado em: 12/10/2016.
- Brasil. (2002). *Decreto n.º 4.229, de 13 de maio de 2002*. Brasília: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm#8. Acessado em: 20/10/2015.
- Brasil. (2009). *Decreto n.º 7.037, de 21 de dezembro de 2009*. Brasília: Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm#art7. Acessado em: 20/10/2015.
- Brasil. (2007). Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2191-plano-nacional-pdf&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192. Acessado em: 20/10/2015.
- Brasil. (2013) Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Educação em direitos humanos: diretrizes nacionais*. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos.
- Bucci, M. P. D. (2006). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva.
- Calderón, A. I., Poltronieri, H., & Borges, R. M. (2011). Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado?. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 19(73), 813-826. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362011000500005>.
- Capra, F., & Luisi, P. L. (2014). *A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas*. Trad. Mayra Teruya Einchemberg, Newton Roberval Einchemberg. São Paulo: Cultrix.
- Capra, F. (2006). *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos seres vivos*. Trad. Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix.
- CNE. (2012a). Conselho Nacional de Educação. *Parecer n.º 8/2012/CP*, CNE, Brasília. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10389-pcp008-12-pdf&category_slug=marco-2012-pdf&Itemid=30192. Acessado em: 20/10/2015.
- CNE. (2012b). Conselho Nacional de Educação, *Resolução n.º 1, de 30 de maio de 2012*. Brasília: CNE. Disponível em: www.mec.gov.br. Acessado em: 20/10/2015.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, (21).
- INEP. (2015a). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional “Anísio Teixeira”, *Sítio institucional*. Disponível em: www.inep.gov.br. Acessado em: 8/11/2015.

- INEP. (2015b). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional “Anísio Teixeira”, *Instrumento de avaliação de cursos de graduação – presencial e a distância*. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2015/instrumento_cursos_graduacao_publicacao_agosto_2015.pdf>. Acessado em: 8/11/2015.
- INEP. (2015c). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional “Anísio Teixeira”, *Portaria Inep nº 239, de 10 de junho de 2015*. INEP, Brasília, 2015. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/legislacao/2015/formacao_geral_portaria_inep_n239_10062015.pdf>. Acessado em: 8/11/2015.
- Kersting, W. (2003). *Universalismo e direitos humanos*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc., Campinas*, 27(94), 47-69. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em: 23/10/2016.
- Matos, C. J. (2013). A educação superior e a pesquisa com foco nos direitos humanos. In A. M. M. Silva (Org.), *Educação superior: espaço de formação em Direitos Humanos* (pp. 95-125). São Paulo: Cortez Editora. (Coleção Educação em Direitos Humanos).
- MEC. (2015). Ministério da Educação, *Sítio institucional*. Brasília. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 8/11/2015.
- Morin, E. (2000). *Os sete saberes necessário à educação do futuro*. (2. ed.) Trad. C. E. F. da Silva & J. Sawaya. São Paulo / Brasília: Cortez / UNESCO.
- Natal, M., & Pamplona, D. A. (2014) Reserva do possível e a atuação do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas. In L. Alves & B. Braga Filho (Orgs.), *Direitos sociais e políticas públicas II* (pp. 516-535). Florianópolis: Conpedi.
- ONU. (1948). Organização das Nações Unidas, *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acessado em: 27/10/2015.
- ONU. (1993). Organização das Nações Unidas. *Conferência mundial de direitos humanos de Viena*, 1993. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ABOUTUS/Pages/ViennaWC.aspx>. Acessado em: 20/10/2015.
- ONU. (2011). Organização das Nações Unidas. *Declaração sobre Educação e Formação em Direitos Humanos*. Resolução 66/137, A/RES/66/137, 19/12/2011. Disponível em http://www.gddc.pt/noticias-eventos/artigo.asp?id=noticia.30251620111226&seccao=Not%EDcias_Imprensa, Acessado em 24/03/16.
- ONU. (2015). Organização das Nações Unidas, *Resoluções da Assembleia Geral*. Disponível em: <http://www.un.org/documents/resga.htm>. Acesso em: 20/10/2015.
- Pinto, R. S., Mello, S. P. T. de, & Melo, P. A. (2016). Meta-avaliação: uma década do Processo de Avaliação Institucional do SINAES. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 21(1), 89-108. <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772016000100005>. \
- Rao, D. B. (2004). *United Nations Decade for Human Rights*. India: Discovery Publishing House.
- Schmidt, J. P. (2008). Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *Direitos sociais e políticas públicas*. Tomo 8. UNISC, Santa Cruz do Sul.
- Silva, A. M. M. (2013). *Educação superior: espaço de formação em Direitos Humanos*. São Paulo: Cortez Editora. (Coleção Educação em Direitos Humanos).
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, 8(16), 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acessado em: 20/10/2015
- Steiner-Khamsi, G., & Waldow, F. (Orgs). (2012). *World yearbook of education 2012: Policy borrowing and lending in education*. London / New York: Routledge.

- Trevisan, A. P., & Van Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 529-50.
- UNESCO. (1974). Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. *Recomendação sobre a educação para a compreensão, a cooperação e a paz internacional e a educação relativa aos direitos humanos e às liberdades fundamentais*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0001/000115/011563mb.pdf>. Acessado em: 20/10/2015.
- Venturi, G. (2010). *Direitos humanos: percepções da opinião pública. Análises de pesquisa nacional*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais-1/catalogo/orgao-essenciais/secretaria-de-direitos-humanos/direitos-humanos-percepcoes-da-opinio-publica-a-analises-da-pesquisa-nacional/view>. Acessado em: 20/10/2015.
- Verhine, R. E. (2015). Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 20(3), 603-619. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772015000300003>.

Sobre os Autores

Daniel de Mello Massimino

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) / Centro Universitário – Católica de Santa Catarina (Católica SC)

danielmello@catolicasc.org.br

Doutorando em Direito (Direito Socioambiental e Sustentabilidade) na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Letras: Estudos Linguísticos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Docente do Centro Universitário - Católica de Santa Catarina em Jaraguá do Sul (Graduação e Especialização) e Joinville (Especialização). Assessor da Coordenação de Curso. Membro do Núcleo Docente Estruturante do curso de Direito da Instituição, bem como membro do Comitê de Pesquisa Institucional e do Grupo de Trabalho – Acessibilidade.

Danielle Anne Pamplona

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR)

danielle.pamplona@pucpr.br

International Research Scholar no Washington College of Law na American University, Washington, D.C., Professora Titular da Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos do PPGD/PUCPR; Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 25 Número 66

26 de junho 2017

ISSN 1068-2341



O Copyright e retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),
Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso
Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz
Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco
Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá
Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins
Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla
Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes
Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira
Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes
Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva
Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes
Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro
Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner
Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes
Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle
Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta
Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin
Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto
Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira
Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad
de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad
Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia Universidad
de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad
Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez Instituto
Nacional para la Evaluación de la
Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de
México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,
México

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la
Universidad y la Educación, UNAM,
México

María Guadalupe Olivier Tellez,
Universidad Pedagógica Nacional,
México

Miguel Pereyra Universidad de
Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional
de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación
Educativa y el Desarrollo Pedagógico
(IDEP)

Paula Razquin Universidad de San
Andrés, Argentina

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de
Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia,
Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de

Investigaciones sobre la
Universidad y la Educación,
UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo,
España

Jurjo Torres Santomé,

Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana,
México

Juan Carlos Tedesco Universidad
Nacional de San Martín, Argentina

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales
Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de
Barcelona, España

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Consulting Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Margarita Jimenez-Silva, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Jeanne M. Powers, Iveta Silova, Maria Teresa Tatto** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P.K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jackyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A.G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider College of the Holy Cross

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University