

X Relatório Interamericano da Educação em Direitos Humanos

Desenvolvimento nas políticas de
convivência e segurança escolar
com enfoque de direitos

Relatório Interamericano da Educação em Direitos Humanos

Um estudo em 19 países

**Desenvolvimento nas políticas de convivência e segurança escolar
com enfoque de direitos**

341.481
I59r

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Relatório interamericano de educação em direitos humanos : Um estudo
em 19 países , desenvolvimento nas políticas de convivência e segurança
escolar com enfoque de direitos / Instituto Interamericano de derechos
humanos. -- San José, C.R. : IIDH, 2012

102 p. : 22x28 cm.

ISBN 978-9968-611-85-5

1. Educación en derechos humanos 2. Derechos humanos 3. Desarrollo de
políticas I. Título.

A reprodução total ou parcial dos materiais aqui publicados é permitida, desde que seja respeitado o teor do mesmo, sejam designados os créditos correspondentes e que o editor receba uma cópia da publicação ou da reprodução.

Equipe encarregada da publicação:

Ana María Rodino, consultora acadêmica e coordenadora da pesquisa

Byron Barillas, Oficial do Programa pedagógico em direitos humanos, Serviços especiais do IIDH

Natasha Monestel, consultora assistente da pesquisa

Marisol Molestina, consultora editorial

Marialyna Villafranca, Produção Editorial, Serviços Especiais do IIDH, capa e artes finais

Impressão: Segura Hermanos S.A.

Para a coleta da informação, recebemos colaboração dos seguintes consultores nacionais:

Argentina, Coordenação de Cidadania nas Escolas (Ministério); Bolívia, Silvana Gózaes (Fé e Alegria); Brasil, Paula Facci (Fé e Alegria); Chile, Sebastián Correa (Fé e Alegria); Colômbia (IIDH); Costa Rica, Natacha Monestel (IIDH); Equador, Lina González Ospina e Pilar Samaniego; El Salvador, Héctor Rosemberg (Fé e Alegria); Guatemala, Gabriela Vides; México, Ricardo Castro; Nicarágua, Policía Nacional; Panamá, José Antonio Grenard; Paraguai, Abel Irala (Fé e Alegria); Peru, Rossana Mendoza; República Dominicana, Luisa América Mateo; Uruguai, Aníbal Aliandre Romano; Venezuela, Luisa Pernalet (Fé e Alegria).

A sistematização dos dados esteve a cargo de Natasha Monestel. A análise dos resultados e da redação do relatório a cargo de Ana María Rodino, com apoio de Natacha Monestel. Revisão de conteúdos por Byron Barillas. Correção de estilo e diagramação a cargo de Marisol Molestina.

Publicação coordenada pela Produção editorial de Serviços Especiais -IIDH-

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Caixa Postal 10.081-1000 São José, Costa Rica
Telefone: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
Correio eletrônico: s.especiales2@iidh.ed.cr
<http://www.iidh.ed.cr>

Índice

Apresentação	9
Seção I: O Relatório do IIDH sobre a educação em direitos humanos e a estratégia institucional	13
Antecedentes institucionais	13
Natureza e alcances do <i>Relatório interamericano da EDH</i>	14
As bases normativas: o direito à educação em direitos humanos	16
As bases conceituais e metodológicas: investigar progressos	17
<i>Enfoques na investigação sobre direitos humanos</i>	17
<i>Relatórios e monitoramento de direitos humanos</i>	18
<i>Novos instrumentos para novos cenários</i>	19
O primeiro ciclo de relatórios da EDH: 2002-2006	19
<i>Estrutura geral da investigação</i>	19
<i>Coleta de dados, análise e redação</i>	21
<i>Campos temáticos abordados e hipótese de trabalho</i>	23
Outra iniciativa institucional interamericana:	
<i>A Proposta curricular e metodológica da EDH</i>	24
<i>Sentido e objetivos da Proposta</i>	24
<i>A Proposta pedagógica do IIDH, da OEA e dos ministérios da educação: avanços e sinergias regionais</i>	26
Seção II: O segundo ciclo do Relatório Interamericano da EDH e o X Relatório	29
O segundo ciclo do relatório: 2007 em diante	29
<i>Um exercício de permanência e inovação</i>	29
<i>VI Relatório (2007): Desenvolvimento normativo da EDH e governo estudantil</i>	29
<i>VII Relatório (2008): Desenvolvimento de conhecimentos específicos de direitos humanos nos programas de estudo de 10 a 14 anos</i>	30
<i>VIII Relatório (2009): Desenvolvimento de conhecimentos específicos de direitos humanos nos livros de texto de 10 a 14 anos</i>	31
<i>IX Relatório (2010): Desenvolvimento da metodologia de educação em direitos humanos nos livros de texto de 10 a 14 anos</i>	32
O X Relatório: Desenvolvimento nas políticas de segurança e convivência escolar com enfoque de direitos	33
<i>Antecedentes e justificação do enfoque temático</i>	33
<i>Quadro teórico: Escola e violências</i>	36
<i>Domínio e hipótese de investigação</i>	38
<i>Informação de contexto e matriz de variáveis e indicadores</i>	40
<i>Procedimento investigativo e fontes de informação</i>	42

Seção III:	Resultados da investigação	53
	Fontes consultadas	53
	<i>As fontes documentais</i>	53
	<i>Contextos e percepções</i>	54
	Desenvolvimento nas políticas de convivência e segurança escolar com enfoque de direitos	56
	<i>Informação estatística e diagnósticos</i>	56
	<i>Políticas, planos e programas</i>	62
	<i>Execução das políticas</i>	69
	<i>Acompanhamento e avaliação das políticas</i>	79
Seção IV:	Conclusões	83
	Fontes consultadas: sobre as fontes documentais	83
	Sobre contextos e percepções	83
	Desenvolvimento nas políticas de convivência e segurança escolar com enfoque de direitos: sobre informação estatística e diagnósticos	84
	Sobre políticas, planos e programas	86
	Sobre execução das políticas	87
	Sobre acompanhamento e avaliação das políticas	89
Seção V:	Recomendações	91
Seção VI:	Anexos	95
	1. Matrizes utilizadas no primeiro ciclo de relatórios da EDH	95
	2. Matrizes utilizadas no segundo ciclo de relatórios da EDH	98

Índice de tabelas

Tabela 1. Enfoques de investigação em direitos humanos.....	18
Tabela 2. Estrutura do primeiro ciclo dos Relatórios Interamericanos da EDH.....	21
Tabela 3. Estrutura de um sistema de indicadores.....	22
Tabela 4. Estrutura do segundo ciclo dos Relatórios Interamericanos da EDH.....	33
Tabela 5. Classificação preliminar das violências escolares.....	37
Tabela 6. O que funciona e o que não funciona.....	39
Tabela 7. Campo: Políticas públicas educativas. Domínio: Políticas sobre convivência e segurança escolar.....	41
Tabela 8. Fontes analisadas para o X Relatório e autoridades responsáveis por sua elaboração.....	43-51
Tabela 9. Variável 1: Informação estatística e diagnósticos.....	57
Tabela 10. Variável 2: Políticas, planos e programas.....	64
Tabela 11. Variável 3: Execução das políticas.....	72
Tabela 12. Variável 4: Acompanhamento e avaliação das políticas.....	80

Índice de quadros

Boas práticas: Observatório Argentino de Violência nas Escolas, Argentina.....	60
Boas práticas: Programa Nacional Escola Segura-PNES, México.....	62
Perspectiva de direitos humanos nas políticas educativas sobre convivência e prevenção da violência escolar.....	66-68
Boas práticas: Plano de prevenção da violência escolar, El Salvador.....	70
Boas práticas: Plano Colégio Seguro, Nicarágua.....	71
Boas práticas: O Colégio em Nossas Mãos, Costa Rica.....	73
Boas práticas: Programa Escolas Agradáveis, Uruguai.....	75
Participação dos diferentes atores educativos na execução dos planos e programas ou projetos.....	76-78
Boas práticas: Programa Escola Aberta, Brasil.....	82

Apresentação

Diante do crítico panorama da insegurança e da criminalidade na América Latina e Caribe há muito desalento na comunidade educativa. Por isso, a partir da iniciativa pioneira do Ministro da Educação e Vice-Presidente de El Salvador e do Ministro da Educação do Uruguai, líderes que promoveram o Pacto Interamericano pela Educação em Direitos Humanos (PIEDH) nas Américas, é impostergável colocar à disposição da região o X Relatório da Educação em Direitos Humanos, que apresenta os avanços e ausências nas políticas públicas para prever a violência no âmbito escolar. Esta primeira aproximação à temática expressa o interesse de fazer um estudo substantivo e evolutivo da educação em direitos humanos (EDH), ou seja, examinar não só o conteúdo das políticas, mas também seu surgimento, desenvolvimento e aplicação, de modo que permita uma comparação com disposições prévias que tenham encarado as condições extremas que ameaçam o direito à educação.

O X Relatório sobre o progresso da EDH nos países que assinaram e ratificaram o Protocolo de São Salvador é o último da primeira década do processo que desde 2002, vem mostrando à região e ao mundo o cumprimento do Artigo 13 de dito instrumento interamericano. Este sistema de relatórios baseou-se na ideia de que as políticas públicas educativas devem orientar-se ao respeito, proteção e garantia dos direitos humanos. Por isso indicamos desde o começo que a educação é um direito chave para o desenvolvimento humano, assim como para a democracia política. A cidadania plena, da qual dependem a segurança humana e os direitos humanos, tem que ser construída para prevenir uma regressão em nossa institucionalidade democrática. A ferramenta chave para essa acumulação construtiva é a EDH.

O Relatório Interamericano da EDH aborda a inclusão da educação em direitos em vários domínios: legislação educativa, currículo, textos escolares e formação do magistério. O IIDH tem observado regularmente esses âmbitos com o apoio dos ministérios e a ajuda profissional de pessoas especialistas, ex-bolsistas de nossa instituição. A investigação compreende 17 dos 19 países signatários de dito Protocolo e propôs-se indagar em que medida as políticas, iniciativas e decisões ajustam-se ao conteúdo do direito à EDH, assim como qual foi o progresso em seu cumprimento. Este X Relatório não só permite avaliar as políticas de prevenção e tratamento das violências que afetam o âmbito escolar, mas também as práticas que poderiam ser implementadas, assim como aquelas que se devem modificar e melhorar.

Cabe destacar a necessidade urgente à que responde este Relatório, já que apesar da restauração da institucionalidade democrática que seguiu aos autoritarismos nas Américas, ao iniciar-se a segunda década do século XXI é palpável o perigo que desencadeiam as violências instauradas em contextos de insegurança. O clima de ameaça constante vulnera os direitos humanos básicos de muitas pessoas e comunidades expostas ao terror indiscriminado. A violência tem exterminado centenas de pessoas, usualmente as mais pobres e necessitadas. O crime organizado tem penetrado em organismos essenciais da institucionalidade para fazer das suas. Este panorama não é alheio às escolas inermes e desprotegidas, onde a armadilha mortal implica um menosprezo da comunidade educativa, de sua função formativa e socializadora.

Como Diretor Executivo do IIDH, eu tenho insistido em que as democracias fundam-se na educação em geral e na educação em direitos humanos em particular. Acredito que a crescente insegurança

que coloca em perigo os ambientes educativos ameaça a cidadania e a ordem democrática de finais do século XX. Diante desta dramática situação, a intervenção dos Estados é indispensável para construir sociedades mais seguras, justas, livres e solidárias. As políticas públicas educativas são transcendentais para promover a socialização de nossos jovens em ambientes seguros, que fomentem a convivência sob um enfoque de direitos humanos, cultura de paz e cidadania democrática. O X Relatório Interamericano da EDH reúne a experiência acumulada em dois ciclos de relatórios e cristaliza os esforços utilizando este instrumento de reconhecido valor para diagnosticar como intervêm os Estados em tão preocupante problemática. O presente Relatório encaixa-se no acordo de vontades materializado no PIEDH pela comunidade interamericana de direitos humanos em junho de 2010.

Nossa perspectiva conceitual e política considera que enquanto os atores educativos formem-se em direitos humanos, suscitarão interações mais pacíficas, democráticas e seguras para todos e todas, já que a EDH propicia o desenvolvimento de valores, atitudes e condutas que facilitam as relações entre as pessoas sujeitas de direitos. Existe uma influência recíproca entre a convivência e segurança no ambiente escolar e a EDH. Aprender a conviver em um ambiente resguardado beneficia a aprendizagem e promove o desenvolvimento da autoestima, a valorização e o respeito que merece o Outro/Outra. Em suma, este relatório expõe que a convivência segura nos centros de ensino depende das políticas públicas existentes e das estratégias de intervenção com enfoque de direitos. Daí a importância de indagar até onde os países assinantes do Protocolo de São Salvador têm desenvolvido tais políticas.

Sob esta perspectiva, consideramos que qualquer ato de violência em si mesmo constitui uma violação dos direitos humanos, pelo que deve ser prevenido. Este é um problema que inquieta as autoridades educativas do mais alto nível, pois consideram que os atos violentos nas escolas têm alcançado proporções alarmantes. Por conseguinte, o IIDH empreende este desafio de examinar o problema sob o particular âmbito teórico e a opção metodológica do Relatório Interamericano da EDH.

Prevenção das violências no meio escolar

Merece destacar-se que este Relatório sintetiza os esforços que os países da região fizeram em torno à convivência e prevenção das violências no meio escolar, evidenciando-se que tal preocupação foi ou está sendo abordada pelos Estados e que a EDH tem enquadrado suas propostas. Satisfaz-nos saber que os esforços realizados pelo IIDH constituem uma referência de alternativas para afrontar o fenômeno da violência nas escolas sob um enfoque de direitos. Não obstante, a análise substantiva dos dados revela que a maioria das políticas existentes são ainda muito gerais, dispersas e em outros casos, ambíguas.

Fica em evidência que o trabalho empreendido para impulsionar o direito à educação em direitos agora se enfrenta a uma realidade muito distinta à de finais do século XX, mas que deve ser abordada com as ferramentas construídas ao longo destes anos. Desta maneira, apesar da incessante deterioração das condições sociais, tem-se encontrado um maior grau de consciência com respeito a ir mais além do centro educativo. Não bastam as regras e disposições da direção do centro escolar: são necessárias ações conjuntas e integrais que favoreçam toda a comunidade educativa. Esta realidade conseguiu-se captar através das impressões da comunidade educativa que se plasmam nas páginas deste Relatório. Seus atores expressam especial inquietude por aquelas comunidades que foram tomadas por bandidos ou narcotráfico, o que prevalece nas áreas problemáticas e marginais. América Central e República

Dominicana reportam uma grave preocupação a esse respeito. Este panorama também parece influir nos índices de deserção em razão do medo que este tipo de acontecimentos gera em algumas zonas, pelo que o direito à educação se vê ameaçado. Estes resultados nos permitem analisar, uma vez mais, que a exclusão e a desigualdade são temas que devem abordar-se a partir dos direitos humanos. Há que entender a brecha social como um fenômeno que atenta contra o direito à educação sem violências.

Encorajamos os Estados a que intervenham ativamente nas escolas situadas em zonas de risco social, onde o direito à EDH resulta um imperativo. Instamos que a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Sistema da Integração Centro-Americana (SICA) proponham-se dentro de seus objetivos prioritários resguardar a infância e a juventude, velando pelo direito à educação e preservando a escola. Os Estados parte de ambos os organismos têm perante si iniludíveis tarefas para conter o conflito social, junto com a urgente missão de confrontar as causas da deterioração e corrupção da política, as quais engendram mais violência e frustração entre a cidadania.

O descontentamento e o temor são um fato na região, especialmente na América Central, que enfrenta a delicadíssima situação das gangues infiltrando-se nos centros escolares. Isto reclama ações de detecção das áreas de perigo, de contenção, de procedimentos de tratamento das armas e de concorrência operativa, nas que são fundamentais as ações organizadas e cooperativas com os corpos policiais. Reafirmamos que o papel da polícia não se deve entender em termos repressivos, mas de trabalho preventivo e como ente cooperativo para abordar os perigos de nossa sociedade. Deve-se valorizar sua função de resguardo e prevenção nos cenários onde se reporta maior hostilidade. Hoje existem pelo menos duas experiências de trabalho coordenado entre a polícia e o magistério, com regras e âmbitos de ação concretos e bem definidos: El Salvador e Nicarágua, esta última com experiência mais estruturada por ser de mais longa data.

Educar para o futuro, os direitos humanos são a chave

Finalmente, quero insistir na importância e no valor da escola pública inclusiva, equitativa e de qualidade. Com bons programas e professores, tanto como com infraestrutura adequada e segura, as comunidades sentirão pertença e compromisso com os centros educativos aos que assistem seus filhos e filhas. Reitero nosso compromisso com a região em matéria de EDH como estratégia para enfrentar as violências nas escolas. Insisto também em nosso compromisso com a construção de ambientes educativos mais seguros através do cumprimento dos direitos humanos da comunidade educativa. Desejo profundamente que este relatório represente uma contribuição significativa para o impulso de progressos sistemáticos nas estratégias educativas para abordar a problemática que nos afeta, a qual impede que os cidadãos e cidadãs acedam a uma educação que forme o desenvolvimento integral de sua personalidade e o respeito aos direitos humanos, à justiça, à segurança e à paz.

*Roberto Cuéllar M.
Diretor Executivo*

10 de Dezembro de 2011

Seção I

O Relatório do IIDH sobre a educação em direitos humanos e a estratégia institucional

Antecedentes institucionais

O Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH) colabora desde princípios dos anos 90 com os ministérios da educação dos países da região para facilitar a incorporação dos direitos humanos no sistema educativo, tanto no currículo de ensino como na gestão escolar. Esta ação é parte da longa tradição educativa da instituição, que em seus primeiros anos privilegiou a capacitação de trabalhadores de direitos humanos articulados em entidades da sociedade civil, então envolvidos em tarefas urgentes de defesa. O trabalho estendeu-se progressivamente para atender necessidades de formação de agentes das instituições públicas com relação ao respeito e vigilância dos direitos humanos e da democracia.

Prestar atenção ao sistema educativo formal, sem deixar de atuar em outros âmbitos formativos, respondeu então a várias razões. Por uma parte, à convicção de que o conhecimento dos direitos humanos desde a mais tenra idade é uma condição necessária para sua proteção e, por outra, que os processos de reinstalação de regimes democráticos na região ofereciam uma oportunidade para promover os direitos humanos mais além das ações reativas perante as violações e propô-los como um componente fundamental para a vida em democracia.

A partir destas convicções, durante a década de noventa, o Instituto realizou um importante esforço para produzir e distribuir ferramentas pedagógicas que apoiaram os trabalhos educativos na escola. Foi uma resposta aos requerimentos de assistência técnica das autoridades do ramo em vários países da região, que então iniciavam processos de reforma educativa. A variedade de materiais didáticos preparada então¹ foi reproduzida amplamente por instituições nacionais e utilizada por professores pioneiros na incorporação do ensino de direitos humanos nas escolas. Por sua vez, a assistência prestada a alguns ministérios da educação colocou em evidência a urgência de promover a inclusão sistemática e permanente da educação em direitos humanos no sistema formal, assim como a complexidade desta tarefa, dependente de um sem número de fatores políticos, normativos, institucionais e pedagógicos.

Ao começar o século XXI, o IIDH, através de um intenso processo de reflexão e redefinição estratégica que assumiu a gestão iniciada em 2000, empreendeu uma atualização de suas estratégias de trabalho diante das cambiantes características do cenário regional dos direitos humanos e da democracia². A finalidade foi potencializar suas próprias capacidades adquiridas em vinte anos de trabalho e responder melhor aos desafios mais sentidos por suas contrapartes nos países e às novas preocupações das agências doadoras que colaboram com suas operações.

Então foram identificados três conjuntos de direitos prioritários para ordenar a tarefa institucional, os quais se correspondiam com os problemas mais agudos da região: a inclusão da educação em direitos humanos (EDH) nos processos educativos formais, a promoção do acesso à justiça e o desenvolvimento

¹ Ver, entre outros, *Carpeta de materiales didácticos del Centro de Recursos Educativos*. IIDH/Anistia Internacional, São José, Costa Rica, 1993; *Educación en derechos humanos. Texto autoformativo*. IIDH/UNESCO, São José, Costa Rica, 1994; *Manual de Educación en Derechos Humanos. Niveles Primario y Secundario*. IIDH/UNESCO, São José, Costa Rica, 1999.

² Ver a este respeito os documentos institucionais *El panorama actual de los derechos humanos y la democracia*. IIDH, São José, Costa Rica, 2003; *Marco para el desarrollo de una estrategia institucional (2003-2005)*. IIDH, São José, Costa Rica, 2003.

do direito à participação política. A partir de 2005 foi acrescentado aos anteriores um quarto eixo de trabalho institucional – os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) –, justamente a partir da entrada em vigência do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como “Protocolo de São Salvador”.

Entre outras medidas adotadas para impulsionar ações estratégicas sobre estes conjuntos de direitos, o IIDH pôs em funcionamento um programa de investigações aplicadas a fim de estabelecer as principais tendências de desenvolvimento na proteção jurídica e nas condições políticas do exercício desses direitos. Também atendeu a três perspectivas transversais que correspondem a três tipos de relações essenciais para a construção da justiça social e do bom governo: a equidade de gênero, a diversidade étnica e as dinâmicas entre Estado e sociedade civil.

Entre 2000 e 2001 foi desenhada uma metodologia para medir os avanços (ou não) que se estiveram realizando na proteção destes direitos e nas condições de seu exercício, baseada na construção de sistemas de monitoramento que combinam hipótese de trabalho, domínios de investigação, variáveis de conteúdo de cada direito e indicadores de progresso. O sistema foi discutido com atores sociais de países da região em consultas convocadas para esse fim, assim como em cursos e oficinas especializados que são parte do calendário regular de atividades institucionais. Uma prova de aplicação dos sistemas foi realizada na Guatemala, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e Venezuela, e uma validação final na Bolívia. Estes primeiros exercícios de medição foram editados sob o título de *Mapas de progreso en derechos humanos*³.

Os resultados dessa experiência levaram em 2002 a aprofundar o sistema sobre o direito mais intimamente associado ao mandato fundacional do IIDH – o direito à EDH – e a aplicá-lo de maneira mais ampla no continente. O objetivo foi produzir um relatório anual sobre aspectos relevantes ao propósito principal de promover a incorporação da EDH na educação formal. Estes relatórios dariam conta dos progressos na incorporação da EDH a partir de 1990 e seriam entregues à Organização dos Estados Americanos (OEA) à maneira de relatoria amistosa; apresentados aos governos e organizações civis dos países como insumos para políticas públicas educativas e utilizados como documento de discussão em atividades de promoção e capacitação.

O projeto cumpriu-se plenamente. De 2002 em diante, ano a ano foram realizadas investigações para os 19 países assinantes do Protocolo de São Salvador, ou seja, aqueles que o assinaram e/ou ratificaram, a saber: *Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela*. Os relatórios foram entregues e comentados no Conselho Permanente da OEA e em sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), foram realizadas apresentações simultâneas em vários países cada 10 de dezembro, foram distribuídos amplamente versões em espanhol e inglês, e foram utilizados como material formativo em eventos acadêmicos.

Natureza e alcances do Relatório interamericano da EDH

O *Relatório interamericano da EDH* é o resultado de um conjunto de investigações que se realizam anualmente em 19 países da região de forma simultânea, seguindo um desenho único. Reúne e

³ Disponíveis em versão digital na página web do Instituto (<http://www.iidh.ed.cr>).

compara os resultados obtidos em cada país ao aplicar uma matriz de coleta de dados que alimenta um sistema de indicadores. Os indicadores evidenciam o comportamento de variáveis relativas a mudanças no exercício de um aspecto central do direito à EDH ao longo de um período, geralmente na década anterior de cada medição.

O Relatório dá conta de tendências regionais e nacionais – no triplo sentido de progressos, retrocessos ou invariâncias – na proteção jurídica e nas condições políticas, institucionais e operativas do exercício do direito à EDH. Não se concentra na situação do direito em um momento único, nem denuncia as violações de que possa haver sido objeto.

Não é um relatório sobre o direito à educação. Não se centra em objetivos estudados por outros relatórios que analisam o nível de realização do direito a receber serviços educativos sem discriminações, mas em uma das qualidades que devem ter os serviços educativos: incorporar conteúdos em direitos humanos. Esta qualidade é entendida como parte do direito à educação e como um direito em si mesmo. Assume-se que o acesso à educação é uma condição prévia para gozar do direito à EDH e que este constitui por sua vez uma garantia do direito a uma educação de qualidade, em outras palavras, de uma educação *aceitável*, usando o critério dos “quatro A” (alcançabilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade) desenvolvido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) das Nações Unidas em seu Comentário Geral No. 13 (1999).

O Relatório procura gerar ferramentas para avaliar de maneira continua a inclusão da EDH na vida política e social dos países da região, como uma obrigação de caráter internacional. Ao elaborá-lo, o IIDH não pretende julgar as responsabilidades dos Estados, porque não lhe compete. Cumpre seu papel de auxiliar dos organismos de proteção – a Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – desde a posição de um organismo acadêmico independente, que pode interatuar com todos os atores do cenário dos direitos humanos à margem de questões contenciosas, promover diálogos entre eles e propor instrumentos técnicos e soluções institucionais que não comprometam o curso dos procedimentos de petições ou de casos judiciais.

O sistema em seu conjunto e seus indicadores enfatizam os aspectos qualitativos das relações que se estudam e não pretendem chegar a uma expressão numérica, nem construir uma equação que fixe posições relativas entre países ou entre aspectos de um direito. Por isso, o Relatório não estabelece um índice regional de desempenho em matéria de EDH, nem constrói “*rankings*”. Pelo contrário, procura identificar se se têm produzido ou não avanços, e oferece exemplos de boas práticas que podem ser replicadas ou tomadas em consideração para construir soluções a questões problemáticas.

O IIDH assume esta tarefa em cumprimento de sua missão de ensino, investigação e promoção dos direitos humanos. Sem menosprezo do sistema universal de proteção, põe especial atenção nos padrões derivados dos instrumentos do sistema interamericano, com enfoque interdisciplinar, tendo em consideração a problemática específica das Américas. Procura que seus relatórios proporcionem insumos aos órgãos interamericanos de vigilância, promoção e proteção dos direitos humanos; às instituições do *ombudsman* (comissões, ministério da justiça e defensorias de direitos humanos) que cumprem essas funções em cada país; às instituições públicas responsáveis por fazer possível o exercício do direito a uma educação em direitos e às entidades da sociedade civil que atuam neste campo.

As bases normativas: o direito à educação em direitos humanos

Apartir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e, nas Américas, do Protocolo de São Salvador, as normas internacionais vêm consagrando claramente o direito à educação em direitos humanos como parte do direito à educação. Tal como indica o Artigo 13 do Protocolo em seus incisos 1 e 2:

1. Toda pessoa tem direito à educação.
2. [...] a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz [...] a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, conseguir uma subsistência digna, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades em prol da manutenção da paz.

Os 19 países que subscreveram e/ou ratificaram o Protocolo de São Salvador têm o compromisso de desenhar a plataforma jurídica e logística para promover e proteger os DESC em todas suas dimensões. Isto inclui o compromisso de ratificá-lo (se não o fizeram) e o dever de incorporar progressivamente as normas internacionais de direitos humanos ao direito interno, de desenhar políticas públicas e de implementar atividades que outorguem cumprimento a estes propósitos. Os Estados que ratificaram o Protocolo têm também a obrigação de apresentar relatórios periódicos à Secretaria Geral da OEA para que sejam transmitidos ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano para a Educação, Ciência e Cultura, a fim de ser examinados (artigo 19.2). Uma cópia de ditos relatórios deve ser enviada à CIDH.

Depois que o Protocolo entrou em vigência com a 12a. ratificação, entre 2004 e 2007 a Assembleia Geral da OEA resolveu desenhar e pôr em prática um procedimento de apresentação de relatórios pelos Estados que emule o sistema de indicadores de progresso adotado pelo IIDH para a análise da EDH. Nesse âmbito, encarregou o Conselho Permanente da organização e, por sua intervenção, a CIDH, a elaborar uma proposta com o apoio do Instituto⁴.

Estas obrigações dos Estados são complementadas com as definidas em outros instrumentos internacionais que também estabelecem obrigações relativas à EDH: Convenção Relativa à Luta contra as Discriminações na Esfera do Ensino; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convênio 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes; Convenção sobre os Direitos da Criança; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, (Convenção de Belém do Pará) e Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência.

⁴ Ver *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, na página da CIDH: <<http://www.iachr.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>> e a Resolução da Assembleia Geral da OEA AG/RES. 2506 (XXXIX-O/09).

As bases conceituais e metodológicas: investigar progressos

Enfoques na investigação sobre direitos humanos

Na atualidade podem ser identificados três enfoques principais nas investigações sobre direitos humanos:

1. Um enfoque tradicional, no sentido de mais antigo e mais extenso, é o que privilegia a identificação de *casos de violação de direitos humanos*, os documenta, discute os aspectos legais e processuais, procura estabelecer responsabilidades e em última instância contribui a denunciá-los e persegui-los.
2. Um segundo enfoque sobre *situação dos direitos humanos* põe atenção no estado de realização dos direitos em um momento determinado e mostra o comportamento do Estado em quanto a suas obrigações de respeitar determinadas condições e garantias, ou de promover medidas que possibilitem o acesso aos direitos humanos sem discriminação.
3. Um terceiro enfoque de investigação, que se pode denominar de progressos em matéria de direitos humanos, propõe-se mostrar a variação no tempo do grau de cumprimento dos compromissos dos Estados em matéria de direitos humanos a partir do critério de seu êxito progressivo, ou seja, a fim de estabelecer se se produziram avanços (ou não) em seu desfrute por parte da população.

A metodologia do enfoque de violação é fundamentalmente casuística e resulta muito apropriada para trabalhar no terreno dos direitos civis e políticos. Este tipo de investigação foi e é crucial para denunciar casos específicos de vulneração de direitos, o qual permite pôr em andamento processos jurídicos e sócio-políticos dirigidos a esclarecer a verdade sobre as violações, castigar os violadores e oferecer justiça e reparação às vítimas, assim como alertar sobre futuras violações. Na América Latina, este enfoque viu-se favorecido nas últimas décadas pela ampliação do acesso à informação pública ligada à recuperação da democracia e ao monitoramento ativo de um número crescente de organizações civis.

O segundo enfoque privilegia a análise de correlações entre resultados estatísticos e políticas públicas em campos relacionados com direitos humanos. Aplica-se com vantagem para os campos de acesso à participação política e para os DESC, e produz um tipo de investigação que combina considerações sobre os padrões de direitos humanos com informação estatística que descreve situações gerais. Os resultados destas investigações facilitam a formulação de recomendações de ação pública, muitas das quais têm a ver com aspectos legais, institucionais e de alocação de investimento público.

O enfoque de medir progressos toma períodos suficientemente longos como para avaliar se são produzidos ou não avanços concretos na realização dos direitos medindo-os a partir dos padrões mínimos expressados na normativa internacional e adotados pelos países no momento de ratificar os instrumentos convencionais. Não substitui o enfoque de vigilância e denúncia de violações, nem pretende ocultar os atrasos no alcance das metas desejáveis. Sua novidade está no potencial que tem para entender as questões de direitos humanos como processos, ou seja, como fenômenos que mudam com o tempo e não só como casos particulares de violação ou estados próprios de um momento determinado. Contribui a identificar as carências, mas também as possibilidades para superá-las no médio e longo prazo, e ajuda a estabelecer prioridades e estratégias de trabalho compartilhadas e complementares entre os diversos atores sociais.

A Tabela 1 sintetiza os aspectos principais dos enfoques mencionados.

Tabela 1. Enfoques de investigação em direitos humanos			
Enfoque	Metodologia	Resultados	Utilidades
Violação	Descritiva	Estabelecer frequências	Para a denúncia e a defesa
Situação	Comparativa	Estabelecer diagnósticos	Para identificar problemas e planejar metas
Progresso	Comparativa e prospectiva	Estabelecer tendências	Para monitorar cumprimento e promover diálogos

O enfoque de progressos foi desenvolvido pelo IIDH a partir de 2000 e desde então sustenta o desenho e a execução de suas investigações aplicadas.

Relatórios e monitoramento de direitos humanos

As investigações sobre direitos humanos expressam-se regularmente na preparação de relatórios, meio que constitui o mecanismo de monitoramento preferencial nos sistemas internacional e interamericano de proteção. Vários instrumentos internacionais exigem a apresentação de relatórios aos Estados; outros contemplam a possibilidade de gerar tais relatórios por parte dos órgãos de proteção, como é o caso dos relatórios que preparam os relatores ou os que resultam de visitas *in loco* para propósitos determinados. Os relatórios oficiais reúnem o ponto de vista dos governos sobre as situações e sobre os esforços que realizam para cumprir os compromissos convencionais.

Por sua vez, uma constelação de entidades civis nacionais e internacionais também tiram os resultados de suas investigações em relatórios periódicos, gerais ou especializados, que em alguns casos são oferecidos como material complementar aos órgãos de supervisão. São os chamados *relatórios sombra*. Alguns destes relatórios nacionais, por serem periódicos e sistemáticos, têm se convertido em ferramentas de acompanhamento do desempenho do setor público no campo dos direitos humanos⁵.

Da mesma maneira, o estabelecimento das instituições do *ombudsman* deu origem a um novo tipo de relatório: o que o titular da instituição (defensor, procurador ou comissário de direitos humanos) apresenta periodicamente ao Poder Legislativo como órgão de controle da constitucionalidade e dos compromissos internacionais de direitos humanos. Estes relatórios reportam e analisam queixas recebidas pela instituição ou situações críticas que foram objeto de sua intervenção, assim como o efeito e cumprimento de suas recomendações aos agentes do setor público.

Pelo contrário, não se têm desenvolvido mecanismos sistemáticos de monitoramento do cumprimento das recomendações dos órgãos internacionais de supervisão, nem das sentenças dos órgãos jurisdicionais, com contadas exceções. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a UNESCO vêm fazendo, além do exame periódico da consecução dos Objetivos do Milênio e dos acordos da Educação para Todos respectivamente, um esforço sistemático em quanto a monitorar o cumprimento de compromissos desde uma perspectiva de direitos.

⁵ Por exemplo, os relatórios do PROVEA na Venezuela, do CELS na Argentina e das coordenadoras de organizações de direitos humanos do Peru e do Paraguai. No nível regional, o relatório anual da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos e Democracia vem adquirindo este caráter.

Novos instrumentos para novos cenários⁶

A inquietude por encontrar novos enfoques para a investigação e o monitoramento em direitos humanos surge de constatar as mudanças que se têm dado no cenário dos direitos humanos nos passados vinte anos e a necessidade de fomentar o diálogo sobre estes processos. Tais mudanças implicam, por exemplo, a diversificação dos atores – públicos e civis – e sua interação; a emergência de novos dramas sociais que reclamam respostas inovadoras; a ênfase da cooperação internacional sobre investimentos mais diretos e mais efetivos com relação aos países; o impulso de novos critérios de gestão e de impacto dos projetos, e a necessidade de fomentar acordos entre as organizações da sociedade civil, o Estado e a comunidade internacional.

Visto que o cenário se torna mais complexo, o trabalho em direitos humanos torna-se mais exigente. Por uma parte fazem falta ferramentas que permitam documentar objetivamente os processos que vêm ocorrendo, identificar suas tendências e formular estratégias de incidência. Por outra parte, há que promover o diálogo sobre os direitos humanos entre a sociedade civil e o Estado, e destes atores com a comunidade internacional, assuntos que requerem que, além da problemática da violação e da responsabilidade, seja incluído o estabelecimento de diagnósticos e propósitos compartilhados, pelo menos naqueles assuntos que mostram vazios recorrentes ou caminhos promissores.

Ainda quando o uso de indicadores de progresso não dá conta exhaustivamente das situações da realidade, não existe dúvida da utilidade prática deste enfoque e suas ferramentas para mostrar a direção de algum fenômeno. Isto é, para identificar as tendências no campo dos direitos humanos e da democracia, e antecipar sua evolução possível. Por isso, o IIDH centrou seus esforços no desenho de indicadores utilizando como diretriz a progressividade dos direitos humanos⁷ e optou por preparar relatórios que são como “cartas de navegação” para as instituições e pessoas vinculadas com o trabalho na matéria.

O uso de indicadores de progresso aporta às investigações vantagens como:

- possibilita sua realização simultânea em diferentes países, garantindo um nível razoável de comparabilidade de dados e resultados;
- utiliza dados de fontes duras, como legislação, documentos oficiais e livros de texto, o que diminui os riscos inerentes à interpretação e ao manejo de opiniões, e
- mede os esforços que se fizeram em cada país e não só os resultados que, como no caso da educação, dependem também de outros fatores não controlados pela investigação.

O primeiro ciclo de relatórios da EDH: 2002-2006

Estrutura geral da investigação

As investigações que deram origem aos primeiros cinco relatórios têm três supostos que se desprendem das bases normativas:

- Que todas as pessoas, sem distinções, têm direito a receber EDH.

⁶ Ver *El panorama actual de los derechos humanos y la democracia*, IIDH, São José, Costa Rica, 2003.

⁷ Para uma exposição mais extensa sobre as bases institucionais deste trabalho ver: *Marco para el desarrollo de una estrategia institucional*, IIDH, São José, Costa Rica, 2003.

- Que o Estado tem a obrigação de fornecê-la.
- Que tal obrigação deve-se cumprir de modo prioritário na educação formal, com independência da condição de centralização ou descentralização da prestação dos serviços educativos.

A hipótese geral destas investigações é que o desenvolvimento ou progresso no cumprimento do direito à EDH depende de um conjunto de fatores relacionados com a segurança jurídica, o desenvolvimento institucional, a adoção de políticas, a concretização de tais políticas em normas operativas e em instrumentos pedagógicos, a adequação de recursos humanos e a dotação de recursos materiais para a educação. Em suma, o direito a contar com EDH é altamente dependente de certos fatores:

- Que se tenham adotado dentro da legislação nacional as normas internacionais que estabelecem este direito e as obrigações correspondentes e estejam-se desenvolvendo políticas públicas educativas coerentes com elas.
- Que os conteúdos de direitos humanos encontrem-se efetivamente incorporados no currículo do sistema educativo formal e em outras atividades escolares.
- Que os textos de estudo reflitam tais conteúdos, façam uso de metodologias aceitáveis para ensiná-los e não contenham referências contrárias aos valores e princípios de direitos humanos.
- Que tais conteúdos e as metodologias aceitáveis para ensiná-los sejam parte da formação dos docentes e outros agentes que participam nos processos educativos.
- Que a planificação da educação nacional contemple o desenvolvimento de medidas para ir incorporando progressivamente a EDH em todas as modalidades e níveis educativos.
- Que os espaços curriculares e extracurriculares dedicados a este tipo de educação sejam aceitáveis e cresçam com o tempo.

Para examinar de que maneira, até que ponto e para onde evoluciona o cumprimento destas obrigações por parte dos Estados, foram estabelecidos inicialmente os seguintes *campos de investigação*⁸:

- Normas, instituições e políticas públicas educativas.
- Currículo e textos educativos.
- Formação de educadores.
- Planificação nacional da educação.
- Espaços e conteúdos curriculares específicos.

O trabalho sobre cada campo contemplou vários domínios constitutivos:

- O normativo ou jurídico, que compreende a adscrição a normas internacionais, o reconhecimento constitucional, as garantias legais e outras medidas legislativas ou regulamentares.
- O político ou institucional, que inclui a existência de políticas públicas e instruções administrativas, o estabelecimento de instituições que atendam a realização do direito e a geração de instrumentos de ação.
- As práticas pedagógicas através das quais se executa a cadeia de decisões e instruções que dão cumprimento às normas e às políticas.

⁸ Entendidos cada um destes como a trama de relações que se estabelece entre os domínios do normativo ou jurídico, o político ou institucional e o pedagógico, e que dá como resultado um determinado nível de desempenho.

Para cada domínio identificou-se um conjunto de variáveis que puderam dar conta das (i) modificações mais significativas ocorridas em um período de entre dez e quinze anos (que se iniciava em 1990 e fechava-se no ano imediatamente anterior à execução da investigação correspondente), assim como da (ii) coerência nas dinâmicas de desenvolvimento entre normas, políticas e práticas.

A fim de avaliar o comportamento das variáveis ao longo do tempo foi estabelecido um conjunto de *indicadores de progresso* que se aplicam no início e no final do período de estudo. Os indicadores foram completados com informações de fontes oficiais escritas e verificáveis como legislação, documentos que fixam programas, orçamentos e instruções administrativas, currículos e textos de uso nas escolas, relatórios de gestão, resultados de avaliações ou estudos e estatísticas, entre outros.

O sistema de indicadores não incorpora opiniões, nem pretende refletir a percepção dos usuários ou seu grau de satisfação com o cumprimento do direito. Só recorreu-se a fontes desse tipo (entrevistas, grupos focais ou revisão de literatura geral) durante a fase inicial de desenho do quadro conceitual e metodológico e, excepcionalmente, para interpretar os resultados da coleta de dados com uma visão de contexto.

A estrutura das investigações do primeiro ciclo do Relatório é resumida na Tabela 2:

Tabela 2. Estrutura do primeiro ciclo dos Relatórios Interamericanos da EDH					
Relatório Nº	Ano	Campos temáticos	Domínios	Variáveis	Indicadores
I	2002	Desenvolvimento normativo e institucional	1	4	10
II	2003	Desenvolvimento no currículo e nos textos escolares	3	6	28
III	2004	Desenvolvimento na formação de educadores	4	11	38
IV	2005	Desenvolvimento na planificação educativa a nível nacional	3	8	26
V	2006	Desenvolvimento nos conteúdos e espaços curriculares: 10-14 anos	3	9	28
Totais			14	38	130

Coleta de dados, análise e redação

Parte da informação para o I Relatório foi aportada pelos participantes no *XX Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos: Educação em Direitos Humanos* realizado em São José entre julho e agosto de 2002. Antes de assistir ao Curso, cada um dos 120 estudantes de mais de 20 países da região prepararam breves relatórios baseados em uma matriz de coleta de dados proposta pelo IIDH. Durante as duas semanas do Curso compartilharam seus relatórios e contribuíram a considerar eventuais conclusões e recomendações. A equipe de investigação do IIDH completou o exercício e elaborou o I Relatório. Os estudantes comprometeram-se a divulgar os relatórios em seus países e alguns expressaram sua disposição para colaborar nas pesquisas sucessivas.

Isto foi resultado da redefinição estratégica institucional que sugeriu a gestão iniciada em 2000, que dotou de maior direção político-pedagógica o trabalho institucional. Aos grandes avanços em matéria técnico-pedagógica, a nova estratégia institucional lhe somou ações concretas de incidência

no plano político sobre a base da normativa do sistema interamericano, em especial o Protocolo de São Salvador, para aprofundar e sustentar mudanças no sistema educativo dos países através da construção de um sistema de indicadores e da elaboração de relatórios periódicos na matéria. Desta maneira são coadjuvados substantivamente nos esforços pelo cumprimento do direito à educação e à educação em direitos humanos.

A partir do II Relatório as investigações adotaram a seguinte ordem:

1. Elaboração de uma hipótese de trabalho e desenho de um sistema de variáveis e indicadores, a cargo da equipe do Instituto.
2. Coleta de informação seguindo o sistema de indicadores, a cargo de investigadores nos países⁹.
3. Homologação e sistematização da informação recebida dos países, a cargo da equipe institucional.
4. Análise de resultados e síntese comparada de descobertas (regularidades e especificidades).
5. Discussão das conclusões e recomendações.
6. Redação e edição dos relatórios por parte da equipe do IIDH.
7. Apresentação pública em diversos países da região.
8. Colocação do relatório no site do IIDH.
9. Produção de uma edição bilingue espanhol-inglês.

O sistema de indicadores utilizado nos relatórios é sintetizado na Tabela 3¹⁰.

A coleta de dados por parte dos colaboradores nacionais foi realizada com base na aplicação de uma matriz elaborada pelo IIDH e seguindo um protocolo de instruções que assegura a maior homogeneidade possível nas respostas.

Os dados aportados pelos investigadores locais foram processados centralizadamente pela equipe do IIDH. Isto supôs um exame preliminar da quantidade e qualidade das respostas obtidas, um esforço para completar e, em casos de dúvida, verificar a informação a partir de fontes secundárias e a construção de documentos específicos com os dados por país. Os resultados nacionais, editados como textos ou tabelas, são incorporados como anexos do relatório em um CD dotado de um sistema de localização.

Tabela 3. Estrutura de um sistema de indicadores				
Campo	Domínios	Variáveis	Indicadores	Meio de verificação
Conjunto de tudo o que está compreendido em certa atividade. Por exemplo, o conjunto de direitos e ações relativos a uma temática principal.	Conjunto de assuntos (relações) compreendidos em um conceito ou aos que chega a influência ou ação de algo que se expressa. Por exemplo: cada um dos níveis da normativa (pirâmide de Kelsen).	Magnitude susceptível de tomar diferentes valores. Por exemplo: fator +/- próximo do padrão adotado.	Indícios “chave” que dão conta do comportamento de cada uma das variáveis, em relação com o tempo transcorrido. Por exemplo: legislações vigentes em dois momentos diferentes.	Fontes de informação que suportam o/ os indício/s. Por exemplo: leis, documentos oficiais, textos escolares.

⁹ Tratou-se de investigadores individuais ou de coletivos articulados em ONGs de direitos humanos. A maioria dos colaboradores eram ex-alunos de cursos do IIDH.

¹⁰ As expressões provêm do M. Moliner, *Diccionario de uso del español*, Editorial Gredos, Madri, 2001.

A análise comparada auxilia-se da elaboração de tabelas nas que se vertem sínteses das respostas a cada uma das variáveis em todos os países (expressadas, algumas vezes, mas não sempre, em valores ou porcentagens). Assim, facilita-se identificar regularidades, recorrências e especificidades a partir das quais é possível inferir tendências gerais e particulares de progresso em cada domínio do sistema.

O Relatório é apresentado no dia 10 de dezembro de cada ano em eventos públicos na sede do IIDH na Costa Rica e em vários outros países, com o apoio de membros da Assembleia Geral, funcionários internos, consultores nacionais e em colaboração com alguma instituição pública ou entidade civil. No começo do ano seguinte é apresentado perante o Conselho Permanente e/ou à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA e à CIDH, em Washington D.C.

*Campos temáticos abordados e hipótese de trabalho*¹¹

O *I Relatório* (2002) investigou o *desenvolvimento da EDH na esfera normativa*. Baseou-se na hipótese de que a proteção do direito à EDH é dependente de que o Estado tenha adotado as normas internacionais que estabelecem este direito e as correspondentes obrigações e que se estejam desenvolvendo políticas públicas coerentes com elas. Estas condições devem ser ponderadas diante da situação do gozo do direito mais geral à educação. Portanto, foram estabelecidos dois domínios de exame: o do direito à educação, como informação adicional de contexto, e o do direito à EDH, como objeto central de estudo.

O *II Relatório* (2003) centrou-se no *desenvolvimento da EDH no currículo e nos livros de texto*. Esta investigação assumiu como hipótese que o progresso da EDH depende de que os conteúdos de direitos humanos se encontrem efetivamente incorporados no currículo do sistema formal e que os textos escolares reflitam esses conteúdos e não contenham referências contrárias aos valores e princípios fundamentais dos direitos humanos.

Utilizando como guia o texto desagregado do Artigo 13.2 do Protocolo de São Salvador, colocou-se atenção no desempenho das variáveis sobre conteúdos pedagógicos relacionados com Estado, Estado de Direito, justiça, democracia e valores em geral. Por razões práticas, para analisar programas de estudo e textos tomou-se uma amostra de três graus do sistema educativo (5o., 8o. e 11o.).

O *III Relatório* (2004) abordou o *desenvolvimento da EDH na formação de educadores*. Sua hipótese sustenta que a efetiva realização da EDH requer que os conteúdos de conhecimentos, valores, atitudes e destrezas para ensinar direitos humanos sejam parte da formação dos docentes e de outros agentes que participem nos processos educativos.

Foram exploradas as variáveis que se deram entre 1990 e a data do Relatório na formação que se ministra aos e às docentes, fossem estes novos profissionais que se preparavam para ingressar ao magistério ou docentes em serviço que participavam em atividades de atualização. Interessou conhecer se as leis gerais sobre educação, as leis especiais sobre regime docente, outras normas regulamentares e os documentos de política haviam estabelecido a necessidade de que os docentes recebam a formação adequada para conhecer e ensinar direitos humanos. Isso implicou perguntar-se, por um lado, se os programas das instituições onde se formam inicialmente os educadores têm

¹¹ As matrizes completas (domínios, variáveis e indicadores) que se utilizaram para a coleta de dados e a análise dos resultados em todos os relatórios do primeiro ciclo podem ser consultados na Seção VI de anexos, Anexo I.

incorporado tais conteúdos e, por outro, se também o fizeram as atividades de atualização para educadores em serviço.

O *IV Relatório* (2005) analisou o *desenvolvimento da EDH na planificação educativa nacional*. Indagou sobre a preparação de planos nacionais de educação em direitos humanos, planos nacionais de direitos humanos, ou outros planos equivalentes, vistos como indícios da conformação de uma política pública em matéria de incorporação da EDH nos processos educativos de todos os níveis e orientações.

Esta investigação respondeu à hipótese segundo a qual o progresso da EDH depende, junto a outros fatores, de que a planificação educativa de um país contemple o desenvolvimento das medidas para a ir incorporando progressivamente em todos os níveis educativos e em outros âmbitos da vida social, além do sistema educativo formal. A matriz de domínios, variáveis e indicadores construiu-se a partir das diretrizes propostas pelas Nações Unidas para a elaboração dos planos nacionais de ação em matéria de EDH no âmbito do *Decênio para a educação na esfera dos direitos humanos* (1995-2004)¹².

O *V Relatório* (2006) explorou o *desenvolvimento da EDH nos conteúdos e espaços curriculares* que correspondem a um grupo etário particular: os meninos e meninas entre 10 e 14 anos de idade.

Visto o diagnóstico aportado, os anteriores relatórios e assumindo a hipótese de que incorporar os direitos humanos no ensino implica negociações sobre o desenho do currículo escolar, a investigação examinou o estado e as tendências de evolução dos espaços curriculares que, real ou potencialmente, fazem possível incluir os conteúdos sugeridos na *Proposta pedagógica* preparada pelo IIDH, que se explica na seção seguinte. Conforme esta proposta, o V Relatório focalizou sua indagação no período de idade compreendido entre os 10 e 14 anos.

Outra iniciativa institucional interamericana: a *Proposta curricular e metodológica da EDH*

Sentido e objetivos da Proposta

Simultâneo ao avanço das investigações do Relatório Interamericano da EDH, o IIDH preparou uma proposta pedagógica especializada e técnica para incorporar o ensino dos direitos humanos no currículo escolar de meninos e meninas entre 10 e 14 anos de idade, a fim de contribuir com a inclusão de conteúdos de direitos humanos e democracia ou à ampliação e fortalecimento dos existentes¹³.

A proposta foi elaborada em 2006 através de um processo de reflexão que considerou a longa experiência do Instituto nesta matéria, o diagnóstico regional surgido dos primeiros Relatórios Interamericanos da EDH, a participação institucional em distintas iniciativas educativas, a interação com contrapartes educativas do continente, os desenvolvimentos de outras instituições em temas relacionados e a doutrina existente neste campo.

Com este novo produto o IIDH propôs-se dois objetivos complementares:

¹² Relatório do Secretário Geral, A/52/469/Add.1 de 20 de novembro de 1997.

¹³ Ver *Proposta curricular e metodológica para a incorporação da educação em direitos humanos na educação formal de meninos e meninas entre 10 e 14 anos de idade*, em vários idiomas, na página web do IIDH (http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/3_2010/52955b3a-27d0-4696-b482-52114fd61caa.pdf).

- Ampliar seus aportes prévios construindo uma proposta estratégica e abrangente para incorporar ou fortalecer a educação sistemática em direitos humanos dos meninos e meninas de 10 a 14 anos, proposta que, mesmo focalizada no grupo de idade indicado, fosse geral em sua fundamentação teórico-metodológica, aplicável a contextos nacionais diversos e potencialmente adaptável a outros grupos etários.
- Satisfazer uma necessidade dos países da região conscientes da importância da EDH e preocupados por cumprir os compromissos adquiridos perante a comunidade continental e internacional a respeito de introduzi-la de forma massiva na educação escolar de seus meninos, meninas e adolescentes.

A proposta pedagógica do IIDH dirigiu-se às autoridades e aos técnicos dos ministérios de educação e outras instituições acadêmicas como contribuição ao desenvolvimento de políticas, planos e práticas educativas neste campo, a fim do cumprimento dos compromissos adquiridos pelos Estados que subscreveram o Protocolo de São Salvador e em atenção aos esforços que fazem para cumprir com o *Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos* impulsionado pela Assembleia Geral das Nações Unidas¹⁴. Dado que os Relatórios Interamericanos constatavam avanços importantes, mas também limitações e vazios além de desenvolvimentos díspares entre os países, esta iniciativa procurou contribuir a superar carências e atrasos e a promover uma visão ampla, integradora e rigorosa na incorporação dos direitos humanos na educação formal.

A proposta reconhece e apoia-se nos avanços registrados na última década no continente em matéria de EDH nas normativas nacionais, nos acordos políticos de presidentes e ministros da educação e na gradual colocação em prática pelos Estados da região, uma vez que se faz eco da exortação da comunidade internacional para levá-la ainda mais longe¹⁵.

As razões do IIDH para focalizar sua *Proposta curricular e metodológica* na idade compreendida entre os 10 e 14 anos são tanto qualitativas como quantitativas. Na ordem qualitativa, o período de desenvolvimento infantil entre os 10 e 14 anos compreende importantes transformações psicossociais. Neste grupo de idade, o processo de crescimento caracteriza-se pela internalização do sentido de alteridade, isto é, de reconhecimento do outro como distinto e da relação social como balanço e interação entre direitos e responsabilidades, sustentada no exercício de valores e inserida em determinados âmbitos institucionais. Isto representa uma condição pedagógica idônea para incorporar os princípios básicos dos direitos humanos e da democracia, a nível individual e coletivo.

No quantitativo, essa faixa de idade compreende aproximadamente 75% da população em idade escolar e encontra-se majoritariamente coberta pelo sistema educativo público. Está localizada no espaço que a legislação indica como de educação obrigatória e, portanto é, ao menos formalmente, beneficiária do esforço financeiro do Estado. Trata-se de um segmento da educação que permanece sob responsabilidade das políticas públicas, incluindo a definição do currículo, a supervisão dos materiais didáticos e a formação dos educadores em serviço.

Estas considerações explicam a ênfase institucional nesse segmento etário, mas de nenhuma maneira excluem a outros. Todo o ciclo escolar é espaço propício para a EDH, desde a mais precoce idade, mas a etapa de 10-14 anos representa o mínimo comum denominador iniludível.

¹⁴ A primeira fase do Programa Mundial para a EDH cumpriu-se entre 2005 e 2009 e esteve focalizada nos níveis educativos primário e secundário; a segunda fase será cumprida entre 2010 e 2014, com foco nos níveis superior e especializado para certas profissões específicas, entre elas forças de segurança e operadores de justiça.

¹⁵ Ver: *Programa mundial de educação em direitos humanos* (http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/RES/2005/61) e seu plano de ação (<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147853s.pdf>).

A Proposta pedagógica do IIDH, da OEA e dos ministérios da educação: avanços e sinergias regionais

O aporte histórico do IIDH à educação formal na região cresceu em magnitude e impacto durante o último lustro. À medida que se obtinha o respaldo político contundente da Assembleia Geral da OEA ao trabalho do Instituto para promover a EDH nos sistemas escolares e sua exortação reiterada aos países membros a acolher as recomendações e propostas da instituição, foram estreitados laços de cooperação com as instituições dirigentes da educação nos países e foram intensificadas ações especializadas de investigação, conceituação pedagógica, produção de materiais e capacitação docente. Encontros e diálogos de alto nível, políticos e técnicos, convênios, iniciativas acadêmicas e atividades conjuntas vêm se sucedendo ano a ano.

Em 2007, no âmbito da XXXVII Assembleia Geral da OEA (Panamá, 3 a 5 de junho), entre 31 de maio e 2 de junho foi realizado no Panamá o *Encontro interamericano de ministros da educação sobre educação em direitos humanos*, organizado pelo governo do país sede e o IIDH, com patrocínio da UNICEF. A atividade, que reuniu 17 delegações oficiais de ministros e altas autoridades nacionais da educação, analisou o estado da EDH na região, identificou avanços e desafios por atender e fortaleceu os vínculos interinstitucionais encaminhados ao cumprimento dos compromissos internacionais na matéria.

As delegações assistentes ao evento tiveram oportunidade de conhecer, comentar e utilizar a *Proposta curricular e metodológica* do IIDH como referência para formular um horizonte comum a partir do qual impulsionará a incorporação de conteúdos de direitos humanos no sistema educativo formal. O encontro concluiu com a assinatura da *Ata do Panamá sobre a educação em direitos humanos*. Em seguida, a XXXVII Assembleia Geral da OEA adotou uma resolução respaldando o ali deliberado e enfatizando a necessidade de avançar para a incorporação efetiva da EDH nos sistemas educativos da região¹⁶.

Em 2008, por ocasião da XXXVIII Assembleia Geral da OEA (Medellín, 1 a 3 de junho), o IIDH organizou entre 29 e 30 de maio o *Diálogo ministerial sobre educação em direitos humanos* com apoio do Ministério da Educação da Colômbia. O Diálogo deu continuidade ao encontro ministerial de 2007, através do intercâmbio de experiências nacionais em matéria de EDH com a participação de delegações da Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica e Panamá. A Assembleia Geral voltou a reconhecer em uma resolução os esforços do IIDH e dos ministérios da educação em incorporar os direitos humanos ao sistema educativo e renovou seu apoio à *Proposta curricular e metodológica* como também aos Relatórios Interamericanos da EDH¹⁷.

Pouco depois, o IIDH realizou o *I Curso interamericano sobre educação em direitos humanos* (São Salvador, 17 a 20 de junho de 2008), em coordenação com o Ministério da Educação de El Salvador e o Escritório Regional da Educação para a América Latina e Caribe da UNESCO. Participou o pessoal diretivo dos ministérios da educação em matéria curricular e de EDH da Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, República Dominicana,

¹⁶ A *Ata do Panamá sobre a educação em direitos humanos* e a Resolução AG/RES. 2321 (XXXVII– O/07) estão publicadas no Boletim Informativo IIDH número 99 (http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_541409364/99_mar-jun_2007.pdf).

¹⁷ A Resolução AG/RES. 2404 (XXXVIII– O/08) está publicada no site do IIDH (http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.Comunicados_Detalle_ascx&id=8462&Nav=R&IdPortal=6).

Suriname e Uruguai. Assistiram também funcionários dos escritórios de *ombudsman* da América Central e diretores de programas universitários de faculdades de educação. A composição intersetorial buscou criar sinergias entre instituições diferentes, mas vinculadas à EDH no sistema educativo formal: os ministérios como decisores de políticas educativas nacionais, as universidades como formadoras de futuros docentes e os escritórios de *ombudsman* como fiscalizadores das instituições públicas e promotoras dos direitos humanos.

Em 2009, na XXXIX Assembleia Geral da OEA, em 29 de maio foi realizado em Tegucigalpa um novo *Diálogo ministerial: educação em direitos humanos e prevenção da violência*, convocado pela Secretaria da Educação de Honduras, IIDH e Secretaria Geral da OEA. O encontro foi o terceiro do processo de incidência institucional para apoiar os Estados no cumprimento de suas obrigações em matéria de EDH e contou com a assistência de delegações da Bolívia, Colômbia, Guatemala e Honduras. A Assembleia Geral uma vez mais destacou o trabalho do Instituto e dos ministérios da educação no avanço da EDH na educação formal nas Américas¹⁸.

Em 2010, a XL Assembleia Geral da OEA realizada em junho em Lima, Peru, reiterou seu respaldo ao desenvolvimento da EDH no continente e ao trabalho de promoção que realiza o Instituto, com uma resolução que também incorporou em texto completo, outra iniciativa estratégica do IIDH: o *Pacto Interamericano pela Educação em Direitos Humanos*. Este acordo foi subscrito pelo Instituto, Ministério da Educação de El Salvador e Ministério da Educação da República Oriental do Uruguai, e impulsiona um plano de trabalho que aprofunda os avanços produzidos em ambos os países no campo da EDH e aspira a servir de eixo paradigmático para produzir maiores progressos na matéria na América Latina e Caribe. O Pacto Interamericano foi dado a conhecer publicamente por seus signatários durante a celebração do Trigésimo Aniversário do IIDH, em 30 de julho de 2010¹⁹.

Finalmente, em 2011, a XLI Assembleia Geral da OEA reunida em São Salvador, El Salvador, de 5 a 7 de junho, voltou a emitir outra enfática resolução de reconhecimento e de apoio às diversas iniciativas do Instituto em matéria de EDH na região, alentando os Estados membros a fazer o mesmo. Sua parte resolutiva dispõe²⁰:

1. Reconhecer os avanços, as ações e as políticas que os Estados membros vêm implementando gradualmente na educação em direitos humanos das crianças e dos jovens que cursam a educação formal, segundo se conclui das informações prestadas nos Relatórios Interamericanos sobre Educação em Direitos Humanos.
2. Sugerir aos Estados Membros que, nos casos e na medida em que ainda não o tenham feito, implementem as recomendações constantes dos Relatórios Interamericanos sobre Educação em Direitos Humanos para incorporar a Educação em Direitos Humanos aos diversos âmbitos da sua educação formal, levando em conta as diretrizes e as políticas educacionais de cada Estado.
3. Sugerir aos Estados Membros que analisem as contribuições da Proposta Curricular e Metodológica do IIDH para a incorporação da educação em direitos humanos na educação formal de meninas e meninos de 10 a 14 anos de idade e que se avalie sua aplicabilidade, levando em conta os contextos nacionais e os sistemas

¹⁸ A Resolução AG/RES. 2466 (XXXIX-O/09) está disponível no site do IIDH (http://www.iidh.ed.cr:80/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_395509089/Res2466OEA.doc).

¹⁹ A Resolução AG/RES. 2604 (XL-O/10) completa, com o texto do Pacto Interamericano pela Educação em Direitos Humanos está publicada no site do IIDH (http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/8_2010/6082.pdf).

²⁰ A Resolução AG/RES. 2673 (XLI-O/11) completa está localizada no site do IIDH (http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/6_2011/d4e55ffc-805b-4015-8558-49f4806ab6aa.pdf).

educativos dos Estados membros, em conformidade com o artigo 13.2 do Protocolo de São Salvador Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de São Salvador”, e nesse sentido, recomendar aos Estados que ainda não o fizeram, adotar, assinar e ratificar esse último instrumento.

4. Destacar o processo e as realizações da Conferência de Ministros da Educação sobre Educação em Direitos Humanos dos países que assinaram o “Protocolo de São Salvador”, no qual trocaram experiências e discutiram os desenvolvimentos curriculares e metodológicos necessários para inserir ou fortalecer a educação em direitos humanos nos respectivos sistemas educativos.

5. Instar os Estados Membros a continuar apoiando o Instituto Interamericano de Direitos Humanos nas atividades e nos projetos educativos que, com base em seu mandato, realiza no âmbito nacional e regional, especialmente por meio de uma iniciativa denominada Pacto Interamericano pela Educação em Direitos Humanos, cuja implementação inicial conta com o firme apoio do Ministério da Educação da República de El Salvador e do Ministério da Educação e Cultura da República Oriental do Uruguai, e que consiste na promoção da educação inclusiva, dotação de infraestrutura que garanta uma educação de qualidade, capacitação docente, desenvolvimento curricular, e elaboração e distribuição de ferramentas didáticas; bem como na implementação de propostas para a prevenção, o atendimento e a superação das manifestações de violência que afetam a escola.

6. Felicitar os Estados assinantes do Protocolo de São Salvador, que fizeram avanços significativos na inclusão em textos escolares de exercícios explicitamente relacionados com direitos humanos e nos desenhos pedagógicos para a sua implementação; esses estados aparecem em destaque na seção IV do Nono Relatório Interamericano da Educação em Direitos Humanos, *Desenvolvimento da metodologia de educação em direitos humanos nos livros de texto: 10 a 14 anos*.

(AG/RES. 2673 (XLI-O/11) “A educação em direitos humanos na educação formal nas Américas”)

Sobre a base dos encontros ministeriais citados e as sucessivas resoluções da Assembleia Geral da OEA, continuam se fortalecendo os vínculos entre o Instituto e os ministérios da educação através da renovação de convênios de cooperação interinstitucional e diversas ações de capacitação docente (presencial e online), assistência técnica especializada e produção e distribuição de materiais impressos, audiovisuais e eletrônicos. Por sua parte, os Relatórios Interamericanos da EDH continuam oferecendo o melhor diagnóstico sobre as fortalezas, debilidade e carências da realidade regional no campo da educação em direitos.

Seção II

O segundo ciclo do Relatório Interamericano da EDH e o X Relatório

O segundo ciclo do relatório: 2007 em diante

Um exercício de permanência e inovação

O encontro ministerial do Panamá em 2007 e o auspicioso respaldo aos Relatórios Interamericanos da EDH pela Assembleia Geral da OEA ano a ano, assim como o interesse dos ministérios da educação por trabalhar com o Instituto nesta matéria, confirmaram a pertinência de pôr em curso um novo ciclo do Relatório. Decidiu-se que o novo ciclo retomaria os campos temáticos explorados no ciclo anterior e faria uma segunda medição de progressos. Isto permitiria analisar as transformações educativas mais recentes produzidas nos países a partir das novas normas aparecidas na esfera internacional e de outros desenvolvimentos internos de cada país.

Também se concordou que a cada ano seriam introduzidos novos componentes no sistema de medição, seja ampliando o instrumental de indicadores ou agregando novos domínios ou variáveis de investigação que não se haviam considerado no primeiro ciclo. O IIDH aplica assim um critério estratégico que combina e equilibra a *permanência* (continuidade das práticas que se têm demonstrado necessárias e valiosas para o trabalho em EDH) com a *inovação* de abordar outras novas segundo o exigem os cambiantes desafios para os direitos humanos no continente.

Ainda, com o evento do Panamá de 2007 iniciou-se a participação de funcionários dos ministérios da educação no segundo ciclo de investigação. Deste modo, o VI Relatório e os subsequentes ampliaram o número e as características das pessoas investigadoras com as que se vinha trabalhando: passam a intervir tanto consultores independentes do IIDH como funcionários designados pelos ministérios da educação dos países estudados, com o que se gera outro valioso espaço de sinergias interinstitucionais.

VI Relatório (2007): Desenvolvimento normativo da EDH e governo estudantil

O VI Relatório retomou o tema do I Relatório (2002), sobre o que aplicou uma segunda medição de progresso, e por sua vez incorporou outro domínio: os *desenvolvimentos produzidos nos sistemas educativos em quanto a experiências de governo estudantil*. O novo domínio foi selecionado com o fundamento de que os governos estudantis constituem uma oportunidade concreta, real e prática, para que os alunos e alunas exerçam, ao tempo que aprendem, seus direitos humanos e os princípios democráticos de maneira ativa.

A hipótese foi que a existência de normas sobre governo estudantil implica um reconhecimento do Estado aos meninos, meninas e adolescentes como sujeitos de direito, assegurando-lhes seu exercício dentro de um espaço social no que transcorre grande parte de sua vida. Os governos estudantis, entendidos como organizações formadas por representantes da comunidade estudantil de cada centro educativo democraticamente eleitos, têm como objetivo reunir, debater e expressar as opiniões e propostas dos estudantes perante os órgãos que conduzem a escola e tomar parte nas decisões sobre os assuntos que lhes concernem. Possibilita aos alunos um espaço participativo, de representação, deliberação e decisão dentro da instituição escolar.

Interessou examinar se os Estados haviam avançado durante as duas últimas décadas em reconhecer dentro de seu âmbito normativo alguma forma de organização estudantil com atributos de participação, representação e decisão, e em prover os meios institucionais para fazê-la realidade nos centros educativos. A fim de reunir e comparar informação documental foram definidos três marcos temporais: 1990, 2000 e 2007. O primeiro momento (1990) é uma constante nos Relatórios da EDH, pois foi utilizado regularmente como começo do *período de referência* durante o qual se estudam os progressos nos sistemas educativos. O terceiro momento (2007) reflete outra constante: estender o final do *período de referência* até o mesmo ano da investigação, com o fim de conseguir análises muito atualizadas dos progressos educativos na região. Da mesma maneira, ao crescer a vida do relatório e alongar-se seu período de referência, foi necessário agregar um momento intermédio (2000) que marcasse o limite entre décadas e permitisse ver as tendências de mudança com mais detalhe.

Assim a matriz do VI Relatório enriqueceu-se com as aprendizagens do primeiro ciclo: ampliou-se o número de indicadores para aprofundar o exame do objeto de estudo; incorporou-se a procura de respostas diferenciadas segundo perspectivas de gênero, diversidade étnica e interação Estado-sociedade civil e ofereceu-se aos investigadores de cada país um guia minucioso para aplicar a matriz.

Da mesma forma que no I Relatório (2002), foram incluídos alguns indicadores mínimos sobre o direito à educação em geral, partindo do suposto de que esse contexto condiciona as possibilidades de contar com educação em direitos. Também aqui foram acrescentados dois indicadores novos: um sobre acesso sem discriminação aos sistemas educativos e outro sobre a adaptabilidade dos sistemas para atender as necessidades de meninos e meninas que não podem assistir à escola¹.

VII Relatório (2008): Desenvolvimento de conhecimentos específicos de direitos humanos nos programas de estudo de 10 a 14 anos

O VII Relatório continuou a sequência de campos temáticos examinados durante o primeiro ciclo e retomou o tema do II Relatório (2003). Não obstante, teve uma variante: concentrou-se em só um dos domínios que aquele Relatório havia explorado – os currículos – e aplicou-lhe uma segunda medição para considerar seu desenvolvimento durante a década de 2000². Dentro do exame do currículo foi incluído um indicador de governo estudantil para identificar se esta experiência de participação dos estudantes era abordada também nos programas como um conhecimento explícito associado ao exercício dos direitos humanos.

A hipótese que sustentou a investigação do VII Relatório foi que o progresso da EDH é dependente de que os conhecimentos de direitos humanos estejam efetivamente incorporados no currículo do sistema educativo formal como mostra de vontade política do Estado e garantia técnica de que serão parte do processo de ensino-aprendizagem. A inovação deste relatório radicou em como foi medida a presença (ou não) desses conhecimentos curriculares³.

¹ As matrizes completas (domínios, variáveis e indicadores) que se usaram para a coleta e análise de dados dos relatórios VI, VII e VIII podem consultar-se na Seção VI de anexos, Anexo 2.

² O II Relatório (2003) havia incluído também o domínio dos textos escolares, mas este não se abordou no Relatório VII porque se decidiu deixá-lo como tema central do Relatório seguinte. Com esta desagregação buscou-se fazer um exame mais profundo de cada temática, dedicando-lhe uma investigação anual completa.

³ Sem deixar de reconhecer que a EDH abarca três categorias de conteúdos (conhecimentos, valores e atitudes, e destrezas ou capacidades para a ação), a investigação dos Relatórios VII e VIII concentrou-se só na primeira: os conhecimentos específicos do saber sobre os DDHH. Isto não significa diminuir a importância das outras categorias, senão simplesmente que se tomou a decisão metodológica de focalizar-se em uma parte do espectro temático a fim de fazer uma análise detalhada.

Outros componentes inovadores do VII Relatório foram a amostra e a seleção de variáveis e indicadores. A amostra já não consistiu em níveis alternados do sistema escolar, mas em um bloco de níveis sucessivos correspondentes ao grupo etário de 10 a 14 anos, prioritário na estratégia do IIDH. Esta decisão metodológica deu maior unidade ao objeto de estudo, pois permitiu estudar uma sequência curricular (cinco níveis consecutivos), associada a uma idade chave dos meninos e meninas em quanto a seu desenvolvimento cognoscitivo, emocional e social. Outra vantagem foi que cobria dois ciclos escolares diferentes (os três últimos níveis do primário e os dois primeiros do secundário)⁴.

Com respeito a variáveis e indicadores, para o VII Relatório foi utilizada informação pormenorizada sobre o saber dos direitos humanos. As variáveis e indicadores do II Relatório (2003) foram construídos a partir do enunciado do artigo 13.2 do Protocolo de São Salvador, com uma visão generalista de temas afins a direitos humanos, democracia e valores. Por outro lado, os do VII Relatório foram construídos a partir de conhecimentos específicos de direitos humanos, ainda que de caráter básico devido à idade da população estudada. A seleção apoiou-se na minuciosa matriz de conteúdos da *Proposta curricular e metodológica para a incorporação da EDH na educação formal de meninos e meninas entre 10 e 14 anos*.

As variáveis foram três. Um, *conceitos e desenvolvimentos conceituais sobre direitos humanos*, que são os constructos teóricos concebidos para captar intelectualmente e argumentar discursivamente a noção de direitos humanos. Dois, *história dos direitos humanos*, constituída pelos marcos no processo da humanidade para reconhecer a essencial dignidade humana e forjar ferramentas concretas para defendê-la frente às arbitrariedades do poder. Três, *normas e instituições básicas de direitos humanos*, ou seja, instrumentos jurídicos e instâncias especializadas estabelecidos para garantir a proteção dos direitos.

VIII Relatório (2009): Desenvolvimento de conhecimentos específicos de direitos humanos nos livros de texto de 10 a 14 anos

O Relatório VIII concentrou-se em outro domínio importante do sistema educativo – *as ferramentas de apoio didático* –, em particular as de uso extenso nas escolas: os livros de texto que empregam alunos e professores. Sua hipótese foi que o progresso da EDH depende de que os conteúdos de direitos humanos, além de aparecer no currículo explícito, encontrem-se efetiva e adequadamente desenvolvidos nos textos escolares de uso diário e não contenham referências contrárias aos valores e princípios de direitos humanos.

Esta hipótese aprofundou a do II Relatório (2003) ao sustentar que o progresso da EDH não resulta apenas da presença de conteúdos nos textos, mas de que eles recebam um tratamento conceitual adequado – ou seja, que sejam desenvolvidos de maneira precisa e de acordo com a doutrina reconhecida na matéria (naturalmente sempre de acordo com a idade dos destinatários). Quanto maior seja a quantidade, rigor, profundidade e articulação dos conhecimentos que os textos escolares desenvolvam sobre direitos humanos, existem maiores possibilidades de aprendizagem compreensiva por parte dos alunos e dos professores, que também usam os livros.

O VIII Relatório teve necessários paralelismos com o anterior (Relatório VII, 2008) porque os livros de texto não são materiais autônomos, senão que devem guardar correspondência com o currículo escolar

⁴ O mesmo critério de seleção de níveis escolares será mantido nos dois relatórios seguintes, VIII e IX.

oficial. Por isso, os Relatórios VII e VIII têm em comum os limites do *período de referência* (2000 e 2008); os níveis estudados (os três últimos níveis do primário e os dois primeiros do secundário, que atendem meninos e meninas de 10 a 14 anos de idade); a concentração em *conhecimentos de direitos humanos* e a mesma matriz de variáveis e indicadores.

Ainda que a quantidade de indicadores utilizados (43) não esgote o campo temático dos DDHH, foi o suficientemente extensa para facilitar um bom mapeamento dos livros de texto. Permitiu uma aproximação bastante fiel ao tratamento que estes lhe dão ao tema, com suas ênfases e lacunas, e ajudou a determinar a extensão quantitativa tanto como a pertinência e relevância do enfoque, suas fortalezas e debilidades.

IX Relatório (2010): Desenvolvimento da metodologia de educação em direitos humanos nos livros de texto de 10 a 14 anos

O *IX Relatório* reexaminou os livros de texto mais usados na matéria Educação Cívica e Ética (ou Educação Cidadã ou seu equivalente) durante 2000 e 2010 nos níveis que atendem a estudantes de 10 a 14 anos, os mesmos livros que se haviam examinado no VIII Relatório. Mas, nesta oportunidade o fez com uma perspectiva totalmente nova, focalizando-se na *metodologia de ensino dos direitos humanos* que se colocava em evidência nos exercícios e atividades para o alunado.

Sua hipótese enriqueceu as dos relatórios prévios. Sustentou que o progresso da EDH não depende só de que os conteúdos de direitos humanos estejam presentes no currículo explícito e sejam tratados de maneira conceitualmente adequada nos textos escolares, mas também de que esses conteúdos sejam ensinados utilizando uma metodologia aceitável, ou seja, de acordo com esta e respeitosa dos princípios de direitos humanos.

A investigação aproximou-se da metodologia de ensino de modo a estudar a principal ferramenta didática que o pessoal docente utiliza para conduzir suas classes e trabalhar com as alunas e os alunos: os livros de texto. Deles excluiu o componente expositivo (o desenvolvimento teórico dos temas de direitos humanos, já considerado pelo VIII Relatório) e concentrou-se no componente prático: aqueles exercícios desenhados para ser realizados pelo alunado.

As vantagens de analisar os exercícios dos textos escolares são que estes recursos alcançam um grande número de docentes em um país, possivelmente a todos, igual que os próprios textos; são muito utilizados diariamente; foram preparados por especialistas temáticos; costumam estar bem desenvolvidos e completos; frequentemente vêm acompanhados de suas respectivas respostas para uso do docente e costumam ser um modelo sobre o qual os docentes constroem, também, as avaliações da aprendizagem de seus alunos (exames).

A amostra de exercícios por analisar delimitou-se com a especificação de que fossem exercícios referidos explicitamente aos direitos humanos, a saber:

1. exercícios que estiveram dentro de capítulos ou seções do livro de texto cujo título contém uma menção explícita dos direitos humanos ou direitos fundamentais, ou ainda
2. exercícios cuja redação menciona explicitamente o conceito de direitos humanos ou fundamentais em geral, ou algum/alguns direito/s humano/s em particular.

Os exercícios assim selecionados foram examinados conforme três variáveis. Duas tiveram a ver com os conteúdos dos exercícios: por um lado, os valores e atitudes que incorporam e por outro, as destrezas ou capacidades que se põem em jogo ao fazer o exercício. A terceira variável explorou o desenho da atividade que devem realizar os alunos, e as estratégias ou recursos pedagógicos empregados para promover sua participação. O nível e modalidade de presença destas variáveis estimou-se com indicadores derivados dos conteúdos sugeridos pela *Proposta curricular e metodológica* do IIDH.

A Tabela 4 resume a estrutura das investigações do segundo ciclo do Relatório, incluindo o presente X Relatório, que se introduz na próxima seção.

Tabela 4. Estrutura do segundo ciclo dos Relatórios Interamericanos da EDH					
Relatório N°	Ano	Campos temáticos	Domínios	Variáveis	Indicadores
VI	2007	Desenvolvimento normativo da EDH e governo estudantil	3	7	18
VII	2008	Desenvolvimento de conhecimentos de direitos humanos nos programas de estudo: 10 a 14 anos	2	3	43
VIII	2009	Desenvolvimento de conhecimentos de direitos humanos nos textos escolares: 10 a 14 anos	2	3	43
IX	2010	Desenvolvimento da metodologia de educação em direitos humanos nos livros de texto: 10 a 14 anos	1	3	20
X	2011	Desenvolvimento nas políticas de convivência e segurança escolar com enfoque de direitos	1	4	15
Totais			9	20	139

Em comparação com o primeiro ciclo de investigações, as matrizes do segundo cresceram em número de indicadores enquanto mantiveram estáveis, ou inclusive reduziram o número de domínios e variáveis. O motivo foi concentrar-se nas variáveis estritamente pertinentes e fazer descrições cada vez mais finas de suas manifestações, a fim de chegar a conclusões detalhadas e a recomendações mais pontuais para os sistemas educativos, o qual se consegue construindo mais indicadores.

O X Relatório: Desenvolvimento nas políticas de segurança e convivência escolar com enfoque de direitos

Antecedentes e justificação do enfoque temático

Os consensos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e os instrumentos internacionais posteriores, incluído o Protocolo de São Salvador na região interamericana, legitimam a importância do âmbito escolar como espaço privilegiado para a formação em direitos humanos. Todos eles estabelecem uma dupla relação: *a educação é um direito que os Estados devem garantir* e, por sua vez, *um objetivo da educação é o pleno desenvolvimento da personalidade humana e o fortalecimento do respeito aos direitos humanos*.

O “âmbito escolar” refere a um sistema vasto e complexo, que engloba um conjunto de componentes diversos, todos necessários e relevantes para o processo formativo do alunado. A aparentemente simples expressão “escola” inclui dimensões e fatores tão variados como a normativa e as políticas públicas educacionais; o currículo, em suas diferentes manifestações; as ferramentas pedagógicas que

utilizam os atores educativos; a ação docente direta; os espaços extracurriculares de ação estudantil e as estruturas de participação de outros agentes da comunidade educativa, como os pais e a comunidade, para citar os principais. O progresso e os resultados do processo educativo não se entendem sem considerar as complementaridades, cinéreas e tensões entre todos esses fatores. É este ecossistema, como totalidade e cada um de seus componentes, o que deve estar imbuído da visão, dos conteúdos e das práticas da EDH.

Em edições anteriores do Relatório Interamericano da EDH escolheu-se estudar alguns dos componentes citados a partir das recomendações da equipe interna de investigação do IIDH, discutidas com as autoridades da instituição. Foram identificados os componentes específicos objeto de estudo como “domínios de investigação” do Relatório. O fundamento para selecionar cada domínio foi seu peso e importância dentro do sistema escolar considerado em abstrato.

Ao contrário, o foco temático do atual Relatório tem uma origem diferente. Foi solicitado expressamente por vários ministérios da educação da região que são contrapartes do trabalho do IIDH, em especial os envolvidos na iniciativa do Pacto Interamericano pela Educação em Direitos Humanos. Destes ministérios chegou a petição de que o Instituto examinasse através de seu Relatório anual um fenômeno que era objeto de crescente preocupação para as autoridades educativas nacionais: a violência nas escolas.

A solicitação representava uma inquietude válida, muito atual, e sem dúvida alguma relacionada com a vigência dos direitos humanos no espaço educativo. Os atos de violência nas escolas, qualquer que seja sua origem ou seu grau de severidade, constituem violações de direitos humanos de algum/alguns ator/atores educativo/s contra outro/s. Sob uma perspectiva de direitos, sempre devem ser identificados e denunciados. Mas, sobretudo, devem ser prevenidos para evitar que ocorram. Perante esta petição, decidiu-se que o X Relatório faria uma aproximação ao fenômeno da violência no espaço escolar latino-americano, particularmente a que se desencadeia entre os principais atores educativos (entre estudantes e educadores, e entre estudantes), o que com frequência tem se chamado *violência intraescolar*.

Este é um problema que inquieta hoje as autoridades educativas do mais alto nível na região, pois existe a percepção de que os atos violentos vêm crescendo na última década até alcançar em muitos países proporções alarmantes. Fala-se muito do tema em artigos da imprensa e em grupinhos, mas costuma fazer-se sem informação fidedigna, sobre a única base de notícias jornalísticas relativas a certos casos ressoantes e informações genéricas de duvidosa credibilidade que circulam de boca em boca. Há estudos acadêmicos na região, mas, a exceção dos especialistas, são pouco conhecidos e menos ainda utilizados pelos atores educativos que mais os necessitam: diretores de escola, docentes, estudantes e pais de família.

O IIDH considera que é importante recuperar este problema como uma questão de dignidade e direitos e arrojear luz sobre suas diversas arestas com um claro enfoque de direitos humanos, que evite preconceitos e estereótipos, hipóteses apocalípticas arbitrárias, opiniões sem base certa e propostas repressivas de “mão dura”. Estas últimas são particularmente perigosas, não só porque a investigação especializada tem demonstrado que são ineficazes⁵, mas porque tendem a perdoar ou promover a

⁵ Krauskopf, Dina, *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares*. OPS-GTZ, Lima, 2006; Abad, J.M. e J.A. Gómez, *¡Preparados, listos, ya! Una síntesis de intervenciones efectivas para la prevención de violencia que afecta a adolescentes y jóvenes*, OPS-GTZ, Lima, 2008; Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias: Aprendizajes

violação de outros tantos direitos humanos em nome de uma “ordem” ou uma “paz” definidas de maneira unilateral pelos que têm posições de poder.

Assim, pois, o IIDH aceitou o desafio de examinar este problema desde o particular âmbito teórico e a opção metodológica do Relatório Interamericano da EDH. O propósito geral é oferecer ferramentas aos atores educativos para que possam sensibilizar-se perante o problema, analisá-lo com objetividade, atuar para prevê-lo e, se for o caso, fazer-lhe frente sem perder nunca a perspectiva de direitos humanos e utilizando como estratégia de intervenção a EDH.

Com esta óptica, o quadro teórico-pedagógico deve fazer-se invertendo os termos: não se trata de que o sistema educativo proponha-se como objetivo “combater a violência” per se (função própria das forças policiais e do sistema judicial), mas que se proponha construir e sustentar as condições que assegurem a boa convivência e segurança nos centros e comunidades educativas, metas estas próprias de sua função formativa. “Aprender a conviver” é, precisamente, um dos grandes e inquestionáveis fins da educação⁶.

A convivência representa mais que a mera coexistência pacífica entre pessoas que coincidem em um espaço físico. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, por exemplo, o explica como uma dinâmica social baseada em relações de confiança e cooperação, na que todas as pessoas se sentem parte de uma sociedade, desfrutam de seus direitos humanos e de oportunidades socialmente construídas e expressadas, entre outras, no Estado, suas normas e instituições democráticas⁷.

No trabalho educativo de ensinar a conviver podem surgir, e sem dúvida algumas surgem, manifestações de violência que a escola deve afrontar. Trata-se de manifestações que a escola tem que reconhecer e chamar como o que são – atos de violência –, sem ambiguidades, porque o que não se nomeia tende a tornar-se invisível e não pode enfrentar-se com clareza nem eficácia. No entanto, as manifestações de violência são disrupções do processo formativo que mais além de suas causas particulares, com frequência externas à escola, e se não são contidas mostram as limitações e insuficiências da instituição educativa para administrar, negociar ou transformar construtivamente os conflitos que ocorrem em seu espaço e entre seus atores.

Em síntese, reiteramos, a missão institucional da escola não é combater a violência, mas saber reconhecer suas manifestações e trabalhar conscientemente em preveni-las. Deve ser capaz de identificar os fatores que a favorecem visto que elevam as possibilidades de que fatos violentos ocorram (*fatores de risco*), para neutralizá-los; assim como aqueles outros fatores que diminuem as possibilidades de ocorrência de fatos violentos (*fatores de proteção*), a fim de fortalecê-los⁸. Quando seja necessário, se a realidade a põe diretamente diante de episódios de violência, deverá fazer-lhes frente com ferramentas conformes com sua natureza e função formativa, sempre sob uma perspectiva de direitos.

y desafíos desde las políticas públicas en América Latina”, Exposição no Seminário “Aprendiendo a vivir sin violencia: el desafío de los jóvenes y sus escuelas”, Universidade Pedagógica Nacional, Secretaria da Educação Pública e UNESCO, México DF, junho de 2010.

⁶ Junto com o “aprender a ser”, “aprender a fazer” e “aprender a aprender”, constituem os quatro pilares da educação estabelecidos pela UNESCO, hoje universalmente aceitos. Ver: *La educación encierra un tesoro*, Relatório à UNESCO da Comissão Internacional sobre a educação para o século XXI, presidida por Jacques Delors. UNESCO, 1996.

⁷ PNUD, *Marco conceptual del segundo Informe sobre Desarrollo Humano*. PNUD, São José, Costa Rica, 2007.

⁸ Sobre fatores de risco e fatores de proteção de episódios violentos, veja-se Ministério da Educação da Nação, Ministério da Educação da Província de Córdoba, e Organização dos Estados Ibero-Americanos, OEI, *Actuar a tiempo. Estrategias educativas para prevenir la violencia*. Buenos Aires, Argentina, 2005, páginas 26-27 e 36.

Quadro teórico: Escola e violências

Para começar a abordar a problemática da violência no âmbito escolar (como no social em geral) há que desterrar um primeiro erro conceitual: aludir à violência como se se tratasse de um fenômeno único e uniforme. Ao contrário, devemos falar de “violências” no plural a fim de dar conta da muito diversa gama de situações e condutas que comumente se englobam nesse termo.

As expressões de violência nos espaços escolares variam em múltiplos sentidos, por exemplo, pela relação que guardam com a escola, por sua origem, seus tipos e grau de severidade, fatores que também se entrecruzam com outros fenômenos de cada contexto sócio-histórico e geográfico. Na América Latina, o espectro de problemas abrange desde as manifestações mais demarcadas da violência como a intimidação ou acoso entre pares (também denominada com o termo do inglês *bullying*) até as agressões entre estudantes; os atos de vandalismo contra a infraestrutura escolar; os maus tratos entre docentes e estudantes; o porte de armas nos centros educativos; as abertas ou sutis influências do narcotráfico, incluindo a revenda em pequena escala dos bandos ou gangues; os excessos dos guardas policiais dentro ou nas aforas dos colégios, entre muitos outros⁹.

Os estudos especializados classificam as violências na escola de distintas maneiras, mesmo que exista uma tendência a privilegiar duas categorias de classificação: uma que contempla a relação que têm os diferentes fatos violentos com a escola em si, como instituição; outra, que contempla seu tipo e grau de severidade. Com respeito à relação com a escola, distingue-se entre (i) violência de ou a partir da escola (a violência institucional que exerce a própria escola ou o sistema educativo contra alguns de seus atores); (ii) violência para ou contra a escola (aqueles atos que têm à escola como destinatária, ou seja, que estão dirigidos a destruir ou danificar a infraestrutura e a legitimidade da instituição), e (iii) violência na escola (a reprodução no interior da escola de atos delitivos que em geral ocorrem igualmente fora dela, na sociedade)¹⁰.

Com relação aos tipos e graus de violência, alguns autores diferenciam entre violência física e violência simbólica, às vezes distinguindo também outra classe de fatos de menor severidade que as englobam sob a denominação de incivildades¹¹. Outros autores usam classificações mais operativas e distinguem cinco manifestações de violência relevantes: (i) vandalismo (contra os pertences da escola); (ii) disruptividade (contra as tarefas escolares); (iii) indisciplina (contra as normas); (iv) violência interpessoal (entre estudantes, docentes, etc.), e (v) criminalidade (atos tipificados como delitos que têm consequências penais)¹².

Se são combinadas as duas categorias de classificação mencionadas, obtém-se uma matriz que permite mapear as principais expressões da violência que ocorrem nos centros escolares, como se exemplifica no quadro do especialista brasileiro Cândido Gomes (Tabela 5).

As violências escolares estão intimamente associadas a fenômenos de transformação social e às violências que experimenta a sociedade em seu conjunto. Hoje é um fato a quase universalização da escola básica na maior parte do mundo e sem dúvida também na América Latina. Para a escola

⁹ Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”... página 4.

¹⁰ Gomes, Cândido Alberto, “Abrindo espaços: Pontes entre a escola, a comunidade e a vida”, exposição em “Abrindo espaços: múltiplos olhares”, UNESCO, Fundação Vale, Brasília, DF, 2008; Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”...

¹¹ Gomes, Cândido Alberto, “Abrindo espaços: Pontes entre a escola, a comunidade e a vida”...

¹² Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”...

Tabela 5. Classificação preliminar das violências escolares

Violências	Da escola	Contra a escola	Na escola
Físicas	Castigos corporais.	Vandalismo, incluído o grafite; invasões; furtos e roubos; brigas entre estudantes e professores.	Brigas entre estudantes; furtos, roubos e danos ao patrimônio dos estudantes; violência sexual ^(*) ; competição e domínio de espaços escolares por grupos (muitas vezes comprometidos com adultos).
Simbólicas	Sanções humilhantes; imposição de currículos não significativos; requerimento de prévio capital cultural e social para o êxito dos alunos.	Desafios às normas de convivência na escola e na sociedade, como ameaças e acoso presencial e cibernético contra os adultos.	Ameaças, agressões verbais e gestuais entre estudantes; acoso presencial e cibernético; violência moral (calúnia, difamação e injúria ^(**)); isolamento social forçado ^(***) ; etc.
Incivilidades	Gestos e palavras dos adultos contrários à “boa educação”, permeados por juízos de classe, etnia etc., em sua maior parte destinados a manter os discentes em posição de obediência.	Gestos e palavras agressivas dos estudantes contra os adultos; ignorância voluntária das normas da escola e da “boa educação”; insistência em comportamentos reprovados pela escola.	Gestos e palavras agressivas entre estudantes, contrários às normas da escola e da “boa educação”, revelando muitas vezes preconceitos de gênero, idade, etnia e classe social.

Nota: As áreas sombreadas indicam tendência a ocorrer com mais frequência nas escolas de populações socialmente mais vulneráveis.

Fonte: Gomes, Cândido Alberto, “Abrindo espaços: Pontes entre a escola, a comunidade e a vida”, exposição em “Abrindo espaços: múltiplos olhares”, UNESCO, Fundação Vale, Brasília, DF, 2008, pág. 4.

(*) A chamada Lei Maria da Penha (No. 11.340, de 7 de agosto de 2006, art. 7), um importante marco da luta contra as violências praticadas contra a mulher no Brasil, define a violência sexual como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade; que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos. A investigação educativa recomenda que se agreguem a esta definição as carícias e toques disfarçados com o rótulo de brincadeiras.

(**) Assim também tipificado pela citada Lei Maria da Penha.

(***) As violências simbólicas incluem a violência psicológica, definida pela mesma Lei como qualquer conduta capaz de causar danos à saúde psicológica e à autodeterminação.

atual, a mudança de visualizar a educação pública como uma proposta programática, opcional dentro da plataforma de governo das autoridades de plantão, a concebê-la como um direito humano de cumprimento obrigatório pelo Estado, impulsionou a escolarização massiva de populações com grandes diversidades socioculturais. As desigualdades, iniquidades e violências sociais “invadem” a escola, antes “considerada uma espécie de santuário”¹³, enquanto era reduto exclusivo das minorias que possuíam a propriedade e o poder político em cada sociedade.

Da mesma maneira, as causas e condições nas que se desenvolvem as diferentes manifestações da violência na América Latina variam de região para região, segundo o especialista Ernesto Rodríguez. No Cone Sul são “consequência de processos de desindustrialização e desintegração social”, que excluíram grandes setores da população que antes das crises recentes estavam incluídos, enquanto que na América Central “relacionam-se com a herança dos conflitos armados dos anos oitenta, com as

¹³ Gomes, Cândido Alberto, “Abrindo espaços: Pontes entre a escola, a comunidade e a vida”... página 2.

limitações dos processos de paz dos anos noventa, com a incidência da maquia na dinâmica econômica e com os fortes processos migratórios, sobretudo para os Estados Unidos”. Por outro lado, nos países grandes como o Brasil, México e Colômbia as explicações parecem estar mais ligadas “à elevada presença de poderes paralelos aos legalmente estabelecidos (narcotráfico, grupos armados, etc.) no âmbito de Estados debilitados e situações estruturais sumamente críticas”¹⁴.

Não obstante, por cima de todas as distinções e particularidades até aqui anotadas, o mesmo autor reconhece em todos os países da região um problema comum: “a vigência generalizada de uma cultura da violência, que leva a que praticamente todos os conflitos (até os mais delimitados e irrelevantes) sejam “solucionados” por vias violentas”¹⁵. É este fenômeno de perspectiva e atitude para a vida social e relações interpessoais o que deve ser abordado a partir da educação, mas sempre procurando entender suas numerosas complexidades e sem cair em simplificações falaciosas nem em estereótipos estigmatizadores – ambos não efetivos.

Os estudos especializados têm colocado ênfase em analisar, dentre as variadas estratégias postas em prática por diferentes países para combater as violências relacionadas com a escola e com os jovens em geral, quais têm demonstrado bons resultados e quais não. Acompanha-se um quadro muito ilustrativo elaborado por Ernesto Rodríguez, que cruza os níveis de intervenção em que têm operado estratégias bastante difundidas (nível primário, secundário ou terciário) com os níveis de êxito ou fracasso obtidos ao ser avaliados (ver Tabela 6).

Há coincidência em que não são efetivas, mas ao contrário contraproducentes as estratégias puramente repressivas (tipo “mão dura”, “tolerância zero” ou formação segundo o modelo militar), nem as dirigidas de modo focalizado a “jovens vulneráveis” ou a “reabilitar” infratores e bandidos¹⁶. Em contraposição, as estratégias que conseguem mais e melhores resultados são aquelas baseadas em enfoques preventivos, dirigidas aos jovens e às jovens em geral (ou seja, inespecíficas), procurando desenvolver as bases de uma cultura de paz e direitos humanos na escola e na sociedade. Foram identificados como fatores de êxito a promoção do trabalho em equipe, o reconhecimento dos estudantes e das estudantes como jovens e como sujeitos de direito, a vinculação da educação com o mundo do trabalho, a formação cidadã e em resolução de conflitos, e a presença na escola de outros especialistas complementares ao docente (orientadores pedagógicos, conselheiros estudantis, etc.)¹⁷.

Domínio e hipótese de investigação

Os resultados resenhados, vistos em conjunto, apontam a importância de construir políticas educativas de prevenção de possíveis violências, dirigidas à totalidade dos estudantes e orientadas a melhorar o clima escolar e a convivência diária, com sustentação em valores e princípios de direitos humanos, cultura de paz, cidadania democrática e apoiadas no desenvolvimento da autoestima e em capacidades de comunicação e relação interpessoal.

O X Relatório parte da convicção conceitual e política de que há uma *relação de dupla via entre convivência e segurança no ambiente escolar e educação em direitos humanos*. Por um lado, o fato de

¹⁴ Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”... página 3.

¹⁵ Ibidem, página 3..

¹⁶ Krauskopf, Dina, *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares...*; Abad, J.M. e J.A. Gómez, *¡Preparados, listos, ya!...*; Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”...

¹⁷ Acosta, Felicitas, *Escuela media y sectores populares: Posibilidades y potencia de la escuela moderna*. Editorial La Crujía, Buenos Aires, 2008; Abramovay, Miriam (coord.), *Revelando tramas, descubriendo segredos: Violência e convivência nas escolas*. RITLA-SEE/GDT, Brasília, 2009.

Tabela 6. O que funciona e o que não funciona

	Experiências exitosas	Experiências inovadoras	Experiências questionáveis
Atenção primária	Escolas abertas do Brasil (Unesco-Ministério Educação). Fomento da cultura de paz nas escolas (Unesco e associados).	Participação juvenil em processos de orçamento participativo. Participação juvenil em controle social de políticas públicas.	Campanhas “moralizadoras” através de meios massivos de comunicação e da educação formal.
Atenção secundária	Capacitação e inserção laboral de jovens vulneráveis.	Participação juvenil em experiências de desenvolvimento local e comunitário.	Casas da juventude e clubes juvenis para “potenciais delinquentes”.
Atenção terciária	Sistema de justiça juvenil e medidas alternativas à privação de liberdade na Costa Rica.	Sistemas modernos de privação de liberdade a adolescentes em conflito com a lei.	Programas de “mão dura” e de “tolerância zero” na América Central.

Notas esclarecedoras:

Atenção primária: consiste nas medidas mais gerais e difusas que tendem a operar muito antes que ocorram os fatos delitivos, promovendo ações de não violência e o incentivo de caminhos alternativos ao delito e à violência.

Atenção secundária: as políticas e os âmbitos legais enfocam-se em desenvolver medidas centradas nas respostas mais imediatas aos atos de violência, dirigidas a grupos ou indivíduos ligados a bandos juvenis ou a grupos similares.

Atenção terciária: as políticas e âmbitos legais orientam-se a intervenções centradas na atenção a longo prazo, com posterioridade aos atos violentos, e tentativas de reduzir os traumas ou a incapacidade de longa duração.

Experiências exitosas: são aquelas que têm sido provadas e avaliadas cientificamente e têm mostrado resultados e impactos satisfatórios nos jovens beneficiários, em um número suficiente de casos.

Experiências inovadoras: são aquelas que têm sido ensaiadas e avaliadas de maneira preliminar, e têm mostrado bons resultados, mas ainda carece-se de um número suficiente de casos.

Experiências questionáveis: são aquelas que têm sido ensaiadas e avaliadas, em um número suficiente de casos e tem se constatado que não reúnem as condições mínimas necessárias para serem consideradas experiências exitosas ou boas práticas.

Fonte: Rodríguez, Ernesto, “Jovens e violências nas escolas médias: Aprendizagens e desafios das políticas públicas na América Latina”, Exposição no Seminário “Aprendendo a viver sem violência: o desafio dos jovens e suas escolas”, Universidade Pedagógica Nacional, Secretaria da Educação Pública e UNESCO, México DF, junho de 2010.

que os atores educativos sintam-se tranquilos e resguardados dentro da instituição escolar e interatuem de maneira respeitosa e solidária, favorece a aprendizagem dos direitos humanos de maneira prática, porque estes aspectos formam parte do “currículo oculto” de todo sistema educativo, que tem tanto ou mais valor formativo que o currículo declarado, explícito. O bom conviver diário ensina valores e atitudes fundamentais de direitos humanos: o sentido da dignidade de todas as pessoas, sua condição de sujeitos de direitos e autoestima, assim como a valorização e cuidado que merece o outro/outra, igual a ele/a mesmo/a em dignidade e direitos.

Por outro lado, também há uma influência recíproca. Na medida em que os atores educativos se formem em direitos humanos, isso favorecerá interações mais pacíficas, democráticas e seguras para todos e todas, porque a EDH coloca ênfase na construção dos valores, atitudes e condutas que devem regular as relações respeitadas entre as pessoas-sujeitos de direitos (liberdade, igualdade, solidariedade, paz, justiça, tolerância, etc.).

Em síntese, se na escola trabalha-se em EDH estar-se-á contribuindo também à convivência e segurança, e vice-versa. Ambos os aspectos irão crescendo a par, ou se irão deteriorando à par. Por isso, se uma dimensão da vida escolar for deficitária (como ocorre quando se apresentam incidentes ou situações recorrentes de alguma manifestação de violência), uma estratégia pedagógica é trabalhar sob a outra dimensão: educar em direitos. A evidência dos estudos citados na seção anterior confirma esta convicção.

Este Relatório parte da hipótese de que o progresso da EDH depende da existência, no setor educativo, de políticas públicas e estratégias de intervenção dirigidas a promover a convivência e segurança dentro dos centros de ensino, assim como também de que estas políticas e estratégias estejam desenhadas e executem-se com enfoque de direitos. Portanto, a investigação concentra-se em indagar se os países subscritores do Protocolo de São Salvador contam com tais políticas – com suas respectivas estratégias para a prevenção e controle de violências –, quais são, como estão fundamentadas e como levam-se à prática.

A abordagem é consistente com a trajetória investigativa do Relatório Interamericano da EDH, que em sua década de existência tem priorizado a análise da posição e políticas de Estado em matéria de EDH porque é a este a quem compete a responsabilidade de velar pelo cumprimento dos direitos humanos da população. A temática do X Relatório presta atenção à vigência efetiva de uma variedade de direitos, não somente o direito à educação e à EDH. Entre eles, os muitos que estão em jogo no espaço escolar: neste caso particular, o direito à vida, à integridade pessoal física e psicológica, à proibição de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, à não discriminação, à saúde, à participação e ao devido processo.

Com respeito à metodologia investigativa, selecionar como objeto de estudo as políticas educativas nacionais de convivência e segurança escolar implicou introduzir duas variantes em comparação com os Relatórios prévios. Uma, que não se escolheu uma amostra por faixa de idade ou por níveis do sistema educativo porquanto as políticas objeto de estudo são gerais para todo o sistema. Outra, que não se fez uma análise de progresso ao longo de um período predeterminado porque esta é a primeira medição na matéria. Em vez disso, este Relatório aponta-se a estabelecer uma *linha de base* para posteriores investigações comparativas. No entanto, a noção de “desenvolvimento” que da título ao Relatório expressa a vontade de fazer uma análise dinâmica, evolutiva, que se concretizou ao examinar não só o conteúdo das políticas, mas também sua data de surgimento e de aplicação, o que permitiu compará-las com outras disposições prévias (ou ausência delas).

Informação de contexto e matriz de variáveis e indicadores

A informação coletada nos países para este Relatório divide-se em duas partes bem diferenciadas. A primeira parte consistiu em uma introdução contextual breve, pensada para oferecer uma aproximação a como os educadores e o público em geral percebem a situação atual em matéria de convivência e segurança nas escolas de seu país – ou, dito ao contrário, como percebem a situação de violência ou violências no espaço escolar. Como se trata de uma aproximação informal a percepções, instruiu-se os investigadores nacionais para que reunissem opiniões pessoais de alunos, educadores e outras pessoas, assim como as que tivessem aparecido em meios de comunicação massiva¹⁸.

A segunda parte foi propriamente a coleta de dados em matéria de políticas educativas sobre convivência e segurança na escola. Isto foi realizado utilizando a matriz de variáveis e indicadores construída *ex professo* para esta investigação. Consistiu em 4 variáveis e 15 indicadores que se explicam a seguir.

A primeira variável – *informação estatística e diagnósticos* – propôs-se comprovar se as entidades dirigentes da educação nacional tinham informação sobre incidentes ou situações conflituosas nas escolas públicas do país, pois trata-se da base empírica indispensável para sustentar qualquer

¹⁸ O guia para coletar estas impressões, que chamamos informação de contexto, consigna-se na Seção VI, Anexo 3.

Tabela 7. Campo: Políticas públicas educativas
Domínio: Políticas sobre a convivência e segurança escolar

Variáveis	Indicadores	Meios de verificação
1. Informação estatística e diagnósticos	1.1 Disponibilidade de informação estatística e bases de dados no Ministério da Educação sobre incidentes ou situações de conflito violento nos centros educativos do país.	• Entrevista com a/s pessoa/s encarregada/s das Estatísticas do Ministério da Educação (ou outra dependência governamental, se corresponde).
	1.2 Prática de algum procedimento de sistematização e análise dos dados estatísticos disponíveis.	• Consulta da base de dados existente sobre conflitos intraescolares (no Ministério da Educação ou em outra dependência governamental).
	1.3. Existência de estudos descritivo-explicativos realizados no Ministério da Educação sobre os dados estatísticos disponíveis.	• Listagem de estudos existentes.
2. Políticas, planos e programas	2.1 Existência de diretrizes ou orientações ministeriais para promover a convivência e segurança escolar e prevenir e manejar conflitos nos centros educativos do país.	• Entrevista com funcionário/s encarregado/s da dependência ministerial responsável por esta matéria.
	2.2 Existência de um ou mais planos nesta matéria.	• Documento/s ministeriais que deem conta de orientações específicas em matéria de convivência, segurança e violência intraescolar (ofícios, pronunciamentos, regulamentos, etc.).
	2.3 Colocação em prática de um ou mais programas ou projetos específicos nesta matéria.	
	2.4 Presença explícita de valores e princípios de educação em direitos humanos nas diretrizes, plano/s e programas ou projetos existentes nesta matéria.	• Texto do/s plano/s e dos programas ou projetos específicos existentes.
3. Execução das políticas	3.1 Existência de uma ou mais instâncias ministeriais responsáveis pela convivência, segurança e prevenção e manejo de conflitos nos centros educativos.	• Organograma do Ministério.
	3.2 Disponibilidade de orçamento para levar adiante os planos e programas ou projetos existentes.	• Entrevista com a/s pessoa/s encarregada/s da dependência responsável pela matéria.
		• Consulta do orçamento educativo.
	3.3 Participação dos diferentes atores educativos na execução dos planos e programas ou projetos: 3.3.1 Diretores de centro 3.3.2 Docentes 3.3.3 Pessoal de serviço 3.3.4 Pais 3.3.5 Comunidade	• Entrevista com a/s pessoa/s encarregada/s da dependência responsável pela matéria.
		• Texto do plano/s e dos programas ou projetos existentes.
	3.4 Existência de materiais de difusão e formação com enfoque de direitos produzidos e distribuídos pelo Ministério da Educação sobre esta matéria.	• Cópias dos materiais de difusão e formação produzidos e distribuídos.
	3.5 Existência de ações de capacitação aos diferentes atores educativos sobre esta matéria. 3.5.1 Diretores de centro 3.5.2 Docentes 3.5.3 Pessoal de serviço 3.5.4 Pais 3.5.5 Comunidade	• Entrevista com a/s pessoa/s encarregada/s da dependência responsável pela matéria.
		• Registro de ações de capacitação da dependência responsável pela matéria.
4. Acompanhamento e avaliação das políticas	4.1 Acompanhamento do cumprimento das políticas, plano/s e programas ou projetos em matéria de convivência, segurança e prevenção e manejo de conflitos nos centros educativos.	• Entrevista com a pessoa encarregada da dependência ministerial responsável pela matéria.
	4.2 Condução de avaliações sobre o andamento dos planos e programas ou projetos existentes.	• Consulta de avaliações e estudos oficiais sobre o funcionamento dos planos e programas existentes.
	4.3 Disponibilidade de resultados e conclusões sobre o andamento dos planos e programas ou projetos existentes.	
		• Entrevista com a pessoa encarregada da dependência ministerial responsável pela matéria

diagnóstico sobre a situação real de convivência e segurança nos centros escolares. Os indicadores observaram a existência (ou não) de dados fáticos, procedimentos de sistematização e processamento de dados, e estudos de análise dos mesmos.

A segunda variável – *políticas, planos e programas* – buscou estabelecer se a autoridade educativa nacional contava com políticas gerais e estratégias para atender a problemática em estudo. As políticas e ações foram classificadas em três níveis de generalidade – diretrizes ou orientações, planos, e programas ou projetos –, a cada um dos quais correspondeu um indicador. Um quarto e crucial indicador examinou se estes diferentes tipos de políticas haviam sido concebidas (ou não) com perspectiva de direitos humanos.

A terceira variável – *execução das políticas* – aprofundou na lógica e na cronologia esperável das políticas públicas, isto é, indagar sobre sua concretização e colocação em prática (ou não). Os indicadores verificaram a existência das condições básicas para sua realização: instâncias institucionais responsáveis, orçamento, participação de diferentes atores educativos, materiais de difusão e ações de capacitação na matéria.

A quarta variável – *acompanhamento e avaliação das políticas* – observou a culminação do ciclo das políticas: em que medida houve fiscalização (ou não) de sua colocação em prática, seus efeitos e produtos. Os indicadores exploraram se foi dado acompanhamento oficial ao cumprimento das disposições de política, se foram conduzidas avaliações e se se dispõe de resultados e conclusões.

A matriz completa utilizada aparece na Tabela 7.

Procedimento investigativo e fontes de informação

O procedimento de coleta e análise da informação foi o habitual do Relatório Interamericano da EDH: a matéria-prima da investigação é coletada nos países por consultores locais seguindo as especificações que lhes proporciona o IIDH em um guia muito detalhado. Posteriormente é enviada ao Instituto para ser processada e analisada, junto com a documentação e materiais de respaldo.

A equipe de consultores-investigadores nos países esteve formada por ex-alunos do Instituto e funcionários de ministérios da educação que vinham participando desde anteriores edições do Relatório. Nesta oportunidade, a rede interamericana de colaboradores enriqueceu-se com o aporte de investigadores da organização não governamental “Fé e Alegria”.

Com respeito às fontes, a matriz de investigação completou-se prioritariamente com informação institucional de base documental. Nos poucos casos em que se recorreu a entrevistas (ver matriz, coluna “meios de verificação”), tratou-se sempre de funcionários dos ministérios ou secretarias de educação responsáveis pelas instâncias pertinentes na matéria: o/a responsável do escritório de estatística e quem dirija os programas de convivência e segurança, se existirem. O objetivo das entrevistas foi solicitar apoio para localizar e entender por completo a informação documental (leis, decretos, regulamentos, comunicados oficiais, dados empíricos, diagnósticos, avaliações, etc.), não reunir apreciações subjetivas ou opiniões pessoais.

Há que precisar aqui duas limitações particulares. A primeira limitação que lamentamos consignar é que, apesar dos esforços realizados pelo IIDH, não se conseguiu contar com investigadores no Haiti e Suriname, pelo qual não se têm dados destes países.

A segunda tem a ver com os países federais – Argentina, Brasil, México e Venezuela. Neles resulta sumamente complexo reunir informação que cubra todo o território do país, porque as distintas províncias ou estados têm grandes margens de autonomia para ditar suas próprias políticas educativas e desenhar planos, programas e projetos escolares. Em tais casos, o Relatório concentrou-se na informação de caráter nacional, ou seja, a que emana exclusivamente do Ministério ou Secretaria da Educação Pública central. A informação de políticas educativas provinciais ou estaduais não se coletou, exceto em um ou outro caso excepcional.

A Tabela 8 detalha as fontes principais de informação identificadas pelos consultores nacionais e que se analisaram para produzir este Relatório. Elas provêm de 17 dos 19 países signatários do Protocolo de São Salvador, com as exceções mencionadas do Haiti e Suriname.

Tabela 8. Fontes analisadas para o X Relatório e autoridades responsáveis por sua elaboração			
País	Instrumentos de política pública associados à convivência, segurança e prevenção da violência escolar	Autoridades que os ditaram	Data
Argentina	Código Processual Penal: capítulo II.	Poder Legislativo.	1981
	Observatório Argentino de Violência nas Escolas.	Ministério da Educação da Nação. Coordenação de Programas para a Construção da Cidadania.	2004
	Lei de Proteção Integral dos Direitos de Meninas, Meninos e Jovens No. 26061: artigo 15.	Poder Legislativo.	2005
	Lei de Educação Nacional No. 26.206: artigos 11, 30, 67, 123, 126, 127 e 129.	Poder Legislativo.	2006
	Programa Nacional pelos Direitos da Infância e da Adolescência.	Ministério da Educação. Coordenação de Programas para a Construção da Cidadania.	2006
	Programa Nacional de Mediação Escolar.	Ministério da Educação da Nação. Coordenação de Programas para a Construção da Cidadania.	2008
	Resolução No. 93/09 sobre as orientações para a organização pedagógica e institucional da educação obrigatória: artigo 4.	Ministério da Educação da Nação. Conselho Federal de Educação.	2009
Bolívia	Resolução Ministerial No. 162/01. Regulamento de Administração e Funcionamento para Unidades Educativas dos Níveis Inicial, Primário e Secundário.	Ministério da Educação.	2001
	Lei de Educação 070 Avelino Siñani e Elizardo Pérez: artigos 3, 4 e 6.	Poder Legislativo.	2010
	Resolução Ministerial No. 010/2011, sobre as normas gerais para a gestão educativa: artigos 101 e 104.	Ministério da Educação.	2011

Continua...

Tabela 8. Fontes analisadas para o X Relatório e autoridades responsáveis por sua elaboração

País	Instrumentos de política pública associados à convivência, segurança e prevenção da violência escolar	Autoridades que os ditaram	Data
Brasil	Plano Nacional de Direitos Humanos I.	Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.	1996
	Lei No. 8.069. Estatuto da Infância e da Juventude: artigos 5, 91, 93 e 125.	Poder Legislativo.	1990
	Plano Nacional de Direitos Humanos II.	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.	2001
	Programa Escola Aberta. Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude. Resolução/CD/FNDE/No. 052 (Programa Escola Aberta. Educação, cultura, esporte e trabalho para a juventude).	UNESCO/Fundo de Desenvolvimento de a Educação/Ministério da Educação/Governo Federal.	2004
	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.	Ministério da Justiça/Ministério da Educação/Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.	2003 (#1) 2007 (#2)
	Plano Nacional de Direitos Humanos III.	Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.	2009
Colômbia	Cultura da legalidade.	Ministério da Educação Nacional.	2003
	Desenvolvimento de competências cidadãs para prevenir a violência e construir democracia na Colômbia.	Ministério da Educação Nacional.	2005
	Educação em e para a paz, convivência e cidadania (Plano Decenal de Educação).	Ministério da Educação Nacional.	2006
	Portfólio com 54 programas estruturados em competências cidadãs.	Ministério da Educação Nacional.	2006
	Aliança para a paz-educação para a paz (OEI/ PNUD/UNICEF/OACNUDH/OIM/CAB/BM).	Ministério da Educação Nacional/agências de cooperação multilateral.	2006
	Edudireitos: educação para o exercício dos direitos humanos.	Ministério da Educação Nacional.	2010
	Procura e seleção de programas e projetos em educação para a paz e convivência.	Ministério da Educação Nacional/organizações da sociedade civil.	s/d
	Ensino para a compreensão e construção da cidadania.	Ministério da Educação Nacional.	s/d

Continua...

Tabela 8. Fontes analisadas para o X Relatório e autoridades responsáveis por sua elaboração

País	Instrumentos de política pública associados à convivência, segurança e prevenção da violência escolar	Autoridades que os ditaram	Data
Costa Rica	Lei de Justiça Penal Juvenil.	Poder Legislativo.	1996
	Código da infância e adolescência: capítulo 5.	Poder Legislativo.	1997
	Decreto Executivo No. 33149-J. Criação da Comissão Nacional para a Prevenção da Violência e a Promoção da Paz Social (CONAPAZ).	Ministério da Justiça e Paz/Ministério da Segurança Pública e Interior /Ministério da Educação Pública/Ministério da Saúde/Ministério da Cultura e Juventude/Instituto Nacional da Mulher (INAMU)/ Patronato Nacional da Infância (PANI).	2006
	Projeto de ética, estética e cidadania.	Ministério da Educação Pública. Direção Curricular.	2007
	Governos estudantis.	Ministério da Educação Pública. Direção de Vida Estudantil. Departamento de Participação Estudantil.	2007
	Serviço comunitário.	Ministério da Educação Pública. Direção de Vida Estudantil. Departamento de Participação Estudantil.	2007
	Festival estudantil das artes	Ministério da Educação Pública. Direção de Vida Estudantil. Departamento de Convivência Estudantil.	2007
	O colégio em nossas mãos.	Ministério da Educação Pública/UNESCO. Direção de Vida Estudantil. Departamento de Convivência Estudantil.	2007
	Jogos esportivos estudantis.	Ministério da Educação Pública. Direção de Vida Estudantil. Departamento de Saúde e Ambiente.	2007
	Bandeira azul.	Ministério da Educação Pública. Direção de Vida Estudantil. Departamento de Saúde e Ambiente.	2007
	Diretriz ministerial “Ações institucionais para a convivência nos centros educativos”, Circular DM-005-07-2010.	Ministério da Educação Pública. Escritório do Ministro.	2010
	Guia de intervenção para a prevenção e atenção da violência com armas em centros educativos.	Ministério da Justiça e Paz.	2010
	Decreto No. 36451. Sobre a reestruturação do MEP e as instâncias encarregadas de velar pela convivência. Capítulos IV, V e VI.	Ministério da Educação.	2011
	Plano Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Paz Social 2011-2014.	Ministério da Justiça e Paz/Sistema das Nações Unidas/Comissão Nacional para a prevenção da Violência e Promoção da Paz Social (CONAPAZ)/Comissão de Controle e Qualificação de Espetáculos Públicos/Direção Geral de Resolução Alternativa de Conflitos (DINARAC)/Direção Geral de Promoção da Paz e a Convivência Cidadã (DIGEPAZ)/Rede de Paz/Fundação Friedrich Ebert.	2011
	Decreto Executivo No. 36779-MEP. Criação do Programa Nacional de Convivência em Centros Educativos (Programa Conviver).	Ministério da Justiça e Paz/Ministério da Educação /UNICEF.	2011

Continua...

Tabela 8. Fontes analisadas para o X Relatório e autoridades responsáveis por sua elaboração

País	Instrumentos de política pública associados à convivência, segurança e prevenção da violência escolar	Autoridades que os ditaram	Data
Chile	Decreto No. 524, Regulamento Geral de organização e funcionamento dos Centros de Alunos dos Estabelecimentos Educacionais da Educação Média, reconhecidos oficialmente pelo Ministério da Educação.	Ministério da Educação.	1990
	Política de Convivência Escolar para uma educação de qualidade para todos.	Ministério da Educação. Secretaria Técnica. Unidade de Apoio à Transversalidade.	2002
	Política de Participação de Pais, Mães e Responsáveis.	Ministério da Educação. Secretaria Técnica. Unidade de Apoio à Transversalidade.	2003
	Decreto com Toma de Razão No. 24 de 2005. Regulamenta Conselhos Escolares.	Ministério da Educação.	2005
	Normativa que regula os regulamentos internos dos estabelecimentos educacionais.	Ministério da Educação.	2005
	Lei 20370 Geral de Educação: artigos 2 e 9.	Poder Legislativo.	2009
Equador	Código da Infância e da Adolescência: artigo 193.	Poder Legislativo.	2003
	Constituição Política do Equador: artigos 347 e 393.	Poder Legislativo.	2008
	Plano Nacional para o Bom Viver.	Secretaria Nacional de Planificação (SENPLADES).	2010-2011
	Plano Nacional Decenal de Proteção Integral à Infância e Adolescência: políticas 6, 9, 19 e 23.	Conselho Nacional da Infância e da Adolescência Secretaria da Frente Social.	2004
	Lei Orgânica de Educação Intercultural: artigos 2, 6, 7, 11, 14, 34, 65, 131, 132, 133 e 134.	Poder Legislativo.	2011
El Salvador	Plano de Escola Segura.	Ministério da Educação.	1995
	Programa Educação em Direitos Humanos.	Ministério da Educação.	2009
	Campanha Aprender Sem Medo.	Ministério da Educação.	2009
	Convênio Prevenção e Proteção Escolar.	Ministério da Educação /Policia Nacional Civil.	2010
	Pacto Interamericano pela Educação em Direitos Humanos.	Ministério da Educação de El Salvador/ Ministério da Educação e Cultura do Uruguai/ Instituto Interamericano de Direitos Humanos	2010
	Plano de Prevenção Escolar 2011.	Ministério da Educação /Policia Nacional Civil.	2011
Guatemala	Lei de Educação: artigos 2 e 91.	Poder Legislativo.	1991
	Escolas abertas.	Conselho de Coesão Social/Secretaria do Bem-Estar Social.	2009
	Acordo Ministerial No. 381-2010 com o Regulamento de convivência e disciplina dos centros educativos públicos.	Ministério da Educação.	2010
	Lei de Educação: artigos 2 e 91.	Poder Legislativo.	2010

Continua...

Tabela 8. Fontes analisadas para o X Relatório e autoridades responsáveis por sua elaboração

País	Instrumentos de política pública associados à convivência, segurança e prevenção da violência escolar	Autoridades que os ditaram	Data
México	Lei Geral de Educação: artigos 7, 8, 30, 41, 55, 59 e 75.	Poder Legislativo.	1993
	Plano Nacional de Desenvolvimento: eixo 3.	Secretaria da Educação Pública/UNICEF.	2007
	Acordo Nacional pela Segurança, Justiça e Legalidade. Objetivo XX.	Poder Executivo: Secretaria de Governo.	2008
	Diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos serviços de educação inicial, básica, especial e para adultos no Distrito Federal.	Secretaria da Educação Pública: Administração federal de serviços educativos no Distrito Federal.	2009
	Projeto Abrindo Escolas para a Equidade.	Secretaria da Educação Pública/OEI.	2009
	Equidade de gênero e prevenção da violência.	Secretaria da Educação Pública/UNICEF.	2009
	Programa Nacional Escola Segura.	Secretaria da Educação Pública/UNICEF.	2009
	Programa Setorial de Educação, na Aliança pela qualidade da educação.	Secretaria da Educação Pública.	2009
	Diretrizes para o atendimento de queixas ou denúncias de violência escolar, abuso escolar e/ou abuso sexual infantil, nos centros de educação básica, inicial, especial e para adultos no Distrito Federal.	Secretaria da Educação Pública: Administração Federal de Serviços Educativos no Distrito Federal.	2010
	Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência.	Poder Legislativo.	2011
Nicarágua	Programa de Segurança Cidadã.	Polícia Nacional.	2006
	Plano de Desenvolvimento Humano 2008-2012.	Governo de Reconciliação e Unidade Nacional.	2008
	Plano Colégio. Segurança escolar.	Polícia Nacional/Ministério da Educação.	2008
	Programa DARE.	Polícia Nacional/Ministério da Educação. É um programa desenvolvido nos Estados Unidos contra o uso de drogas, adotado por outros países.	2008

Continua...

Tabela 8. Fontes analisadas para o X Relatório e autoridades responsáveis por sua elaboração

País	Instrumentos de política pública associados à convivência, segurança e prevenção da violência escolar	Autoridades que os ditaram	Data
Panamá	Lei 2, pela qual se incorpora ao sistema educativo nacional o estudo sistemático dos direitos humanos.	Poder Legislativo.	1984
	Gabinetes psicopedagógicos.	Ministério da Educação.	1986
	Decreto Executivo 162, pelo qual se estabelece o regime interno para os estudantes em colégios oficiais e particulares.	Ministério da Educação.	1996
	Decreto Executivo 142 que modifica o Decreto Executivo 162.	Ministério da Educação.	1997
	Plano Estratégico de Governo 2000-2014.	Poder Executivo.	2000
	Decreto Executivo 777, que dita medidas sobre as Instituições de Arbitragem, Conciliação e Mediação.	Ministério do Governo e Justiça.	2007
	Programa de Segurança Integral PN L1003.	Ministérios do Governo e Justiça e suas instâncias da Polícia Nacional e do Sistema Penitenciário/ Ministério da Educação.	2008
	Líderes deixando pegadas.	Ministério da Educação.	2010
	Programas curriculares da Educação Média 2011.	Ministério da Educação /Secretaria Nacional da Infância.	2011
	Programa de Atenção Direta a Vítimas de Violência Sexual.	Ministério da Educação.	2011
	Educação cívica eleitoral.	Ministério da Educação / Tribunal Eleitoral do Panamá.	s/d
Paraguai	Lei No. 1264 Geral de Educação: artigos 10, 11, 15, 129, 135 e 151.	Poder Legislativo.	1998
	Plano Nacional de Educação.	Ministério da Educação e Cultura.	2008
	Escolas saudáveis.	Ministério da Saúde Pública e Bem-Estar Social: Direção Geral de Promoção para a Saúde.	2008
	Campanha Aprender sem medo (documento internacional que foi adotado como marco para o trabalho do Ministério da Educação e Cultura).	Ministério da Educação e Cultura / Organização Plano Internacional.	2010

Continua...

Tabela 8. Fontes analisadas para o X Relatório e autoridades responsáveis por sua elaboração

País	Instrumentos de política pública associados à convivência, segurança e prevenção da violência escolar	Autoridades que os ditaram	Data
Peru	Lei Geral de Educação 28044: artigos 8, 31, 34, 36, 53 e 56.	Poder Legislativo.	2003
	Diretiva para o Desenvolvimento do Ano Escolar. Tenho Direito ao Bom Trato. Programas para promover os direitos humanos, convivência e disciplina escolar. Comitês de Tutoria.	Ministério da Educação: Direção de Tutoria e Orientação (DITOE).	2005
	Plano Nacional de Direitos Humanos.	Ministério da Justiça: Conselho Nacional de Direitos Humanos.	2006
	Projeto Educativo Nacional: objetivo 2.	Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação.	2006
	Defensorias Escolares da Criança e do Adolescente (DESNNA).	Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social/ Ministério da Educação.	2007
	Resolução Vice-Ministerial 0022-2007-ED. “Normas para o fortalecimento da convivência e disciplina escolar, o uso adequado do tempo e a formação cidadã, cívica e patriótica dos estudantes das instituições e programas da educação básica”.	Ministério da Educação.	2007
	Programa “Fiscais escolares”.	Ministério Público.	2008
	Plano Nacional para o Bom Viver 2009-2010 (novo).	Ministério da Educação do Equador.	2009
	Mesa contra o acoso na escola.	Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social/ Ministério da Educação.	2009
	Observatório sobre violência e convivência na escola.	Associação civil sem fins de lucro. Representantes do governo central, de municipalidades, organizações não governamentais e instituições da sociedade civil.	2009
	Lei 29719 que promove a convivência sem violência nas instituições educativas.	Poder Legislativo.	2011

Continua...

Tabela 8. Fontes analisadas para o X Relatório e autoridades responsáveis por sua elaboração

País	Instrumentos de política pública associados à convivência, segurança e prevenção da violência escolar	Autoridades que os ditaram	Data
República Dominicana	Lei Geral de Educação 66-97: artigos 4, 5, 6, 38, 39 e 42.	Poder Legislativo.	1997
	Ordem Departamental 5/97, que estabelece os Conselhos Estudantis, os Conselhos de Curso e os Comitês de Trabalho como organismos dos/das estudantes na estrutura escolar.	Secretaria de Estado da Educação e Cultura.	1997
	Mecanismos de participação estudantil tais como os Conselhos de Curso e os Comitês de Curso.	Ministério da Educação. Departamento de Orientação e Psicologia.	1997
	Programa de Educação Afetivo-Sexual.	Ministério da Educação. Departamento de Orientação e Psicologia.	2000
	Ordenança No. 9-2000, regulamento das APMAEs (Associações de Pais, Mães, Tutores e Amigos da Escola): artigo 3.	Ministério da Educação. Departamento de Orientação e Psicologia.	2000
	Regulamento do Estatuto docente Decreto No. 63903: artigos 33, 74 e 35.	Ministério da Educação.	2000
	Eu evito a violência. E você?	Ministério da Educação / Meios de comunicação.	2000
	Lei 136-03, Código para a Proteção dos Direitos dos Meninos, Meninas e Adolescentes: artigos 48 e 49.	Poder Legislativo.	2003
	Programa de Ação. Educação em valores.	Ministério da Educação. Departamento de Orientação e Psicologia.	2003
	Programa Violência. Não obrigado.	Ministério da Educação/TV Dominicana.	2005
	Polícia estudantil.	Ministério da Educação.	2005
	Bairro Seguro.	Ministério do Interior e Polícia.	2010
	Projeto Desenvolvimento Juvenil e Prevenção da Violência na República Dominicana.	UNESCO/Escritório da Primeira Dama.	2011
	Ordenança que rege os regulamentos das instituições educativas: artigos 30, 76 e 77.	Ministério da Educação.	2009
	Normas do Sistema Educativo Dominicano para a Convivência e a Disciplina Escolar nos Centros Educativos Públicos e Privados.	Ministério da Educação / Conselho Nacional da Infância e da Adolescência.	Em validação

Continua...

Tabela 8. Fontes analisadas para o X Relatório e autoridades responsáveis por sua elaboração

País	Instrumentos de política pública associados à convivência, segurança e prevenção da violência escolar	Autoridades que os ditaram	Data
Uruguai	Projeto de Escola de Tempo Integral.	Administração Nacional da Educação.	2001
	Programa de Alimentação Escolar.	Administração Nacional da Educação.	2003
	Programa de Professores Comunitários.	Administração Nacional da Educação.	2005
	Lei No. 18.437, Lei Geral de Educação: capítulo III: Política educativa nacional: artigos 12 e 13; capítulo VII: linhas transversais: artigo 40.	Poder Legislativo.	2008
	Projeto Acampamentos Educativos.	Administração Nacional da Educação / UNESCO.	2009
	Programa Escolas Agradáveis.	Administração Nacional da Educação.	2009
	Pacto Interamericano pela Educação em Direitos Humanos.	Ministério da Educação de El Salvador/ Ministério da Educação e Cultura do Uruguai/ Instituto Interamericano de Direitos Humanos.	2010
	Programa Escolas A.P.R.E.N.D.E.R.	Administração Nacional de Educação: Direção de Direitos Humanos do CODICEN.	2010
	Protocolo de Intervenção para Ensino Médio perante situações de violência doméstica que vivem os e as adolescentes.	Administração Nacional de Educação: Direção de Direitos Humanos do CODICEN.	2010
	Plano Nacional de Educação: seções I e II.	Administração Nacional de Educação Pública/ UNESCO/Escritório de Planejamento e Orçamento/Nações Unidas Uruguai.	2010
Venezuela	Resolução 669. Obriga as escolas a elaborar regulamentos internos.	Ministério do Poder Popular para a Educação (MPPE).	1985
	Lei Orgânica da Justiça de Paz (LOJP): artigo 56.	Poder Legislativo.	1994
	Lei Orgânica de Proteção de Meninos, Meninas e Adolescentes: artigos 621 e 629.	Poder Legislativo.	2007
	Defensoras e Defensores Escolares.	Defensoria Pública/Defensorias Educativas/ Direção Geral de Proteção e Desenvolvimento.	2001
	Plano de Prevenção Integral “Semeando valores para a vida”.	Escritório Nacional Antidrogas.	2007
	Acordos de Convivência.	Ministério do Poder Popular para a Educação (MPPE) (não está em todos os municípios e não existe um documento que respalde a iniciativa).	2008
	O DIBISE (Dispositivo Bicentenário de Segurança) vai à escola.	Escritório Nacional Antidrogas/Guarda Nacional Prevenção do Delito.	2011
	Programa de direitos sexuais e reprodutivos.	Defensoria Pública /Ministério do Poder Popular para as Comunas e Proteção Social/Instituto de Direitos da Criança.	Em execução
	Promoção do Direito ao Bom Trato.	Defensoria Pública/Ministério do Poder Popular para as Comunas e Proteção Social/Instituto de Direitos da Criança.	Em execução
	Programas e políticas de proteção e atenção a meninos, meninas e adolescentes.	Defensoria Pública/Ministério do Poder Popular para as Comunas e Proteção Social/Instituto de Direitos da Criança.	Em execução

Nota: as políticas destacadas em preto são as que abordam explicitamente questões de convivência, segurança e prevenção das violências.

Seção III

Resultados da investigação

Fontes consultadas

As fontes documentais

Ao observar o quadro de documentos consultados para esta investigação poderia dar a impressão de que a região conta com uma abundante coleção de políticas educativas para administrar as problemáticas da convivência, segurança e prevenção das violências na escola. Esta impressão é errônea. Na realidade, políticas particulares sobre a matéria que nos ocupa há poucas, as quais também tendem a ser gerais, pouco explícitas e estar dispersas em uma multidão de documentos de variado conteúdo, difíceis de integrar (códigos, leis, resoluções, regulamentos, orientações ministeriais, planos de ação, programas, projetos e campanhas massivas, entre outros).

Em quanto à pertinência e precisão das políticas, é clarificador analisar sua¹. As políticas mais específicas, explícitas e pertinentes na matéria são recentes, em sua enorme maioria da segunda metade da década de 2000.

Pelo contrário, as políticas elaboradas desde finais dos anos 1980 até meados dos 2000 são genéricas, indiretas e respondem à noção então clássica de “disciplina escolar”, ainda que incluam uma nascente perspectiva de direitos da infância alentada pela promulgação internacional da *Convenção sobre os Direitos da Criança* em 1989 e sua entrada em vigência em 1990. Quando os investigadores nacionais deste Relatório citam estas fontes apesar de sua antiguidade e grau de generalidade, isso se deve a que os sistemas escolares da região ainda recorrem a elas para atuar diante das situações relativas à convivência, segurança e violências nos centros educativos. Apesar de suas limitações, em alguns casos são as políticas disponíveis, razão pela qual se conservaram no quadro de fontes.

Outro ponto que surge com nitidez da cronologia das fontes é a tendência estendida na região a ir construindo cada vez mais políticas diretas e explícitas na matéria. Desde ao redor de 2004 vêm se elaborando e aplicando de forma crescente, com um país pioneiro neste sentido, Chile, que elaborou sua *Política de Convivência Escolar* em 2002. No momento em que este Relatório está se escrevendo, vários países estão em pleno processo, seja escrevendo políticas, consultando-as com a comunidade educativa ou submetendo-as a prova em experiências piloto.

Os desafios à convivência e à segurança no espaço escolar têm se aguçado ou visualizado (ou ambas as coisas ao mesmo tempo) devido às agudas transformações socioeconômicas, políticas e culturais das sociedades latino-americanas nas últimas décadas, marcadas a fogo pelas enormes brechas de desenvolvimento, iniquidade e exclusão. Hoje a temática das violências – na sociedade tanto como na escola, que não faz senão refleti-la – estão no foco da discussão pública como nunca antes. Incrementam-se os debates e as investigações, e multiplicam-se as iniciativas de intervenção, civis e estatais.

Preliminarmente, os resultados da investigação do X Relatório indicam que as autoridades nacionais, incluindo as autoridades dirigentes da educação pública, estão prestando atenção e tomando providências sobre o assunto. Em boa medida reagem perante incidentes concretos e vêm-se mobilizados pelas

¹ Ver Tabela 8 no final da Seção II.

reclamações e propostas da cidadania. Em princípio é alentador comprovar que a problemática das violências no espaço escolar já não se continua deixando à exclusiva responsabilidade dos diretivos de cada centro educativo ou seus docentes, nem seja subestimada ligeiramente como um assunto dicotômico que pode resolver-se rapidamente ou aplicando os tradicionais regulamentos de disciplina escolar, ou o código penal. Começa a haver consciência de que a problemática merece um tratamento especial, profundo, atendendo às particulares circunstâncias do contexto nacional, que não se pode descartar sem análise e sem propostas que nasçam e se cultivem a partir do sistema educativo e orientadas por seus máximos responsáveis. Ou seja, sem políticas públicas na matéria.

Esta consciência é de nascimento recente. Segundo dissemos antes, praticamente a totalidade das políticas já estabelecidas pelos ministérios da educação são da segunda metade da década de 2000 e em muitos países ainda estão em construção. Nossa análise pormenorizada de mais adiante indagará em que medida existem ou se têm criado as condições objetivas para que estas políticas sejam fundamentadas, pertinentes, consultadas com a comunidade educativa e respeitosas dos valores e princípios de direitos humanos.

Contextos e percepções

Segundo explicou-se ao descrever o procedimento investigativo, a equipe do IIDH fez uma petição adicional aos consultores nacionais do X Relatório a fim de complementar o estudo dos textos de políticas públicas. Pediu-lhes que fizessem algumas consultas informais com membros próximos da comunidade educativa e reunissem suas inquietudes sobre a temática do Relatório, assim como também manifestações dos meios massivos.

Com isto não se tentou realizar uma indagação qualitativa rigorosa, primeiro porque foi algo informal e segundo, porque as fontes dos Relatórios Interamericanos da EDH são sempre documentais. A intenção foi simplesmente “ambientar-nos” no sentir dos protagonistas educativos, especialmente das e dos docentes, e ver se havia percepções similares ao longo da região. A seguir sintetizamos as observações mais reiteradas surgidas desta consulta informal.

- Em geral há nos e nas docentes de todos os países, assim como na opinião pública, uma marcada inquietude pelos problemas de convivência, segurança e violências que ocorrem no espaço escolar, os quais se percebem em constante aumento. A evidência que se oferece para respaldar esta preocupação tende a ser anedótica, uma somatória de casos individuais extremos, esporádicos e muitos divulgados, que em sua maioria se conhecem através dos meios de comunicação mais que por experiência pessoal. Costuma ser muito impressionista. Por isso, subsiste a dúvida de quanto desta evidência tem bases objetivas ou midiáticas, e quanto generalizável é a todo o sistema educativo de cada país.
- As percepções sobre as causas dos problemas de convivência e violências escolares variam segundo a geografia da região e o contexto socioeconômico dos centros educativos. Na América do Sul as opiniões apontam à pobreza, à exclusão social, ao trabalho infantil, somados à baixa qualidade da educação e à expulsão do sistema (encoberta como “deserção”) como fatores desencadeantes de frequente vandalismo, roubos e agressões físicas diversas contra a escola, entre estudantes e também contra docentes. Sem ignorar esses fatores, na América Central, México e Caribe faz-se mais insistência na incidência desestabilizadora dos bandos (“ganguês”) e no narcotráfico que acoossam alunos e docentes com extorsões e ameaças de morte, muitas vezes concretizadas.

- Com respeito às principais manifestações de violência, enfatiza-se o entorno da escola: os espaços e situações mais perigosos estão no trajeto entre a casa e a escola, nos momentos de entrada e saída do centro educativo, e nos riscos que representa manter o centro aberto ao ingresso de pessoas externas. Estas preocupações predominam nas zonas mais marginais e problemáticas e nas comunidades com forte presença de bandidos e quadrilhas de narcotraficantes de varejo, pois os centros educativos são focos de operação para ditas quadrilhas, das quais inclusive podem fazer parte alunos do centro. As maiores preocupações as expressam docentes de El Salvador, Guatemala, México e República Dominicana, que indicam que estes fatores influem nos índices de abandono escolar e nas frequentes mudanças de zona que solicitam os professores.
- Dada a especial preocupação pela violência que se gera em zonas empobrecidas e marginalizadas e como esta afeta o ambiente escolar, há uma tendência das políticas públicas a realizar intervenções focalizadas em tais zonas ou em determinados estabelecimentos escolares considerados “em risco”. É o caso de programas como *O Colégio em nossas mãos* da Costa Rica, o *Programa de professores comunitários* do Uruguai e o *Plano de prevenção da violência escolar* de El Salvador.
- Outro desvelo das e dos educadores em quase todos os países é o porte de armas por parte de estudantes, com as quais se respaldam intimidações e ameaças, em especial quando existem enfrentamentos entre estudantes de diferentes bandos. Não obstante, não todos os sistemas educativos tomam medidas a respeito. (Se se observa a lista de fontes documentais comprovar-se-á que só na Costa Rica se localizou um protocolo de ação a respeito nas escolas, enquanto outros países centro-americanos o tratam como um problema de intervenção policial). Neste sentido, o papel da polícia com relação à abordagem das violências varia consideravelmente segundo o país. Quando não existe um plano ou uma diretriz explícita para abordar casos de violência, usualmente utiliza-se o recurso de chamar a polícia para que intervenham nas situações mais graves. Em alguns casos existem esforços dos ministérios da educação e da polícia para afrontar conjuntamente a problemática da violência nas escolas, como ocorre na Nicarágua e El Salvador.
- Apesar das medidas de política pública que tomaram e estão tomando os ministérios da educação em todos os países, persiste um descontentamento generalizado entre as e os educadores consultados, os quais expressam sua inquietude pelo que consideram um incremento constante do problema.
- As e os educadores também reconhecem que existem manifestações de violência institucional e de discriminação com estudantes por parte de professores. Neste sentido, enfatizam a necessidade de formar na educação em direitos humanos a toda a população de educadores, mesmo que se escutem algumas expressões de ceticismo a respeito argumentando que os docentes em geral têm uma sobrecarga de atividades e baixos salários que obstaculizam uma formação adicional. Carências de infraestrutura, higiene e controle dos espaços escolares por parte das autoridades educativas (em especial os banheiros) também fazem sua contribuição para criar ambientes escolares deteriorados, desmotivadores e arriscados, que atentam contra a dignidade das pessoas que devem ocupá-los.
- Outro tema de preocupação persistente é a violência intrafamiliar. As e os docentes argumentam que meninos, meninas e adolescentes funcionam seguindo os padrões que aprendem e que vivem em seus lares, o qual influi no clima escolar. Reclamam que a sociedade põe sobre seus ombros resolver situações de raiz extraescolar, que escapam a sua competência e a suas possibilidades de intervenção, e que não têm a preparação adequada para atendê-las.

- Com relação aos meios de comunicação, indica-se que em muitos países o tema é abordado não só para publicar os casos extremos de violência, mas também para difundir opiniões de especialistas e resultados de estudos realizados por entidades civis e acadêmicas (geralmente mais abundantes que os do próprio sistema educativo). Naqueles países onde os meios massivos difundem insistentemente os casos extremos, com frequência caem na tragédia e no alarmismo, exercendo forte pressão para que as autoridades atuem com dureza. A cobertura midiática destes casos impacta tanto que tende a provocar uma resposta nas autoridades educativas, quem se veem obrigadas a tomar medidas de política pública reativas.
- Mas não todos os educadores consultados concordam com o discurso tipicamente duro e pró-repressivo da maioria dos meios massivos. Alguns do Cone Sul expressaram sua desconfiança e ressalvas, observando que há fortes interesses comerciais privados em jogo em todas as questões de segurança e prevenção de violências. Em matéria de segurança escolar, igual que de segurança cidadã, há grandes negócios por fazer com a venda de serviços e equipamento – por exemplo, oferta de pessoal de vigilância e dotação de equipes de detecção de metais, rastreamento de armas, câmeras de filmagem e circuitos fechados de vídeo para vigilância, entre outros. Estes interesses comerciais aproveitam toda conjuntura para apresentar-se como a solução do problema da violência em cidades, bairros, instituições públicas e ultimamente, também escolas².

Estas percepções, mesmo que coletadas informalmente e expostas sumariamente, refletem a diversidade de elementos e enfoques dos que se contempla a problemática que nos ocupa. Sem dúvida merecem estudos específicos em cada país, que seriam iluminadores para orientar as autoridades educativas no desenho de políticas públicas na matéria.

Desenvolvimento nas políticas de convivência e segurança escolar com enfoque de direitos

Informação estatística e diagnósticos

A primeira variável da matriz de investigação examinou se os ministérios ou secretarias nacionais de educação da região tinham informação fática processada e estudos analíticos sobre incidentes ou situações problemáticas nas escolas públicas do país, em quanto se trata de uma base indispensável para sustentar qualquer política séria em matéria de convivência, segurança e atenção de violências em centros escolares. Não se podem planejar nem executar ações sobre o que não se conhece. A Tabela 9 sintetiza os dados recolhidos nos países da região.

Os três indicadores da variável constituem uma sequência lógica e crono-lógica: 1.1 Informação estatística e bases de dados; 1.2 Sistematização e análise de dados e 1.3 Estudos descritivo-explicativos sobre os dados. A expectativa razoável é que a presença do primeiro conduza à realização do segundo e que, presentes ambos, concretize-se o terceiro. No entanto, a existência dos indicadores não sempre se dá de forma linear – por exemplo, pode haver processamento de dados e estudos descritivo-explicativos baseados em informação limitada, como no caso de planos pilotos, sem que exista informação completa do país.

² Em outubro de 2011 esteve caloroso este debate na cidade de Buenos Aires, Argentina, em razão de uma decisão do governo municipal de instalar câmaras de vigilância em todas as escolas da cidade, o que se objetou como violatório tanto dos direitos dos meninos e meninas como do pessoal docente.

Tabela 9. Variável 1: Informação estatística e diagnósticos

País	Indicador 1.1 Informação estatística e bases de dados	Indicador 1.2 Sistematização e análise de dados	Indicador 1.3 Estudos descritivo- explicativos
Argentina	√ √	√ √	√ √
Bolívia	----	----	----
Brasil	√	√	√ √
Chile	√ √	√ √	----
Colômbia	s/d	s/d	s/d
Costa Rica	√ √	√ √	√
Equador	√	----	----
El Salvador	√	√	s/d
Guatemala	----	√	√
México	√ √	√ √	√ √
Nicarágua	s/d	s/d	s/d
Panamá	√ √	√ √	*
Paraguai	----	----	*
Peru	*	----	*
Rep. Dom.	√	----	----
Uruguai	----	----	----
Venezuela	*	s/d	*

Notas:
 * Há processos em curso para o cumprimento do indicador.
 √ O indicador cumpre-se parcialmente.
 √ √ O indicador cumpre-se de maneira aceitável.
 ---- Segundo a informação disponível, o indicador não se cumpre.
 s/d Sem dados: não se conseguiu obter informação para estimar o indicador.

O ideal é que os sistemas educativos tenham todos estes indicadores cumpridos de forma satisfatória e com cobertura nacional. Já em 2002, o relatório pioneiro da Organização Mundial da Saúde, OMS, sobre violência e saúde recomendava:

Recomendação 2.

Aumentar a capacidade de coletar dados sobre a violência

É importante dispor de dados fidedignos sobre a violência, não só para fixar prioridades ou poder utilizá-los como orientação à hora de elaborar e supervisionar programas, mas também para sensibilizar a população. Sem informação, pouca pressão pode exercer-se para que as pessoas reconheçam o problema ou raciocinem perante ele. Além de assegurar que a informação seja

solicitada a todos os níveis, é igualmente importante adotar normas aceitas internacionalmente para a coleta de dados que favoreçam a comparação destes entre as diversas nações e culturas³.

Poucos anos mais tarde, outro importante relatório realizado pelo especialista, Paulo Sergio Pinheiro, para o Secretário-Geral das Nações Unidas, sobre violência contra meninos e meninas, também recomendava enfaticamente reunir dados fidedignos utilizando indicadores com referentes internacionais, processá-los e a partir deles, elaborar um verdadeiro programa de investigação:

Recomendo que os Estados melhorem seus sistemas de coleta de dados e informação a fim de detectar subgrupos vulneráveis, prover informação para formular políticas e elaborar programas a todos os níveis, e fazer um acompanhamento dos progressos para o alcance do objetivo de prevenir a violência contra as crianças. Os Estados deveriam utilizar indicadores nacionais baseados em normas internacionalmente acordadas e garantir que se compilem, analisem e difundam os dados a fim de comprovar os progressos a longo prazo. [...] Os dados deveriam dividir-se por sexo, idade, meio urbano ou rural, características dos lares e familiares, educação e etnia. Os Estados também deveriam elaborar um programa nacional de investigações sobre a violência contra os meninos nos ambientes em que se produz essa violência, inclusive mediante entrevistas com crianças e pais, dedicando atenção especial aos grupos vulneráveis de meninas e meninos⁴.

³ OMS, *Relatório mundial sobre a violência e a saúde*. Genebra, Suíça, 2002.

⁴ Pinheiro, Paulo Sergio, *Especialista Independente para as Nações Unidas, Acabar con la violencia contra los niños, niñas y adolescentes*. Estudio del Secretario General sobre Violencia Contra los Niños. Recomendación 11, 2006, pág. 22.

Havendo indicado a necessária articulação entre os três indicadores, analisaremos seus resultados na região, um a um. O indicador 1.1 concentra-se em determinar a existência (ou não) *de informação estatística e bases de dados nos ministérios ou secretarias nacionais da educação sobre incidentes ou situações de conflito violento nos centros educativos do país*.

De 17 países investigados, apenas algo mais da metade (53%) dispõem de tal informação em distinto grau. As autoridades nacionais de 5 países (29%) contam com ela em um grau aceitável e as de outros 4 países (23,5%) em grau parcial (informação incompleta, dispersa ou indireta)⁵. Dois países estão em processo de recolhê-la, um dos quais tem legislado sobre o particular de maneira muito recente (Peru, em 2011). Outros 4 países (23,5%) não têm disponível informação de alcance nacional e de outros 2 (12%) não se conseguiu saber qual era sua situação a respeito.

A existência de dados estatísticos recolhidos com métodos confiáveis e de alcance nacional é chave para poder abordar com seriedade a temática que nos ocupa. Só com documentação “em mãos” pode-se diagnosticar os fenômenos da realidade, construir e validar hipóteses sobre suas constantes e suas causas, e adotar medidas de política que deem resposta aos problemas desde sua raiz, sem cair na casuística nem no alarmismo das percepções, frequentemente incentivadas pelas notas jornalísticas sobre os casos mais extremos.

Não é obrigatório que esses dados sejam recolhidos pelo próprio Ministério da Educação. Podem sê-lo por alguma outra instância, como a Polícia ou o Ministério da Justiça, por exemplo. Não obstante, em tais casos, para ser úteis às necessidades educativas, seria necessário que (i) o Ministério da Educação tenha tido opinião e participação (voz e voto) no desenho de coleta da informação a fim de integrar a perspectiva que requerem as instituições escolares e (ii) que os dados estejam fácil e rapidamente disponíveis para o Ministério da Educação, de modo que possa analisá-los e tomar decisões a partir deles. Se não se dão estas condições mínimas, a existência de dados pouco e nada beneficia ao sistema educativo.

Em vários países estudados registrou-se que o Ministério da Educação recopila dados de denúncias ou queixas individuais por casos de violência em estabelecimentos educativos, os quais se recebem por escrito ou em um número telefônico especial (por exemplo, Guatemala, Paraguai e Venezuela). Este tipo de informação, mesmo que útil, é enviesada e resulta insuficiente.

Para começar, só reflete situações particulares de violência, em geral casos limite; mas não outorga conhecimento sobre o clima geral de convivência e segurança que vive a diário o centro educativo. Segundo, só registra aquelas situações sobre as quais se apresentou uma denúncia explícita por parte das pessoas vítimas ou ofendidas – sejam estudantes, pais ou docentes –, casos que representam uma proporção muito inferior a todos os que ocorrem na realidade. Os registros de denúncias deixam de fora grande quantidade de situações que nunca são reportadas oficialmente por diversas razões (medo de represálias, temor do estigma social, falta de garantia de privacidade, desconhecimento dos procedimentos ou ceticismo sobre as possibilidades de obter justiça, entre outras). Terceiro, a

⁵ A distinção entre informação de nível aceitável ou parcial realizou-se utilizando um simples critério numérico, que não emite juízo sobre a qualidade dos dados, de seu processamento e de sua análise, algo sem dúvida muito importante, mas que está fora do alcance da presente investigação determinar. Seria valioso que os investigadores educativos de cada país interessados nesta temática examinassem de maneira profunda os dados e estudos existentes para estabelecer quão relevantes e certos são. Outra exceção para ter em conta é que nossa análise considerou somente informação correspondente ao ente dirigente nacional, o qual deixa de fora todo o disponível nas províncias, estados ou departamentos dos países federais como Argentina, Brasil, México e Venezuela.

situação conflituosa fica enquadrada pela pessoa que denuncia, que oferece seu ponto de vista pessoal sobre o sucedido. Frequentemente estas denúncias carecem de procedimentos de verificação e coleta de provas, com o qual resultam ainda mais incompletas para entender em toda sua dimensão os acontecimentos denunciados e atuar para prevenir sua repetição.

No final deste Relatório, a existência de informação estatística baseada exclusivamente em denúncias e queixas avaliou-se como cumprimento parcial do indicador e só se cumpria com certas condições. Por exemplo, se respondia a uma diretriz explícita do ente dirigente em educação; se sua cobertura era nacional, ou seja, se abrangia a todos os estabelecimentos do país, e se estes dados eram submetidos a alguma forma de processamento para estudá-los e gerar ações em consequência. Quando estas condições não estavam presentes considerou-se que o indicador não se cumpria.

O indicador 1.2 orientou-se a estabelecer se no ente dirigente da educação nacional verifica-se (ou não) *a prática de algum procedimento de sistematização e análise dos dados estatísticos disponíveis*. Os resultados deste indicador comportam-se de maneira próxima ao anterior, mesmo com níveis de alcance algo inferiores. Em geral, parece evidente que quando as autoridades educativas dispõem de informação e bases de dados, a tendência é que estes dados se processem e analisem de alguma maneira, mesmo que não seja a ótima. Assim, dos 17 países estudados, os mesmos 5 países que contavam com dados de nível aceitável fazem uma sistematização e análise de nível consistente (29%). Outros 3 países (18%) sistematizam e analisam de modo parcial, enquanto que 6 (35%) não o fazem. Sobre 3 países não se obteve informação. Em total, 8 dos 17 países (47%) fazem algum tipo de sistematização dos dados que reúnem.

Estas sistematizações costumam utilizar diferentes critérios classificatórios e de desagregação da informação, próprios de cada país. Neste sentido é pertinente voltar à recomendação citada de Pinheiro em quanto a que “os Estados deveriam utilizar indicadores nacionais baseados em normas internacionalmente acordadas”. Se se conseguisse avançar para critérios e categorias comuns de sistematização seria possível fazer análises comparativas entre distintas realidades nacionais.

É interessante notar que alguns países que realizam pesquisas nacionais na matéria reúnem também dados de vitimização e percepção de violência, que são dados já mais sofisticados e diversificados. Tal é o caso da pesquisa nacional de violência no âmbito educativo (*ENVAE*, realizada pelo Ministério do Interior do Chile e do *Observatório Argentino da Violência Escolar* a cargo do Ministério da Educação da Nação e da Universidade Nacional Geral San Martín, Argentina).

O indicador 1.3 focaliza-se em um fator que pressupõe um trabalho mais rigoroso e profundo por parte dos entes dirigentes da educação: *a existência de estudos descritivo-explicativos realizados no Ministério da Educação sobre os dados estatísticos disponíveis*. Não é surpreendente, então, que os resultados sejam menos generalizados que no caso dos indicadores anteriores. Evidencia-se, portanto, no grau de realização dos três indicadores desta variável, uma paulatina diminuição no que concerne à existência ou densidade da informação, neste caso mais pronunciada que entre os dois primeiros indicadores.

Dispõem de estudos em quantidade aceitável sobre os dados existentes só 3 países do total dos 17 investigados (18%). Outros 2 (12%) cumprem o indicador de modo parcial em quanto contam com menos estudos ou com estudos de alcance mais reduzido, enquanto 4 mais (23,5%) estão atualmente

Boas práticas: Observatório Argentino de Violência nas Escolas, Argentina¹

É uma iniciativa do Ministério da Educação da Nação e da Universidade Nacional de San Martín, concretizada através do Convênio No. 366 de 2004. Seus propósitos consistem em somar esforços para o estudo da problemática da violência nas escolas, e contribuir à consolidação de práticas democráticas e à construção de espaços de cidadania no âmbito escolar.

Objetivos

- Oferecer ferramentas teóricas e práticas aos atores que intervêm em práticas educativas e comunitárias.
- Conformar um núcleo de investigação interdisciplinar sobre a violência nas escolas, considerando tanto sua multicausalidade como suas diferentes modalidades de expressão e representação.
- Debater e refletir sobre a problemática da violência e suas implicações no ensino e na aprendizagem.
- Contribuir ao desenvolvimento de políticas públicas de prevenção e abordagem da violência nas escolas.

Resultados

Na última medição realizada pelo Observatório no período 2007-2008, encontrou-se que os dados reproduzem, mesmo que com um leve descenso e mínimas discrepâncias, as descobertas do relatório precedente (período 2005-2006). Podem-se citar os seguintes resultados:

- i) Os alunos declaram ser bem tratados: em média três de cada quatro alunos dizem ser bem ou muito bem tratados por seus companheiros.
- ii) Os comportamentos que se definem como incivilidade são, de maneira geral, mais frequentes nas escolas de gestão pública. A forma mais frequente de incivilidade declarada é a depredação de material escolar, que supera notoriamente todas as outras formas (mais do dobro).
- iii) No que concerne a vitimização por violência propriamente dita encontra-se que a frequência de reportação continua sendo consistentemente baixa e representa um leve descenso com respeito à última medição.
- iv) Quando se passa da reportação da vitimização efetiva à vitimização observada, encontra-se um descenso apreciável em relação com a anterior medição. As formas de vitimização observada reportadas com mais frequência são a agressão física (agora 62%, antes 70,6%) seguida pela ameaça (agora 50%, antes 57,4%) e roubo (agora 43%, antes 46%), que constituem, portanto, as agressões mais visíveis em cenários escolares.
- v) 70% dos alunos consideram que em sua escola não há violência. A percepção da escola como violenta é mais frequente entre os alunos de escolas de gestão pública que nas de gestão privada.

¹ Página web do Observatório argentino de violência nas escolas do Ministério da Educação - Presidência da Nação, <http://www.me.gov.ar/construccion/observa_pub.html>.

desenvolvendo-os. Finalmente, em 5 países não existem dados que mostrem que o indicador se cumpre e em 3 não foi possível obtê-los. No total, só 5 de 17 Estados (29%) contam com estudos descritivo-explicativos elaborados pelo Ministério do ramo. Mesmo que os resultados do indicador sejam frágeis, não deixa de ser esperançoso que 4 países mais (23,5%) estejam neste momento fazendo-os.

Destacamos que alguns dos processos de sistematização de dados empíricos e de elaboração de estudos sobre eles são uma iniciativa multissetorial mais que exclusiva dos ministérios da educação. Trata-se de bons exemplos de sinergias entre instituições nacionais e, às vezes, também com organismos internacionais, o qual permite somar esforços, experiências e recursos. Na realidade, a fim de

promover a convivência e prevenir as violências escolares, não importa tanto quais instituições façam os estudos, mas que o ente dirigente da educação pública seja um participante ativo neles.

Isto ocorre, por exemplo, no Chile, onde se aplica uma pesquisa nacional em cujo desenho intervieram o Ministério da Educação junto com organizações internacionais, como UNESCO e UNICEF, e outros organismos públicos e privados; no Panamá, onde está em etapa inicial um estudo a cargo do Ministério da Educação, UNICEF, Cruz Vermelha da Noruega e Cruz Vermelha Panamenha, e no Peru, onde se está desenhando um estudo nacional sobre “*bullying*” e violência intraescolar em cujo desenho intervêm o Ministério da Educação, o da Saúde e a Direção de Meninos, Meninas e Adolescentes do Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social.

Corresponde esclarecer que se a presente investigação considerou que este indicador não se cumpria, isso não significa que não exista no país algum tipo de estudos sobre a problemática. O que o indicador indica é que não existem estudos realizados pelo Ministério ou Secretaria Nacional da Educação ou com seu envolvimento direto. Pode haver e efetivamente há investigações elaboradas pelas universidades, por especialistas independentes ou por organizações civis. No entanto, este Relatório Interamericano concentra-se no cumprimento das responsabilidades do Estado em assuntos associados à educação em direitos humanos, razão pela qual lhe interessam particularmente as ações (ou omissões) estatais.

Quando se considerou que certos países cumpriam o indicador de maneira parcial, a razão foi que se identificaram apenas um, no máximo dois estudos analíticos, geralmente isolados e centrados em casos particulares (certos centros educativos ou áreas regionais), o qual não contribuía a oferecer uma visão generalizada da situação no país.

Em sentido contrário, é pertinente destacar o caso de dois países que satisfazem de maneira aceitável os três indicadores da variável: Argentina e México. A plenitude do cumprimento desta variável está claramente associada à existência de programas regulares de coleta e análise de dados que se implementam em ambos os países. Reunir dados de forma sistemática e periódica é chave para monitorar as situações de convivência, segurança e episódios de violência nas escolas com o propósito de analisá-las em totalidade e tomar medidas restaurativas assim como preventivas. Estes dois casos constituem boas práticas de sinergias intersetoriais propiciadas pelo ente dirigente da educação nacional.

No caso da Argentina trata-se do programa de investigação *Observatório Argentino de Violência Escolar*, desenhado e executado conjuntamente pelo Ministério da Educação da Nação e pela Universidade Nacional San Martín. Este programa executa-se desde 2005 em intervalos regulares a cada dois anos, com o objetivo de construir conhecimento sistemático e comparativo no tempo a fim de sustentar o desenho de políticas públicas. Por sua parte, no México existe o *Programa Nacional Escola Segura*, criado em 2009 pela Secretaria Nacional da Educação Pública e UNICEF, o qual conta com um sistema de informação que integra os dados quantitativos do programa com autoavaliações sobre violência escolar por parte de cada centro educativo. É a partir destes dados e das autoavaliações que se desenvolve uma agenda para cada escola, contemplando diferentes ações de intervenção segundo os problemas prioritários. A chave da eficácia destas propostas radica em seu caráter institucionalizado, seu alcance nacional, seu funcionamento regular e seu bom desenho teórico e técnico.

Boas práticas: Programa Nacional Escola Segura-PNES, México¹

Aponta que a escola contribua à coesão e à integração social das comunidades escolares mediante o desenvolvimento de uma cultura de paz. Desde julho de 2007, forma parte da estratégia nacional de segurança *Limpemos o México*, a qual estabelece vínculos de colaboração com diferentes instituições, de forma prioritária com a Secretaria de Segurança Pública e seu *Programa Comunidades Seguras*, a Secretaria de Saúde com o *Programa Nacional Saúde* só sem drogas e a Secretaria do Desenvolvimento Social com o *Programa Recuperação de Espaços Públicos*. A iniciativa aponta ao fortalecimento de estratégias e ações que impulsionem uma cultura da prevenção da insegurança escolar, sustentada no desenvolvimento de competências cidadãs e na construção de ambientes democráticos nas escolas através de mecanismos como o planejamento escolar participativo, a gestão pedagógica e a participação social. O objetivo consiste em promover a participação e o envolvimento de todos os integrantes da comunidade escolar em assuntos de interesse coletivo e resolver os conflitos por vias não violentas, como o diálogo e a negociação.

O PNES é de caráter nacional, com pleno respeito ao federalismo educativo, e sua implementação será feita mediante a assinatura dos Convênios de Coordenação com as autoridades educativas locais. Também, incrementará paulatinamente sua cobertura atendendo a todas as escolas públicas interessadas em promover medidas de segurança preventivas e estratégias para a paz e a não violência, até cobrir a totalidade das Entidades Federativas do país. O PNES aborda a segurança escolar sob três dimensiones:

- i) A participação social compreende a colaboração de pais de família, professores e alunos na conformação de redes de prevenção ao redor da atividade escolar. Também inclui a articulação de esforços com instituições governamentais e organizações da sociedade civil, as quais contribuem a que as escolas consolidem suas condições de segurança.
- ii) A gestão escolar consiste no desenvolvimento de ações relacionadas com a organização da escola. Tais ações requerem propiciar um ambiente de convivência democrática que favoreça a participação, a discussão e a análise de situações e problemas que afetam o bem-estar da comunidade escolar. Este campo de ação demanda a realização de acordos entre professores, pessoal diretivo e alunos em torno à maneira de resolver conflitos, discutir e revisar as normas que regulam a vida escolar e propiciar a participação em assuntos de interesse coletivo.
- iii) O desenvolvimento de competências cidadãs aponta ao aproveitamento das aprendizagens que as e os alunos conseguem através das diferentes disciplinas do currículo, especialmente aquelas que promovem a análise de situações de risco, medidas de prevenção, compromissos com o cuidado de si mesmo e dos demais, assim como a reflexão sobre a perspectiva e a atuação ética.

Por ser um programa nacional, no qual as Entidades Federativas são co-responsáveis da transparência na informação e difusão dos resultados, a Coordenação Nacional do PNES solicitará às coordenações estatais a emissão dos relatórios trimestrais e anuais, que são o insumo indispensável para a consolidação destes em nível nacional.

1 Página do *Programa Nacional Escola Segura* da Secretaria da Educação Pública, <<http://basica.sep.gob.mx/escuelasegura/start.php>>.

Políticas, planos e programas

A segunda variável propôs-se estabelecer se a máxima autoridade educativa nacional conta com políticas gerais e ações planejadas para atender a problemática que ocupa a este Relatório. No final desta investigação, as políticas e ações foram classificadas em três níveis de generalidade –*diretrizes, planos e programas ou projetos* – para cada um dos quais se construiu um indicador.

O nível mais geral e laxo, ou seja, menos estruturado, seria a existência de diretrizes emanadas do Ministério ou Secretaria Nacional da Educação Pública (indicador 2.1). Refere-se a contar com orientações amplas para os funcionários educativos – supervisores, diretores de escola, professores,

pessoal de apoio, etc. – com respeito a como proceder para promover a boa convivência e segurança ou para prevenir e enfrentar situações de violência nas escolas. Pode tratar-se de um conjunto de diretrizes contidas em um único documento ou emitidos em separado, por exemplo, em resposta a situações particulares que se tenham ido apresentando na realidade educativa do país.

Um segundo nível mais específico e estruturado seria que o sistema educativo nacional disponha de um *plano* especial sobre a matéria (indicador 2.2). Isto supõe contar com um documento relativamente extenso, em geral de alcance nacional, a menos que desde sua origem se lhe estabeleça uma cobertura focalizada, que pode ser geográfica (regional, local ou piloto, dirigido a certo tipo de centros educativos predeterminados). Por sua própria natureza é esperável que todo plano inclua aspectos teóricos, estratégicos e operativos – por exemplo, uma abordagem conceitual, uma explicação do âmbito ao qual se aplica, um diagnóstico do contexto, uma estratégia, metas quantificáveis, ações concretas por empreender, cronograma de trabalho e responsáveis.

O nível de maior especificidade e operação em quanto a políticas públicas na matéria seria dispor de um ou vários *programas ou projetos* para incidir de forma direta na realidade dos espaços escolares (indicador 2.3). Os programas ou projetos são estratégias de intervenção.

Outro indicador chave foi mais além do nível de generalidade das políticas e estratégias ministeriais vigentes com o fim de analisar sua base de sustentação filosófica e pedagógica (indicador 2.4). Examinou-se o texto das diretrizes, do plano e dos programas ou projetos de convivência, segurança e prevenção das violências escolares haviam sido concebidos (ou não) com perspectiva de direitos. Em outras palavras, se estavam fundamentados explicitamente nos direitos humanos e na prática da EDH, incluindo concepções afins tais como a educação para a paz ou a cultura de paz, democracia e cidadania.

Os dados coletados são sintetizados na Tabela 10.

Uma primeira constatação surgida dos relatórios dos investigadores nacionais é que os conceitos técnicos de *diretrizes, planos, programas e projetos* não se usam de maneira uniforme entre os países e às vezes tampouco entre distintas administrações educativas dentro de um país. Por isso, frequentemente resultam apagados os limites entre uma e outra categoria, sobretudo entre planos e programas, que com rigor técnico têm uma diferença importante em amplitude e permanência.

A distinção entre estes conceitos especializados havia se estabelecido ao planejar o X Relatório, quando se construiu a matriz de variáveis e indicadores, com dois objetivos. Por um lado, abranger todas as políticas educativas dos Estados na matéria tratando de não deixar nenhuma fora, sem importar sua estrutura, alcances ou periodicidade; por outro lado, analisar os diferentes níveis de generalidade e os alcances das diversas políticas existentes. O primeiro objetivo alcançou-se plenamente em quanto este estudo conseguiu um relevamento muito compreensivo de políticas na região, algo não realizado até a presente data. Em quanto ao segundo objetivo, concluímos que não se pode ser tão categórico: há que utilizar esses conceitos com cautela, em sentido aproximativo e não absoluto, precisamente porque a terminologia muda segundo os contextos.

Os resultados do indicador 2.1 mostram que 13 de 17 países (76,5%) contam já com algum tipo de diretrizes ou orientações ministeriais relativas à convivência e prevenção de violências no âmbito escolar. Entre eles, 8 países as têm desenvolvido em grau aceitável (47%) e 5 países, parcialmente

Tabela 10. Variável 2: Políticas, planos e programas

País	Indicador 2.1 Diretrizes ou orientações ministeriais	Indicador 2.2 Planos específicos	Indicador 2.3 Programas ou projetos específicos	Indicador 2.4 Inclusão de valores e princípios de EDH
Argentina	√ √	----	√ √	√ √
Bolívia	----	----	----	----
Brasil	√ √	√	√√	√√
Chile	√ √	----	√√	√√
Colômbia	√ √	√	√√	√√
Costa Rica	√ √	√	√√	√√
Equador	√ √	√	√	√√
El Salvador	√ √	√	√√	√√
Guatemala	√	----	√	√√
México	√ √	----	√√	√√
Nicarágua	√	√√	√	√
Panamá	√	----	√√	√√
Paraguai	√	*	√	√√
Peru	√	----	√√	√√
Rep. Dom.	*	*	√	√√
Uruguai	----	√	√	√
Venezuela	*	*	√√	√

Notas:
 * Há processos em curso para o cumprimento do indicador.
 √ O indicador cumpre-se parcialmente.
 √ √ O indicador cumpre-se de maneira aceitável
 ---- Segundo a informação disponível, o indicador não se cumpre.
 s/d Sem dados: não se conseguiu obter informação para estimar o indicador

(29%). Dois países estão em processo de elaborá-las (12%) e somente identificaram-se outros dois que não as têm (12%).

O cumprimento do indicador é alto porque se trata de uma categoria muito ampla de políticas públicas onde se incluem disposições contidas em normativas legais separadas e diferentes (por exemplo, a Lei Geral de Educação, os Códigos da Criança ou da Infância, regulamentos de disciplina, resoluções ministeriais várias ou ofícios das autoridades educativas). Também podem ser normativas de caráter geral, não necessariamente centradas na problemática que nos ocupa, mas que a incorporam em algum de seus artigos ou parágrafos, mesmo que às vezes de maneira breve, apenas esboçada.

Em contraste, o indicador 2.2 mostra um grau de cumprimento notavelmente mais baixo, em realidade o mais baixo de toda a variável. Dos 17 países, somente 7 dispõem de algum tipo de plano orientado ao tema (41%), 1 deles de maneira aceitável (6%) e 6 de maneira parcial (35%). Há 3 países em processo de preparar planos (18%); mas cerca da metade do universo estudado, 7 dos 17 países (41%), não registram cumprimento do indicador.

O indicador 2.3 mostra um aumento notável na atenção à problemática. Ao rever programas e projetos particulares sobre convivência, segurança e prevenção das violências escolares, se observa que existem em algum grau na enorme maioria dos países dos quais se obtiveram dados (94%). Dos 17

países com informação disponível, 10 os têm em medida aceitável (59%) e 6 parcialmente (35%). Somente em 1 país não se localizou nenhuma iniciativa deste tipo.

Em síntese, ainda tomando o cuidado de manejar sem rigidez a classificação das políticas, os dados permitem uma interessante observação de conjunto. A tendência mostra uma presença muito majoritária de dois tipos de políticas públicas localizadas nos extremos de um contínuo “generalidade/especificidade”: por uma parte, as mais frequentes são as de tipo operativo, particulares e demarcadas (*programas e projetos nos centros educativos*), seguidas em segundo lugar pelas políticas de caráter oposto, as mais gerais possíveis (*diretrizes ou orientações ministeriais*). As políticas menos presentes são as de nível intermediário: aquelas de caráter compreensivo, mas por sua vez específicas, referidas direta e explicitamente à problemática da convivência, segurança e prevenção das violências na escola (*planos específicos*).

Interessa ressaltar que muitas das políticas existentes – em especial planos, programas e projetos – contam entre seus inspiradores e colaboradores com organizações da sociedade civil e/ou a organismos internacionais. Em alguns casos reporta-se inclusive que a iniciativa proveio destas entidades, que se acercaram ao Estado para mobilizá-lo com respeito à problemática e trabalhar com ele. Alguns exemplos são a *Campanha Aprender sem Medo*, de caráter internacional, que tem sido adotada pelo Paraguai; os programas *Escola Aberta* no Brasil, executado com a UNESCO, e *Abrindo Escolas para a Equidade* no México, com a OEI, e o *Programa Nacional de Convivência em Centros Educativos*, elaborado conjuntamente pelo Ministério da Educação Pública, Ministério da Justiça e Paz e UNICEF na Costa Rica⁶.

O indicador 2.4, que observa se as políticas existentes se sustentam em um enfoque de DDHH, realiza-se amplamente na região. As políticas educativas sobre convivência, segurança e prevenção das violências escolares que este Relatório identificou incorporam de forma explícita e clara os valores e princípios da educação em direitos humanos. De 17 países dos que se conta com informação, 13 os incorporam amplamente (76,5%), enquanto 3 o fazem de forma parcial (18%). Juntos representam 94,5% do universo do estudo. Somente em 1 caso isto não ocorre, mas não por uma decisão deliberada de não incluir a perspectiva de direitos, senão devido a que no país não se identificaram políticas educativas na matéria.

Pode concluir-se que as políticas educativas vigentes em nossa matéria estão concebidas com uma visão de direitos, influída pelos acordos internacionais subscritos pelos Estados, em especial pela Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Não existe dúvida a esse respeito porquanto o texto das políticas estudadas faz menção explícita destes instrumentos de DDHH. Mais ainda, a presença da visão de direitos nas políticas estudadas vai mais além de citar os instrumentos internacionais como seu referente. Os DDHH estão presentes de outras maneiras, por exemplo, como pautas para organizar o trabalho com outros membros da comunidade educativa no interior de programas e projetos, e como conteúdo das capacitações oferecidas por programas e projetos, tanto para estudantes como para educadores. As citas extraídas de diversas políticas educativas da região são representativas (ver quadros, páginas 66-68).

Resumindo o panorama desta variável, concluimos que a região está avançando rapidamente, mas ainda se mostra ambivalente. É muito positivo comprovar que desde meados da década de 2000 a maioria dos Estados vêm adotando iniciativas de intervenção nas escolas e colégios para construir

⁶ Outros exemplos podem identificar-se no quadro de fontes deste Relatório localizado no final da Seção II.

Perspectiva de direitos humanos nas políticas educativas sobre convivência e prevenção da violência escolar

CHILE

Política de Convivência Escolar para uma educação de qualidade para todos, Ministério da Educação, 2002

Princípios dirigentes e orientadores

1. Todos os atores da comunidade educativa são sujeitos de direito.

Aprender a viver juntos e junto a outros aprender a viver, leva implícita e explicitamente ao reconhecimento do outro como um legítimo outro na convivência, e a convivência cotidiana como um espaço singular para a aprendizagem e valorização da diversidade e pluralidade nas relações humanas. [...]

O artigo No. 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos expressa: *Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.* À luz destas palavras, espera-se que em toda comunidade educativa que está a serviço da pessoa e da sociedade, os direitos essenciais da natureza humana, como o expressa a Constituição da República do Chile, sejam respeitados, exercidos e promovidos por cada um dos diferentes atores educativos: docentes, estudantes, assistentes e representantes na convivência cotidiana.

Todos os membros da comunidade são sujeitos de direitos, sem exceção alguma. Sendo titulares desta condição intrínseca e inalienável, meninos, meninas, jovens e adultos são chamados a construir comunidade em toda instituição escolar. [...]

8. As Normas de Convivência: um encontro entre o direito e a ética.

O ponto de encontro entre direito e moral são os direitos humanos. Eles fundamentam-se na ética como forma de realização histórica da autonomia moral. Mas sem uma legalidade, sem uma normativa que os regulamente, são simples declaração de vontade.

A entrada do direito à escola e liceu relaciona-se com este princípio e com o cumprimento das responsabilidades frente aos outros membros da comunidade escolar. Em consequência, este princípio dirigente deveria plasmar-se nas normas de convivência, nos procedimentos de abordagem de conflitos e nas sanções que defina a escola ou liceu nos respectivos Regulamentos de Convivência.

Documento 2002, páginas 41 e 57.

BRASIL

Programa Escola Aberta, UNESCO/Fundo de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação/Governo Federal, 2007

[...] a educação é fundamental para a estratégia de mudança social. Transforma-se em vetor de desenvolvimento e fortalecimento da democracia, assim como de redução permanente da desigualdade cultural, social e econômica. Reassume o seu papel precípua na tarefa de abolir as injustiças históricas e completar a obra de republicanização das instituições, promovendo um Brasil conhecedor de seus direitos, capaz de propor, de se organizar e lutar por sua liberdade.

Apresentação, pág. 3

[...] Um outro aspecto do programa é a relação com a questão dos direitos humanos. Longe de ter a pretensão de solucionar problemas estruturais do país, busca-se contribuir para que as pessoas envolvidas nas ações do programa percebam-se como sujeito de direitos, requisito do exercício da cidadania. Pressupõe-se que a apropriação do espaço escolar pela comunidade e a abordagem de temas variados, relacionados à realidade concreta do cotidiano, promovam uma postura de valorização da própria identidade, de defesa dos direitos conferidos pela ordem jurídica vigente e do desejo de participação na busca de criação de novos mecanismos que contemplem direitos ainda não considerados. A escola, espaço sociopolítico, é o ambiente adequado para a transformação da convivência em prática de direitos, onde cada um se valorize e respeite o outro.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos preconiza, em seu artigo XXVI, que “A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz”. Além disso, no artigo XXVII, afirma que “Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios”. As atividades do Programa Escola Aberta estão em consonância com esses ideais, uma vez que acolhem as expressões da comunidade, estimulando a convivência pacífica, a aceitação do outro com suas características, além de promover a socialização do conhecimento e dos valores culturais.

Documento 2007, páginas 10 e 22-23

MÉXICO

Projeto Abrindo Escolas para a Equidade. Secretaria da Educação Pública e OEI, 2009

Âmbito normativo

Em 2 de fevereiro de 2007 entrou em vigência a Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência (LGAMVLV), expedida por decreto do Congresso da Federação. Esta Lei indica, em seus artigos 1, 2 e 3, que a Federação, as entidades federativas e os municípios deverão coordenar-se com o fim de garantir “o direito das mulheres a uma vida livre de violência”, de conformidade com os Tratados Internacionais ratificados pelo Estado Mexicano em matéria de Direitos Humanos das Mulheres. Para isso, indica que deverão tomar-se todas as medidas necessárias para garantir que a prevenção, a atenção, a sanção e a erradicação de todos os tipos de violência contra as mulheres ao longo de seus ciclos de vida zfaçam-se efetivas, assim como a promoção de seu crescimento integral e sua participação plena em todas as esferas da vida. [...]

Âmbito de ação específico para a SEP estabelecido pela LGAMVLV

- Definição nas políticas educativas dos princípios de igualdade, equidade e não discriminação entre mulheres e homens e o respeito pleno aos direitos humanos;
- Desdobramento de programas educativos que fomentem a cultura de uma vida livre de violência contra as mulheres, assim como o respeito a sua dignidade; [...]
- Assegurar o direito das meninas e mulheres à educação: alfabetização, acesso, permanência e finalização de estudos em todos os níveis, através da obtenção de bolsas e outras subvenções; [...]
- Capacitação do pessoal docente em direitos humanos das mulheres e das meninas;
- Incorporação nos programas educativos de um enfoque de respeito aos direitos humanos das mulheres, assim como conteúdos educativos direcionados a modificar os modelos de condutas sociais e culturais baseados em preconceitos e estereótipos que colocam em situação de inferioridade a um dos sexos; [...]

Abriendo Escuelas para la Equidad, Guía Práctica 2009, páginas 20 e 21

URUGUAI

Programa Escolas Agradáveis, ANEP-CEIP, 2009

Objetivo Geral

Intervenções interdisciplinares nas escolas urbanas de todo o país sobre os fatores que geram mal-estar institucional e com uma abordagem integral das situações. As intervenções orientam-se em uma perspectiva de direitos e práticas consistentes com o momento sócio-histórico que vive a escola pública.

Documento 2009, página 4

Continua...

EL SALVADOR

Plano de Prevenção da Violência Escolar, Ministério da Educação e Polícia Nacional Civil, 2011

Têm-se realizado ações de prevenção com a participação do professorado e a PNC tem complementado com ações de sensibilização e outorgando segurança nos ambientes escolares, considera-se importante focalizar a participação de pais, mães e docentes nos processos de prevenção da violência escolar, pois a família é garante dos direitos humanos da infância e adolescência. [...]

As Direções Departamentais solicitam oficinas para os e as docentes nas escolas nas temáticas de educação em direitos humanos para analisar o problema e construir uma estratégia que permita revisar e aplicar os regulamentos escolares, normativas de promoção escolar e outros manuais como o de convivência e proteção escolar.

Com a educação em direitos humanos fortalece-se a coordenação e participação e é apoiada pelas equipes de Gestão Integral Cidadã nos 14 departamentos do país. [...]

O anterior é fortalecido com a política de educação inclusiva, a educação em direitos humanos, a educação em gênero e a educação em valores.

Documento e cronograma 2011, página 1

COSTA RICA

Criação do Programa Nacional de Convivência em Centros Educativos (Programa Conviver), Ministério da Educação Pública, 2011

Artigo 1o. - Programa Conviver. Cria-se o Programa Nacional de Convivência em Centros Educativos como instrumento de política pública e marco orientador das ações que o Ministério da Educação Pública realize frente ao objetivo de aprender a viver juntos, no âmbito do Plano Nacional de Prevenção da Violência e Promoção da Paz Social 2011-2014. Será função do programa orientar e articular o conjunto de ações que os atores das distintas comunidades educativas empreendem em favor da formação em valores de convivência: respeito pela diversidade; participação ativa na comunidade; colaboração; autonomia e solidariedade.

Princípios Dirigentes do Programa

Artigo 2o. - Educação integral. [...]

Artigo 3o. - Os meninos, meninas e adolescentes como sujeitos de direitos e deveres. Os meninos, meninas e adolescentes são sujeitos plenos de direitos e obrigações. As instituições educativas devem favorecer a realização do direito à educação e velar pelo interesse superior do menino, da menina e das e dos adolescentes.

Artigo 4o. - Realização dos direitos de todos os atores da comunidade educativa. Todos os membros da comunidade são sujeitos de direitos e deveres, sem exceção alguma. Sendo titulares desta condição intrínseca e inalienável, meninos, meninas, jovens e adultos são chamados a construir comunidade em toda instituição escolar. [...]

Decreto Executivo No. 36779-MEP de 19/09/2011, páginas 2 e 3

convivência de maneira deliberada e sistemática, e fazer frente a possíveis situações de violência. Estas iniciativas surgem no âmbito de instrumentos legais variados que começaram a vir à luz nos países durante os anos 1990 sob a influência da normativa internacional de DDHH, a qual conduz a revisar os sistemas educativos com o novo paradigma dos direitos da infância.

Tais resultados são alentadores para o progresso da educação em direitos humanos no subcontinente. Mostram que os entes dirigentes em matéria educativa da região estão conscientes de que esta é uma problemática séria, que deve ser atendida através de políticas de Estado cuidadosas e que estão

abocados a construí-las com uma perspectiva de direitos. Em outras palavras, os Estados não são indiferentes, nem tampouco estão acudindo com ligeireza a mecanismos baseados em uma concepção autoritarista e repressiva, ignorante da visão de direitos.

No entanto, não é alentador comprovar a escassa presença na região do nível mais completo e integral da planificação: os planos nacionais consistentes com as necessidades e particularidades de cada Estado. A existência tão limitada de planos na matéria que nos ocupa parece indicar que ainda há muitas dificuldades para traçar uma autêntica política de alcance nacional sistemática, integral e integradora.

Como se disse antes, o nível macro das diretrizes ou orientações gerais deriva da adoção pelos países da normativa internacional e regional sobre direitos humanos e infância, hoje plenamente instalada no subcontinente. Por sua parte, o nível micro de programas ou projetos particulares parece ir crescendo em resposta aos problemas concretos que vão surgindo dia a dia na realidade social e no cotidiano escolar. Daí que haja programas e projetos variados, muitos centrados em alguma ou algumas das violências que afetam à escola: a violência contra a mulher, a violência sexual, a associada ao consumo de drogas, a violência intrafamiliar, a violência do contexto no caminho de ida e volta da escola, para citar alguns exemplos. As ênfases correspondem às necessidades que cada país tem considerado como as mais urgentes.

Tanto o nível macro como o micro são importantes e úteis, mas faltaria aprofundar em propostas educativas compreensivas, de vasta cobertura territorial, orgânicas, de construção participativa e baseadas em compromissos intersetoriais. Isto se facilita com instrumentos de política pública, como os planos nacionais.

Nas três últimas décadas, as Nações Unidas e suas agências especializadas em DDHH, educação e infância (Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, UNESCO e UNICEF, entre outras) vêm promovendo a elaboração deste tipo de planos em seus respectivos campos de ação, o qual contribuiu a que aqueles países que os formularam conseguissem fixar agendas nacionais e impulsionar ações sistemáticas e intersetoriais em cada campo. São exemplos, os Planos Nacionais de Direitos Humanos, os de Educação para Todos e os de Educação em Direitos Humanos – os dois primeiros desenvolvidos em nossa região; o último, lamentavelmente ainda bastante atrasado.

No mesmo sentido, a OMS formulou uma recomendação muito precisa, recomendação que ao mesmo tempo orienta sobre os requisitos necessários de toda planificação.

Recomendação 1. Criar, aplicar e supervisionar um plano nacional de ação para prevenir a violência

Os planos nacionais de prevenção da violência deveriam basear-se em um consenso desenvolvido por um amplo leque de agentes governamentais e não governamentais. Teriam que incluir, também, um calendário e um mecanismo de avaliação e permitir a colaboração entre setores que poderiam contribuir a prevenir a violência, como o jurídico-penal, o educativo, o laboral, o sanitário e o do bem-estar social⁷.

Execução das políticas

Esta terceira variável estudou as condições e características básicas com que se executam as políticas educativas existentes nos países em matéria de convivência, segurança e prevenção da violência escolar. A variável operacionalizou-se através de cinco indicadores muito diretos e precisos. Os dois

⁷ OMS, *Relatório mundial sobre a violência e a saúde*, Genebra, Suíça, 2002.

Boas práticas: Plano de prevenção da violência escolar, El Salvador¹

Têm-se realizado ações de prevenção com a participação do professorado, enquanto que a Polícia Nacional Civil tem complementado com ações de sensibilização e outorgando segurança nos ambientes escolares.

Considera-se importante focalizar a participação de pais, mães e docentes nos processos de prevenção da violência escolar, pois a família é garante dos direitos humanos da infância e adolescência. A experiência nos disse que a prevenção é mais efetiva quando se consegue estabelecer uma coordenação interinstitucional que permite envolver a diversos atores comunitários na estratégia de prevenção, pois se estabelece uma rede de proteção às meninas, meninos e adolescentes desde o nível local.

As Direções Departamentais da Educação fizeram seu plano e estão orientando o pessoal técnico para apoiar as ações de prevenção nas escolas. Estas Direções participam nos gabinetes departamentais de segurança. Cada Direção Departamental tem um referente que informa dos avanços e dificuldades à Direção e à Gerência de Desenvolvimento Territorial da Educação.

As Direções Departamentais solicitam oficinas para os e as docentes das escolas nas temáticas da educação em direitos humanos a fim de analisar o problema e construir uma estratégia que permita revisar e aplicar os regulamentos escolares, normativas de promoção escolar e outros manuais como o de convivência e proteção escolar. Com a educação em direitos humanos fortalece-se a coordenação e participação e este trabalho é apoiado pelas equipes de Gestão Integral Cidadã nos 14 departamentos do país.

El Salvador tem retomado a proposta curricular de educação em direitos humanos que realizou o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, IIDH (2006), e a está implementando no modelo da escola inclusiva de tempo integral, que permite aos estudantes contar com uma oferta educativa diversificada, atrativa e complementada com oportunidades de desenvolver a arte, a cultura, o esporte e a recreação.

Para administrar a equidade e ampliar a proteção escolar foram criados núcleos de participação local nos que várias escolas compartilham uma visão educativa, recursos, estratégias e rotam os estudantes para aproveitar a infraestrutura. O anterior é fortalecido com a política de educação inclusiva, a educação em direitos humanos e a educação em gênero e em valores.

Alcances

Fortalece-se a participação dos organismos de administração escolar, pais e mães de família em apoio ao plano de prevenção escolar em estreita coordenação com a Direção do Centro Escolar, pessoal docente, estudantes e ligações departamentais.

Também, o Programa Arte, Cultura, Recreação e Esporte estabelece coordenação com o Conselho Nacional da Juventude para fortalecer a implementação do Serviço Social Estudantil, tomando como base experiências exitosas. Trata-se de implementar uma metodologia de educação entre pares e apoiar com materiais, equipamento e implementos para a recreação e esporte.

¹ Do documento proporcionado pelo Ministério da Educação, 2011, página 1.

primeiros indagam se nos ministérios ou secretarias de educação pública de nível nacional estão presentes (ou não) duas condições mínimas para atender e dar resposta a esta problemática: *se existe uma dependência ou dependências que tenham designada institucionalmente a responsabilidade de cuidar da problemática* (indicador 3.1) e *se se dispõe de orçamento para levar adiante os planos, programas ou projetos vigentes* (indicador 3.2).

Os três indicadores restantes identificam outras características importantes do processo de execução de políticas na matéria: *se está prevista a participação dos diferentes atores educativos* – por exemplo, diretores de centro, docentes, pessoal de serviço, pais e mães de família e a comunidade em que se localiza a escola (indicador 3.3); *se se conta com materiais de difusão e formação sobre a matéria com enfoque de direitos produzidos e distribuídos pelo Ministério da Educação* (indicador 3.4), e *se*

Boas práticas: Plano Colégio Seguro, Nicarágua¹

Desde janeiro de 2007 executa-se no país uma política que se sustenta nos princípios de equidade e qualidade da educação a nível nacional. Como parte dos esforços para colocar em processo essa política, a segurança escolar é considerada fator estratégico para promover a segurança cidadã, a segurança humana e o próprio desenvolvimento humano. A segurança escolar tem se convertido em um assunto de extraordinária importância para os educadores, estudantes, cidadãos e instituições, pois a cada dia os riscos e ameaças aumentam, o que impõe a necessidade de atuar de maneira preventiva no controle e salvaguarda do ambiente escolar e da comunidade onde se localizam os centros educativos.

Em razão do mencionado anteriormente, a Polícia Nacional, com a colaboração do Ministério da Educação, executa o Plano Colégio, o qual nasce como um esforço e vontade da própria instituição para a prevenção social do delito. Utiliza metodologias participativas, dirigidas a potencializar os esforços comunitários e institucionais naqueles colégios com altos índices de violência e seus ambientes mais vulneráveis.

Abordagem integral²

- Diminuir a motivação dos ofensores.
- Reduzir as condições sociourbanas que promovem as oportunidades para que se produza o delito.
- Aliviar os fatores socioestruturais que suscitam os comportamentos que estão em conflito com a lei penal.

Linhas de intervenção

Circunscreve com precisão a composição dos atores e as coordenadas do cenário aonde se vai operar. Distingue os atores e vínculos sobre os que se vai trabalhar prioritariamente.

- Relação escola-comunidade.
- Relação aluno/a-escola.
- Relação aluno/a-docente.
- Relação entre pares.

¹ Obtido do documento proporcionado pela Polícia Nacional, 2011, página 1.

² Koyra, M., "Plan Colegio Seguro. La escuela como medio de prevención de la violencia", conferência apresentada no XXIX Curso Interdisciplinar de Direitos Humanos, Justiça e Segurança, IIDH, São José, Costa Rica, 2011.

se desenvolvem ações de capacitação para os diferentes atores educativos sobre a matéria (indicador 3.5).

A Tabela 11 sintetiza a informação coletada.

O indicador 3.1 cumpre-se em algum grau na grande maioria dos países da região, isto é, em 14 dos 17 países estudados (82%): em 5 deles cumpre-se de maneira aceitável (29%) enquanto que em outros 9 de maneira parcial (53%). De um país não se conta com dados⁸. O cumprimento parcial supõe que não se tem identificado uma instância específica do Ministério da Educação como clara responsável da problemática, senão a várias instâncias diferentes (às vezes correspondentes a diferentes ministérios) que têm alguma quota de responsabilidade, mesmo que não bem delimitada e que atuam de forma separada. Ou seja, é comprovado um princípio de resposta institucional ainda que a dispersão de objetivos e o responder a distintas entidades do Estado, sem que exista uma ação conjunta coordenada, não garantam uma boa resposta aos sérios problemas que aqui nos ocupam.

⁸ É o caso da Colômbia, Estado sobre o qual não foi possível obter nenhuma informação relacionada com as variáveis 3 e 4 de nosso estudo.

Tabela 11. Variável 3: Execução das políticas

País	Indicador 3.1 Existência de instâncias ministeriais responsáveis	Indicador 3.2 Disponibilidade de orçamento	Indicador 3.3 Participação de diferentes atores educativos	Indicador 3.4 Existência de materiais com enfoque de DDHH	Indicador 3.5 Existência de capacitação para atores educativos
Argentina	√ √	√ √	√ √	√ √	√ √
Bolívia	----	s/d	----	√	----
Brasil	√	√	√√	√√	√√
Chile	√√	√√	√	√√	√√
Colômbia	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Costa Rica	√√	s/d	√√	*	√
Equador	----	----	√√	√	√√
El Salvador	√	s/d	√√	√	√√
Guatemala	√	s/d	s/d	√	√
México	√√	√√	√√	√√	√√
Nicarágua	√	s/d	√√	----	√√
Panamá	√	----	√	√	√
Paraguai	√	s/d	----	*	√
Peru	√	s/d	√√	√	√√
Rep. Dom.	√√	√	√√	√√	√√
Uruguai	√	√	√√	√√	√√
Venezuela	√	s/d	√	√	√

Notas:

* Há processos em curso para o cumprimento do indicador.

√ O indicador cumpre-se parcialmente.

√√ O indicador cumpre-se de maneira aceitável.

---- Segundo a informação disponível, o indicador não se cumpre.

s/d Sem dados: não se conseguiu obter informação para estimar o indicador.

O indicador 3.2, referido à existência de orçamento para executar planos, programas e projetos de convivência, segurança e prevenção da violência escolar, é o que menos se realiza desta variável. Apenas em 6 de 17 países (35%) reporta-se contar com algum tipo de recursos orçamentários oficiais. Na metade deles, 3 países (18%), o indicador cumpre-se de maneira parcial, pois os fundos disponíveis correspondem a planos ou programas muito mais amplos, que incluem outros componentes variados (como é o caso do Plano Nacional de EDH no Brasil), ou aportes recebidos de projetos de cooperação internacional (República Dominicana), ou são muito limitados e reduzidos (Uruguai).

Reporta-se ausência de orçamento nesta matéria em 2 países (12%) enquanto que em 9 países, a maioria do universo em estudo (53%), não se obtiveram dados ou os obtidos são insuficientes para considerar qual é a situação orçamentária atual. Isto não deve interpretar-se no sentido de que os programas existentes não se executam totalmente. Há evidência de que sim se executam, mas não se localizou informação sobre como se financia seu funcionamento no dia a dia (em alguns casos sugere-se que os recursos poderiam provir de distintas linhas orçamentárias, de outros programas diferentes, ou ainda de projetos com organismos internacionais ou com empresas). Qualquer que seja o caso, este indicador indica um ponto frágil de muitas boas propostas, porque sem um orçamento oficial estável é praticamente impossível levar adiante ações com boa cobertura, regulares e especializadas, que demandam apoios profissionais adicionais ao do pessoal docente (assistentes sociais, orientadores,

Boas práticas: O Colégio em Nossas Mãos, Costa Rica¹

É uma iniciativa que o Ministério da Educação Pública está realizando desde 2008 a fim de promover práticas institucionais que fomentem o sentido de pertinência da comunidade educativa ao centro educativo, a permanência exitosa dos e das estudantes e a convivência respeitosa no âmbito dos direitos humanos. Implementou-se um projeto piloto em 64 centros educativos da secundária distribuídos em 18 Direções Regionais de Educação.

Áreas de Trabalho

Busca-se fortalecer os centros educativos participantes em quatro grandes áreas:

- *Acesso à Educação.* Implica a facilitação de todas aquelas condições que permitam os estudantes aceder ao sistema educativo, o qual inclui serviços, apoios socioeconômicos, infraestrutura e material educativo, entre outros.
- *Fortalecimento do âmbito académico e pedagógico.* Refere-se à promoção de uma oferta pedagógica mediante processos educativos pertinentes, congruentes com os contextos culturais e de acordo com as características dos e das estudantes.
- *Convivência harmônica.* Orienta-se para a promoção de estratégias que promovam o desenvolvimento do e da estudante, de maneira que desenvolvam sentido de pertinência a seu centro educativo em um ambiente respeitoso dos direitos e das liberdades fundamentais. Inclui aquelas ações relacionadas com o desenvolvimento de relações interpessoais adequadas, arte e cultura, esporte e recreação, entre outros.
- *Atenção de problemáticas psicossociais.* Resgata o papel do centro educativo como sistema protetor dos e das estudantes e envolve a intervenção em situações de risco, realizando ações de detecção, atenção, referência e acompanhamento de situações como violência, tráfico e consumo de drogas, gravidez e paternidade adolescente, desintegração familiar, entre outros.

Como funciona?

Como projeto, consta de duas etapas. A primeira, “Formando contrapartes e definindo o plano” integra a conformação de Comitês Institucionais, a elaboração do diagnóstico de necessidades, o mapeamento de redes de apoio local e o desenho de um plano de trabalho. A segunda etapa “Fortalecendo contrapartes e monitorando o plano” implica o acompanhamento técnico na redefinição de necessidades, na reformulação de ações e na execução dos planos de trabalho.

Promove-se a autodeterminação dos centros educativos, de maneira que eles definam suas próprias necessidades e as estratégias para abordá-las. O apoio da Direção de Vida Estudantil (DVE) concentra-se no apoio técnico, acompanhamento e monitoramento; assim como na atenção individualizada. A DVE dirige seus esforços para a sensibilização e a capacitação do pessoal docente e administrativo, a promoção da participação estudantil sob uma visão de envolvimento e gestão onde se promove a liderança, a elaboração e a negociação de propostas.

¹ Página web da Direção de Vida Estudantil do Ministério da Educação Pública, <<http://www.vidaestudiantilcr.com/index.php?id=95>>.

psicólogos e inclusive, em certos casos de prevenção das violências graves ou simplesmente delitos, de pessoal policial).

Em quanto à participação de diferentes atores educativos (indicador 3.3), o panorama regional parece mais promissor. Algo mais que três quartas partes dos países estudados incorporam explicitamente no texto de suas políticas de convivência, segurança e prevenção da violência escolar variados atores como partícipes na execução, aparte do ente dirigente da educação nacional. Dez países (59%) o fazem de maneira consistente, reiterada e fundamentada; enquanto que em outros 3 países (18%) a menção é mais frágil, ocasional ou dispersa. Dois países (12%) não mostram esta inclusão e de outros 2 não se obtiveram dados a esse respeito.

O indicador aponta a um traço chave das políticas educativas que permite avaliar a concepção de fundo que as guia: se são políticas predominantemente hierárquicas (dispostas de cima para baixo) ou se são políticas que estabelecem objetivos e padrões, mas propiciam a apropriação e concretização no nível de cada centro escolar e seus protagonistas – docentes, estudantes, pais e mães de família, membros da localidade ou vizinhança em que se encontra o centro, entre outros. A participação ativa e com capacidade de decisão das e dos protagonistas na colocação em prática das políticas representa não somente o exercício de seu direito à participação em assuntos que lhe concernem, mas que é também uma garantia de apropriação e compromisso com as políticas, o que em última instância contribui a conseguir melhores resultados. O reconhecido educador salvadorenho em direitos humanos Joaquín Samayoa sustenta:

Em minha experiência, a produção consensual de regulamentos e normativas no interior de cada comunidade escolar costuma ser mais pertinente e eficaz que os documentos produzidos nas mais altas instâncias do sistema educativo⁹.

Este aspecto das políticas educativas de convivência, segurança e prevenção da violência não sempre consegue avaliar-se qualitativamente a partir dos documentos oficiais. Às vezes, como ocorre com vários documentos analisados para este X Relatório, os textos não fazem um claro desmembramento dos diferentes atores educativos (tendem a falar de maneira genérica da comunidade educativa, pressupondo esses atores, mas sem especificá-los), ou não estabelecem com exatidão que funções e competências lhes são reconhecidas pela norma – se têm competências para deliberar e propor políticas e, sobretudo, para decidir com respeito a elas. Aqui corresponde fazer um chamado de alerta. Se tais questões não estão especificadas com clareza, a participação que os documentos de políticas dizem promover pode terminar sendo mais simbólica que real. Para verificá-lo com certeza há que examinar criticamente como se regulamentam os procedimentos das políticas e contrastá-los com estudos de campo sobre sua implementação.

Vários bons exemplos de como se manifesta este indicador se reúnem nos quadros das páginas 76-78.

O indicador 3.4 examinou se são produzidos e distribuídos por parte do Ministério da Educação materiais de difusão e formação com enfoque de direitos sobre a problemática em estudo. Neste sentido, três quartas partes dos países mostram resultados positivos, 6 em grau quantitativamente aceitável (35%) e outros 7 em grau parcial ou limitado (41%). Dois países têm materiais em processo (12%); um não os tem (6%) e sobre outro não se conseguiu informação (6%). Nos relatórios dos investigadores nacionais registra-se a existência de diferentes tipos de materiais, mesmo que poucos se identifiquem de maneira particular. Predominam as versões impressas e digitais dos próprios documentos de políticas; materiais de trabalho para docentes, estudantes e famílias (folhetos, guias e manuais), festivais e campanhas de sensibilização para a cidadania (por exemplo, a campanha de origem internacional *Aprender sem medo* em El Salvador e Paraguai; a campanha *Vive sem violência* na Venezuela e a campanha *Tenho direito ao bom trato* no Peru).

Lamentavelmente há escassa informação acerca de como são distribuídos estes materiais entre os membros da comunidade educativa, ou seja, quais são os mecanismos empregados e qual é seu alcance quantitativo, de maneira que não é possível saber se chegam a todo o país em igualdade de condições. Com respeito às campanhas, para considerar sua eficácia, haveria que conhecer quais são os meios de

⁹ Joaquín Samayoa, comunicação ao IIDH, abril de 2011.

Boas práticas: Programa Escolas Agradáveis, Uruguai¹

Programa Nacional de Fortalecimento dos movimentos fundadores nas Instituições Educativas

Objetivo geral

Intervenções interdisciplinares nas escolas urbanas de todo o país sobre os fatores que geram mal-estar institucional, com uma abordagem integral das situações. As intervenções orientam-se em uma perspectiva de direitos e práticas em conformidade com o momento sócio-histórico que vive a escola pública.

Desenho de um programa institucional com heterogeneidade de práticas

- i) Processo de reformulação das equipes multidisciplinares dependentes de Primária.
- ii) Sujeito de intervenção: a escola como instituição.
- iii) Ancoragem territorial: as equipes terão definida uma zona da jurisdição que não pode incluir mais de 20 escolas. Isto favorece a inserção comunitária nas redes locais para articular recursos com as instituições e as políticas públicas.
- vi) Cobertura universal para escolas urbanas de todo o país.
- v) Integração com formações diversas que garantam a heterogeneidade de enfoques.
- vi) Diversos dispositivos de intervenção que se instrumentam simultaneamente, com objetivos, linhas de ação e finalidades diferenciadas.

Esquema dos dispositivos de intervenção

- i) Oito escolas por dois anos rotativas.
- ii) Escolas com PMC, ações conjuntas.
- iii) Intervenção em situações emergentes e oficinas de autocuidado.
- vi) Intervenção no âmbito de protocolos, políticas institucionais ou políticas públicas (redes, campanhas e outras).

Resultados

Destaca-se que no segundo semestre de 2010, as equipes interdisciplinares abordaram situações emergentes em 188 centros educativos de Montevideu e Canelones e em 218 centros educativos dos departamentos do interior. Isto soma um total de 406 centros educativos. Também, no âmbito do dispositivo 1, que promove acordos de trabalho de maior extensão e intensidade, registram-se intervenções em 94 escolas de Montevideu e Canelones e 62 escolas dos departamentos do interior. As 157 escolas dispõem do trabalho de psicólogos e assistentes sociais de forma permanente pelo período de dois anos, e em particular nos seis últimos meses do ano.

Destaca-se também a realização de oficinas de autocuidado em Jurisdições Departamentais. Neste ponto cabe indicar o trabalho conjunto com o Programa Professores Comunitários no interior do país, chegando a um total de 151 centros escolares. O anterior implicou que se realizassem ações que buscassem multiplicar os resultados de ambos os programas e, em definitivo, com essa complementariedade interdisciplinar, fortalecer as instituições educativas nas que se trabalha².

¹ Obtido da página do Conselho de Educação Inicial Primária, <<http://www.cep.edu.uy/>>.

² Relatório semestral de atividades. Equipes Interdisciplinares. dezembro de 2010. página 3.

comunicação social que se utilizam e como se pauta neles (quantidade e duração das mensagens que saem ao ar, horários e frequência dos espaços, etc.).

Frequentemente os funcionários entrevistados dos ministérios ou secretarias de educação fazem relevância em que os documentos normativos e materiais para o trabalho educativo estão publicados nos sites oficiais. Isto é importante em quanto deixa estabelecido explícita e publicamente que o sistema educativo tem uma posição e que tem adotado determinadas políticas a esse respeito. Não

Participação dos diferentes atores educativos na execução dos planos e programas ou projetos

COSTA RICA

Criação do Programa Nacional de Convivência em Centros Educativos (Programa Conviver), Ministério da Educação Pública, 2011

Considerando:

IV. Que para alcançar o desenvolvimento de boas práticas de convivência em centros educativos, é fundamental a aplicação de conhecimentos, capacidades e destrezas de negociação, a geração de consensos e o manejo de dissensos por parte de toda a comunidade educativa. [...]

Título 3. Estratégias para a promoção da convivência

Artigo 7o. - Guia para a formulação da estratégia. Cada centro educativo deverá elaborar uma estratégia para a promoção da convivência. Os centros educativos contarão com um guia que sirva como base para a formulação desta estratégia. Este guia conterá atividades sugeridas para visualizar o estado atual da convivência no centro educativo, gerar as ações que melhorem a convivência, priorizar as ações segundo a urgência e a importância e definir como, quando e quem serão os responsáveis de sua colocação em prática.

O desenvolvimento destas ações envolve todos os membros da comunidade educativa e deverá adaptar-se às características da população e ao contexto de cada centro educativo.

Decreto Executivo No. 36779-MEP de 19/09/2011, páginas 1 e 3

PERU

Normas para o Fortalecimento da Convivência e Disciplina Escolar, Uso Adequado do Tempo e Formação Cidadã, Cívica e Patriótica dos Estudantes das Instituições e Programas da Educação Básica, Ministério da Educação, 2011

VI. Disposições específicas

6.1.1. Do Diretor

c. Convoca reuniões de tutores, professores, pais de família e outros atores educativos para o alcance dos objetivos [...]

6.1.2. Das funções do responsável coordenador da convivência e disciplina escolar.

g. Recepcionar e canalizar as iniciativas da Comunidade Educativa dirigidas a melhorar a disciplina escolar. [...]

6.3.1 Tutoria e Orientação Educativa

a. Desenvolver ações educativas e de orientação com apoio dos pais, psicólogos e outros profissionais para regular o comportamento dos estudantes e contribuir a fortalecer o respeito mútuo, a tolerância, as relações interpessoais, o trabalho em equipe, a solidariedade e outros valores e atitudes nas atividades sociais, esportivas e comunitárias nas que interatuam os estudantes.

Resolução Vice-Ministerial No. 0022-2007-ED, 2011

BRASIL

Programa Escola Aberta, UNESCO/Fundo de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação/ Governo Federal, 2007

Ao mesmo tempo, a educação precisa se consolidar como um projeto comum da escola e da comunidade, porque é dessa articulação que surgirão as mudanças que permitirão alcançar, num futuro próximo, essa educação transformadora. Soma-se a isso, o fato de que, em muitas comunidades, a escola é o único equipamento público existente e, portanto, locus privilegiado para o exercício da cidadania e o acesso a políticas públicas. O fortalecimento dessa relação contribui para o desenvolvimento do Projeto Político-Pedagógico da Escola, que deve ser dinâmico e nortear o cotidiano escolar e a organização do trabalho didático-pedagógico, com a participação efetiva de todos os atores. [...]

O Programa Escola Aberta: educação, cultura, esporte e trabalho para a Juventude se propõe a promover a ressignificação da escola como espaço alternativo para o desenvolvimento de atividades de formação, cultura, esporte, lazer para os alunos da educação básica das escolas públicas e suas comunidades nos finais de semana. [...]

Apresentação, página 4.

“Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude”, ação governamental que se estrutura a partir da abertura do espaço público escolar, aos finais de semana, para apropriação pelas comunidades locais. [...]

É movido por essa certeza e por esses princípios que o PROGRAMA ESCOLA ABERTA ganha legitimidade ao buscar promover e ampliar a integração entre escola e comunidade, ampliar as oportunidades de acesso a espaços de promoção da cidadania e contribuir para a redução das violências na comunidade escolar. Para isso, fundamenta-se numa concepção de escola como lócus do encontro entre o conhecimento formal historicamente acumulado e os saberes populares. Consequentemente, o ambiente escolar é visto como espaço privilegiado de convivência entre diferentes e de aprendizagem da ética da cooperação que se contrapõe à da coerção.

Documento 2007, páginas 7-9.

EQUADOR

Normas para o código de convivência, Ministério da Educação, 2007

Considerando:

QUE os atores da comunidade educativa devem conhecer e aplicar seus direitos e deveres, para melhorar a convivência dentro e fora das instituições educativas, de acordo com os artigos 28 e 29 da Convenção sobre os Direitos da Criança; [...]

Art. 1. INSTITUCIONALIZAR o Código de Convivência (instrumento que deve ser elaborado, aplicado, avaliado e melhorado continuamente) em todos os plantéis educativos do país, nos diferentes níveis e modalidades do sistema, como um instrumento de construção coletiva por parte da comunidade educativa que fundamenta as normas do Regulamento Interno e converta-se no novo modelo de coexistência desta comunidade.

Art. 2. INDICAR como propósito da aplicação do Código de Convivência o fortalecimento e desenvolvimento integral dos atores da comunidade educativa conformada pelos docentes, estudantes e famílias, no exercício de suas obrigações e direitos, qualidade educativa e convivência harmônica.

Acordo No. 182.

MÉXICO

Programa Nacional Escola Segura, Secretaria da Educação Pública, 2009

Objetivos específicos:

Favorecer a convivência democrática, solidária e respeitosa na comunidade escolar, com a participação de professores, pais de família e alunos, para a geração de ambientes seguros. [...]

Campos de ação:

O Programa Nacional Escola Segura aborda a segurança escolar sob três dimensões: a participação social, a gestão escolar e o desenvolvimento de competências cidadãs.

- A participação social compreende a colaboração de pais de família, professores e alunos na conformação de redes de prevenção em torno da atividade escolar. Da mesma maneira, inclui a articulação de esforços com instituições governamentais e organizações da sociedade civil, as quais contribuem para que as escolas consolidem suas condições de segurança.

Do site <<http://basica.sep.gob.mx/escolasegura/start.php>>

Continua...

ARGENTINA

O lugar dos adultos diante dos meninos e dos jovens, Aportes para a construção da Comunidade Educativa, Observatório Argentino de Violência nas Escolas, 2007

Neste sentido, é importante gerar espaços a partir dos quais todos os adultos que têm relação com a tarefa da escola possam refletir e pensar juntos sobre seu papel diante das novas gerações. Colocar em diálogo os diferentes olhares e perspectivas que os adultos têm com relação às crianças e aos jovens permitirá fortalecer seu papel partindo de um lugar de cuidado e proteção.

Com este propósito, a partir do Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia da Nação temos elaborado este material para que docentes, famílias, membros das organizações comunitárias e vizinhança da escola possam aprofundar-se sobre as coisas que lhes preocupam e inquietam com relação às crianças e aos jovens.

O material que hoje lhes estamos apresentando compõe-se de duas partes: um âmbito conceitual, no qual se desenvolvem diferentes conceitos a partir dos quais se pode analisar o lugar dos adultos diante das crianças e dos jovens, e uma proposta de atividades destinada a favorecer a reflexão conjunta sobre os diferentes aspectos que correspondem a nosso papel de adultos.

Documento 2007, página 5

REPÚBLICA DOMINICANA

Roteiro para a prevenção da violência antes de iniciar o próximo ano escolar, Ministério da Educação, 2011

IV. Jornadas de capacitação (orientadores, psicólogos, professores, diretores, pais, mães) sobre estratégia de prevenção da violência escolar. Abril/Agosto

- a) Elaboração de protocolo preliminar para prevenir a violência nas aulas e nos centros educativos (abril).
- b) No âmbito do PROFEI e em coordenação com as instâncias envolvidas, capacitar-se-á orientadores(as) e psicólogos(as) para que trabalhem com as famílias o material de apoio elaborado para as escolas de pais e mães com um alto componente de prevenção da violência intrafamiliar, assim como a validação do protocolo de prevenção da violência escolar diante do próximo ano escolar (maio e junho).
- c) Convocatória às famílias de todos os centros educativos (escolas de pais, mães e tutores(as)) a refletir sobre os conteúdos dos folhetos e sobre a prevenção da violência (maio e junho). [...]

Documento 2011, página 1

obstante, com critério realista há que reconhecer que a internet não é um meio de consulta habitual para os principais atores educativos em quanto a informar-se sobre políticas públicas e conteúdos formativos. Sem dúvida se trata de uma grande possibilidade de difusão, mas não se pode assumir que os sites sejam acessados de forma automática e massiva pelas e pelos docentes, estudantes e membros de famílias de todo o país. Se não se complementa com outro tipo de materiais, seu impacto real é reduzido, ademais de difícil de estimar.

O indicador 3.5, dirigido a estabelecer a existência ou não de ações de capacitação para os diferentes atores educativos sobre a matéria em estudo, resulta o de maior cumprimento de toda a variável. Em 15 de 17 países (88%) registram-se atividades de capacitação de distinto tipo a diretores, docentes, estudantes e famílias: em 10 deles em grau aceitável (59%) e em outros 5 em grau parcial (29%). Somente em um país não se identificaram este tipo de ações (6%) e com respeito a outro não se conseguiu obter informação para completar o indicador.

As atividades comumente consistem em conferências e oficinas com variados destinatários e temáticas, mesmo que se observe uma recorrência de duas linhas principais. Uma linha está orientada a formar

o pessoal profissional das escolas (diretores e docentes) sobre os conteúdos das políticas públicas na matéria e sua implementação (com temáticas como, por exemplo, educação em direitos humanos; realização de diagnósticos sobre a situação de convivência e violências no centro educativo; assessoria jurídica e psicológica; estratégias de resolução de conflitos; capacitação para guiar a construção participativa dos códigos ou regulamentos de convivência por centro naqueles países onde existem tais códigos ou regulamentos; avaliação das políticas de convivência nos centros; etc.).

A outra linha dirige-se à comunidade educativa em sentido amplo e versa sobre temáticas mais gerais de sensibilização para os problemas de convivência, construção de relacionamentos sociais e prevenção das violências na sala de aula, na escola, no lar e na comunidade (aborda temáticas como autoestima e comunicação; habilidades para a vida; ética e valores; cidadania e direitos humanos; prevenção de delitos; alertas sobre novas formas de criminalidade, por exemplo, através da internet; prevenção de vícios; equidade de gênero; sexualidade e prevenção do HIV-AIDS; cultura, recreação e esporte; etc.).

Os três últimos indicadores desta variável estão muito relacionados, porque se reconhece que para fazer-lhe frente a uma problemática tão complexa é necessária a participação de múltiplos atores, em particular de toda a comunidade educativa, há que prever sua capacitação, seja de forma direta ou através de materiais. E mesmo que a sensibilização e formação são o que o sistema educativo sabe e pode fazer melhor, a fim de multiplicar seus alcances é frequente que nos países se criem formas de colaboração do ente dirigente da educação nacional com outras entidades. Por exemplo, com dependências governamentais (governos locais; Defensorias Públicas; Conselhos da Infância e Adolescência; outros ministérios como os da Mulher ou de Desenvolvimento Social, da Saúde, da Segurança do Governo ou da Segurança ou da Justiça; Organismo Eleitoral; Polícia Nacional Comunitária, etc.); com organizações não governamentais nacionais ou internacionais (como Plano Internacional) e com organismos internacionais (UNICEF, UNESCO, OMS, UNFPA, IIDH e OEI, entre outros).

As ações interinstitucionais podem chegar a ser muito eficientes e produtivas se são planificadas conjuntamente e são executadas de forma coordenada – o qual não sempre é uma realidade nos países em estudo, apesar de que esta seja a intenção declarada. Os informantes nacionais reconhecem que a colaboração intersetorial eficaz é uma meta valiosa, mas difícil de alcançar. Por isso, vistos os casos de dispersão de esforços e reiteração de intervenções similares, mas isoladas, possui mais relevância ainda a recomendação da OMS (2002) de elaborar planos nacionais de prevenção das violências, escolares e sociais em geral.

Acompanhamento e avaliação das políticas

A quarta e última variável da matriz desta investigação dá continuidade lógica e cronológica às anteriores. Seus três indicadores indagam, respectivamente, *se o ente dirigente da educação nacional dá acompanhamento ao cumprimento das políticas, plano/s e programas ou projetos em matéria de convivência, segurança e prevenção e manejo de conflitos nos centros* (indicador 4.1); *se conduz avaliações sobre o desenvolvimento dos planos e programas ou projetos existentes* (indicador 4.2) e *se há disponíveis resultados e conclusões sobre o desenvolvimento dos planos e programas ou projetos existentes* (indicador 4.3).

**Tabela 12. Variável 4:
Acompanhamento e avaliação das políticas**

País	Indicador 4.1 Acompanhamento ao cumprimento das políticas	Indicador 4.2 Avaliações sobre os planos e programas ou projetos existentes	Indicador 4.3 Disponibilidade de resultados sobre planos e programas ou projetos existentes
Argentina	√ √	√ √	√ √
Bolívia	----	----	----
Brasil	√	√	√
Chile	----	----	----
Colômbia	s/d	s/d	s/d
Costa Rica	*	*	----
Equador	√	----	----
El Salvador	*	*	----
Guatemala	----	----	√
México	√√	√√	√√
Nicarágua	√	*	----
Panamá	√	√	√
Paraguai	√	----	----
Peru	√	----	----
Rep. Dom.	√	√	----
Uruguai	√	----	----
Venezuela	√	----	----

Notas:

* Há processos em curso para o cumprimento do indicador.

√ O indicador cumpre-se parcialmente.

√√ O indicador cumpre-se de maneira aceitável.

---- Segundo a informação disponível, o indicador não se cumpre.

s/d Sem dados: não se conseguiu obter informação para estimar o indicador.

Uma rápida olhada global da Tabela 12 revela que, comparada com as outras três variáveis da matriz, esta é a que menos se realiza na região. Em parte o descobrimento explica-se porque a preocupação por formular políticas específicas em matéria de convivência, segurança e prevenção das violências na escola é relativamente recente, como esta investigação comprovou ao fazer o estudo de fontes. Os primeiros documentos de política educativa a respeito, ainda muito gerais e imprecisos, datam de meados da década de 2000; os mais específicos e focalizados são do final dessa década, ou seja, de dois ou três anos da data. Não obstante, o desempenho de cada indicador aporta alguns elementos de juízo adicionais que merecem considerar-se.

O melhor desempenho é mostrado pelo indicador 4.1, referente ao acompanhamento que se faz das políticas para verificar se são cumpridas e se avançam segundo o previsto. Um total de 11 países (65%) aplica alguma estratégia de acompanhamento ou monitoramento de suas políticas na matéria; 2 deles de maneira bastante regular e completa (12%) e os 9 restantes de maneira irregular, inconsistente ou parcial (53%). Dois países estão no processo de construir ou pôr em curso mecanismos de monitoramento (12%) e outros 3 não os têm ainda.

Os resultados dos dois indicadores seguintes decrescem bruscamente. Em quanto a se são avaliadas ou não as políticas vigentes (indicador 4.2), apenas 5 dos 17 países estudados (30%) contam com algum

mecanismo de avaliação: 2 países o têm instalado de modo aceitável e periódico (12%) e 3 países de modo parcial ou esporádico (18%). Outros 3 países (18%) à data se encontram desenvolvendo ou por desenvolver algum mecanismo avaliativo, enquanto que em 8 países, quase a metade do universo da investigação (47%), não se conseguiu identificar nenhum.

Com respeito à disponibilidade de resultados e conclusões de avaliação, os dados obtidos são ainda mais frágeis. Cinco países (30%) contam com resultados e conclusões, quantitativas ou qualitativas, 2 em grau aceitável (12%) e 3, parcial (18%); mas não se localizou nenhum país que esteja em processo de elaborá-los. A maioria, 11 dos 17 países (65%) não conta com eles.

Interessa observar que os dois países que melhor cumprem os dois últimos indicadores têm desenvolvido sistemas de informação que reúnem dados quantitativos e qualitativos para apoiar o processo das políticas em todas suas etapas, desde os diagnósticos de contexto até a avaliação de resultados e impacto (o *Observatório Argentino de Violência nas Escolas*, na Argentina e o sistema integrado de informação do *Programa Nacional Escuela Segura*, no México). Embora o *Observatório* da Argentina tenha sido criado em 2004, o que lhe dá uma antiguidade maior que outras políticas regionais, o *Programa Escuela Segura* do México é de 2009, ou seja, tem só três anos de existência e, no entanto está produzindo avaliações e resultados regularmente.

Em poucas palavras, a relativa “juventude” de um plano, programa ou projeto não é justificativa para não avaliá-lo nem razão para que não se disponha de resultados oficiais sobre seu funcionamento, mesmo que sejam parciais ou provisionais. A contribuição investigativa e avaliativa de especialistas ou instituições acadêmicas nacionais ou internacionais sempre será valiosa, mas não pode nem deve substituir a responsabilidade que neste sentido lhe cabe ao sistema público.

Este ponto é importante porque, sem estratégias de monitoramento e avaliação, qualquer política pública educativa corre o risco de andar às cegas e diluir-se, especialmente em uma problemática como a que nos ocupa, tão complexa, polifacética e flutuante em conformidade com as mudanças na realidade dos contextos locais e nacional – e inclusive o contexto regional, pensando em manifestações de violência no âmbito escolar ou adjacente à escola associadas ao crime organizado. Fica por acrescentar que todo o conhecimento que um sistema educativo gere sobre a problemática e sobre a eficácia de suas próprias intervenções deve ser socializado com os atores educativos implicados (diretores, docentes, estudantes, famílias) e transformado em diretrizes estratégicas para melhorar as respostas a partir do campo das políticas públicas¹⁰.

¹⁰ Rodríguez, Ernesto, “Jóvenes y violencias en las escuelas medias”...

Boas práticas: Programa Escola Aberta, Brasil¹

Com o objetivo de promover a educação em direitos humanos e a cultura de paz para melhorar a convivência nas escolas, no Brasil tem se desenvolvido o projeto *Escola aberta*, que consiste na abertura dos centros educativos nos fins de semana para oferecer atividades educativas, artísticas, esportivas e lúdicas. A proposta iniciou sendo chamada *Abrindo espaços*, uma iniciativa da UNESCO com as secretarias de educação dos estados e municípios. Anos mais tarde foi feita uma política pública federal com o nome de *Escola aberta*. Atualmente o programa está presente em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal com 2.223 “escolas abertas”, com resultados e impactos muito reconhecidos e positivos.

Em 2000, durante as comemorações do Ano Internacional da Cultura de Paz, a UNESCO-Brasil lançou o programa *Abrindo espaços: educação e cultura para a paz*. Entre 2000 e 2006, em colaboração com as secretarias municipais e estaduais de educação, dito programa abriu 10 mil escolas e atendeu aproximadamente 10 milhões de pessoas nos cinco primeiros estados nos quais foi implementado (Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia e São Paulo²). Ao longo destes anos têm se reportado consideráveis resultados positivos:

- i) melhora significativa do clima escolar e seu entorno;
- ii) diminuição da violência contra o patrimônio escolar;
- iii) ampla participação da comunidade nas atividades da escola;
- iv) redução de incidências de violência interpessoal no espaço escolar, e
- v) formação de uma cultura de voluntariado em algumas localidades³.

Em 2004, transcorridos alguns anos da implantação do programa *Abrindo espaços*, o Ministério da Educação lançou, junto com a UNESCO, o Programa Escola Aberta, consolidado como política pública⁴. O programa representa uma alternativa para a falta de acesso a atividades culturais. As atividades oferecidas nas escolas são abertas a toda a comunidade, de tal forma que contribuem a melhorar a qualidade do relacionamento entre professores, alunos, familiares e comunidade educativa em geral.

No ano de 2008, o Ministério da Educação realizou uma avaliação nacional do Programa a cargo do Centro de Seleção e Promoção de Eventos da Universidade de Brasília. A avaliação indicou vários pontos por melhorar, tanto na seleção das escolas como na estrutura organizacional do programa. Para esta investigação, o resultado mais importante é a redução da violência identificada com base no indicador de “percepção da violência na escola”.

1 Noleto, Marlova Jovchelovitch, *Construindo saberes: referências conceituais e metodologia do Programa Abrindo Espaços: educação e cultura para a paz*. UNESCO, Fundação Vale, Brasília, 2008. (Série saber e fazer; 1, 2, 3).

2 Em São Paulo o programa foi implantado em praticamente toda a rede estatal, atendendo a 5.306 escolas de um total de 6 mil. Com o nome *Escola da Família* contou com 30 mil voluntários e 35 mil universitários atuando diretamente nas escolas. Série 1, 2008, página 13.

3 Série 3, 2008, página 81.

4 Série 1, 2008, página 45.

Seção IV

Conclusões

Fontes consultadas: sobre as fontes documentais

As políticas educativas relativas a assuntos de convivência, segurança e prevenção das violências na escola são ainda escassas nos países da região. Ademais, tendem a ser gerais, pouco explícitas e estar dispersas em uma multidão de documentos de variado teor, difíceis de integrar entre si. Em quanto a sua pertinência e precisão, a cronologia resulta ilustrativa: as políticas mais específicas, explícitas e pertinentes são recentes, em sua grande maioria da segunda metade da década de 2000. Ao contrário, as elaboradas entre finais dos anos 1980 e meados dos 2000 são genéricas, indiretas e respondem à noção então clássica de “disciplina escolar”, embora incluam uma nascente perspectiva de direitos da infância alentada pela promulgação da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

A cronologia das fontes também reflete a tendência geral na região a ir construindo cada vez mais políticas diretas e explícitas nesta matéria. Desde ao redor de 2004 vêm se elaborando de forma crescente e em um ritmo mais acelerado nos últimos três anos. À data de redação deste X Relatório (outubro de 2011) vários países estão em pleno processo, escrevendo políticas, consultando-as com a comunidade educativa ou colocando-as a prova em experiências piloto.

Os resultados indicam que as autoridades nacionais dirigentes da educação estão prestando atenção e tomando parte no assunto, em boa medida como reação perante incidentes concretos de violências no espaço escolar e mobilizadas por reclamações e propostas da cidadania. Esta complexa problemática já não se deixa à exclusiva responsabilidade de diretores ou docentes de centros educativos, nem é vista às pressas como um assunto dicotômico, de fácil resolução aplicando os tradicionais regulamentos de disciplina escolar ou o código penal. Começa a entender-se que construir uma boa convivência no âmbito da escola, garantir centros escolares seguros e prevenir manifestações de violência que ameaçam a toda a comunidade educativa são objetivos que merecem um tratamento especial, profundo e conforme as circunstâncias de cada contexto nacional e local. Há uma nascente consciência de que tais questões merecem análise séria e propostas de ação que se gerem desde o próprio sistema educativo, orientadas por suas autoridades, mas envolvendo todos os setores afetados.

Sobre contextos e percepções

Em todos os países estudados detecta-se que o pessoal docente e a cidadania em geral compartilham uma marcada inquietude pelos problemas de convivência, segurança e violências que ocorrem no espaço escolar, os quais se percebem em constante aumento. A evidência que respalda esta preocupação costuma ser anedótica e impressionista, uma soma de casos individuais extremos, esporádicos e muito divulgados, que em sua maioria se conhecem através dos meios de comunicação mais que por experiência direta.

As percepções sobre as causas dos problemas variam segundo a geografia da região e o contexto socioeconômico dos centros educativos. Na América do Sul as opiniões apontam à pobreza, à exclusão social, ao trabalho infantil, somados à baixa qualidade da educação e à expulsão do sistema (encoberta como “deserção”) como fatores desencadeantes de frequente vandalismo, roubos

e agressões físicas diversas contra a escola, entre estudantes e contra docentes. Sem ignorar esses fatores, na América Central, México e Caribe faz-se mais ênfase na incidência desestabilizadora dos bandos e do narcotráfico que acoossam alunos e docentes com extorsões e ameaças de morte, muitas vezes concretizadas.

Com respeito às principais manifestações de violência, os educadores ressaltam o entorno da escola: observam que os espaços e situações mais perigosos estão no trajeto entre a casa e a escola, na entrada e saída do centro educativo e nos riscos de manter o centro aberto ao ingresso de pessoas externas. Também os desvela o porte de armas por parte de estudantes, com as quais se respaldam intimidações e ameaças. Não obstante, muitos sistemas educativos não têm políticas específicas diante deste tipo de situações, mas convocam à polícia.

Apesar das diretivas emanadas dos ministérios da educação nos países, persiste um descontentamento generalizado entre os educadores consultados, que declaram sua inquietude pelo que consideram um incremento constante do problema. Mas não faltam as vozes críticas que opõem reparos a certas soluções de índole policial (como colocar câmaras de vigilância nas escolas), indicando fortes interesses comerciais em jogo nas questões de segurança e prevenção das violências, comunitária ou escolar.

O pessoal docente não carece de consciência autocrítica. Também reconhece que existem expressões de discriminação e violência para estudantes por parte de professores, pelo que argumentam a necessidade de formar em EDH os educadores. Carências de infraestrutura, higiene e controle dos espaços escolares por parte das autoridades educativas (em especial os banheiros) contribuem a criar ambientes deteriorados, desmotivadores e com risco, atentatórios da dignidade das pessoas que devem ocupá-los.

Estas percepções de educadores, aqui coletadas informalmente, refletem a variedade de elementos levados em conta e de ângulos de onde se vê a problemática de convivência, segurança e violências na escola. Também há que considerar a incidência da difusão massiva. Nos países onde os meios exploram com insistência os casos limite, com frequência caem no alarmismo e na tragédia, contribuindo a criar percepções simplistas e com frequência enviesadas na população e a exercer pressão para que as autoridades atuem de imediato com dureza.

Este Relatório observa que na atualidade os meios parecem “fixar a agenda” nesta matéria, com os riscos que isso implica. Por um lado, que as autoridades educativas atuem de forma reativa diante dos casos com maior publicidade, concretizando políticas e ações pouco maduras ou inconsultas. Por outro, que não façam conhecer sua própria perspectiva fundamentada sobre os problemas com a mesma força com que se escuta a voz dos meios e dos interesses privados que se expressam através deles, incluindo os interesses econômicos das empresas que vendem segurança.

Desenvolvimento nas políticas de convivência e segurança escolar com enfoque de direitos: sobre informação estatística e diagnósticos

1. Apenas algo mais da metade dos 17 países investigados (53%) dispõem de *informação estatística e bases de dados em seus ministérios da educação sobre incidentes ou situações de conflito violento nos centros educativos do país*, em distinto grau. Cinco países (29%) contam com ela em grau aceitável e outros quatro (23,5%) em grau parcial (informação incompleta, dispersa ou indireta).

Disponer de dados empíricos confiáveis e de alcance nacional é chave para abordar com seriedade a problemática sem cair na casuística nem na tragédia das percepções com frequência incentivadas pela publicidade dos casos mais extremos.

Os dados estatísticos podem ser recolhidos pelo próprio Ministério da Educação ou por outras instâncias, como a Polícia ou o Ministério da Justiça. Mas para ser úteis às necessidades educativas devem cumprir-se ao menos os requisitos de que o Ministério da Educação tenha voz e voto no desenho de coleta da informação, para incorporar a perspectiva que necessitam as instituições escolares, e que os dados estejam facilmente disponíveis para esse Ministério, a fim de poder analisá-los e tomar decisões a partir deles. Sem estas condições mínimas, a existência de dados pouco ou nada beneficia o sistema educativo.

2. Em vários países registra-se que o Ministério da Educação junta dados de denúncias ou queixas individuais por casos de violência em centros educativos, as que se recebem por escrito ou em um número telefônico. Este tipo de informação, mesmo útil, é enviesada e insuficiente porque só reúne casos particulares, geralmente extremos, que são uma proporção reduzida de todos os que ocorrem, e carece de procedimentos de verificação e prova.
3. A prática pelo ente dirigente da educação nacional de algum *procedimento de sistematização e análise dos dados estatísticos disponíveis* verifica-se em 8 de 17 países (47%). Os mesmos 5 países que contavam com dados de nível aceitável fazem um processamento e análise de nível consistente (29%), enquanto outros 3 (18%) o fazem de modo parcial. Em conjunto, este indicador mostra resultados similares ao anterior mesmo que com níveis de alcance algo inferiores. Quando as autoridades educativas dispõem de informação e bases de dados, a tendência é que os dados se processem e analisem de alguma maneira, mesmo que não seja a ótima. Alguns poucos países que realizam pesquisas nacionais na matéria também reúnem e processam dados de vitimização e percepção de violência, que já são mais sofisticados e matizados.
4. As sistematizações costumam utilizar critérios classificatórios e de desagregação da informação diferentes em cada país, apesar de que os organismos especializados recomendam usar indicadores nacionais baseados em normas internacionalmente acordadas. Se se avançasse para critérios e categorias comuns para sistematizar, seria possível comparar distintas realidades.
5. Os resultados sobre a *existência de estudos descritivo-explicativos realizados pelo Ministério da Educação a partir dos dados disponíveis* são menos extensos que os de indicadores anteriores. Há um paulatino descenso no grau de realização dos três indicadores desta variável, no terceiro mais pronunciado que entre os dois primeiros. Isto não é surpreendente porque produzir estudos analíticos supõe um trabalho maior e mais rigoroso que reunir e processar dados estatísticos. Só 5 de 17 países (29%) dispõem de tais estudos: 3 em quantidade aceitável (18%) e 2 parcialmente, pois têm menos estudos ou estudos de alcance reduzido. Mesmo que os resultados sejam frágeis, é esperançoso que outros 4 países (23,5 %) estejam nestes momentos elaborando esse tipo de estudos.
6. Alguns dos processos de sistematização de dados e elaboração de estudos são uma iniciativa multissetorial mais que exclusiva dos ministérios da educação. Eles constituem bons exemplos de sinergias entre instituições nacionais ou com organismos internacionais, o qual soma esforços, experiências e recursos.

Sobre políticas, planos e programas

7. Considerando que os conceitos técnicos de *diretrizes, planos, programas e projetos* não se usam de maneira uniforme entre os países, com frequência resultam borrados os limites entre uma e outra categoria. Por isso há que utilizar esses conceitos com cautela, em sentido aproximativo e não absoluto, já que a terminologia varia segundo os contextos.
8. Treze de 17 países (76,5%) contam à data com algum tipo de diretrizes ou orientações ministeriais relativas à convivência e prevenção das violências no âmbito escolar. Entre eles, 8 países os têm desenvolvido em grau aceitável (47%) e 5 países, parcialmente (29%). O cumprimento do indicador é alto porque se trata de uma categoria muito ampla de políticas públicas onde se incluem disposições contidas em normativas legais separadas e diferentes (Lei Geral de Educação, Códigos da Criança ou da Infância, regulamentos de disciplina, resoluções ministeriais várias ou ofícios das autoridades educativas). Também podem ser normativas de caráter geral, não necessariamente centradas na problemática em estudo, mas que a incorporam em algum artigo ou parágrafo, mesmo que às vezes de maneira breve, apenas esboçada.
9. Em quanto à existência de *planos específicos na matéria* aprecia-se um grau de cumprimento notavelmente mais baixo, em realidade o mais baixo de toda a variável. Dos 17 países somente 7 dispõem de algum tipo de plano orientado ao tema (41%), 1 deles de maneira aceitável (6%) e 6 de maneira parcial (35%).
10. Ao contrário, os *programas e projetos particulares sobre convivência, segurança e prevenção das violências escolares* existem em algum grau na enorme maioria dos países dos quais se obtiveram dados (94%). Dos 17 países, 10 os têm em medida aceitável (59%) e 6 parcialmente (35%).
11. A tendência global desta variável é a uma presença muito majoritária de dois tipos de políticas públicas localizadas nos extremos de um contínuo “generalidade/especificidade”: as mais frequentes são as de tipo operativo, particulares e delimitadas (*programas e projetos nos centros educativos*), seguidas pelas políticas de caráter contrário, as mais gerais possíveis (*diretrizes ou orientações ministeriais*). As políticas menos presentes são as de nível intermediário: as de caráter compreensivo, mas por sua vez específicas, referidas direta e explicitamente a questões de convivência, segurança e prevenção das violências na escola (*planos específicos*). Tanto o nível macro como o micro são importantes e úteis, mas faltaria aprofundar em propostas educativas compreensivas, de vasta cobertura territorial, orgânicas, de construção participativa e baseadas em compromissos intersetoriais. Isto se facilita com instrumentos de política pública como os planos nacionais.

Concluimos que a região está avançando com rapidez, mas que ainda se mostra ambivalente. É muito positivo que desde meados da década de 2000 os Estados venham adotando iniciativas de intervenção nas escolas e colégios para construir convivência de maneira deliberada e sistemática e fazer frente a possíveis situações de violência; mas não é alentador comprovar a escassa presença do nível mais completo e integral da planificação: os planos nacionais consistentes com as necessidades e particularidades de cada Estado. A existência tão limitada de planos na matéria parece indicar que ainda há dificuldades para traçar autênticas políticas de alcance nacional sistemáticas, integrais e integradoras.

12. Muitos dos planos, programas e projetos existentes contam entre seus inspiradores e colaboradores com organizações da sociedade civil e/ou a organismos internacionais. Em alguns casos reporta-se inclusive que a iniciativa proveio destas entidades, que se aproximaram ao Estado para mobilizá-lo com respeito à problemática e trabalhar com ele.
13. As políticas educativas sobre convivência, segurança e prevenção das violências escolares que se identificaram têm explícita e clara *presença dos valores e princípios da educação em direitos humanos*. De 17 países, 13 os incorporam amplamente (76,5%), enquanto 3 o fazem de forma parcial (18%). Juntos representam 94,5% do universo do estudo. Ou seja, estão concebidas com uma visão de direitos influenciada pelos acordos internacionais subscritos pelos Estados, em especial a Convenção sobre os Direitos da Criança.

A presença da visão de direitos nessas políticas não se limita a citar os instrumentos internacionais como referência, senão que os DDHH estão presentes de outras maneiras, por exemplo, como pautas para organizar o trabalho com outros membros da comunidade educativa dentro de programas e projetos, e como conteúdo das capacitações oferecidas por programas e projetos aos membros da comunidade educativa.

Sobre execução das políticas

14. Em relação com *a existência de uma ou mais dependências ministeriais que tenham designada institucionalmente a responsabilidade de fazer-se cargo da problemática*, verifica-se que o indicador se cumpre em algum grau em 14 dos 17 países estudados (82%): em 5 deles cumpre-se de maneira aceitável (29%) enquanto que em outros 9 de maneira parcial (53%). O cumprimento parcial significa que não se identificou uma instância específica do Ministério da Educação como clara responsável da problemática, mas várias instâncias diferentes (às vezes correspondentes a diferentes ministérios) que têm alguma quota de responsabilidade, mesmo que não bem delimitada e que atuam de forma separada. Em síntese, comprova-se um princípio de resposta institucional, ainda que a dispersão de objetivos e o responder a distintas entidades do Estado, sem que exista uma ação conjunta coordenada, não garantam uma boa resposta aos sérios problemas que aqui nos ocupam.
15. O indicador que menos se concretiza é *a existência de orçamento para executar planos, programas e projetos de convivência, segurança e prevenção da violência escolar*. Apenas em 6 de 17 países (35%) reporta-se contar com algum tipo de recurso orçamentário oficial. Em 3 deles (18%), o indicador cumpre-se de maneira parcial. Carece-se de orçamento em 2 países (12%) enquanto que em outros 9, a maioria do universo em estudo (53%), não se obtiveram dados ou os obtidos são insuficientes para considerar qual é a situação orçamentária atual.

Contar com orçamento parcial ou não contar com ele não significa que as políticas vigentes não se executem ao todo. Existe evidência de que se põem em prática de alguma maneira, mas não se sabe em que medida e como se financia seu funcionamento no dia a dia (os recursos poderiam vir de distintas linhas orçamentárias, de programas diferentes, ou de projetos com organismos internacionais ou com empresas). Em qualquer caso, este é um ponto frágil de muitas boas propostas, porque sem um orçamento oficial estável é praticamente impossível levar adiante ações com boa cobertura, regulares e especializadas na matéria, que demandam apoios profissionais

adicionais ao pessoal docente (assistentes sociais, orientadores, psicólogos e inclusive, em casos de prevenção das violências graves e delitos, de pessoal de segurança).

16. O panorama regional é mais promissor com respeito à *participação de diferentes atores educativos*, já que três quartas partes dos países estudados incorporam explicitamente no texto de suas políticas de convivência, segurança e prevenção da violência escolar variados atores como partícipes na execução, aparte do ente dirigente da educação nacional. Dez países (59%) o fazem de maneira consistente, reiterada e fundamentada; enquanto que em outros 3 países (18%) a menção é mais frágil, ocasional ou dispersa. A participação ativa e com capacidade de decisão das e dos protagonistas na colocação em prática das políticas representa não só o exercício de seu direito à participação em assuntos que lhe concernem, mas que é também uma garantia de apropriação e compromisso com as políticas, o que contribui a conseguir melhores resultados.

Este aspecto das políticas não sempre consegue avaliar-se bem a partir dos documentos oficiais. Às vezes os textos não desagregam os diferentes atores educativos (falam de “comunidade educativa” sem especificar atores) ou não definem que funções e competências se lhes reconhece – se são competentes para deliberar e propor políticas e, em especial, para decidir sobre elas. Aqui há que fazer um chamado de alerta. Se tais questões não estão especificadas com clareza, a participação que os documentos de políticas dizem promover pode terminar sendo mais simbólica que real.

17. Existe *produção e distribuição por parte do Ministério da Educação de materiais de difusão e formação com enfoque de direitos* sobre a problemática em estudo. Três quartas partes dos países mostram resultados positivos, 6 em grau quantitativamente aceitável (35%) e outros 7 em grau parcial ou limitado (41%). Entre os materiais predominam as versões impressas dos próprios documentos de políticas; textos de trabalho para docentes, estudantes e famílias (folhetos, guias e manuais), festivais e campanhas de sensibilização para a cidadania. Lamentavelmente há escassa informação acerca de como e quanto se distribuem entre os membros da comunidade educativa, de maneira que não é possível saber se chegam a todo o país em igualdade de condições.

Os ministérios da educação enfatizam que os documentos normativos e materiais de difusão estão publicados em seus sites, mas na realidade a internet não é um meio de consulta habitual para os atores educativos em quanto a informar-se sobre políticas e conteúdos formativos. Se não se complementa com outros meios, seu impacto é reduzido, além de difícil de considerar.

18. A *existência de ações de capacitação aos diferentes atores educativos sobre a problemática* é o indicador de maior cumprimento de toda a variável. Em 15 de 17 países (88%) registram-se atividades de capacitação de distinto tipo a diretores, docentes, estudantes e famílias: em 10 deles em grau aceitável (59%) e em outros 5 em grau parcial (29%).

As atividades comumente consistem em conferências e oficinas com variados destinatários e temáticas em duas linhas principais. Uma linha está dirigida a formar diretores e docentes de escola sobre os conteúdos das políticas públicas e sua implementação (com temáticas como, por exemplo, EDH, realização de diagnósticos sobre a situação de convivência e violências no centro educativo, assessoria jurídica e psicológica, estratégias de resolução de conflitos; apoio à construção participativa dos códigos ou regulamentos de convivência por centro naqueles países onde existem, avaliação das políticas de convivência nos centros, etc.). A outra linha orienta-se

à comunidade educativa em geral e sensibiliza para os problemas de convivência, construção de relações sociais e prevenção das violências (com temáticas como autoestima e comunicação, habilidades para a vida, ética e valores, cidadania e DDHH, prevenção de delitos, alertas sobre novas formas de criminalidade – por exemplo, através da internet –, prevenção de vícios, equidade de gênero, sexualidade e prevenção do HIV-AIDS, cultura, recreação e esporte, entre outros).

19. É muito frequente que nos países se criem formas de colaboração do ente dirigente da educação nacional com outras entidades para multiplicar os alcances da formação e sensibilização. Por exemplo, com dependências governamentais (governos locais; Defensorias Públicas; Conselhos da Infância e Adolescência; outros ministérios como os da Mulher ou do Desenvolvimento Social, da Saúde, da Segurança do Governo ou da Segurança da Justiça; Organismo Eleitoral; Polícia Nacional Comunitária, etc.); com organizações não governamentais nacionais ou internacionais (como Plano Internacional) e com organismos internacionais (UNICEF, UNESCO, OMS, UNFPA, IIDH e OEI, entre outras).

As ações interinstitucionais podem chegar a ser muito eficientes e produtivas se são planificadas conjuntamente e são executadas de forma coordenada – o qual não sempre é uma realidade nos países em estudo, apesar de que esta seja a intenção declarada. Reconhece-se que a colaboração intersetorial eficaz é uma meta valiosa, mas difícil de alcançar. Por isso, vistos os casos de dispersão de esforços e reiteração de intervenções similares, mas isoladas, faz-se mais urgente elaborar planos nacionais de prevenção das violências, escolares e sociais em geral.

Sobre acompanhamento e avaliação das políticas

20. Em conjunto, esta variável da matriz de investigação é a que menos se concretiza comparada com as anteriores. O descobrimento é explicado, em parte, porque a preocupação por formular políticas específicas em matéria de convivência, segurança e prevenção das violências na escola é relativamente recente.
21. O que melhor se cumpre é o *acompanhamento às políticas vigentes* para verificar se são cumpridas e avançam segundo o previsto. Um total de 11 países (65%) aplica alguma estratégia de acompanhamento ou monitoramento de suas políticas: 2 deles de maneira bastante regular e completa (12%) e os 9 restantes de maneira irregular, inconsistente ou parcial (53%). Outros países estão no processo de construir ou colocar em curso mecanismos de monitoramento (12%).
22. Os resultados decrescem agudamente em quanto à *avaliação de resultados dos planos, programas e projetos vigentes*. Apenas 5 dos 17 países estudados (30%) contam com algum mecanismo avaliativo: 2 países o têm instalado de modo aceitável e periódico (12%) e 3 países de modo parcial ou esporádico (18%). Outros 3 países (18%) à data estão desenvolvendo ou por desenvolver algum mecanismo avaliativo, enquanto que em 8 países, quase a metade do universo da investigação (47%), não se conseguiu identificar nenhum.
23. Com respeito à *disponibilidade de resultados e conclusões de avaliação*, os dados obtidos são ainda mais frágeis. Cinco países (30%) contam com resultados e conclusões, quantitativas ou qualitativas, 2 em grau aceitável (12%) e 3, parcial (18%); mas não se localizou nenhum país que esteja em processo de elaborá-los. A maioria, 11 dos 17 países (65%) não contam com eles. Observa-se que os dois países que cumprem mais amplamente com os dois últimos indicadores

(México e Argentina) desenvolveram sistemas de informação que reúnem dados quantitativos e qualitativos para apoiar o processo das políticas em todas suas etapas, desde os diagnósticos de contexto até a avaliação de resultados e impacto.

Que um plano, programa ou projeto seja de criação recente não é justificativo para não avaliá-lo, nem razão para que não se disponha de resultados oficiais sobre seu funcionamento, mesmo que sejam parciais ou provisionais. A contribuição investigativa e avaliativa de especialistas ou instituições acadêmicas nacionais ou internacionais sempre será valiosa, mas não pode nem deve substituir a responsabilidade que neste sentido lhe cabe ao sistema público. Sem estratégias de monitoramento e avaliação, qualquer política pública educativa corre o risco de andar às cegas, especialmente em uma problemática tão complexa, multiface e flutuante como a abordada por este Relatório.

Seção V

Recomendações

Sobre o conteúdo propriamente dito das políticas orientadas a construir boa convivência no âmbito escolar, garantir centros escolares seguros e prevenir manifestações de violência que ameacem à comunidade educativa, não lhe corresponde a este X Relatório fazer recomendações porque se trata de uma problemática que requer um tratamento particular, conforme com as circunstâncias, necessidades e preocupações de cada contexto nacional e, em alguns casos, inclusive local. Corresponde, pois às autoridades dirigentes da educação nacional liderar seu processo de construção.

Em tal sentido só pode recomendar-se que, se não existiram políticas a respeito no país ou se existiram de maneira incompleta ou dispersa, o Estado comprometa-se a elaborá-las a partir de um diagnóstico sério e fundamentado e de propostas de ação que se gerem desde o próprio sistema educativo, orientadas por suas autoridades, mas envolvendo a todos os setores afetados.

Dado que este processo já começou e está avançando rapidamente na região, desde a perspectiva de sua observação sistemática do progresso da educação em direitos humanos e a partir dos resultados da presente investigação, o IIDH oferece aos Estados Parte do Protocolo de São Salvador algumas recomendações relacionadas com o próprio processo de construção, consulta, execução e avaliação destas políticas.

Recomenda-se às autoridades educativas nacionais:

- Investigar as percepções instaladas entre educadores, outros membros da comunidade educativa e a cidadania sobre convivência, segurança e violências escolares (que, segundo este Relatório comprovou, são muitas e muito variadas) a fim de conhecê-las e utilizá-las como insumos (i) para orientar as políticas educativas na matéria naqueles aspectos nos que façam aportes fundamentados, ou (ii) para desenhar ações de sensibilização e esclarecimento nos aspectos nos que resultem incorretas ou preconceituosas.
- Investigar as percepções que têm e a avaliação que fazem os diferentes atores educativos sobre as políticas vigentes na matéria – ou seja, quão adequadas são e como estão funcionando – como um reconhecimento de seu direito à participação e como condição de eficácia da colocação em prática de tais políticas.
- Investigar o papel que jogam os meios massivos na criação das percepções cidadãs sobre segurança e violências escolares e sua incidência na “fixação de agenda” na matéria, a fim de assegurar que essa tarefa não lhe seja arrebatada aos seus protagonistas principais: o ente dirigente da educação nacional e os atores da comunidade educativa. O Ministério da Educação deve mostrar e manter liderança nesta matéria com a mesma vontade e diligência com que o faz em questões curriculares.
- Garantir que os ministérios da educação disponham de informação estatística e bases de dados o mais completas possíveis sobre os incidentes e situações de conflito violento nos centros educativos do país, porque contar com dados empíricos confiáveis e de alcance nacional é chave para abordar com seriedade a problemática sem cair na casuística nem no impressionismo das percepções.

- Se esta informação for coletada por alguma outra instância governamental que não seja o Ministério da Educação, assegurar que o Ministério da Educação (i) tenha voz e voto no desenho de coleta da informação, para incorporar a perspectiva que necessitam as instituições escolares, e (ii) que os dados estejam facilmente disponíveis para esse Ministério, a fim de que possa analisá-los e tomar decisões a partir deles.
- Utilizar critérios classificatórios e de desagregação da informação assim como indicadores específicos baseados em normas internacionalmente acordadas, a fim de avançar para critérios e categorias comuns de sistematização que facilitem comparar distintas realidades ou a mesma em diferentes momentos de tempo.
- Propiciar que se realizem estudos descritivo-explicativos a partir dos dados disponíveis por parte dos ministérios da educação ou outras organizações nacionais ou internacionais que trabalhem de forma colaborativa com os ministérios da educação.
- Promover a elaboração de planos nacionais específicos para atender a problemática de convivência, segurança e prevenção das violências na escola e na sociedade em geral, que tenham caráter compreensivo, integral e integrador, alcancem vasta cobertura territorial, sejam de construção participativa e estejam apoiados em compromissos intersetoriais de trabalho conjunto. Por sua natureza, um plano deve incluir aspectos teóricos, estratégicos e operativos (por exemplo, um enfoque conceitual, uma explicação do âmbito ao qual se aplica um diagnóstico do contexto, uma estratégia, metas quantificáveis, ações concretas por empreender, cronograma de trabalho, responsáveis, recursos e mecanismos de avaliação).
- Adotar um autêntico enfoque de direitos humanos em todas as políticas na matéria, vigentes ou em construção, que não se limitem a fazer referência aos instrumentos internacionais, mas que os incorporem como pautas para organizar o trabalho permanente com a comunidade educativa dentro de programas e projetos de intervenção nos centros escolares.
- Garantir a participação real, ativa e com competências de decisão de cada centro educativo e das e dos diversos atores da comunidade educativa de cada centro (diretores, docentes, pessoal de apoio, estudantes e pais e mães de família) na elaboração, colocação em prática e avaliação das políticas na matéria, como reconhecimento de seu direito à participação e garantia de apropriação e compromisso com as políticas.
- Assegurar que exista pelo menos uma dependência dentro do Ministério da Educação responsável por atender esta problemática e aplicar as políticas vigentes, dotando-a do orçamento oficial necessário para que desenvolva ações regulares com cobertura nacional. Se existe mais de uma dependência com estas funções, há que assegurar que elas trabalhem de forma conjunta e coordenada. Se existem dependências com similares responsabilidades em mais de uma entidade governamental (por exemplo, em diferentes ministérios), há que propiciar a criação de instâncias intergovernamentais de coordenação e cooperação mútua.
- Fortalecer a produção e distribuição por parte do Ministério da Educação e outras entidades comprometidas com a atenção desta problemática, de materiais de difusão e formação a respeito, que incorporem informação veraz e fundamentada sobre os problemas que há que prevenir e atender, e tenham um claro enfoque de direitos humanos.

- Avaliar de maneira sistemática e regular as políticas públicas vigentes na matéria e as ações de intervenção educativa derivadas delas, assegurando-se de que os resultados e conclusões das avaliações oficiais (i) socializem-se e discutam com a comunidade educativa e (ii) ponham-se à disposição dos meios de comunicação e toda a cidadania.
- Identificar e estudar boas práticas que se estejam realizando na matéria em outros países da região e do mundo para aprender delas.

Seção VI - Anexos

1. Matrizes utilizadas no primeiro ciclo de relatórios da EDH

I Relatório (2002): Desenvolvimento da EDH na esfera normativa

Variáveis	Indicadores
Direito à educação	Normas constitucionais sobre o direito à educação.
	Porcentagem constitucional do orçamento nacional para educação.
	Obrigatoriamente da educação.
	Matrícula educativa.
Adoção de normas sobre EDH	Ratificação de instrumentos internacionais.
	Inclusão de EDH nas leis do regime nacional.
Adoção de políticas públicas	Inclusão de EDH em decretos, resoluções e outros instrumentos de administração pública.
	Inclusão de EDH em documentos oficiais e planos nacionais de educação.
Desenvolvimento institucional	Existência de dependências governamentais especializadas em EDH.
	Programas governamentais especializados em EDH.

II Relatório (2003): Desenvolvimento da EDH no currículo e nos livros de texto

Variáveis	Indicadores
Domínio 1: Regime de currículo	
Incorporação de conteúdos de EDH no documento oficial que orienta os objetivos e conteúdos do currículo	Conteúdos de DH e garantias constitucionais.
	Conteúdos de justiça, instituições do Estado e Estado de Direito.
	Conteúdos de democracia, direito ao voto, eleições e pluralismo político e ideológico.
	Conteúdos de educação em valores (solidariedade, dignidade humana, paz, tolerância e compreensão entre as nações).
Incorporação de conteúdos de EDH nos programas de estudos da 5°, 8° e 11° séries	Conteúdos de DH e garantias constitucionais.
	Conteúdos de justiça, instituições do Estado e Estado de Direito.
	Conteúdos de democracia, direito ao voto, eleições e pluralismo político e ideológico.
	Conteúdos de educação em valores (solidariedade, dignidade humana, paz, tolerância e compreensão entre as nações).
Domínio 2: Textos educativos	
Incorporação de conteúdos de EDH nos programas de estudos da 5°, 8° e 11° séries	Conteúdos de DH e garantias constitucionais.
	Conteúdos de justiça, instituições do Estado e Estado de Direito.
	Conteúdos de democracia, direito ao voto, eleições e pluralismo político e ideológico.
	Conteúdos de educação em valores (solidariedade, dignidade humana, paz, tolerância e compreensão entre as nações).
Domínio 3: Perspectivas transversais	
Equidade de gênero	Conteúdos de equidade de gênero em (1) Documento oficial que fixe objetivos e conteúdos do currículo, (2) Programas de estudos e (3) Textos educativos.
	Linguagem utilizada nos textos educativos.
	Papel que ocupa a mulher nas imagens dos textos educativos
	Número de mulheres em relação a homens nas imagens dos textos educativos.
Diversidade étnica	Conteúdos de diversidade étnica em (1) Documento oficial que fixe objetivos e conteúdos do currículo, (2) Programas de estudos e (3) Textos educativos.
	Papel que ocupam indígenas e afrodescendentes nas imagens em textos educativos.
	Número de indígenas e afrodescendentes nas imagens e textos educativos.
	Bibliografia auxiliar ou complementar sobre interculturalização e bilinguismo.
Interação entre sociedade civil e Estado	Papel da sociedade civil no processo de elaboração do currículo.
	Conteúdos dos programas de estudo e textos educativos que promovam o conhecimento e/ou participação da sociedade civil em organizações governamentais e não governamentais.

III Relatório (2004): Desenvolvimento da EDH na formação de educadores

Variáveis	Indicadores
Domínio 1: A formação e capacitação nas normas e nas instituições	
Conteúdos legais em relação à formação e capacitação docente	Capítulo ou seção sobre formação e capacitação docente. Normas que estabeleçam a aprendizagem de destrezas e conhecimentos para o ensino dos DH.
Conteúdos dos planos nacionais e de educação	Capítulo ou seção sobre formação e capacitação docente. Orientações sobre a aprendizagem de destrezas e conhecimentos para o ensino dos DH.
Estrutura do ministério em relação à capacitação no ensino dos DH	Dependência encarregada de capacitação de educadores no ensino dos DH. Dependência que fixe orientações pedagógicas para a formação de educadores em escolas normais e superiores. Orientações pedagógicas para o ensino dos DH nas escolas normais e institutos superiores.
Domínio 2: Formação básica ou inicial	
Conteúdos do plano de estudos nas escolas normais	Disciplina sobre DH. Disciplina didática sobre o ensino dos DH. Trabalhos de pesquisa, tese e ensaios sobre o ensino dos DH.
Conteúdos do plano de estudo em outras instituições de formação de educadores	Disciplina sobre DH. Disciplina didática sobre o ensino dos DH. Trabalhos de pesquisa, tese e ensaios sobre a educação dos DH.
Domínio 3: Capacitação de educadores em serviço	
Cursos, jornadas ou atividades para educadores do ministério de educação	Cursos, <i>workshops</i> ou jornadas sobre DH. Convênios entre ministérios e outras organizações. Materiais sobre o ensino dos DH.
Cursos, jornadas ou atividades para educadores do escritório do defensor público	Cursos, <i>workshops</i> ou jornadas sobre DH. Convênios entre a Defensoria Pública e outras organizações. Materiais sobre o ensino dos DH.

IV Relatório (2005): Desenvolvimento da EDH na planificação educativa nacional

Variáveis	Indicadores
Domínio 1: Elaboração do plano	
Estabelecimento de uma instância para preparar um PNEDH (conselho, Comitê, comissão ou grupo de Trabalho)	Natureza desta instância. Mandado e funções. Integração da instância Atividades que levaram a cabo (reuniões, workshops, etc.).
Diagnóstico da situação da EDH no país	Realização de um ou mais estudos sobre o estado da EDH. Consideração de pesquisas existentes sobre o estado da EDH. Pedido de assessoria técnica para a preparação do plano (consultas, reuniões de expertos, etc.) a organismos internacionais ou organizações nacionais.
Definição de prioridades para a preparação do plano	Designação de prioridades a determinados direitos humanos que integrarão o plano. Designação de prioridades aos direitos de determinados atores ou sujeitos sociais. Disciplina de prioridades a níveis educativos em que se incorporará a EDH.
Procedimentos e atividades desenvolvidas na preparação do plano	Atividades realizadas para a elaboração do plano. Estado atual da preparação do plano. Ações pendentes para concluir a preparação do plano.

Domínio 2: Conteúdos do plano	
Conteúdos formais do PNEDH	Prazo previsto para a execução do plano.
	Designação de responsabilidades para a execução do plano.
	Previsão de revisão e adequação dos seus conteúdos.
	Previsão de designação orçamentária específica para a execução do plano.
Componentes temáticos do PNEDH	Índice do plano.
	Direitos humanos expressamente mencionados no plano.
	Outros conteúdos pedagógicos mencionados no plano (democracia, Estado de Direito, justiça, tolerância, etc.).
Atenção às perspectivas transversais no PNEDH	Atenção a questões relacionadas com equidade de gênero.
	Atenção de questões pertinentes ao reconhecimento da diversidade étnica e cultural.
	Menção sobre a interação entre o Estado e a sociedade no campo da EDH.
Domínio 3: Execução do plano	
Nível de execução do PNEDH	Estado de execução do PNEDH em geral.
	Criação da institucionalização a cargo de implementar o PNEDH
	Execução do orçamento destinado ao PNEDH

V Relatório (2006): Desenvolvimento da EDH em conteúdos e espaços de currículos: 10 a 14 anos

Variáveis	Indicadores
Domínio 1: Processo de desenho de currículo	
Nível de tomada de decisões	No nível nacional.
	No nível estadual e municipal.
	No nível local e da escola.
Institucionalização do processo de desenho do currículo	Nível profissional dos especialistas em preparação de currículos.
	Desenvolvimento e elaboração do currículo.
	Funções do departamento ou divisão de currículo .
Domínio 2: Espaços de currículos para 2000 e 2005	
Disciplinas para cursos de 12 anos letivos	Mapa por séries.
	Formato, desenho do currículo.
Carga horária do mapa	Horas letivas por série.
Conteúdos de DH	Para 10 anos de idade.
	Para 11 anos de idade.
	Para 12 anos de idade.
	Para 13 anos de idade.
	Para 14 anos de idade.
Domínio 3: Meios didáticos para 2000 e 2005	
Existência dos conteúdos de DH em textos escolares	Para 10 anos de idade.
	Para 11 anos de idade.
	Para 12 anos de idade.
	Para 13 anos de idade.
	Para 14 anos de idade.
Presença de conteúdos de DH em exercícios de avaliação	Para 10 anos de idade.
	Para 11 anos de idade.
	Para 12 anos de idade.
	Para 13 anos de idade.
	Para 14 anos de idade.
Atividades extra-aula	Visitas a instituições governamentais.
Comemoração de efeméride	Da diversidade étnica.
	Da equidade de gênero
	Outras vinculadas com direitos humanos.

2. Matrizes utilizadas no segundo ciclo de relatórios da EDH

VI Relatório (2007): Desenvolvimento normativo da EDH e do governo estudantil

Variáveis	Indicadores
Domínio 1: Direito à educação –como contexto–	
Adoção de normas sobre direito à educação	Normas constitucionais.
	Porcentagem constitucional do orçamento nacional para educação.
	Obrigatoriedade da educação.
Adoção de políticas públicas	Existência de normas para favorecer o acesso à educação obrigatória a todos os meninos e meninas no âmbito do Estado, sem discriminações.
	Existência de normas para favorecer adaptação da educação obrigatória a todos os meninos e meninas que não podem ir à escola.
Domínio 2: Direito à educação em direitos humanos (2000-2007)	
Adoção de normas sobre EDH	Ratificação de instrumentos internacionais.
	Incorporação da EDH na Constituição Nacional.
	Incorporação da EDH na Lei General de Educação.
	Incorporação da EDH em outras leis do ordenamento jurídico nacional.
Adoção de políticas públicas	Incorporação da EDH em decretos, resoluções e outros instrumentos de administração pública.
	Incorporação da EDH em planos e documentos de educação.
Desenvolvimento institucional	Existência de dependências governamentais especializadas em EDH ou que incluam a EDH.
	Programas governamentais especializados em EDH.
Domínio 3: Programas de governo estudantil (1990-2000-2007)	
Adoção de normas sobre governo estudantil	Existência de algum programa de governo estudantil – regular ou experimental – nas normas educativas.
	Presença de princípios e conteúdos de EDH na fundamentação do programa de governo estudantil
Desenvolvimento institucional	Existência de dependência no ministério de educação a cargo da implementação do governo estudantil a nível macro (nacional ou estadual)
	Definição de responsáveis de pôr em prática a eleição de governo estudantil nas escolas (nível micro).
	Existência de orçamento para a implementação de governo estudantil nas escolas.

VII Relatório (2008): Desenvolvimento de conhecimentos específicos de direitos humanos nos programas de estudo: 10 a 14 anos

Variáveis	Indicadores
Domínio 1: Programas de estudo para meninos(as) de 10 a 12 anos. Nível primário	
1. Incorporação de conceitos e desenvolvimentos conceituais básicos de DH	1.1 Conceito de “direitos humanos” ou “direitos da pessoa”.
	1.2 Definição dos DH (seu fundamento na dignidade da pessoa e seu caráter tanto de princípios éticos como de normas jurídicas).
	1.3 Características dos DH.
	1.4 Direitos humanos acordados na Declaração Universal.
	1.5 Conceito de direitos da infância.
	1.6 Direitos da infância acordados na Convenção sobre os Direitos da Criança.
	1.7 Igualdade e não discriminação.
	1.8 Igualdade –ou equidade– de gênero.
	1.9 Preconceitos, estereótipos e discriminação.
	1.10 Diferentes tipos de discriminação: por sexo, idade, raça, etnia ou nacionalidade, religião ou ideologia, situação econômica, necessidades especiais e orientação sexual.
	1.11 Pobreza, fome, falta de equidade, exclusão – no mundo, no continente e no país.

2. Incorporação de história dos DH	2.1	Antecedentes históricos dos DH na Antiguidade e na Idade Média.
	2.2	A construção moderna dos DH: Revoluções Americana e Francesa.
	2.3	As Nações Unidas.
	2.4	A Declaração Universal dos DH.
	2.5	A Convenção sobre os Direitos da Criança.
	2.6	Personalidades que se destacam na defesa dos DH no mundo, no continente e no país.
	2.7	História e cultura das populações indígenas e afrodescendentes que habitam o território nacional.
3. Incorporação de normas e instituições básicas de DH	3.1	Democracia.
	3.2	Estado ou Estado de Direito.
	3.3	A Lei. Igualdade perante a lei.
	3.4	Devido processo.
	3.5	Os DH na Constituição Política do país.
	3.6	Instituições que protegem os DH no âmbito nacional.
	3.7	Organizações internacionais de cooperação e promoção de DH (ONU, UNESCO e UNICEF).
	3.8	Organizações de participação estudantil na escola (governo estudantil ou similar).

Variáveis	Indicadores
Domínio 2: Programas de estudo para meninos(as) de 13 a 14 anos. Nível secundário ¹	
1. Incorporação de conceitos e desenvolvimentos conceituais básicos de DH	1.1 Conceito de “direitos humanos” ou “direitos da pessoa”.
	1.2 Definição dos DH (seu fundamento na dignidade da pessoa e seu caráter tanto de princípios éticos como de normas jurídicas).
	1.3 Características dos DH.
	1.4.1 Classificação dos DH em direitos civis e políticos; direitos econômicos, sociais e culturais e direitos coletivos.
	1.4.2 Direitos civis e políticos.
	1.4.3 Direitos econômicos, sociais e culturais.
	1.4.4 Direitos coletivos.
	1.5 Conceito de direitos da infância.
	1.6 Direitos da infância acordados na Convenção sobre os Direitos da Criança.
	1.7 Igualdade e não discriminação.
	1.8 Igualdade –ou equidade– de gênero.
	1.9 Preconceitos, estereótipos e discriminação.
	1.10 Diferentes tipos de discriminação: por sexo, idade, raça, etnia ou nacionalidade, religião ou ideologia, situação econômica, necessidades especiais e orientação sexual.
	1.11 Pobreza, fome, falta de equidade, exclusão – no mundo, no continente e no país.
1.12 Cidadania.	
1.13 Cidadania global.	
1.14 Desenvolvimento econômico e social. Desenvolvimento sustentável.	
2. Incorporação de história dos DH	2.1 Antecedentes históricos dos DH na Antiguidade e na Idade Média.
	2.2 A construção moderna dos DH: Revoluções Americana e Francesa.
	2.2.1 Desenvolvimento dos DH nos séculos XX e XXI.
	2.3 As Nações Unidas.
	2.4 A Declaração Universal dos DH.
	2.4.1 Os dois Pactos Internacionais: de Direitos Civis e Políticos e de Direitos E Econômicos, Sociais e Culturais.
	2.5 A Convenção sobre os Direitos da Criança.
	2.5.1 Convenção CEDAW.
	2.5.2 Outros instrumentos de DH de populações específicas (indígenas, refugiados, pessoas com deficiência).
	2.6 Personalidades que se destacam na defesa dos DH no mundo, no continente e no país.
	2.7 História e cultura das populações indígenas e afrodescendentes que habitam o território nacional.
	2.8 Casos de violações em massa de DH na história recente do mundo, América Latina e no país, se aplica.

(*) O sombreado mostra os indicadores que foram aplicados exclusivamente para a faixa etária de 13 e 14 anos.

3. Incorporação de normas e instituições básicas de DH	3.1	Democracia.
	3.1.1	Evolução histórica do conceito de democracia.
	3.2	Estado ou Estado de Direito.
	3.2.1	Eleições e sufrágio.
	3.3	A Lei. Igualdade perante a lei.
	3.4	Devido processo.
	3.4.1	Transparência e prestação de contas. (Ou, em termos negativos, luta contra a corrupção e a impunidade).
	3.5	Os DH na Constituição Política do país.
	3.6	Instituições que protegem os DH no âmbito nacional.
	3.7	Organizações internacionais de cooperação e promoção de DH (ONU, UNESCO e UNICEF).
	3.7.1	Sistema regional de proteção de DH, OEA, Comissão Interamericana e Corte Interamericana de DH.
	3.7.2	Sistema internacional de proteção de DH.
	3.8	Organizações de participação estudantil na escola (governo estudantil ou similar).

VIII Relatório (2009): Desenvolvimento de conhecimentos específicos de direitos humanos nos livros de texto: 10 a 14 anos

Domínio 1: Livros de texto para crianças de 10 a 12 anos. Nível primário		
Variáveis	Indicadores	
1. Inclusão de conceitos e desenvolvimentos conceituais básicos de direitos humanos	1.1	Conceito de “direitos humanos” ou “direito da pessoa” .
	1.2	Definição de Direitos Humanos (seu fundamento na dignidade da pessoa e seu caráter tanto de princípios éticos como de normas jurídicas).
	1.3	Características dos direitos humanos.
	1.4	Direitos humanos consagrados na Declaração Universal.
	1.5	Conceito de direitos da infância.
	1.6	Direitos da infância consagrados na Convenção sobre os Direitos da Criança.
	1.7	Igualdade e não discriminação.
	1.8	Igualdade –ou equidade– de gênero.
	1.9	Preconceitos, estereótipos e discriminação.
	1.10	Diferentes tipos de discriminação: por sexo, idade, raça, etnia ou nacionalidade, religião ou ideologia, situação econômica, deficiência e orientação sexual.
	1.11	Pobreza, fome, iniquidade, exclusão – no mundo, no continente, no país.
2. Inclusão da história dos direitos humanos	2.1	Antecedentes históricos dos direitos humanos na antiguidade e na Idade Média.
	2.2	A construção moderna dos Direitos Humanos: Revoluções Americana e Francesa.
	2.3	A Organização das Nações Unidas.
	2.4	A Declaração Universal dos Direitos Humanos.
	2.5	A Convenção sobre os Direitos da Criança.
	2.6	Personalidades que se destacam pela defesa dos direitos humanos no mundo, no continente, no país.
	2.7	História e cultura dos povos indígenas e afrodescendentes que habitam o território nacional.
3. Inclusão de normas e instituições básicas de Direitos Humanos	3.1	Democracia.
	3.2	Estado ou Estado de Direito.
	3.3	A Lei. Igualdade perante a lei.
	3.4	Devido processo.
	3.5	Os direitos humanos na Constituição Política do país.
	3.6	Instituições que protegem os direitos humanos no âmbito nacional.
	3.7	Organizações de cooperação e promoção internacionais de direitos humanos (ONU, UNESCO, UNICEF).
	3.8	Organizações de participação estudantil na escola (governo estudantil ou similar).

Domínio 2: Livros de texto para crianças de 13 e 14 anos. Nível secundário	
Variáveis	Indicadores ^(*)
1. Inclusão de conceitos e desenvolvimentos conceituais básicos de direitos humanos	1.4.1 Classificação dos direitos humanos em direitos civis e políticos; direitos econômicos, sociais e culturais; e direitos coletivos.
	1.4.2 Direitos civis e políticos.
	1.4.3 Direitos econômicos, sociais e culturais.
	1.4.4 Direitos coletivos.
	1.12 Cidadania.
	1.13 Cidadania global.
	1.14 Desenvolvimento econômico e social. Desenvolvimento sustentável.
2. Inclusão da história dos direitos humanos	2.2.1 Desenvolvimento dos direitos humanos nos séculos XX e XXI.
	2.4.1 Os dois Pactos Internacionais: Direitos Civis e Políticos; Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
	2.5.1 Convenção CEDAW .
	2.5.2 Outros instrumentos de direitos humanos de populações específicas (indígenas, refugiados, pessoas portadoras de deficiências).
	2.8 Casos de violações massivas de direitos humanos na história recente do mundo, da América Latina e do país, quando aplicável.
3. Inclusão de normas e instituições básicas de Direitos Humanos	3.1.1 Evolução histórica do conceito de democracia.
	3.2.1 Eleições e sufrágio.
	3.4.1 Transparência e prestação de contas (Ou, em termos negativos, luta contra a corrupção e a impunidade).
	3.7.1 Sistema regional de proteção de direitos humanos. OEA, Comissão Interamericana e Corte Interamericana de Direitos Humanos.
	3.7.2 Sistema Universal de proteção de direitos humanos.

IX Relatório (2010): Desenvolvimento da metodologia da educação em direitos humanos nos livros de texto: 10 a 14 anos

Domínio: Exercícios para os Estudantes	
Variáveis	Indicadores
1. Incorporação de valores e atitudes de DDHH	1.1 Dignidade humana
	1.2 Vida e integridade pessoal
	1.3 Identidade e autoestima
	1.4. Liberdade
	1.5 Responsabilidade
	1.6 Igualdade / Não discriminação
	1.7 Valorização da diversidade (em diferentes sentidos)
	1.8 Convivência e cooperação
	1.9 Justiça
	1.10 Solidariedade
	1.11 Pluralismo
	1.12 Paz
2. Incorporação de destrezas ou capacidades para atuar em favor dos DDHH	2.1 De pensamento crítico
	2.2 De comunicação e argumentação
	2.3 De trabalho cooperativo
3. Utilização de estratégias e recursos pedagógicos mobilizadores da participação	3.1 Investigação direta da realidade extraescolar (comunidade local e seus atores)
	3.2 Problemática de ideias e situações (expõem perguntas, dilemas, conflitos de direitos, debates de posições e interesses em relação aos DDHH, etc.)
	3.3 Simulação/dramatização de situações verossímeis (recriação de situações relacionadas com DDHH, reais ou hipotéticas, mas verossímeis)
	3.4 Materiais de apoio novos, não tradicionais
	3.5 Aprofundamento progressivo de temas ou estratégias de investigação

(*) Os indicadores enumerados são aqueles específicos do Domínio 2-Nível Secundário, que se somam aos utilizados para o Domínio 1-Nível Primário (os quais não repetimos, beneficiando a brevidade).

Instituto Interamericano de Direitos Humanos

Assembleia Geral
(2010-2014)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorário

Sonia Picado S.
Presidente

Rodolfo Stavenhagen
Vice-Presidente

Margaret E. Crahan
Vice-Presidente

Pedro Nikken
Diretor Permanente

Mayra Alarcón Alba
José Antonio Aylwin Oyarzún
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Antônio A. Cançado Trindade
Douglass Cassel
Gisèle Côté-Harper
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
María Elena Martínez
Juan E. Méndez
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco
Mónica Pinto
Hernán Salgado Pesantes
Mitchell A. Seligson
Wendy Singh
Mark Ungar

Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Dinah Shelton
José de Jesús Orozco Henríquez
Rodrigo Escobar Gil
Felipe González
Paulo Sérgio Pinheiro
Luz Patricia Mejía
María Silvia Guillén

Corte Interamericana de Direitos Humanos

Diego García Sayán
Leonardo A. Franco
Manuel E. Ventura Robles
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet
Alberto Pérez Pérez
Eduardo Vio Grossi

Roberto Cuéllar M.
Diretor Executivo

Os programas acadêmicos e atividades do Instituto Interamericano de Direitos Humanos são possíveis pela contribuição de agências internacionais de cooperação, fundações, organizações não governamentais, agências do sistema das Nações Unidas, agências e organismos da Organização dos Estados Americanos, universidades e centros acadêmicos. As diferentes contribuições fortalecem a missão do IIDH, reforçando o pluralismo de sua ação educativa em valores democráticos e o respeito dos direitos humanos nas Américas.