

# ESCOLA DE FORMAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS (EFDH): DESAFIOS NA FORMULAÇÃO E NA IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES DE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS EM MINAS GERAIS

Camila Felix Araujo<sup>1</sup>

Fernanda Márcia de Lima Jales<sup>2</sup>

Luísa De-Lazzari Bicalho Peixoto Resende<sup>3</sup>

## *Resumo*

Esta pesquisa tem como objetivo analisar como as complexidades presentes na formulação e na implementação da Escola de Formação em Direitos Humanos (EFDH) vem afetando o seu desenho inicial e o alcance de seus objetivos entre os anos de 2014 a 2018. Mediante pesquisa qualitativa, estudo de documentos e realização de entrevistas semiestruturadas, analisou-se o desenho da EFDH e o processo de formulação do mesmo, as ações de formação implementadas nesse período, os resultados alcançados e os desafios e obstáculos enfrentados. Observou-se que a formulação da EFDH foi uma etapa complexa permeada por diversas incertezas quanto ao ambiente de intervenção devido ao grande desafio da Escola de efetivar um projeto sistêmico de educação em direitos humanos no estado de Minas Gerais. Sua implementação também foi um processo complexo

---

<sup>1</sup>Pós-graduada em Gestão Pública Municipal; Servidora Pública na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE – MG; camila-felix-araujo@hotmail.com.

<sup>2</sup>Pós-graduada em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça; Servidora Pública na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE – MG; felibras@yahoo.com.br.

<sup>3</sup>Pós-graduada em Gestão Pública Municipal; Servidora Pública na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDESE – MG; luisadelazzari@gmail.com.

em que surgiram desafios e obstáculos. Diante dessas complexidades, a EFDH teve que adequar seu desenho às necessidades do contexto. Contudo, apesar desses problemas, a EFDH está em pleno funcionamento, conseguiu implementar várias das ações de formação propostas em seu desenho e a Escola se constitui como uma proposta permanente no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE).

### *Palavras-chave*

Direitos humanos. Educação em direitos humanos. Ciclo de políticas públicas.

Recebido em: 13/10/2019  
Aprovado em: 28/11/2019

## THE SCHOOL OF HUMAN RIGHTS (EFDH): CHALLENGES FOR THE EDUCATION AND IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL ACTION IN HUMAN RIGHTS

### *Abstract*

This study aims to analyze how the complexities presented in the design and implementation of the Human Rights Education and Training School of Minas Gerais has been affecting its initial design and the achievement of its objectives from the years of 2014 to 2018. Throughout qualitative research, study of documents and semi-structured interviews, the analysis of the School's design and its development were made. The study also took into consideration the training and education activities developed, their results and the challenges faced. It was observed that the School's design was a complex stage held in a context of several uncertainties due to the great challenge of the School to implement a systemic education project in human rights in the State of Minas Gerais. Its development was also a complex process in which challenges and obstacles arose. Since there were a great number of complexities, the School had to adapt its design to the needs of the context. However, despite this scenario, the School is in full operation, has managed to develop a great range of courses and also became a permanent proposal within the Secretary of State for Social Development of Minas Gerais.

### *Keywords*

Human rights. Human rights education. Public policy development cycle.

## *Introdução*

Apesar dos avanços obtidos nos últimos anos no que tange a proteção, promoção e reparação dos direitos humanos, ainda se encontram presentes em nossa sociedade discursos intolerantes, de posturas discriminatórias, racistas, machistas, homofóbicas e xenófobas, que podem ser comprovados pelos alarmantes casos de violência evidenciados na atualidade. (NOGUEIRA, 2015).

Nesse contexto, enfatiza-se a necessidade de fortalecer a pauta da Educação em Direitos Humanos (EDH) como uma estratégia eficaz para a promoção de uma cultura de direitos humanos. A EDH refere-se à construção de uma cultura de paz, de justiça e igualdade social que sobrevenha por meio da compreensão e do compartilhamento de conceitos e atitudes, que permitam aos cidadãos por meio do empoderamento e da emancipação, perpetuar valores como a alteridade, a tolerância e o respeito às diferenças.

Diante da necessidade de fortalecimento da EDH foram elaboradas diversas normativas internacionais e nacionais que transferem ao Estado brasileiro e às suas unidades federativas a obrigação de criar políticas públicas de educação em direitos humanos. Em resumo, citamos o Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos, de 2005, elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Organização das Nações Unidas (ONU); o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) de 2006; o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 (com destaque para seu Eixo Orientador V: Educação e Cultura em Direitos Humanos).

Tais documentos têm orientado as ações do governo federal e dos gestores públicos estaduais em prol da promoção de políticas de educação em direitos humanos. No âmbito do estado de Minas Gerais, tal ação se materializou com a concepção da Escola de Formação em Direitos Humanos (EFDH) que será objeto do presente estudo.

A EFDH, alinhada ao PNEDH, objetiva promover e consolidar a política de Educação em Direitos Humanos em Minas Gerais por meio da formação de agentes públicos, profissionais de diversas áreas que atuam transversalmente na

promoção, proteção e reparação dos direitos humanos, e a sociedade em geral. A Escola oferta ações de formação nas modalidades presencial, semipresencial e à distância (via Plataforma *Moodle*), em diversas temáticas dos Direitos Humanos, tais como: população em situação de rua, crianças e adolescentes, idosos, população LGBT, mulheres, igualdade racial, comunidades tradicionais, direito à memória e verdade, dentre outras temáticas.

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar como as complexidades presentes na formulação e na implementação da EFDH vem afetando o seu desenho inicial e o alcance de seus objetivos entre os anos de 2014 a 2018. Como objetivos específicos da pesquisa, pretende-se: analisar o Projeto (desenho) da EFDH e seu processo de formulação; analisar as ações de formação implementadas pela EFDH no ano de 2014 a 2018; e compreender como as complexidades, os riscos e os constrangimentos presentes na formulação e na implementação da EFDH vem afetando o seu desenho inicial e o alcance de seus objetivos, identificando problemas, desafios e possibilidades para o êxito de suas ações de formação.

Como estratégia metodológica da pesquisa, realizou-se o estudo de caso da EFDH por meio da análise de documentos e aplicação de entrevistas semiestruturadas.

Esta pesquisa está dividida em cinco capítulos, incluindo esta introdução. O capítulo 2 descreve a Escola de Formação em Direitos Humanos (EFDH) e apresenta o arcabouço teórico utilizado neste estudo. O capítulo 3 descreve a metodologia que orientou a presente pesquisa. No capítulo 4 faz-se uma análise dos processos de formulação e implementação da Escola. Por fim, no capítulo 5 apresentam-se as considerações finais desta pesquisa.

### **Fundamentos teóricos da EFDH-MG**

Esta seção busca descrever a Escola de Formação em Direitos Humanos (EFDH), suas finalidades e as ações desenvolvidas e, em seguida, delinea os fundamentos teóricos que embasarão a análise da Escola.

## Escola de Formação em Direitos Humanos (EFDH)

A Escola de Formação em Direitos Humanos, alinhada ao Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), a EFDH visa promover e consolidar a política de educação em Direitos Humanos em Minas Gerais, contribuindo para o aprimoramento das Políticas Públicas da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) e do Governo de Minas. Dentre os objetivos específicos da EFDH, estão: fortalecer a rede e a política de Educação em Direitos Humanos; oferecer cursos de formação inicial e cursos de formação continuada em Direitos Humanos para servidores públicos e sociedade civil de maneira geral; oferecer cursos de formação de multiplicadores e agentes facilitadores em direitos humanos; realizar pesquisas na área de Direitos Humanos para subsidiar as ações da SEDPAC e do Governo de Minas, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas setoriais; desenvolver materiais didáticos envolvendo a temática dos direitos humanos e seus diversos segmentos; contribuir para a inclusão da temática de direitos humanos no sistema regular de ensino e nas escolas de formação/capacitação estaduais em áreas como saúde, segurança, assistência social, entre outros; e realizar ações promocionais como eventos e palestras. (MINAS GERAIS, 2016).

A Escola está voltada para a formação de agentes públicos estaduais e municipais, profissionais de diversas áreas que atuam transversalmente na promoção, proteção e reparação dos direitos humanos, e à sociedade em geral.

A Escola promove ações de formação nas modalidades presencial, semipresencial e à distância (via Plataforma *Moodle*), em diversas temáticas dos Direitos Humanos, tais como população em situação de rua, crianças e adolescentes, idosos, população LGBT, mulheres, igualdade racial, comunidades tradicionais, direito à memória e verdade, dentre outras temáticas.

Cada uma das modalidades de ações de formação da EFDH é descrita com mais detalhes a seguir:

- **Ações de formação ofertados à distância via Plataforma Moodle**

Todas as ações de ensino à distância são realizadas pela Internet (modalidade EaD), usando a plataforma *Moodle*, um sistema de gerência de cursos livres que permite a produção de aulas virtuais, material didático em meio digital, reprodução de vídeo aulas, postagem de atividades avaliativas ou resposta à questionários fechados, e a interação com os alunos por meio de fóruns e correios acadêmicos.

Os Cursos EaD compreendem quatro módulos e apresentam uma carga horária de 60 horas/aula, distribuídas em um prazo de 3 meses para sua execução. Os três primeiros módulos tratam da Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania com a abordagem dos conceitos e estudos básicos sobre o tema; já o módulo quatro fornece o estudo de alguma pauta específica dos direitos humanos.

- **Módulo 01 - Introdução aos Direitos Humanos e Cidadania.**
- **Módulo 02 - Legislação e Redes de Atendimento e Proteção.**
- **Módulo 03 - Planejamento, monitoramento e avaliação das ações em Direitos Humanos.**
- **Módulo 04 - Disciplina Temática:**
  - a. Direito das mulheres,
  - b. Direitos da população LGBT,
  - c. Direitos à memória e a verdade,
  - d. Direitos da população em situação de rua,
  - e. Direitos das crianças e dos adolescentes,
  - f. Direitos das pessoas com deficiência,
  - g. Direitos dos idosos,
  - h. Direitos Étnicos Raciais,
  - i. Direitos dos Povos e comunidades tradicionais,
  - j. Igualdade de Gênero e Educação não sexista.

- **Ações de formações semipresenciais**

No que tange às formações na modalidade semipresencial, estas são executadas via Universidade Aberta Integrada de Minas Gerais - UAITEC. As UAITECs são estruturas vinculadas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDCTES) de Minas Gerais que conta com aproximadamente 92 unidades distribuídas no território mineiro. Em cada unidade são referenciados os 853 municípios mineiros de modo a interiorizar a política de educação em direitos humanos.

- **Formações presenciais**

Nas formações presenciais são promovidos cursos, oficinas, seminários, palestras, cinema comentado, rodas de conversa, entre outras atividades.

Dentre as formações presenciais, merece destaque o Grupo de Formação em Direitos Humanos, realizado pela EFDH em parceria com a Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG, que oferta o espaço físico para o curso. Trata-se de uma ampla formação no qual são abordados temas gerais e tutelas específicas de direitos humanos em aulas ministradas por professores referência nos temas.

- **Especialização *lato sensu* em Direitos Humanos e Cidadania**

O material didático da EFDH constitui conteúdo e estrutura suficiente para a realização de uma pós-graduação em direitos humanos. A proposta de “Especialização *lato sensu* em Direitos Humanos e Cidadania” compreende os módulos 01, 02 e 03, todas as disciplinas temáticas (módulo 4) e uma disciplina final com a entrega de uma atividade avaliativa final, similar a atividade específica dos cursos com tutoria ou no formato de produção de artigo científico. A execução dessa Especialização necessita de uma estrutura com tutoria e depende de parceria junto a alguma instituição de ensino superior.

## As complexidades presentes na formulação e na implementação de políticas públicas

Após essa descrição da EFDH, é possível estabelecer a base teórica que auxiliará na identificação e análise das variáveis que podem estar criando obstáculos ao desenho da Escola e influenciando a implementação de suas ações de formação.

Na visão clássica do ciclo de política<sup>4</sup>, a implementação corresponde à execução das ações planejadas e consecução dos objetivos definidos na fase de formulação da política. Nessa perspectiva, a produção de políticas é vista como uma linha reta. A implementação é apenas um prolongamento da formulação. As vicissitudes que ocorrem durante a implementação e os seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação não são considerados (SILVA; MELO, 2000). Caso ocorram problemas ou obstáculos, estes acontecem apenas na etapa de formulação, ou seja, no desenho. Em outras palavras, a implementação é entendida como uma etapa não problemática, sem conflitos de interesses entre os atores envolvidos, vetos e barganhas, em que a política é simplesmente executada da forma exata como foi desenhada.

Outra perspectiva, menos simplista, percebe a produção de políticas públicas como um processo, embora seja simples e linear (SILVA; MELO, 2000). Essa visão considera que a implementação também é uma dimensão importante em que ocorrem vários problemas e obstáculos. É nesse momento que se percebe a estreiteza do diagnóstico e do desenho da política, sendo necessário realimentar os centros formuladores com informações obtidas

---

<sup>4</sup> Segundo Rua (2014, p.34) “Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas. O ciclo de políticas é uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política.”. Essas fases são: formação da agenda, formação das alternativas e tomada de decisão, implementação, e monitoramento e avaliação (RUA, 2014).

durante a implementação. Essas informações de feedback são utilizadas pelos formuladores para corrigir a rota traçada pela política de forma que esta possa atingir seus objetivos.

No entanto, essa forma de ver o ciclo de políticas confere “um primado excessivo à atividade de formulação, em detrimento de outras dimensões” (SILVA; MELO, 2000, p. 6). Essa visão entende a formulação como uma atividade não problemática, em que o diagnóstico que embasa o desenho é perfeito e os formuladores possuem todas as informações necessárias para elaborar a proposta. Embora essa perspectiva leve em consideração os problemas presentes durante a implementação, estes são entendidos como “desvios de rota” que podem ser facilmente corrigidos por meio de simples intervenções e redesenho da política (SILVA; MELO, 2000). Faz-se necessário, então, buscar uma forma mais realista de olhar o ciclo de política.

O ciclo de produção de políticas públicas deve ser interpretado como um processo complexo em que ocorrem dificuldades e problemas tanto na fase de formulação quanto na fase de implementação. Nessa perspectiva o ciclo de políticas é entendido como um momento de conflito, disputa e aprendizado. A implementação deve ser interpretada como um “processo autônomo onde as decisões cruciais são tomadas e não só ‘implementadas’.” (SILVA; MELO, 2000, p. 10). Isto significa que a implementação não é simplesmente a execução perfeita do desenho elaborado durante a formulação. Ela é melhor compreendida “como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre os atores são objeto de barganha.” (SILVA; MELO, 2000, p. 9).

O ciclo de política é complexo na medida em que os formuladores atuam em ambientes repletos de incertezas. Em primeiro lugar, os formuladores sofrem limitações cognitivas em virtude da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam. Além disso, não é possível prever, no momento do desenho, todas as contingências futuras que afetarão a política. Nesse sentido, durante a formulação da política é definido um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir, o que abre espaço à ação discricionária

por parte dos implementadores. Por fim, é importante destacar que os planos formulados não são puramente técnicos, mas sofrem influências políticas. Os formuladores muitas vezes expressam suas preferências na elaboração do desenho, as quais nem sempre convergem com o interesse substantivo da coletividade. (SILVA; MELO, 2000).

Essas incertezas dos formuladores são complementadas pelo reconhecimento da importância dos implementadores enquanto agentes que atuam na ponta da política e dispõem de grande autonomia. Segundo Silva e Melo (2000, p.11) as “[...] brechas e ambiguidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de política tomem decisões relevantes para o sucesso da política.”

É o caso dos agentes denominados “*street level bureaucrats*” (LIPSKY, 1980 apud SILVA; MELO, 2000, p. 11), tais como “fiscais, agentes de trânsito, médicos e enfermeiros nas unidades básicas de saúde, funcionários administrativos nos balcões de atendimento da previdência social” (SILVA; MELO, 2000, p. 11). Estes atores atuam no nível local das políticas e ocupam posições estratégicas com elevado grau de discricção, o que torna suas decisões cruciais para o sucesso da política (SARAIVA, 2007; MAINARDES, 2006; SILVA; MELO, 2000).

Diante do exposto, percebe-se que o sucesso de uma política não depende exclusivamente de um bom desenho. O ciclo de política deve ser entendido como um sistema complexo, onde ocorrem conflitos, negociações, barganhas, vetos e acordos. É preciso voltar o olhar também para processo de implementação considerado como um momento crucial onde a política ganha vida.

É desta forma que serão analisados o desenho e a implementação da EFDH, na perspectiva do ciclo de produção de políticas públicas como um sistema complexo que envolve diversos atores, conflitos de interesses, mobilização de recursos, ambiguidades de objetivos entre os formuladores e os implementadores, incertezas quanto ao ambiente de intervenção, dificuldades de execução e redesenho do trajeto inicialmente proposto. Conforme afirma

Mainardes (2006, p.51) “o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente ‘implementadas’ [...], mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem ‘recriadas’”.

## Metodologia

28

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa e descritiva na medida em que busca descrever as características do fenômeno estudado e não suas causas (GIL, 2008). Por fim, este estudo utilizou como procedimentos técnicos a pesquisa documental e observação participante, considerando que as autoras do presente artigo compõem a equipe técnica que executa o Programa da EFDH. Na pesquisa documental, as autoras analisaram vários documentos referentes ao processo de formulação e implementação da EFDH, listados abaixo. No que tange à observação participante, este artigo apresenta as percepções e experiências das autoras na construção e execução das ações de formação da Escola.

Primeiramente analisou-se o processo de formulação da EFDH. Visou-se compreender como foi a elaboração do seu Projeto (desenho) e a definição de suas ações de formação, quais os resultados pretendidos e quais desafios, obstáculos e conflitos ocorreram durante essa etapa. Para isso, analisou-se os documentos oficiais da EFDH, tais como Convênio de criação e Projeto.

Em seguida, estudou-se como foi o processo de implementação do Projeto da EFDH. Buscou-se analisar as ações de formação implementadas pela EFDH nos anos 2014 a 2018. Para isso, analisaram-se documentos, relatórios e informações do site da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) e de documentos sobre as diversas capacitações ofertadas pela Escola.

## **Análise dos resultados**

Neste capítulo pretende-se analisar o processo de formulação e de implementação da Escola de Formação em Direitos Humanos (EFDH).

### **Processo de formulação do desenho da EFDH**

29

Segundo Silva e Melo (2000) os formuladores de uma política atuam em um ambiente de incertezas e não é possível prever no desenho todas as contingências futuras que poderão afetar a implementação da política. Nessa perspectiva, buscar-se-á descrever nesta seção o processo de construção do desenho da EFDH, evidenciando os atores envolvidos, como foi a sua formulação e as incertezas e desafios que permearam esse processo.

No cenário anterior à criação do projeto Escola de Formação em Direitos Humanos (EFDH), a extinta Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH) da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), setor responsável à época pela pauta dos direitos humanos no Estado de Minas Gerais, desenvolvia ações fragmentadas de educação em direitos humanos.

Anteriormente, as formações em direitos humanos eram feitas somente de forma presencial e, portanto, com alto custo; sem conteúdo e metodologia padronizada na Secretaria; atingia basicamente os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e um quantitativo pequeno de servidores e membros da sociedade civil (ou seja, considerando a dimensão do Estado de Minas Gerais com seus 853 municípios, apresentava um baixo alcance nas formações ofertadas).

A proposta da EFDH veio justamente para criar um projeto sistêmico de educação em direitos humanos que permita ao Estado cumprir seu papel de promover o conceito de direitos humanos, fortalecer a rede de proteção e formar os profissionais de diversas áreas e sociedade civil que atuam transversalmente na promoção, proteção e reparação dos direitos humanos.

A Escola de Formação em Direitos Humanos (EFDH) foi elaborada em

2014 pela Subsecretaria de Direitos Humanos (SUBDH) da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) em parceria com o Programa Polos de Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Em março de 2015, com a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), a EFDH foi transferida da SEDESE para a SEDPAC.

A parceria SEDPAC com o programa Polos de Cidadania para criação da EFDH se deu por meio da celebração do Convênio 1481000022/2014, com vigência de 01/10/2014 a 30/11/2016.

Com relação aos obstáculos e complexidades que ocorreram durante a formulação da EFDH, citam-se como principais desafios não previstos os processos de produção dos materiais didáticos e de construção da Plataforma *Moodle*.

No que tange à produção de materiais didáticos, uma dificuldade não prevista foram os atrasos no cronograma planejado para elaboração dos cadernos pedagógicos. Um primeiro motivo de atraso refere-se ao grande número de diferentes atores envolvidos no processo de elaboração dos cadernos. Assim, devido às várias pessoas envolvidas, o cronograma ficava mais suscetível a atrasos. Outro fator que contribuiu para o atraso no cronograma foi que alguns cadernos elaborados pelos professores conteudistas ficaram com uma qualidade aquém do esperado pela SEDPAC e Programa Polos. Nesses casos, então, foi necessário que os revisores da SEDPAC e do Programa Polos de Cidadania também trabalhassem no processo de escrita de conteúdo dos referidos cadernos, o que demandou maior tempo na elaboração dos mesmos. Por fim, outro fator de atraso no cronograma a desistência de dois professores conteudistas selecionados em edital para elaboração dos cadernos. Assim, foi necessário abrir novo edital e selecionar novos professores para os referidos cadernos.

Ainda em relação ao processo de elaboração dos materiais didáticos cabe citar também a ocorrência de problemas com o serviço de diagramação. Embora todos os materiais didáticos pactuados no convênio tenham sido entregues,

todos os cadernos pedagógicos apresentam problemas de diagramação, os quais não foram corrigidos antes do fim da vigência do convênio. Trata-se de problemas na qualidade de algumas imagens ou disposição do texto, entre outros aspectos estéticos. Destaca-se que em termos de conteúdos, os cadernos foram concluídos com êxito.

No que tange às dificuldades encontradas no processo de construção da Plataforma *Moodle*, cita-se: a ausência na SEDPAC e no Programa Polos de Cidadania de um profissional de Tecnologia da Informação (T.I.) com conhecimento e experiência em elaboração de cursos na Plataforma. No escopo do Convênio havia apenas a previsão de um estagiário de T.I. para acompanhamento dos cursos. Outro problema enfrentado foi a ausência na SEDPAC de um servidor para hospedar a plataforma da EFDH.

Em relação aos conhecimentos de plataforma *moodle* para configuração e elaboração dos cursos da EFDH, técnicos da SEDPAC procuraram auxílio na Secretaria de Educação para tirar dúvidas em relação a plataforma e também realizaram estudos externos sobre o tema. Assim, técnicos da SEDPAC com auxílio do estagiário contratado no convênio com o Polos construíram a Plataforma Moodle da EFDH.

Para solução da necessidade de servidor para hospedar a plataforma, firmou-se parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais (SEDECTES), a qual forneceu a hospedagem da Plataforma *Moodle* em seu servidor e também prestou auxílio em dúvidas sobre a configuração da Plataforma.

Conforme exposto acima, pode-se perceber que ocorreram alguns problemas e desafios durante a formulação da EFDH. Isto demonstra, conforme afirmam Silva e Melo (2000), que a formulação da EFDH foi um processo complexo permeado por algumas incertezas quanto ao ambiente de intervenção. Nesse sentido, apesar de todo planejamento envolvido na elaboração do Projeto Pedagógico da EFDH, na elaboração dos materiais didáticos e na construção da Plataforma *Moodle* de cursos, o desenho formulado para a escola não pode ser

considerado um plano perfeito, imune às contingências que poderão ocorrer durante a sua implementação.

## **Ações de formação implementadas pela EFDH, obstáculos enfrentados e resultados obtidos**

Segundo Silva e Melo (2000), a implementação de uma política é um processo complexo permeado por vetos, barganhas e disputas de interesses. Nessa perspectiva, a implementação é um momento importante em que a política ganha vida e o desenho formulado é testado na prática. Dessa forma, neste capítulo analisaremos o processo de implementação da EFDH, buscando evidenciar como foi a implementação do desenho formulado, até que ponto os resultados pretendido foram alcançados, quais os obstáculos e desafios enfrentados, e se foi necessário alterar o desenho formulado.

Com relação as **ações de formação ofertadas na metodologia de educação à distância (EaD)**, conforme abordado no tópico anterior, a Plataforma *Moodle* da EFDH foi devidamente construída. No escopo do convênio 22/2014 estava previsto a execução de 11 cursos com tutoria abrangendo todas as temáticas dos cadernos pedagógicos elaborados. Contudo, em outubro de 2015, algumas metas do convênio foram reduzidas e repactuadas no intuito de readequar o convênio à realidade orçamentária da época, uma vez que, parte dos recursos do instrumento eram derivados de emendas parlamentares não executadas no ano de 2014.

Assim, devido à necessidade de readequação do Convênio 22/2014 a realidade orçamentária de 2015, optou-se por realizar 1 (um) curso apenas em detrimento dos 11 (onze) cursos inicialmente planejados. Realizou-se, então, o curso piloto “*Curso de Atualização em Direitos Humanos e Cidadania: Proteção, Promoção e Reparação dos Direitos dos Cidadãos em Situação de Rua*” com a carga horária de 75 horas, na estrutura com tutoria, distribuídas ao longo de três disciplinas, com duração de 22/02/2016 à 29/05/2016.

Cabe ressaltar que o Projeto formulado para EFDH propunha como estrutura para cada curso um conjunto de questões abertas a serem trabalhadas

em cursos com o acompanhamento de tutores. Diante desse corte de recursos para execução dos 11 cursos, foi necessário replanejar a estrutura das questões de forma a criar questões fechadas para a execução de cursos autoinstrucionais (sem tutoria) uma vez que não havia recursos financeiros para contratação de tutores. Assim, a SEDPAC se articulou internamente e elaborou para cada caderno pedagógico um banco de questões para execução de cursos autoinstrucionais. No que tange ao caderno de fundamentos de direitos humanos, a SEDPAC contou com parceria da UEMG na elaboração das questões. Destaca-se inclusive que no planejamento de ações da EFDH para o ano 2019, propõe-se um calendários de cursos autoinstrucionais a serem lançados um por mês até o final do ano.

Por fim, no que tange a Plataforma *Moodle*, uma técnica da SEDPAC iniciou estudos e cursos sobre a mesma e, ao longo do tempo, se tornou especialista na área. Assim, essa técnica se tornou a responsável pela gestão do *moodle* na SEDPAC, bem como propôs várias inovações e melhorias constantes na estrutura da plataforma e nas metodologias de ensino utilizadas.

Com relação aos **materiais didáticos**, a EFDH observa-se a falta de recursos para atualização dos materiais existentes e elaboração de novos cadernos. No que se refere ao primeiro item é necessário atualizar as discussões conceituais dos materiais, os atores da rede de proteção, principalmente os governamentais que tendem a mudar com a troca de governo, entre outras necessidades, de atualização. Em relação a elaboração de novos materiais, faz-se necessário produzir cadernos sobre outras temáticas de direitos humanos ainda não abrangidas pela EFDH, tais como: Diversidade Religiosa, Tráfico de Pessoas, Trabalho Escravo, Migrantes, Refugiados e Apátridas, Tortura, Educação em Direitos Humanos, Sistema Prisional e Direitos Humanos, Mediação de Conflitos e Direitos Humanos, Participação Social e Direitos Humanos, Direitos da Juventude, entre outros. Além disso, é necessário também elaborar novos cadernos que abordem de forma mais aprofundada as temáticas já tratadas, uma vez que os cadernos já produzidos abordam de forma mais genérica os temas.

Uma estratégia para solução dessa demanda pela elaboração de novos cadernos tem sido a busca de parcerias pela EFDH para produção dos mesmos, seja buscando auxílio de outros setores da SEDPAC, seja buscando recursos de convênio com o governo federal.

Com relação às **ações de formação presencial**, ressalta-se que desde 2016 com a finalização do Convênio 1481000022/2014, a EFDH não contou com recurso financeiros/orçamentários para desenvolvimento de suas atividades em virtude da crise econômica não somente do Estado de Minas Gerais como também do país. Em termos de ação presencial, a EFDH mantém a execução do Grupo de Formação, uma iniciativa em parceria com a UEMG, a qual disponibiliza gratuitamente o espaço físico para realização do curso, e conta também com palestras ministradas por professores voluntários convidados

Nesse contexto de escassos recursos, a EFDH tem investido esforços no desenvolvimento e aprimoramento de sua metodologia de educação a distância utilizando-se a Plataforma *Moodle*. As formações à distância (via Plataforma *Moodle*) tornou-se a maneira pela qual a Escola conseguiu diversificar o acesso aos conteúdos de direitos humanos, obtendo ganho de escala e com custos muito baixos (basicamente equipe técnica da Escola e utilizando dos materiais didáticos construídos com recursos do convênio de criação da EFDH).

Com relação às ações de formação semipresencial, a EFDH oferta auxílio as Coordenadorias temáticas da SEDPAC para execução de capacitações e palestras utilizando a metodologia de videoconferência das unidades UAITECs da SEDCTES (metodologia já explicada na seção 2.1). Ademais, no ano 2017, a EFDH realizou um Grupo de Formação na modalidade semipresencial visando atender os municípios do interior do estado de Minas Gerais.

Por fim, em relação à **Especialização lato sensu em Direitos Humanos e Cidadania** nenhuma ação foi realizada. Um dos fatores refere-se à ausência de recursos da EFDH já relatado neste estudo. Por outro lado, no planejamento da Escola para 2019 almeja-se ampliar os esforços na busca de

parcerias para execução dessa ação, em especial, parceria com alguma instituição de ensino superior.

Em resumo de todas essas ações implementadas pela EFDH, seguem os resultados da Escola no período compreendido entre 2015 à 2018:

- metodologia territorializada de formação em direitos humanos desenvolvida a baixo custo;
- elaboração de 12 cadernos pedagógicos e 12 Videoaulas sobre temáticas diversas de Direitos Humanos;
- plataforma Moodle construída e desenvolvimento de melhorias contínuas;
- atendimento de 823 municípios mineiros, o que representa uma cobertura de 96,48% do território do estado (Minas Gerais possui 853 municípios);
- foram promovidas pela EFDH 5 formações presenciais com 220 certificações; 12 formações Semipresenciais com 2.064 certificações e 13 formações à distância (via plataforma Moodle) com 3.143 certificações;
- ao todo foram 5.427 certificações emitidas pelas ações desenvolvidas pela EFDH;
- construção de parceria para formações atuais e futuras junto à SEDECTES, UEMG, UFMG, Fundação João Pinheiro, Escola de Saúde Pública, SEDESE, Secretaria de Estado de Educação (SEE), Secretaria de Segurança Pública (SESP) e Escola do Legislativo ALMG;
- a iniciativa da EFDH pelo seu potencial inovador foi reconhecida em 2016 como finalista do 1º Prêmio Inova Minas Gerais entre 232 trabalhos inscritos.

Ao analisar as diversas ações implementadas pela EFDH de 2014 à 2018, pode-se observar que, a implementação é um processo complexo em que é necessário tomar decisões e não apenas executar o desenho planejado, conforme apontado por Silva e Melo (2000), Saraiva (2007) e Mainardes (2006). Esta característica ficou evidente nas análises realizadas nesta seção. Percebe-se que

alguns obstáculos foram colocados ao desenvolvimento das ações da EFDH sendo necessário reformular o desenho formulado inicialmente para o êxito de suas ações e alcance dos objetivos almejados.

## Conclusões

Analisando o processo de formulação da EFDH, observou-se que a elaboração do desenho da mesma não ficou isenta de desafios. Isso porque a criação da EFDH surgiu da necessidade de se instituir uma nova forma de efetivar a Política de Educação em Direitos Humanos em Minas Gerais.

Contudo, para concretizar esse objetivo de criar um projeto sistêmico de educação em direitos humanos no estado de Minas Gerais, vários obstáculos foram postos durante a elaboração do projeto da EFDH. Exemplos disso foram os problemas enfrentados pela escola em relação aos atrasos no cronograma de elaboração dos cadernos pedagógicos, problemas na diagramação dos cadernos pedagógicos, ausência de uma pessoa especializada em conhecimento de Plataforma *moodle* e ausência de servidor para hospedar a Plataforma.

Dessa forma, percebe-se que o desenho da Escola de Formação em Direitos Humanos não é um plano perfeito imune a todas as contingências que podem ocorrer durante a sua implementação. Dado que a formulação da EFDH é um processo complexo, a sua implementação não pode ser concebida como uma mera execução do desenho formulado. Um dos motivos de fracasso de muitas políticas é desconsiderar a implementação como uma etapa importante para o sucesso da mesma (SILVA; MELO, 2000).

Analisando as diversas ações implementadas pela EFDH de 2014 a 2018, observou-se que a Escola conseguiu implementar várias ações de formação presentes em seu desenho. Contudo, algumas ações não foram implementadas: execução de apenas um curso piloto em detrimento dos 11 inicialmente planejados, poucas ações presenciais e forte dependência de parcerias para sua realização e nenhuma execução em relação à Especialização *lato sensu* em Direitos Humanos e Cidadania.

Com relação à promoção de mudanças no desenho proposto inicialmente, a principal alteração verificada foi a mudança de formato nos cursos à distância, inicialmente planejado cursos com tutoria e sua transposição para cursos autoinstrucionais.

Essas modificações denotam que durante o processo de implementação da EFDH foi necessário tomar decisões e não apenas executar o seu desenho conforme formulado. Ou seja, a implementação da Escola vem sendo um processo complexo permeado por obstáculos e conflitos, sendo necessário reformular o desenho proposto inicialmente frente às demandas que surgem ao realizar as ações de formação da Escola.

Assim, pode-se concluir que tanto a formulação quanto a implementação da EFDH constituem-se como processos complexos permeados por obstáculos e incertezas. Apesar destes problemas, a EFDH está em pleno funcionamento,

conseguiu implementar várias das ações de formação propostas em seu desenho e a Escola se constitui como uma proposta permanente no âmbito da SEDPAC.

Por outro lado, insta ressaltar a necessidade de se destinar recursos para a EFDH de modo a permitir que a Escola possa desenvolver novos conteúdos a serem trabalhados (seja a atualização dos cadernos existentes, seja a produção de novas temáticas), criação de novas abordagens e metodologias de formação, novas estratégias tecnológicas, ofertar formações com tutoria e ampliar suas ações presenciais. Tal ação é primordial para a manutenção, continuidade e aprimoramento das diversas ações de formação da EFDH.

Nesse contexto conclui-se que o presente artigo traz como contribuição para o meio acadêmico a importância de se olhar para o processo de implementação como uma etapa importante no ciclo de políticas públicas. Em outras palavras, não basta apenas preocupar-se com a formulação e com a elaboração de um desenho “perfeito”. O desenho não é um plano perfeito e durante a implementação é testado na prática e pode ser alterado para que se alcance os resultados almejados pela política.

## Referências

BENEVIDES, Maria Victoria. *Educação em Direitos Humanos: do que se trata?* Palestra de abertura do Seminário de Educação em Direitos Humanos, São Paulo, 18/02/2000. Disponível em <http://hottopos.com/convenit6/victoria.htm>. Acesso em 06 de abril de 2019.

GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NOGUEIRA, A. F. et al. *Educação em Direitos Humanos – Construindo uma cultura de igualdade, liberdade e respeito à diversidade*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais, 2015. (Coleção Caravana de Educação em Direitos Humanos). Disponível em: [http://flacso.org.br/files/2016/08/direitoshumano\\_final\\_impresao.pdf](http://flacso.org.br/files/2016/08/direitoshumano_final_impresao.pdf). Acesso em: 20/05/2019.

MAINARDES, JEFFERSON. *Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais*. Educação e Sociedade, Campinas, vol.27, n.94, p. 47-69, jan./abr.2006.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. *Projeto da Escola de Formação em Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Gabinete da Secretária, 2016.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014. 130p.3. ed.

SARAIVA, Ágnez de Lélis. *Conflitos e Constrangimentos que Cercam a Implementação de Políticas Educacionais Voltadas para a Equidade: o caso da Escola Plural*. Mimeo. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – FJP. Belo Horizonte, 2007.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Caderno UNICAMP, nº 48, 2000.