

*Os Direitos Humanos e as
linguagens da dignidade:
debates e perspectivas.*

COLEÇÃO DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL
volume 1



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE – FURG**

Reitora

CLEUZA MARIA SOBRAL DIAS

Vice-Reitor

DANILO GIROLDI

Chefe do Gabinete do Reitor

DENISE MARIA VARELLA MARTINEZ

Pró-Reitora de Extensão e Cultura

DANIEL PORCIUNCULA PRADO

Pró-Reitor de Planejamento e Administração

MOZART TAVARES MARTINS FILHO

Pró-Reitor de Infraestrutura

MARCOS ANTONIO SATTE DE AMARANTE

Pró-Reitora de Graduação

RENATO DURO DIAS

Pró-Reitora de Assuntos Estudantis

DAIANE TEIXEIRA GAUTÉRIO

Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas

LUCIA DE FÁTIMA SOCOOWSKI DE ANELLO

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação

EDUARDO RESENDE SECCHI

Comitê Editorial
Coleção Direito e Justiça Social

Adélie Pomade, França

Brigitte Feuillet-Liger, França

Carmén Dominguez Hidalgo, Chile

David Le Breton, França

François Furkel, Alemanha

Amel Aouij-Mrad, Tunísia

Maria Cristina Cereser Pezzella, RS Brasil

Maria de Fátima Freire de Sá, MG Brasil

Tereza Rodrigues Vieira, PR Brasil

Verónica San Julian Puig, Espanha

Vicenzo Durante, Itália

Christine Lazerges, França

EDITORA DA FURG

Coordenadora

CLEUSA MARIA LUCAS DE OLIVEIRA

COMITÊ EDITORIAL

Presidente

DANIEL PORCIUNCULA PRADO

Titulares

ANDERSON ORESTES CAVALCANTE

LOBATO

ANDRE ANDRADE LONGARAY

ANGELICA CONCEIÇÃO DIAS MIRANDA

CARLA AMORIM NEVES GONÇALVES

CLEUSA MARIA LUCAS DE OLIVEIRA

EDUARDO RESENDE SECCHI

ELIANA BADIALE FURLONG

GIONARA TAUCHEN

LUIZ EDUARDO MAIA NERY

MARCELO GONÇALVES MONTES D'OCA

MARCIA CARVALHO RODRIGUES

RAUL ANDRES MENDOZA SASSI

Integrante do PIDL



Bruno Sena Martins
Saulo Tarso Rodrigues
Organizadores

*Os Direitos Humanos
e as linguagens da dignidade:
debates e perspectivas*

COLEÇÃO DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL
Volume 1



Rio Grande
2017

© Bruno Sena Martins e Saulo Tarso Rodrigues

2017

Criação da capa: Joanna Alves Vaz

Formatação e diagramação:

João Balansin

Gilmar Torchelsen

Gustavo Rickes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária

Marcia Carvalho Rodrigues, CRB 10/1411

D598 Os direitos humanos e as linguagens da dignidade [recurso eletrônico]: debates e perspectivas / Saulo Tarso Rodrigues, Bruno Sena Martins (Organizadores). – Dados eletrônicos. – Rio Grande: Ed. da FURG, 2017. – (Coleção direito e justiça social; 1)

Modo de acesso: <<http://www.ppgd.furg.br>>

Disponível também na versão impressa.

ISBN: 978-85-7566-496-4 (eletrônico)

1. Direitos humanos. 2. Direitos sociais. I. Rodrigues, Saulo Tarso. II. Martins, Bruno Sena. III. Série.

CDU, 2.ed. : 342.7

Índice para o catálogo sistemático:

- | | |
|---------------------|-------|
| 1. Direitos humanos | 342.7 |
| 2. Direitos sociais | 349.3 |

SUMÁRIO

Por uma abordagem educativa pós-colonial da história dos direitos humanos	15
Adriano Moura	
Uma concretização da dignidade humana por todos e para todos: breves considerações sobre a herança cultural	31
Ana Filipa da Costa Pinto	
Pode o multiculturalismo ser emancipatório?	49
Alexandre Fernandes Silva	
Educação para os direitos humanos: a ‘declaração das nações unidas sobre educação e formação em direitos humanos’ enquanto instrumento de mobilização	63
Catarina Gomes	
Da inviabilidade da completa efectivação dos direitos humanos no capitalismo: a necessidade de um outro sistema social e econômico	83
Alfredo Campos	
“ <i>educação para todos</i> ” – contributos, limitações e desafios do discurso do direito e do capital humano na salvaguarda da educação como direito humano	107
Denise Reis Esteves	
<i>A cidadania e os direitos humanos: construções sociais para a (des)igualdade</i>	129
Saïde Jamal	
Haluhalunekisu e o novo constitucionalismo latino-americano	147
Loyuá Ribeiro Fernandes Moreira da Costa	

Conventional medicine: the hegemony of public (and) health	169
Lia Raquel Neves	
O Sul e o outro: uma narrativa de incompletude	187
Maûe Martins	
Saulo Tarso Rodrigues	
Do we wear fashion or is fashion wearing us out? – international investment, globalisation and human rights	211
Rita Alcaire	
Um olhar crítico sobre o conceito de defensor/a dos direitos humanos: apontamentos sobre o caráter universal dos direitos humanos e sobre violência	231
Marina Lourenço-Yılmaz	
A compatibilidade do discurso da dignidade humana com as desigualdades e exclusão social	253
Keit Diogo Gomes	
Mineração em terras indígenas como violação de direitos das sociedades indígenas	273
Libério Uiagumeareu	
Carmen Lucia da Silva	
De Costas para o Sul? uma análise sobre a (in)visibilidade do fenômeno constitucional boliviano em relação aos cursos de direito das Universidades Federais do Brasil	291
Danielle Cevallos Soares	
Os refugiados climáticos: aspectos jurídicos nos cenários internacional e europeu	305
Adélie Pomade	
Serviços ambientais culturais: desafios para sua coconceituação e operacionalização	327
Anderson Orestes Cavalcante Lobato	
Felipe Franz Wienke	

“EDUCAÇÃO PARA TODOS” – CONTRIBUTOS, LIMITAÇÕES E DESAFIOS DO DISCURSO DO DIREITO E DO CAPITAL HUMANO NA SALVAGUARDA DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO

Denise Reis Esteves*

1. A legalização dos direitos humanos e o potencial emancipatório da legalidade cosmopolita alternativa

Os valores e princípios que subjazem ao discurso sobre os Direitos Humanos foram construídos historicamente no decurso de lutas sociais onde perspectivas contraditórias representaram e continuam a representar diferentes interesses das comunidades nacionais e internacionais que procuram a dominação ou hegemonia (Shivji, s/d). Da linguagem dos Direitos Humanos é esperado que articule as preocupações da maioria das pessoas e que se constitua igualmente como linguagem de resistência com um intuito transformador da realidade social.

Portanto, quer enquanto discurso de resistência, quer como discurso de dominação, o recurso à linguagem do direito tem acompanhado a própria evolução histórica dos Direitos Humanos enquanto narrativa e enquanto prática concreta.

* Doutoranda em “Human Rights in Contemporary Societies” no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra / Instituto de Investigação Interdisciplinar da Universidade de Coimbra.

Contudo, como nos relembra Ratna Kapur (2006), nem sempre a linguagem do direito é mais apropriada ou a mais útil para salvaguardar os direitos dos indivíduos ou dos coletivos. No texto *Revisioning the Role of Law in Women's Human Rights Struggles* (2006), a autora debruça-se sobre o carácter contraditório do processo de legalização dos discursos dos Direitos Humanos, no que diz respeito à defesa dos direitos das mulheres, mostrando como a linguagem do direito é, neste caso, incapaz de representar eficazmente os direitos deste grupo:

Muitas dessas iniciativas legais foram levadas a cabo ostensivamente com o interesse de proteger as mulheres, tendo como preocupações as questões relativas com o abuso, a exploração ou a vitimização que elas experienciaram, tanto na esfera pública, como na privada. No entanto, uma interrupção dos pressupostos sobre os quais se baseiam essas leis, expõe como tais leis podem, por vezes, agravar o problema em vez de fornecer uma solução (Kapur, 2006:102)¹

Na opinião da autora, a utilização da linguagem do direito, na defesa dos direitos das mulheres, é uma força complexa e contraditória. Por um lado, a legalização do discurso sobre os Direitos Humanos reforça a subordinação da vítima porque naturaliza as diferenças (culturais e de género) mas, por outro lado, é uma fonte de resistência e mudança. Ao mesmo tempo que o seu carácter legal priva o discurso dos Direitos Humanos do seu carácter político, colocando num terreno obscuro as relações de poder, também tem sido importante para aqueles que nunca tiveram direitos – sendo os instrumentos legais para os grupos subalternos uma ferramenta que desafia a sua exclusão (Kapur, 2006).

Não se pretende com este texto recusar a importância da estratégia legal na mobilização dos grupos sociais de diferentes

¹ Tradução da exclusiva responsabilidade da autora.

partes do mundo, nem minorizar a sua relevância para a consciencialização política dos grupos sociais. O recurso à lei é efetivamente uma parte importante da estratégia política, servindo para criar uma identidade política entre os grupos que permanecem invisíveis/marginalizados do processo legal dos Direitos Humanos. Porém, este discurso (Universal/Natural) produzindo cidadãos legais, reflete um discurso homogeneizador e uma visão simplista dos grupos sociais subalternos, cuja assunção é a da existência de uma suposta identidade comum (mulheres; povos indígenas ou crianças apenas para enumerar alguns deles). Ou seja, a linguagem do direito pode ser uma linguagem simplificadora da diversidade e da complexidade das relações de poder, se não se atender à especificidade dos contextos da sua elaboração e aplicação. Outra das limitações da utilização da linguagem do direito, diz respeito ao entendimento do seu caráter de exclusividade, na qual se expressam as reivindicações de justiça social e de emancipação, marginalizando outros “vocabulários emancipatórios” (Kennedy, 2004).

No exemplo trazido por Kapur, a autora chama a atenção do leitor para a leitura simplista que se faz através da linguagem do direito relativamente aos múltiplos significados culturais, sociais e políticos da utilização do véu entre as mulheres muçulmanas. Esta leitura simplista associa esta prática exclusivamente a uma relação de opressão das mulheres onde se tipifica o islão e o tratamento degradante das mulheres (Kapur, 2006: 107). Mostrando a contradição que a linguagem do direito traz para as mulheres e para a defesa dos seus direitos, diz-nos a autora:

Os resultados da estratégia jurídica têm sido, por vezes, contraditórios, lidando com as questões da violência contra as mulheres e, ao mesmo tempo, reforçando as construções dominantes das mulheres como sendo fracas, biologicamente inferiores, modestas e incapazes de se proteger (Kapur, 2006: 108).

A dificuldade de operacionalizar uma abordagem baseada na linguagem do direito é também referida por autores como Greany (2008) num estudo realizado sobre a forma como os direitos são contestados e negociados a uma escala local entre as mulheres e

raparigas na Nigéria. Neste trabalho a autora mostra como a implementação do direito das mulheres é uma realidade complexa, não segue uma trajetória linear e não pode ser atingida pela sua implementação de forma homogênea para todos os grupos. A autora argumenta ainda, tal como o fazem outros autores (Baxi, 2006; Kapur, 2006) que a linguagem do direito tem, em muitas situações, comprometido os direitos das mulheres. Nestes casos, as mulheres não são entendidas como sujeitos políticos na inteira aceção da palavra, mostrando como fatores como o género; a etnia ou a classe social tem servido para excluir do discurso legal, grupos sociais na aplicação do discurso do direito. Entre as maiores limitações apontadas quanto à utilização da linguagem do direito, encontram-se a discrepância entre a sua enunciação formal e a efetivação destes direitos.

O direito, na sua aplicação nacional ou internacional, não é mais do que uma importante técnica procedimental que estabelece formas de acesso a bens por parte da sociedade. Estas formas, como argumenta Flores (2009) não são neutras, nem se esgotam com a enunciação das suas normas. Estas técnicas fazem parte de um sistema de valores dominantes que sacralizam e deslegitimam as posições que uns e outros ocupam nos sistemas sociais (Flores, 2009:18). Se o direito não é uma técnica neutra, tampouco, é o único instrumento através do qual se legitimam ou transformam as relações sociais dominantes:

O direito é uma técnica, entre tantas outras, através da qual alguns grupos sociais recorrem para reclamar ou reivindicar as suas lutas e interesses sociais, quer no âmbito nacional, quer no âmbito internacional (Flores, 2010: 18).

Para Flores, um uso alternativo do direito deve ser impulsionado num duplo sentido: quer de uma perspetiva *bottom-up*, através de ONGs, sindicatos e movimentos sociais; como num movimento *top-down* de mobilização nacional e/ou internacional. Também Santos e Garavito (2005) refletem sobre as limitações do direito, propondo que a globalização contra-hegemónica seja considerada como uma alternativa na obtenção de uma maior justiça social. A proposta dos autores é a de expor o potencial e as

limitações de estratégias centradas no direito para um melhoramento das lutas políticas contra-hegemônicas no contexto da globalização. Implica isto ampliar a voz daqueles que têm sido vitimizados pela globalização neoliberal, sendo reconhecida por ser uma abordagem *bottom-up* a que Santos apelidou de “legalidade cosmopolita alternativa” (Santos, 2005: 4). O autor considera necessário descentralizar e democratizar instituições para devolver o poder às autoridades locais e para envolver todos os *stakeholders* relevantes a uma escala local. Neste sentido, entende-se que as doutrinas e instituições de Direitos Humanos, com as suas origens e legado liberais estiveram muitas vezes fechados às concepções não ocidentais de “dignidade humana” e de direitos coletivos. Contudo, organizações e movimentos sociais desafiam estas concepções e a separação entre diferentes “gerações” de Direitos Humanos, esforçando-se por articular as lutas pelos direitos civis e políticos, por um lado, com a proteção dos direitos socioeconômicos e coletivos, por outro lado. Estas questões concorrem para uma contínua reconfiguração dos Direitos Humanos na direção da justiça social. Para Santos (2005), a emancipação não é imutável. Acompanhando as modificações das condições de dominação, o desafio que se coloca é o da reinvenção das possibilidades emancipatórias: “[...] a emancipação não é mais que um conjunto de lutas processuais, sem fim definido” (Santos, 1994: 238). Neste sentido, o autor destaca o potencial emancipatório dos *Novos Movimentos Sociais* (NMS) na medida em que estes modificam a relação de regulação-emancipação, ou seja, questionam as formas de ordenação social na modernidade. Os NMS são, para o autor, os protagonistas da transformação sócio histórica de emancipação na contemporaneidade. É através deles que se documentam empiricamente experiências de resistência, demonstrando o seu potencial para subverter as ideologias e as instituições hegemônicas. Privilegiar os atores que ficam excluídos e os beneficiários das novas formas de legalidade é o intuito da nova legalidade subalterna cosmopolita.

Por outro lado, a reflexão que Baxi (1998) nos convida a fazer no texto “*Politics of Reading Human Rights*” (Baxi, 2006) diz respeito à seriedade com que os Direitos Humanos levam a contradição intrínseca ao seu próprio discurso. Baxi desenvolve a sua

reflexão em torno de duas ideias principais: o sofrimento humano e sobre as práticas de resistência. No texto “*Voices of Suffering*” (1998) o autor posiciona-se dentro de uma agenda crítica dos Direitos Humanos e explora com particular incidência a questão do sofrimento humano. Assim, argumenta que a missão histórica dos Direitos Humanos contemporâneos é a de trazer da margem para o centro as vozes do sofrimento humano (atores e práticas) ocultadas pelas narrativas históricas dominantes. Já em “*Politics of Reading Human Rights*” (2006), o autor centra-se na legalização dos Direitos Humanos em termos das políticas de escrita e de leitura, realçando o seu carácter contraditório. Ou seja, as práticas de resistência e as lógicas de inclusão e exclusão a que estão sujeitos os grupos subalternos. O autor problematiza a legalização dos Direitos Humanos, em termos de políticas de escrita e de leitura dos Direitos Humanos, demonstrando como ambas as práticas ocorrem dentro dos contextos de dominação e resistência à dominação. Para Baxi, ultrapassar esta exclusão implica questionar a própria autoria das enunciações sobre os Direitos Humanos. A autoria, segundo o mesmo, continua a ser eurocêntrica, apesar da enunciação da sua coletividade (diplomaticamente concertada internacionalmente). O autor defende uma noção de produção de políticas de leitura dos Direitos Humanos que tenha em conta a variedade de atores e que ponha em confronto as formas de produção de valores, *standards* e normas de Direitos Humanos. Põe também em relevo que as ambiguidades que dão forma à produção e interpretação dos Direitos Humanos, trazem para a discussão, leituras que foram marginalizadas pelas leituras tradicionais dos Direitos Humanos.

2. *Education for all*: entre o discurso do direito e o discurso do capital humano

Tentando trazer para este debate, uma reflexão feita a partir da área da educação, tentarei analisar como no movimento internacional *Education For All* (EFA) a utilização de outras linguagens (vinculadas à ideia de capacidades; de metas e objetivos desejáveis para a educação) transcendem a linguagem do direito, na reclamação do acesso universal à educação.

Como tenho vindo a defender², a expressão legal do direito universal à educação, apesar de fornecer algumas garantias válidas, mostra-se bastante abstrata na sua enunciação e pouco eficaz na sua implementação.

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), um número de convenções, conferências e declarações foram introduzindo esta linguagem maioritariamente relacionada com a universalidade da educação primária.

Enquanto um número alargado de intervenientes no EFA baseiam o seu trabalho numa abordagem que se ancora na linguagem do direito, os direitos que caracterizam as declarações e o enquadramento do EFA são mais fracos do que os apresentados pelos instrumentos internacionais dos Direitos Humanos, como as convenções ou pactos internacionais. Mais do que serem apresentados como direitos, são enunciados como aspirações para o futuro, ao invés de obrigações presentes (McCowan, 2011).

O direito absoluto está confinado ao nível primário, não considerando os outros níveis de ensino e a educação ao longo da vida. Além disso, assume-se que a escolarização é a forma mais efetiva de garantir o direito à educação, sem equacionar o seu potencial de reprodução ou mesmo ampliação de desigualdades. É particularmente notória a forma acrítica como a escolarização é entendida, sem que seja questionada enquanto instrumento de violação de outros direitos. Refiro-me especialmente a processos de segregação racial e ao reforço de desigualdades sociais, mas também à discriminação contra minorias, ao tratamento degradante das crianças ou à falta de reconhecimento dos direitos dos professores. Estudos como os desenvolvidos por McCowan (2010) ou Verheyde (2006) atentam também para o fato de o direito à educação determinar princípios com os quais as práticas educativas devem estar alinhadas, particularmente no que diz respeito à aceitação

² Esteves, D. (2016), “Repensar a Educação enquanto Direito Humano: Processos Colaborativos, Contextos Plurais e Práticas Inclusivas para a Transformação Social”, in H.V Neto, & S.L. Coelho, (Eds.). *Movimentos sociais e participação cívica*. Porto: Civeri Publishing. (No prelo).

(doutrinação ideológica, dispositivos de censura nos manuais escolares enquanto meios de instrução, castigos corporais) e a adaptabilidade (em relação à idade; competências; género; religião). Tal como Ratna Kapur sublinhou no seu trabalho, também na área da educação, a linguagem do direito se mostra problemática na defesa do direito à educação na medida em que uniformiza o conjunto de alunos, criando uma ilusória identidade homogénea de grupo (Greany, 2008).

Para superar estas limitações, alguns autores sugerem a complementaridade da linguagem do direito com uma abordagem que coloque a tónica nas ‘capacidades’ individuais. Esta abordagem tem ganho relevância internacional (McCowan, 2011) e sido defendida por Amartya Sen (2005) e Martha Nussbaum (2000). Defendem estas autoras que, apesar do discurso das capacidades não ser um substituto do discurso do direito, ele poderá enriquecer o enquadramento legal do direito à educação, tornando mais claro o conteúdo do direito à educação e as condições para a sua implementação. Para McCowan (2011) uma linguagem alternativa poderá contribuir para o direito à educação através da possibilidade de uma conceção mais alargada da realização dos direitos; bem como no direcionamento da atenção para a heterogeneidade dos aprendentes. Uma abordagem nas capacidades insiste não apenas na formalização do direito à escolarização, mas antes que todas as condições (económicas, culturais, etc.) necessárias ao acesso estejam garantidas para um comprometimento com a aprendizagem e na conversão dessas aprendizagens em oportunidades.

É verdade que o discurso dos objetivos e das metas na educação também não é um fenómeno novo ou recente. Apesar desta agenda ter diminuído a sua relevância durante a década de 80, os anos 90 através da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (EFA) trazem com novo fôlego esta linguagem para a ribalta. Como resultado, nas últimas duas décadas temos assistido a um esforço internacional para expandir o acesso à educação a todo o mundo, particularmente no nível básico de ensino. Estes esforços

formalizaram-se com o movimento internacional “*Education for All*” (EFA) que, embora liderado pela UNESCO, conjugam os esforços de um conjunto alargado de intervenientes: Agências de Desenvolvimento Multilateral e Bilateral; Organizações Não-Governamentais nacionais e internacionais e o Banco Mundial.

Os objetivos do EFA são estabelecidos nas conferências internacionais ocorridas em Jomtien (1990) e Dakar (2000) e ratificam os objetivos definidos na *World Declaration on Education for All* (1990). No ano 2000 é também lançado o *Millenium Development Goals* (MDG) que, juntamente com o EFA, define como meta a universalização do acesso à escolarização primária para todos e a eliminação de desigualdades entre géneros nas escolas primárias e secundárias até ao ano 2015. O propósito da conferência de Jomtien foi o de mobilizar a comunidade internacional, reconhecendo que a realização dos objetivos definidos no âmbito do EFA não poderia ser atingida apenas com o comprometimento dos governos nacionais, com as comunidades ou com o investimento das famílias (Unterhalter, 2013). A escala de mobilização dos recursos deveria exceder as fronteiras nacionais e, é neste contexto que se procura o suporte da comunidade internacional.

Contudo, autores como Christie (2010) e Sem (2005) sublinham que a transformação do direito à educação num objetivo ou meta da “*Education for All*” está longe de ser atingida e produz uma mudança conceptual onde a educação deixa de ser entendida como um bem público e passa a ser entendida como instrumento essencial para o desenvolvimento do capital humano, recorrendo a uma linguagem decalcada do BM e de outros *stakeholders* (Christie, 2010). O argumento central incide no facto de que, apesar destas declarações, a aplicação do direito à educação não é efetiva, diminuindo também o seu estatuto formal. Esta é uma posição contra o termo “metas e objetivos” e mesmo sobre a conceção de “capacidades” enquanto quadro normativo para a promoção do direito à educação. Nesta mudança de linguagem, a utilidade das metas e objetivos na monitorização da aplicação do direito à educação, convive com a perda da legalidade outorgada pelo

discurso do direito que, na opinião da autora, se mostra mais capaz na promoção de um espaço para a mudança.

2.1 Contributos para uma leitura crítica ao movimento *education for all*

Desde o seu lançamento em 2000, a EFA não tem sido eficaz em muitas das áreas a que se propôs trabalhar e, noutras áreas, o progresso tem sido muito lento. Neste sentido, a EFA continua a ser uma agenda desejável, em aberto e inacabada. Apesar de Jomtien representar um momento significativo de convergência política e normativa sobre a agenda da *Education For All*, a conferência mundial e as suas declarações falharam na realização do seu potencial pelo não comprometimento de instituições regionais e locais (especialmente no caso de África) e no entendimento de que a expansão do acesso universal à educação básica não pode ser atingida à custa da não implementação do direito a outros níveis de ensino (Bhatta, 2006; McCowan, 2011). Por outro lado, e apesar do contexto normativo, os relatórios nacionais mostram que, apesar da reivindicação do direito à educação, continua a existir um grande número de alunos a abandonar a escola; continuam a existir escolas que não conseguem cumprir as necessidades básicas de aprendizagem.

Além disso, a definição de metas pelos principais agentes intervenientes é fortemente influenciada pela teoria do capital humano que justifica a educação através de uma análise da relação entre custo-benefício, quer para os indivíduos, quer para os Estados, sendo esta análise oposta ao enquadramento dos Direitos Humanos.

A definição do objetivo conhecido como Educação Primária Universal (*Universal Primary Education - UPE*), estabelecido pelo Banco Mundial está diretamente relacionada com a crença de que o cumprimento desta meta permitiria um maior retorno relativamente ao capital humano. Com este

objetivo, o acesso universal à educação básica foi tornada prioritária para assistência econômica e financiamento internacional, em detrimento de outros níveis de ensino (Heyneman, 2009).

É certo que o foco na educação básica universal e a seleção de indicadores para medir estes objetivos asseguram que os governos possam legislar a educação primária universal, monitorizar o seu progresso e os seus custos. Também é vantajoso para os financiadores no sentido que podem direcionar os seus fundos. Os níveis de implementação tornam-se claros e fáceis de medir, particularmente no que diz respeito à construção de escolas, formação de professores e na focalização nos grupos excluídos. Contudo, nem sempre estas metas se encontram entre as maiores preocupações ou necessidades a nível nacional ou local. Na enunciação de metas, hierarquizam-se prioridades que raramente entram em linha de conta com as reais necessidades dos países que implementam os objetivos definidos internacionalmente. Pode dizer-se que a educação primária tomou uma relevância universal enquanto a educação secundária continuou a ser debatida durante bastante tempo e o acesso ao nível superior de educação tendeu a ser considerado uma educação limitada a alguns grupos.

Uma versão revista do EFA foi elaborada na conferência de Dakar (2000) que recebeu o apoio de governos de muitos países e de ONGs que já haviam participado na conferência de Jomtien. O que se torna evidente com Dakar é o estabelecimento de um enquadramento das políticas educativas nacionais que limita a competência dos Estados na atuação fora deste enquadramento legitimando, quer o papel, quer as prioridades das organizações internacionais. Desterritorializam-se, deste modo, as soluções locais, num processo que viria a legitimar a eficiência dos mercados educativos. Estamos, portanto, perante uma política tecnocrática, com uma abordagem *top-down* de planeamento,

alicerçado nas prioridades dos financiadores, particularmente do Banco Mundial, onde o papel e o poder dos Estados, da sociedade civil ou do próprio movimento EFA são muito limitados (Unterhalter, 2013: 15).

Neste processo, não é raro os Estados ficarem reféns de agendas previamente estabelecidas a nível internacional, ficando a sua ação limitada à liderança dos processos administrativos para o seu cumprimento, sem que lhes seja dada voz na definição das diretrizes, metas e objetivos com base nas necessidades locais e nas agendas nacionais. Como refere Baxi, todos somos autores de Direitos Humanos, mas cada um tem poderes diferentes:

Desenhar as normas e os standards dos Direitos Humanos em torno da obrigatoriedade, constrói uma estrutura de restrições que nem sempre permite a negociação por parte das comunidades interpretativas (Baxi, 2006: 185).

As críticas a este modelo incidem com especial veemência na universalidade destas metas e autoria dos documentos internacionais por um lado e, por outro lado, nos motivos pelos quais estas nações participaram. A maior crítica feita diz respeito à autoria eminentemente ocidental da definição destas metas e da lógica de exclusão dos países do sul nestes documentos, por exemplo na Declaração de Jomtien (Bhatta, 2006; McCowan, 2011; Heyneman, 2009).

Um outro elemento de tensão diz respeito ao facto de o papel de liderança dos Estados, neste processo, estar limitado à gestão dos processos de ajuda financeira e à produção de vários documentos idealizados no plano internacional. A questão da autoria, neste caso, é a da distinção entre a autoria dos processos (Estados recetores de ajuda financeira) e a autoria dos conteúdos (Comunidade Internacional). Alguns autores (Greany, 2008; Heyneman, 2009) consideram que o facto de os países concordarem com a definição destas metas não tem a ver

com a sua realização efetiva, mas antes com o significado simbólico e estratégico da sua participação (e com as repercussões da sua não participação). Ao mesmo tempo, as metas são idealizadas de forma irrealista³ tendo em conta a realidade dos países que devem cumprir estas metas.

O enquadramento internacional influencia de forma direta as políticas de ajuda internacional na área da educação. Neste sentido, as metas definidas pelo EFA têm servido para criar agendas de financiamento internacional próprias que, têm influenciado a definição de políticas educativas a uma escala local (Bhatta, 2011). Num contexto de grande disparidade, os países recetores são pressionados a retratar as políticas definidas internacionalmente, no sentido de se tornarem elegíveis para o financiamento externo.

Reportando-se especificamente ao contexto educativo do Nepal, Bhatta (2011) refere que as políticas nacionais para a educação são políticas de gestão e monitorização do financiamento externo para a educação em vez de serem desenvolvidos sistemas de educação distintos e baseados em necessidades e prioridades locais (Bhatta, 2011: 14). Numa análise macro deste processo, como nos demonstra Heyneman (2007), a tensão entre as políticas definidas a nível

³ A título de exemplo, as metas definidas pelo *World Conference on Education For All* para o ano 2000 foram estendidas para 2015, em Dakar. Os prazos para cumprir estes objetivos foram novamente alargados sob o enquadramento da agenda para o Desenvolvimento Pós-2015. Um dos pressupostos desta nova agenda *Educação 2030* sublinha a necessidade de garantia de qualidade e da relevância da educação e a universalidade da sua acessibilidade não apenas da educação primária, mas que se estenda a outros níveis de ensino e que incorpore competências adquiridas ao longo da vida e a educação não formal. Entre os objetivos da nova agenda, encontramos a criação e manutenção de ambientes de aprendizagem, um foco muito especial na equidade e na igualdade de género e na criação de parcerias de cooperação efetiva para a ação. Subjaz a esta nova agenda, a necessidade de cooperação entre as diferentes partes interessadas, incluindo a sociedade civil.

internacional, as agências de ajuda internacional e os próprios Estados, resulta numa atribuição desequilibrada de financiamento para setores diversos dentro do vasto campo da educação⁴.

O Banco Mundial ajudou a priorizar a educação básica, criando entraves ao financiamento internacional de outros subsectores da educação. Todas as agências de financiamento aceitaram a escolarização primária como sendo prioritária.

Enquanto ideologia política, favorecer as metas definidas no âmbito do *Education For All* vai ao encontro de um modelo que prima pelo reconhecimento do significado económico, político, cultural e social que passou a ter um cidadão educado. Esta expansão está relacionada com o florescimento de um determinado modelo cultural dentro do qual as atividades educativas são importantes fatores para o progresso individual e nacional (Bhatta, 2011: 12).

As principais contradições surgem na forma acrítica com que os países aceitam as diretrizes para a área da educação, quando as necessidades dos países recetores não parecem estar adequadas às prioridades definidas a nível internacional. A conflitualidade entre as diferentes prioridades reflete-se num desinvestimento sobre determinadas áreas. Por outro lado, Enquanto as instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) subscreverem os principais documentos dedicados a proteger o direito à educação, enfatizando a importância da educação como um investimento no desenvolvimento do capital humano, os governos são forçados a cortar gastos públicos incluindo a educação, exigindo o pagamento de matrícula na escola primária, como resultado de condições

⁴ O foco na universalização na escolarização (nível primário) deixou muito pouco espaço para que fosse dada atenção aos outros níveis de educação e a outros contextos de educação, bem como a outros contextos e práticas educativas alternativas.

rigorosas no âmbito dos programas de ajustamento estrutural (Rabin, 2007).

3. Contributos para uma perspetiva emancipatória do direito à educação

Apesar das contradições e dos dilemas que uma leitura crítica dos Direitos Humanos nos permite revelar, considera-se que o uso dessa linguagem, é importante na luta pelo direito a uma educação com características emancipatórias. No que diz respeito ao direito à educação parte-se precisamente de uma compreensão de que existem mais contextos, mais atores, mais “vozes” que são invisibilizadas e mais direitos que devem ser garantidos e que excedem aqueles que são definidos pelo quadro regulamentar e, portanto, devem ser reclamados em circuitos legais e judiciais de Direitos Humanos. Essa abordagem considera que a educação só é significativa para os aprendentes se partilhar características emancipatórias, não podendo ter lugar sem que seja legitimado, igualmente, o direito ao reconhecimento de cada indivíduo enquanto *produtor de conhecimento, de cultura e de história*, como diria Paulo Freire. Entende-se que para resultar mais efetiva, a enunciação do direito à educação deve ser ampliada e deve focar-se na inclusão de processos, de contextos e de atores educativos que não são tão eficazmente protegidos ou contemplados no atual quadro normativo de proteção da educação como um direito humano fundamental.

O argumento aqui apresentado é o de que a reivindicação do acesso e da fruição de uma educação de qualidade, enquanto direito humano fundamental deve ser ampliado e deve incluir um projeto educativo que excede em muito a educação formal e que se baseie no pressuposto que conhecimento é interconhecimento (Santos, 2007). Seguindo esta linha de raciocínio defende-se que os processos coletivos de produção de conhecimento devem ser mais eficazmente legitimados através

de um processo de ampliação e de rescrição dos limites do que é considerado conhecimento válido e não-válido. Reivindicar o direito à educação deve implicar, além do direito de aceder a uma educação de qualidade, o direito de diferentes grupos de interesse (professores, família, alunos, comunidades, líderes escolares) participarem individual e colectivamente na produção de conhecimento e no processo educativo. Uma outra dimensão desta abordagem refere que uma concepção mais ampla e inclusiva do direito à educação focar-se-ia mais no processo de aprendizagem; no comprometimento dos indivíduos com problemas locais concretos e sobre os quais, um conjunto de competências, conhecimentos e valores poderiam emergir. Estas aprendizagens seriam aquelas que, independentemente do contexto onde acontecem produzem novos sentidos, tanto da compreensão do mundo, como da sua transformação. Nas palavras de De Corte (2007):

O processo de aprendizagem escolar precisa de ser mais ambicioso: deve ser ativo / construtivo, cumulativo, auto-regulado, meta-dirigida, situado, colaborativo e deve permitir individualmente diferentes processos de construção de sentido e de construção de conhecimento. (De Corte, 2007: 22).

Esta é uma perspectiva situada que realça o carácter social da aprendizagem. A aprendizagem efetiva não é unicamente um processo individual mas é, essencialmente, um processo colaborativo, coletivo, partilhado que envolve todos os sujeitos no ambiente de aprendizagem e recursos como as novas tecnologias e/ou outras ferramentas disponíveis.

Defende-se, portanto o direito a uma educação que assenta na produção coletiva de conhecimento, uma educação participativa, intersubjetiva e democrática. Esta mudança deve ocorrer não apenas no contexto normativo, como ao nível das políticas e das práticas educativas. Requer isto a existência de um diálogo entre os vários intervenientes no processo

educativo: as instituições, os professores, os alunos e as suas famílias, bem como a comunidade local.

A ampliação dos contextos, das práticas e dos agentes educativos parece ser o mais desejável para um alargamento da concepção de educação e para a criação de formas renovadas de cidadania e para a garantia do direito a uma educação significativa, significativa e emancipatória porque participada e transformadora da realidade social. Requer esta visão não apenas um tipo de conhecimento diferente, mas também um processo diferente de criação de conhecimento.

4. Considerações finais

Pretendeu-se analisar o potencial e as limitações das estratégias centradas quer no direito, quer no capital humano na defesa do direito à educação universal, tentando inferir sobre o potencial emancipatório do movimento internacional *Education for All*.

Como se demonstrou, nem sempre a linguagem do direito é a mais apropriada para salvaguardar os direitos individuais ou coletivos, mostrando-se muitas vezes, como uma linguagem simplista e simplificadora das organizações sociais e da complexidade das relações de poder. A legalização dos Direitos Humanos foi também problematizada nos termos das suas políticas de escrita e de leitura nos termos propostos por Baxi (2006), na medida em que estas políticas não têm em conta a variedade de vozes e não confrontam diferentes valores e *standards*. Mas, a linguagem do direito falha também em registar os caminhos da contestação contra as instituições e ideologias neoliberais e de vocabulários e quadros alternativos e emancipatórios que surgem, entre outros, através dos novos movimentos sociais.

É certo que a expressão legal do direito universal à educação mostra-se bastante abstrata na sua enunciação e pouco eficaz na sua implementação. Contudo, a utilização de

linguagens alternativas que se ancoram no desenvolvimento do capital humano também mostram ser frágeis na medida em que reduzem a possibilidade de um entendimento mais alargado da educação, ancorando esta reivindicação a planos, diretrizes e agendas político-económicas de organismos e organizações não-governamentais que raramente correspondem às necessidades locais e/ou nacionais. Esta é uma estratégia incompatível com aquela a que Santos (2005) apelidou de “legalidade cosmopolita subalterna” que entende o direito como um elemento das lutas que necessitam ser politizadas antes de serem legalizadas. A absorção acrítica destes objetivos e metas, não permite a problematização das ideologias e das instituições que sustentam e naturalizam a hegemonia dominante de classes e grupos.

O que nos demonstra ainda o movimento *Education for All* é a discrepância entre a enunciação formal e a efetivação destes direitos na prática. Procurou-se demonstrar ao longo do texto que o movimento EFA, fortemente ancorado no apoio da comunidade internacional, é reflexo da contradição do próprio discurso dos Direitos Humanos. Enquanto reivindica a centralidade do papel dos Estados, na prática e ao contrário do que é recomendado pelos documentos que o próprio movimento produz, reduz o seu papel a uma liderança de processos administrativos, mais do que uma liderança na produção de conteúdos e de linhas programáticas de acordo com as necessidades e as agendas locais e nacionais.

Propõe-se como reflexão final que as aspirações a uma educação uniformizada não se devem sobrepor aos contextos sociopolíticos que fundamentalmente moldam a forma como os direitos são implementados na prática. Assim, os objetivos e as metas desenhados no âmbito EFA são desprovidos de uma visão *bottom-up* que considere a ação das comunidades e as suas especificidades na definição das mesmas diretrizes. Esta visão requer um tipo diferente de procedimento para a valorização do processo de produção de conhecimento.

Defende-se, portanto, uma noção mais ampla e inclusiva do direito à educação que exige uma reconceptualização da noção de educação que excede a educação formal e que confronta esse entendimento com outras versões que se baseiam em inter-relações dinâmicas. Argumenta-se assim, que o direito à educação deve também incluir a defesa pelo direito à aprendizagem colaborativa, à produção coletiva de conhecimento e à intersubjetividade. Para este efeito, não apenas os indivíduos, mas sobretudo indivíduos dentro das comunidades de aprendizagem colaborativa (CAC) devem ser considerados enquanto parte integrante do processo de aprendizagem e o seu conhecimento deveria ser legitimado. Implica isto reivindicar o direito de cada um dos agentes educativos à participação ativa no processo de aprendizagem. A ampliação dos contextos, das práticas e dos agentes educativos parece ser o mais desejável para um alargamento da concepção de educação e para a criação de formas renovadas de cidadania e garantia do direito a uma educação significativa, significativa e emancipatória porque participada e transformadora da realidade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baxi, Upendra (1998), “Voices of Suffering and the Future of Human Rights”, *Transnat'l L & Contemp. Probs.* 125-169.
- Baxi, U. (2006). “Politics of Reading Human Rights: Inclusion and Exclusion within the production of Human Rights”, in Meckled-García, S.; Çali, B., *The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary perspectives on Human Rights and Human Rights Law*. Londres e NY: Routledge, 182-200.
- Bhatta, Pramod (2011), “Aid Agency Influence in National Education Policy-making: A Case from Nepal’s ‘Education for All’ Movement”, *Globalization, Societies and Education*, 9(1): 11-26.
- De Corte, E. (2007). “Learning from Instruction. The Case of Mathematics”. *Learning Inquiry*, 1: 19 – 30.

Flores, Joaquín Herrera (2009), *A (re)invenção dos Direitos Humanos* (trad. Garcia, Carlos Roberto Diogo; Suxberger, Antonio Henrique Graciano; Dias, Jefferson Aparecido). Florianópolis: Fundação Boiteux.

Greany, Kate (2008), "Rhetoric versus reality: exploring the rights-based approach to girls' education in rural Niger", *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 38:5, 555-568.

Heyneman, Stephen (2009), "The Failure of Education for All as Political Strategy", *Prospects. Viewpoints/Controversies*. Springer.

Kapur, Ratna (2006), "Revisioning the Role of Law in Women's Human Right Struggles", in Meckled-García, S.; Çali, B.. *The Legalization of Human Rights: Multidisciplinary perspectives on Human Rights and Human Rights Law*. Routledge: Londres e NY, 100 – 115.

Kennedy, David (2002), "The International Human Rights Movement: Part of the Problem?", *Harvard Human Rights Journal* (101).

McCowan, Tristan (2010), "Reframing the Universal Right to Education", *Comparative Education*, 46(4): 509-525.

McCowan, Tristan (2011), "Human Rights, Capabilities and the Normative Basis of 'Education for All'", *Theory and Research in Education* 9 (3): 283-298.

Nussbaum, M. (2000), *Women and Human Development: The capabilities Approach*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Santos, Boaventura de Souza (1994), *Pela mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Ed. Afrontamentos.

Santos, Boaventura de Sousa (2002), "Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 237-280.

Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development* 6(2): 151-166.

Santos, Boaventura de Sousa (2007), "Beyond Abyssal Thinking: From Global Lines to Ecologies of Knowledges", *Review*, XXX, 1, 45-89.

Santos, Boaventura de Sousa (2005). "Beyond neoliberal governance: the World Social Forum as subaltern cosmopolitan politics and legality", in Boaventura de Sousa Santos and César Rodríguez-Garavito (ed.). *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*. Cambridge Studies in Law and Society. Cambridge: University Press.

Shivji, Issa (S/D). "Perspectives on Human Rights – an introduction", In *An Introduction to Human Rights*. (disponível em:

rightstraining.fahamu.org/ocw/learning-for-change/introduction-to-human-rights/content/pdf)

UNESCO (1990), *World Declaration on Education for All the Framework for Action to meet Basic Learning Needs*, Jomtien, Unesco publishing (5-9 March 1990).

UNESCO (2000), *The Dakar framework for Action Education for All: Metting our collective goals*, Paris, Unesco Publishing.

Unterhalter, Elaine (2013), *Education targets, Indicators and a post-2015 Development Agenda: Education for All, the MGDs, and Human Development*. Harvard School of Public Health. Working Paper Series.

Verheyde, Mieceke (2006), "A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child: Article 28, The Right to Education". Boston: *Martinus Nijhoff Publishers*, 1-36.

Webgrafia

Unesco, "*Education for All*", página consultada a 03 Dezembro 2013, em <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/>

Unesco, "*Education 2030*", página consultada a 12 Fevereiro 2014, em <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/education-2030/>

United Nations, "*Millennium Development Goals (MDG)*", página consultada a 12 de Janeiro de 2014 em <http://www.un.org/millenniumgoals/>