



OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

16 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

ATAS DA CONFERÊNCIA

PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

Um caminho para o
desenvolvimento sustentável

COORDENAÇÃO

Francisco Pereira Coutinho

Maria João Carapêto

Emellin de Oliveira

ATAS DA CONFERÊNCIA

**PAZ,
JUSTIÇA E
INSTITUIÇÕES
EFICAZES**

Um caminho para o
desenvolvimento sustentável

ATAS DA CONFERÊNCIA

PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES

Um caminho para o
desenvolvimento sustentável

COORDENAÇÃO
Francisco Pereira Coutinho
Maria João Carapêto
Emellin de Oliveira

ATAS
PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES:
UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA

MARIA JOÃO CARAPÊTO
EMELLIN DE OLIVEIRA

REVISÃO

JOÃO PEDRO PIMENTA

SECRETARIADO EXECUTIVO

MARIANA FERREIRA
CLÁUDIA SILVA
MARGARIDA MARTINS

EDIÇÃO

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
CEDIS, CENTRO DE I & D SOBRE DIREITO E SOCIEDADE
Campus de Campolide
1099-032 Lisboa
PORTUGAL

AGOSTO 2019

SUPORTE IMPRESSO

Impressão: 150 exemplares
ISBN 978-989-8985-01-9

SUPORTE DIGITAL

ISBN 978-989-8985-02-6

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação
são da exclusiva responsabilidade do(s) seus(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro
qualquer processo, sem prévia autorização escrita do editor,
é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

Notas introdutórias dos coordenadores

Francisco Pereira Coutinho

Desde a sua criação, em 1997, a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa assumiu como vocação ser uma escola de direito atenta à evolução das relações internacionais e dos seus novos problemas. Ao longo dos anos procurou também afirmar-se como um polo de investigação sobre as ordens jurídicas dos países lusófonos. Estes vetores fundamentais do posicionamento externo da Nova Direito estão refletidos no projeto Pax Lusófona, integrado no CEDIS – Centro de I & D sobre Direito e Sociedade, que tem como missão promover a educação para a paz através do direito no mundo lusófono. A organização de uma conferência sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas relativos à paz, justiça e instituições eficazes, cujas comunicações agora se publicam, constitui mais uma iniciativa muito meritória do Pax Lusófona. A sua concretização foi possível graças à conjugação do apoio financeiro do Instituto Camões e do trabalho incansável da Mestre Maria João Carapêto, a *alma mater* deste projeto.

Maria João Carapêto

Falar da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável é falar de um compromisso à escala mundial, com um carácter multisectorial, daquilo a que a humanidade se compromete a fazer para que, num mundo em transição “Ninguém fique para trás”.

Em 13 e 14 de Setembro de 2018, com o apoio do Camões, Instituto da Língua I.P, da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa,

da Jurisnova e do Instituto de Direito de Língua Portuguesa, o ODS16, Paz, Justiça e Instituições Eficazes foi amplamente discutido a partir das perspectivas lusófonas e com uma abordagem pluridisciplinar. O caráter ambicioso e desafiante deste Objetivo, onde o Estado de Direito assume uma enorme relevância, exige o debate de todas as áreas do conhecimento, para que as metas propostas sejam atingidas até 2030 e ninguém fique para trás. As atas da conferência que agora se publicam são o resultado dos diferentes eixos de discussão tidos ao longo dos dois dias de trabalho, marcados pelo debate acadêmico e pela atualidade da discussão feita a partir das realidades de quatro continentes, em língua portuguesa.

Em nome da comissão científica da conferência deixo os meus agradecimentos a todos os professores, investigadores e participantes pela discussão rica e que contribui de forma muito relevante para uma abordagem académica de qualidade às problemáticas levantadas pelo ODS16.

Emellin de Oliveira

Em setembro de 2015, mais de 150 representantes de Governo e de Estado reuniram-se na sede das Nações Unidas em Nova York para adotar formalmente a nova agenda para o desenvolvimento sustentável. Tendo por base os 8 objetivos de desenvolvimento do milénio e os seus resultados, estabelecidos para o período 2010-2015, esta nova agenda estabelece 17 objetivos a serem alcançados por todos os países até 2030.

Dentre os objetivos a serem alcançados neste espaço temporal de 15 anos está o ODS 16, cujo propósito é a efetivação da Paz, da Justiça e de Instituições Eficazes. Com isso, os Estados comprometeram a: reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade com ela relacionadas, em todos os lugares; acabar com o abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra as crianças; promover o Estado de Direito, ao nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos; reduzir significativamente os fluxos ilegais financeiros e de armas, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado; reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e

representativa em todos os níveis; ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governação global; fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento; assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais; fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive através da cooperação internacional, para a construção de melhor capacidade de resposta em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime; e, promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, a Conferência que teve lugar nos dias 13 e 14 de setembro de 2018, intitulada: “Paz, Justiça e Instituições Eficazes: um caminho para o desenvolvimento sustentável”, aceitou o desafio de lembrar aos Estados e aos cidadãos dos compromissos assumidos formalmente em 2015 e, sobretudo, de destacar como todas as pessoas dentro do espaço lusófono podem contribuir para o alcance e a efetivação do ODS 16.

Com representantes de diferentes países e tendo o português como língua de comunicação, a Conferência trouxe para o debate e a reflexão temas considerados relevantes para cidadãos, membros da Academia, membros dos Movimentos Sociais e representantes governamentais.

No primeiro dia, seguindo a abertura, a Conferência levantou a questão da cooperação criminal e dos direitos humanos num painel em que Brasil, Portugal e Cabo Verde discutiram como o Direito e os instrumentos jurídicos podem ser catalisadores do desenvolvimento sustentável. A Democracia e a governação para a paz são apresentadas e discutidas por académicos e ativistas, oriundos do Timor Leste, do Brasil, de Moçambique, de Angola e de Portugal, de modo a demonstrar que para uma preocupação comum é necessário um esforço conjunto. E, após a apresentação da obra “O Direito Internacional Públicos nos direitos de Língua Portuguesa”, o último painel do primeiro dia desafia os seus oradores a relacionar o desenvolvimento sustentável à cidadania, criando uma sinergia entre diversas áreas da ciência com a experiência do empreendedorismo social, na busca de uma resposta mais completa e mais transversal.

O segundo dia conta com três painéis que visam analisar através de diferentes ângulos o papel da educação na promoção da igualdade e no combate à discriminação. Inicialmente, a educação foi apresentada como instrumento para a paz, os direitos humanos e a integração, um tripé

considerado necessário para a proteção dos princípios em discussão. Seguidamente, a educação é desdobrada em duas modalidades – a formal e a não-formal –, que são diferentes, mas complementares, permitindo traçar alternativas para alcançar os mais variados públicos e sectores. Por fim, o papel do ensino superior e das formações promovidas pela sociedade civil são colocados lado-a-lado, demonstrando que a educação é uma responsabilidade de todos e que devemos tomar como obrigação individual para alcançarmos sociedades mais justas, inclusivas e sustentáveis.

Assim, a Conferência deixa uma mensagem uníssona de que a Paz, a Justiça e as Instituições Eficazes prescindem de ações – estaduais e para-estaduais – que têm por base a Educação dos indivíduos e a cooperação entre instituições e organização, sejam as governamentais, sejam as do terceiro sector. Todas as comunicações e todas as questões colocadas que figuram neste livro através dos capítulos elaborados pelos participantes da Conferência foram de importância vital para alcançar o que é o compromisso de todos até 2030: garantir um desenvolvimento sustentável para todas as pessoas e todas as sociedades do mundo.

Educação para a paz e o desenvolvimento inclusivo, equitativo e sustentável em Angola

Education for peace and inclusive, equitable and sustainable development in Angola

ALFREDO DOS SANTOS SOARES

“A educação é crucial para que a nossa democracia, que tanto valorizamos, continue a crescer e a ser sustentada e aprofundada. Uma população educada, esclarecida e informada é uma das formas mais seguras de promover a saúde de uma democracia.”

(NELSON MANDELA)

Sumário: I Introdução. II Contexto político, social e económico: alguns apontamentos de interesse. III Enquadramento jurídico e programático da educação. IV A realidade da implementação. V. Nota conclusiva

Resumo: Estima-se em mais de 2 milhões o número de crianças que durante o ano letivo 2018 ficaram fora do sistema de ensino, em Angola, devido à falta de professores e escolas. Para mitigar o problema, em maio de 2018 o Governo nacional promoveu um concurso público visando contratar 20 mil professores para os níveis primário e secundário do ensino, e reconheceu a necessidade de construir, “nos próximos tempos”, cerca de 5 mil escolas em todo o país. Ante este quadro, servindo-se do esforço de reflexão, a análise crítica e a revisão da pertinente literatura, o presente texto persegue identificar e examinar os desafios inerentes ou adicionados ao processo de implementação, em Angola, da educação na sua dupla vertente, como direito humano em si e como instrumento *sine qua non* para a materialização da paz e o desenvolvimento integral, no país.

Palavras-chave: *direito à educação; desenvolvimento; igualdade; estratégia de futuro.*

Abstract: It is estimated that more than 2 million children were left out of the education system in Angola during the 2018 school year due to a lack of teachers and schools. To mitigate the problem, in May 2018 the national government launched a public competition

to recruit 20,000 teachers for primary and secondary levels of education, and recognized the need to build, in the near future, some 5,000 schools throughout the country. On the basis of this observation, making use of an effort of reflection, critical analysis and review of the relevant literature, this paper seeks to identify and examine the challenges inherent in or added to the process of implementing, in Angola, education in its dual aspect, as a human right in itself and as a *sine qua non* instrument for the materialization of peace and development in the country.

Keywords: *right to education; development; equality; future strategy.*

I. Introdução

Dados da UNESCO¹ revelam que cerca de 263 milhões de menores entre os 6 e os 17 anos de idade permanecem fora do sistema escolar em todo o mundo. As crianças entre os 6 e os 11 anos somam 61 milhões, mais de metade das quais (34.2 milhões) vivem no continente africano².

Em Angola, estima-se em mais de 2 milhões o número de crianças que, durante o ano letivo 2018, ficaram fora do sistema de ensino, devido à falta de professores e escolas³. Para mitigar o problema, em maio de 2018 o Governo nacional promoveu um concurso público visando contratar 20 mil professores para os níveis primário e secundário do ensino⁴, e reconheceu a necessidade de construir, “nos próximos tempos”, cerca de 5 mil escolas em todo o país⁵.

¹ UNESCO Institute for Statistics (UIS) and the Global Education Monitoring (GEM) Report, *Leaving no one behind: How far on the way to universal primary and secondary education?* (POLICY PAPER 27 / FACT SHEET 37), Quebec/Pais, 2016, available at <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002452/245238E.pdf> (acesso em 9 Oct.2018).

² Esta cifra exclui 0.2 correspondente à sub-região da África do Norte.

³ DW, “Dois milhões de crianças fora da escola em Angola”, notícia referente ao dia 18.04.2018, disponível em <https://www.dw.com/pt-002/dois-milh%C3%B5es-de-crian%C3%A7as-fora-da-escola-em-angola/a-43430810> (acesso 9.10.2018).

⁴ CAMBALA, Rodrigues, “Educação contrata mais de 20 mil professores”, *Jornal de Angola*, edição de 29.05.2018, disponível em http://jornaldeangola.sapo.ao/sociedade/educacao_contrata_mais_de_20_mil_professores (acesso 10.10.2018).

⁵ ESTEVES, César, “Há défice de cinco mil escolas”, *Jornal de Angola*, edição de 7.05.2018, disponível em http://jornaldeangola.sapo.ao/politica/ha_defice_de_cinco_mil_escolas (acesso 10.10.2018).

A partir desta constatação, o presente texto persegue identificar e examinar os desafios inerentes ou adicionados ao processo de implementação, em Angola, da educação na sua dupla vertente, como direito humano em si, consagrado em diversos diplomas normativos nacionais e internacionais, e ainda como instrumento *sine qua non* para a materialização da paz e o desenvolvimento integral no país. *Mutatis mutandis*, pretende-se responder à questão acerca de em que medida e grau a educação, em Angola, é beneficiária dos “dividendos da paz” e potenciado o seu papel de instrumento essencial ao serviço da paz social e o desenvolvimento para todas e todos?

Procura-se, ao longo das páginas que seguem, responder a esta questão apostando na leitura conjunta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 4 e 16 da Agenda 2030⁶, e servindo-se do esforço de reflexão, a análise crítica e a revisão da pertinente literatura. Neste sentido, sem prejuízo de possíveis e pontuais ampliações que o tema possa vir a requerer ou aconselhar, o objeto de análise, aqui, pretende circunscrever-se ao exame sincrónico e prospetivo do cumprimento do objetivo de “garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”, bem como o seu entrosamento com a observância do objetivo de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”, no país. Outrossim, renunciando a um olhar analiticamente mais abrangente e ambicioso ao qual o inciso “para todos” poderia remeter, o texto procura fazer incidir o dito exame, principalmente, no direito à educação que assiste à infância, ao qual se predicam as propriedades constitucionais e convencionais da universalidade, obrigatoriedade, gratuidade e igualdade de oportunidades.

Estruturado em três secções, o texto arranca com uma breve apresentação do contexto sociopolítico e económico do País, a fim de situar

⁶ Aprovada na Cimeira da Organização das Nações Unidas a 25 de setembro de 2015, mediante a resolução A/RES/70/1 *Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*, entrou em vigor em 1 de janeiro de 2016. Está constituída por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a alcançar até 2030 por todos os países membros da ONU, e conta com uma bateria de mais de 200 indicadores que permitem monitorizar o respetivo progresso e sustentar os relatórios anuais.

e delimitar a discussão. Realiza, a seguir, um enquadramento jurídico e programático da educação para, finalmente, analisar a sua adequação ou não à realidade. Todo este exercício de reflexão e análise desembocará numa breve conclusão e recomendação política.

II. Contexto político, social e económico: alguns apontamentos de interesse

A morte do líder da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), Jonas Savimbi, e o subsequente acordo de paz, o Memorando de Entendimento do Luena (doravante, Memorando de Luena)⁷, assinado na capital do País, Luanda, em 4 de Abril de 2002, entre as cúpulas militares do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e da UNITA, representou o fim de quatro décadas de violência armada quase ininterrupta, em Angola, bem como o desfecho da guerra mais longa e mortífera, na África pós-colonial (27 anos).

Desde então o país⁸ vive numa “era de paz”, favorecida em grande parte por um *boom* económico, devido, principalmente, aos altos preços do petróleo, que duraram pelo menos até junho de 2014, quando atingiram

⁷ Designação simplificada do Memorando de Entendimento Complementar ao Protocolo de Lusaka para a Cessação das Hostilidades e Resolução de Outras Questões Militares Pendentes nos Termos do Protocolo de Lusaka. Reitera os principais elementos do Protocolo de Lusaka de 1994, prevê a implementação do cessar-fogo através do desarmamento, aquartelamento e desmobilização do pessoal militar da UNITA, a integração dos seus altos oficiais nas Forças Armadas e na Polícia Nacional de Angola e uma lei de anistia para todos os crimes cometidos durante o conflito.

⁸ Situa-se na região ocidental da África Austral e estende-se por uma superfície de 1.246.700 Km², sendo 60% do seu território constituído por planaltos de 1.000 a 2.000m com uma densa e extensa rede hidrográfica, entre 1.650 quilómetros de costa atlântica e 4.837 quilómetros de fronteiras terrestres. Tem fronteiras com a República do Congo, República Democrática do Congo, República da Zâmbia e República da Namíbia. O seu clima é tropical, com duas estações: a seca (cacimbo), que cobre os meses de maio a setembro, e a chuvosa (mais quente), compreendendo os meses de outubro a abril, com temperaturas médias de 27°C (máximas) e 17°C (mínimas). Do ponto de vista político-administrativo, Angola está organizada em 18 províncias – que são a célula base das funções de planeamento e orçamentação-, municípios, comunas e distritos urbanos.

o máximo de 115 dólares americanos (US\$) por barril, depois de terem alcançado os 140 US\$ durante o período 2005-2009.

Ora bem, cumpre assinalar a índole militar dessa paz, instaurada pelo Memorando de Luena, bem como a necessidade iniludível de transitar da mesma (paz militar) a uma paz social.

Na verdade, resulta inevitável reconhecer que o Memorando de Luena marcou o fim da intensiva campanha do governo MPLA para alcançar a “paz através da guerra”⁹. Efetivamente, a UNITA perdeu e a sua derrota consolidou no poder o partido vencedor, o MPLA – que, de forma ininterrupta, governa o país desde 1975 –, ficando este “com toda a liberdade para fazer o que quisesse, não apenas na arena política, mas igualmente em termos sociais e económicos”¹⁰. Deste modo, o verdadeiro processo de construção da paz – que implica a reconciliação e a democratização, baseado num diálogo profundo e duradouro, no respeito pelos pontos de vista de outrem, na verdade, bem como no compromisso político com a memória histórica e com a “justiça de transição” – foi, em grande medida, relegado¹¹. As hediondas e sistemáticas práticas de violações de direitos humanos ocorridas durante a guerra ainda não mereceram, nem é previsível que venham a merecer, num futuro próximo, qualquer responsabilização política e judicialmente exigível. A Lei da Amnistia, prevista no Memorando de Luena, constitui uma autêntica lei de amnésia coletiva total imposta, de “ponto final” e de “obediência devida”,¹² que impede investigar, individualizar e sancionar os responsáveis dessas práticas, assim como a adoção de medidas necessárias para o esclarecimento dos factos. Evidentemente, a barbaridade e a impunidade triunfaram e, ao que parece, têm via livre. Às vítimas é-lhes redondamente negado o direito à justiça, à reconciliação e à memória histórica, requisitos sem os

⁹ ANDERSEN, Vegard, *Disarmament Demobilization and Reintegration (DDR) of ex-combatants in Angola. Why did DDR only succeed in the third and last of the three peace processes?* Master Thesis, University of Bergen, Institute of Comparative Politics, 2011.

¹⁰ Cfr. MEIJER, Guus, “Introduction: lessons from the Angolan peace process”, *Accord*, Issue 15, 2004: p.8.

¹¹ Cfr. GRIFFITHS, Aaron, “O fim da guerra: o Memorando de Entendimento de Luena”, *Accord*, Issue 15, 2004: pp.24-27.

¹² Expressões que tomamos emprestadas de CARRILLO SALCEDO, J. A., “Presentación” a CARRILLO SALCEDO, J. A. (coord.), *La criminalización de la barbarie: la Corte Penal Internacional*, Madrid; Consejo General del Poder Judicial, 2000, pp.17-28.

quais dificilmente pode haver uma verdadeira paz social. Aliás, esta é, ainda hoje, “algo que não se discute”¹³, que não consta da agenda pública oficial, não obstante os crescentes e dilacerantes sintomas decorrentes da sua ausência.

Entretanto, a Constituição promulgada em 5 de Fevereiro de 2010 proclama, no seu artigo 2º, que a República de Angola é um Estado de Direito Democrático, alicerçado na soberania popular, no império da lei, na separação de poderes e interdependência de funções, na unidade nacional, na democracia representativa e participativa, na dignidade da pessoa humana, no pluralismo de expressão e de organização política, e no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem¹⁴. A perspetiva do Direito Constitucional comparado permite apreender nestes enunciados, sobretudo no respeito da dignidade e na garantia dos direitos fundamentais das pessoas, o fundamento da ordem política, da estabilidade e da paz social em Angola.

Neste sentido, resulta claramente esperançosa a recente estratégia política e discursiva da Presidência e do Governo da República de Angola, resultantes das eleições gerais de agosto de 2017¹⁵, consistente em situar o respeito, a defesa e a promoção dos direitos humanos no âmago da segurança nacional, ao considerar, com sumo acerto, que esta ver-se-á sempre ameaçada na medida em que a observância daqueles não estiver garantida¹⁶.

Ora bem, tendo em conta a estreita, sinérgica e imprescindível relação que, para a consecução dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, deve existir entre os direitos humanos (sobretudo a educação

¹³ Constata PACHECO, Carlos, *Angola, um gigante com pés de barro e outras reflexões sobre a África e o mundo*, Lisboa, Vega, 2012, 3ª ed., p.39.

¹⁴ Constituição da República de Angola, artigo 2º.

¹⁵ Dessas eleições gerais, que conduziram o general João Lourenço à presidência da República, resultou o seguinte mapa parlamentar: o MPLA, partido no poder, detém 150 mandatos, seguido pela UNITA com 51 deputados, a Convergência Ampla de Salvação de Angola-Coligação Eleitoral (CASA-CE) com 16, o Partido de Renovação Social (PRS) com 2 deputados, e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) com 1 (um) deputado.

¹⁶ “Governo angolano eleva direitos humanos a assunto de segurança nacional”, *Diário de Notícias*, edição de 4.12.2018, disponível em <https://www.dn.pt/lusa/interior/governo-angolano-eleva-direitos-humanos-a-assunto-de-seguranca-nacional-10275090.html> (acesso 5.12.2018).

e o desenvolvimento humano), a exploração dos recursos naturais e os processos de paz, resulta oportuno referir que o país possui, além de um importante património natural e solos de aptidão muito variada, quer em regime de sequeiro, quer de irrigação, um vasto e diversificado conjunto de recursos hídricos, marinhos (em particular os piscícolas), florestais e minerais¹⁷. Estes últimos incluem, entre outros, inertes, granitos, diamantes, ouro, ferro, cobre, petróleo e gás. Não obstante, tal como atinadamente assinala a recente Declaração Final da III Conferência Nacional sobre Recursos Naturais em Angola – “Recursos Naturais: uma bênção para todos”, celebrada em Luanda de 28-30 de agosto de 2018¹⁸,

“Desde a independência que a exploração do petróleo foi crescendo cada vez mais e tomou absoluta preeminência sobre a agricultura e a indústria, bem como sobre outros recursos minerais e muitos deles foram ignorados ou inviabilizados pela guerra civil que atingiu as áreas da sua exploração. O petróleo tornou-se uma monocultura que representa 95% das exportações do país, 45% do PIB e 75% das receitas do Orçamento Geral do Estado.

A economia angolana é completamente dependente do petróleo (1,65 milhões de barris/dia) e [...] da volatilidade dos preços deste no mercado internacional. (...). No entanto, o país é o quarto maior produtor de diamantes do mundo (e o terceiro, em África, depois do Botswana e da África do Sul) com uma produção estimada em 6,5 milhões de quilates (11% da produção mundial) num valor de cerca de US \$600 milhões. Para além de vários outros mineiros que se encontram sob extração tais como inertes, calcário, granito, gesso, mármore, sal, ouro, cobre, fosfatos e outros de que não se sabe, ao certo, qual a sua real contribuição para a economia do país. O que faz de Angola o segundo país com menos diversificação económica, no mundo, e o mais dependente de recursos extrativos, na África Subsaariana.”

Por outro lado, no capítulo demográfico o país conta hoje com uma população residente estimada em aproximadamente 28 milhões¹⁹, cujo

¹⁷ GOVERNO DE ANGOLA – PNUD, *Angola: Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*. Luanda, setembro de 2005, p.6.

¹⁸ O documento está disponível em <http://mosaiko.op.org/2018/08/31/declaracao-final-da-3a-conferencia-nacional-sobre-recursos-naturais-em-angola/> (acesso 15.10.2018).

¹⁹ Dado obtido de <https://countrymeters.info/pt/Angola> (acesso 16.10.2018).

crescimento anual está na ordem dos 3%. A esperança de vida à nascença situa-se em 52,7 anos (61,8 anos segundo o Governo angolano, baseado nos dados do censo populacional de 2014), a taxa de mortalidade é de 8,51%, e o Produto Nacional Bruto per capita (PNB) é de 6 291 US\$²⁰.

Interessa ainda referir que, em 2003, o Governo lançou a sua *Estratégia de Combate à Pobreza (ECP)*²¹, visando reduzir a taxa da pobreza pela metade até 2015, consolidar a paz e encorajar a participação ativa de todos os angolanos no processo de desenvolvimento económico e social do país, permitindo-lhes recolher o tão desejado “dividendo da paz”. Na sequência da ECP, em 2004 saiu à luz a *Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo – Angola 2025: Um País do Futuro* (doravante referida como “Angola 2025”)²², que fixa as principais diretrizes para o desenvolvimento do país. A realização dos seus objetivos e metas é levada a cabo por meio de planos nacionais de desenvolvimento a médio prazo e numerosos programas, políticas e estratégias.

Atualmente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Angola é de 0,581 pontos, valor que situa o país na posição 147^ª do respetivo *ranking* (de um total de 189 países comparados)²³. No *Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2018-2022*²⁴, o Governo angolano assume, como meta a concretizar até 2025, a integração no grupo dos países de Desenvolvimento Humano Elevado (com índice superior a 0,70), o que implica subir quase 50 posições no IDH da Organização das Nações Unidas (ONU). Para o efeito o Governo assume o desafio de melhorar, entre outros, os indicadores da taxa de mortalidade infantil, bem como “o estado de nutrição dos angolanos, em especial das crianças, (que) continua a ser uma questão grave”, toda a vez que “ 38% das crianças

²⁰ “Angola, Índice de Desarrollo Humano-IDH”, *Expansión*, <https://datosmacro.expansion.com/demografia/esperanza-vida/angola> (acesso 16.10.2018).

²¹ GOVERNO DE ANGOLA, MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO, *Estratégia de Combate à Pobreza. Reinserção Social, Reabilitação e Reconstrução e Estabilização Económica*, Luanda, 11 de setembro de 2003.

²² MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO, *Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo – Angola 2025: Um País de Futuro*, Luanda 2004.

²³ “Angola-Índice de Desarrollo Humano-IDH”, *Expansión*, <https://datosmacro.expansion.com/idh/angola> (acesso 16.10.2018).

²⁴ MINISTÉRIO DA ECONOMIA E PLANEAMENTO, *Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) 2018-2019*, Luanda, abril de 2018.

sofrem de malnutrição crónica moderada e 15% de malnutrição grave, situação que se agrava mais nas áreas rurais”²⁵. E identifica a “expansão do sistema educativo” de qualidade, inclusivo e equitativo como “um pilar fundamental para a melhoria do desenvolvimento humano dos angolanos”²⁶. Isso remete-nos à preocupação inicial deste texto, que se prende com a análise da educação na sua dupla vertente, como direito humano e como instrumento de paz e desenvolvimento sustentável, em Angola. Para o efeito, a secção que segue passará em revista breve e criticamente os fundamentos constitucionais da política educativa angolana, deste modo assentando as bases para a secção imediata (IV), que indagará acerca da adequação ou falta da mesma entre as normas e princípios e a realidade educativa em curso, no país.

III. Enquadramento jurídico e programático da educação

Na sua dupla dimensão como direito em si e como um meio indispensável para a efetivação de outros direitos humanos, incluído o direito ao desenvolvimento e à paz, a educação está profusamente regulada e garantida em numerosos instrumentos de direitos humanos, quer sejam universais ou regionais, gerais ou específicos. Angola é parte, *inter alia*, da Convenção sobre os Direitos da Criança²⁷, cujo artigo 28²⁸ estabelece

²⁵ PDN 2018-2022, p.26.

²⁶ *Ibid.*, p.25.

²⁷ Adotada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de Novembro de 1989 e ratificada por Angola em 21 de Setembro de 1990.

²⁸ 1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e tendo, nomeadamente, em vista assegurar progressivamente o exercício desse direito na base da igualdade de oportunidades:

- a) Tornam o ensino primário obrigatório e gratuito para todos;
- b) Encorajam a organização de diferentes sistemas de ensino secundário, geral e profissional, tornam estes públicos e acessíveis a todas as crianças e tomam medidas adequadas, tais como a introdução da gratuitidade do ensino e a oferta de auxílio financeiro em caso de necessidade;
- c) Tornam o ensino superior acessível a todos, em função das capacidades de cada um, por todos os meios adequados;
- d) Tornam a informação e a orientação escolar e profissional públicas e acessíveis a todas as crianças;

que a criança tem o direito a receber a educação em igualdade de oportunidades e, de maneira correlativa, o Estado tem a obrigação de: tornar o ensino primário obrigatório e gratuito; encorajar a organização de diferentes sistemas de ensino secundário acessíveis a todas as crianças; tornar o ensino superior acessível a todos, em função das capacidades de cada um; fazer com que a disciplina escolar respeite os direitos e a dignidade da criança; promover e encorajar a cooperação internacional para garantir o respeito pelo direito à educação.

No seu artigo 21º a Constituição da República de Angola (CRA) estipula, como tarefas fundamentais do Estado, entre outras: a promoção de políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório gratuito, nos termos definidos por lei; a promoção da igualdade de direitos e de oportunidades entre os angolanos, sem qualquer discriminação; e efetuar investimentos estratégicos, massivos e permanentes na educação. E ainda, nos termos do número 6 do artigo 35º da CRA, a educação integral e harmoniosa da criança constitui absoluta prioridade do Estado angolano.

No PDN 2018-2022²⁹, o Governo angolano assume, como um desígnio central para o desenvolvimento económico e social do país, a garantia do aumento contínuo do nível de educação e aprendizagem ao longo da

f) Tomam medidas para encorajar a frequência escolar regular e a redução das taxas de abandono escolar.

2. Os Estados Partes tomam as medidas adequadas para velar para que a disciplina escolar seja assegurada de forma compatível com a dignidade humana da criança e nos termos da presente Convenção.

3. Os Estados Partes promovem e encorajam a cooperação internacional no domínio da educação, nomeadamente de forma a contribuir para a eliminação da ignorância e do analfabetismo no mundo e a facilitar o acesso aos conhecimentos científicos e técnicos e aos modernos métodos de ensino. A este respeito atender-se-á de forma particular às necessidades dos países em desenvolvimento.

²⁹ Que “visa a promoção do desenvolvimento socioeconómico e territorial de Angola, centrando-se: na melhoria do bem-estar e da qualidade de vida das famílias, na redução das desigualdades e da pobreza; na valorização, sustentável e inclusiva, dos recursos endógenos do País; no desenvolvimento de infraestruturas de apoio à população e às atividades económicas; na melhoria da gestão pública, na necessária desconcentração e descentralização territorial, bem como no estímulo da cidadania ativa e participação na vida democrática; e numa presença reforçada de Angola na região e no Mundo”, nas palavras do próprio PND 2018-2022, p.10.

vida. Por esta razão compromete-se a promover um sistema de educação de qualidade e equitativo em todos os níveis de ensino, desde o pré-escolar até ao ensino superior, baseado no princípio da igualdade de oportunidades, capaz de propiciar o exercício de uma cidadania ativa e, ao mesmo tempo, muito focado na oferta de qualificações e competências que estimulem a inovação e o conhecimento³⁰.

A referência à transcendência da educação enquanto direito e instrumento para a paz e o desenvolvimento tem sido clara e constante no discurso político das autoridades governamentais do país, nos seus diversos níveis. Assim, no seu discurso de inauguração do ano letivo³¹, proferido em 1 de Fevereiro de 2018, na cidade de Moçâmedes, o Presidente da República de Angola (PRA) afirmou, perentório, que a séria aposta na formação dos recursos humanos mediante a educação “é a única via (a seguir), se pretendemos realmente tirar o país do lugar em que se encontra em relação aos indicadores de desenvolvimento humano e económico”. E ainda, que “devemos prosseguir com uma educação para a paz, paz essa que representa uma conquista do povo angolano, na construção e consolidação de um Estado democrático, com vista ao progresso social do nosso povo e ao desenvolvimento sustentável do país”. E acrescentou:

“o Governo vai continuar a incluir na sua agenda a proteção e valorização das crianças e da juventude, promovendo a oportunidade de acesso à escolarização e à formação profissional ao longo da vida. Vamos encarar a educação como um direito constitucional e trabalhar para garantir o pleno funcionamento das instituições escolares, contando para tal com a contribuição de todas as forças vivas do nosso país. Isso vai exigir de nós uma aposta clara e permanente na qualidade da educação e do ensino, na redução substancial da taxa de analfabetismo e no investimento na investigação educacional.”

³⁰ *Idem.*

³¹ “ANO LECTIVO 2018: Discurso do Presidente João Lourenço, disponível em <http://www.mpla.ao/impressao.52/noticias.55/ano-lectivo-2018-discurso-do-presidente-joao-lourenco.a3866.html> (acesso 20.10.2018).

Ainda no capítulo programático e de princípios, é possível destacar o lançamento, em 2000, do *Plano Nacional de Educação para Todos em Angola*³² e da *Estratégia Integrada para a Melhoria do Sistema de Educação*, ambos para o período 2001-2015, assim como a existência, no país, presentemente, da *Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino* (Lei n.º 13/01, de 31 de Dezembro, que foi adequada à CRA mediante a Lei n.º 17/16, de 7 de Outubro), e do *Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação “Educar Angola 2018-2030*, concluído em 2017 qual importante ferramenta de gestão do sector a médio e longo prazo, em sintonia com os compromissos internacionais e regionais assumidos pelo Estado angolano, no âmbito da *Agenda 2063* da União Africana e da *Agenda 2030* da ONU.

É precisamente a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável que melhor exprime e evidencia o vínculo direto e incontornável entre a educação e o desenvolvimento humano e social sustentável. A educação inclusiva, de qualidade e equitativa é, portanto, afirmada não apenas como um direito primordial e vetor essencial para a gestão adequada dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente, a construção da paz e a efetivação do conjunto dos direitos humanos, mas também como eixo central e transversal, como alavanca e mecanismo aglutinador e acelerador de todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Ban Ki-Moon, Secretário Geral da ONU, expressa esse papel catalisador da educação nos seguintes termos:

“A educação é um direito fundamental e é a base do progresso em qualquer país. Os pais precisam ter conhecimento sobre saúde e nutrição para proporcionar aos filhos a infância que merecem. Para ser prósperos, os países precisam de trabalhadores qualificados e instruídos. Os desafios da erradicação da pobreza, a luta contra as mudanças climáticas e a realização de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável nas próximas décadas

³² Elaborado com base nas recomendações do *Fórum Mundial de Educação* realizado em Dakar, Senegal de 26 a 28 Abril 2000, o qual reafirmou o princípio enunciado na *Declaração Mundial sobre Educação Para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, resultante da *Conferência de Jomtien*, Tailândia, de 1990, de garantir o direito a todas pessoas – crianças, jovens e adultos- a uma formação para responder às suas necessidades educativas fundamentais, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Convenção sobre os Direitos da Criança.

nos impulsionam a agir em conjunto. Com a colaboração, a liderança e investimentos bem-sucedidos na educação, podemos transformar a vida das pessoas, as economias dos países e o mundo em geral”³³.

Por sua vez, Irina Bokova, Diretora Geral da UNESCO, afirma:

“Os benefícios da educação permeiam todas as áreas da vida desde o momento do nascimento. Se quisermos erradicar a pobreza e a fome, melhorar a saúde, proteger o nosso planeta e construir sociedades mais inclusivas, resilientes e pacíficas, devemos proporcionar a todas as pessoas o acesso a uma educação de qualidade ao longo da vida, com especial ênfase nas oportunidades para as meninas e as mulheres. A evidência é indiscutível: a educação salva vidas e transforma vidas; é a base da sustentabilidade. Portanto, deve haver colaboração entre todos os setores de desenvolvimento para que a educação seja um direito universal”³⁴.

Ora bem, faz todo o sentido indagar, se bem a modo de aproximação apenas, acerca do grau de adequação entre estes conteúdos normativos, discursivos e programáticos configuradores da política educativa nacional³⁵ e a realidade atinente, no país, hoje.

IV. A realidade da implementação

De acordo com o Governo, no PDN 2018-2022 o sistema educativo nacional registou, em sete anos, um aumento de 2,5 milhões de alunos, tendo passado de 5,8 milhões de estudantes inscritos em 2009 para cerca de 10 milhões no ano letivo 2018. “A taxa de alfabetização de jovens e adultos atingiu 75%, quando no início do século não chegava aos 50%. Nos últimos anos, estiveram, em média, mais de 800 mil alunos em programas de alfabetização”, lê-se no PDN. Este destaca ainda que 34% de jovens dos 18 aos 24 anos possuem a escolaridade completa do ensino

³³ UNESCO, *El desarrollo sostenible comienza por la educación. Cómo puede contribuir la educación a los objetivos propuestos para 2015*, Paris, 2014.

³⁴ Idem.

³⁵ PDN 2018-2022, p.74-75.

primário, 29% completaram o I ciclo do ensino secundário e 13% o II ciclo. E sublinha que, “no entanto, ainda existem crianças fora do sistema educativo, por falta de salas de aula, pela precariedade destas, ou ainda por falta de professores com boa formação”³⁶.

Neste sentido, no seu já acima referido discurso, o próprio PRA identificou como um dos indicadores resultantes da implementação do PDN 2013-2017, um aumento de 10% do rácio aluno/sala de aula e de 18% do rácio aluno/professor, em comparação com o ano de 2016, e reconheceu que o ritmo de construção de salas e de recrutamento de professores (cujo efetivo decresceu em 7,2%) não tem acompanhado o aumento da procura de oferta educativa, deixando milhares de crianças fora do sistema de ensino. É previsível que este problema persista no tempo e possa agravar-se, tendo em conta o elevado aumento do número de crianças em idade escolar, numa população nacional que cresce cerca de 3% ao ano.

Ao elevado passivo de crianças em idade escolar fora das instituições de ensino e à falta de escolas e de manutenção das mesmas acresce a falta de material escolar – que é, teoricamente, gratuito, no entanto só é possível encontrá-lo e adquirir nos mercados, onde está à venda – e de professores em número suficiente e devidamente formados. “Ao professor cabe a direção de todo o processo de ensino/aprendizagem em sala de aula, mas, sem uma adequada formação de professores, não há nem pode haver ensino de qualidade, nem reforma educativa, nem inovação pedagógica”, afirma Filipe Zau. Acresce ainda, segundo este autor, “um baixo financiamento para as ações de educação e formação, incluindo a remuneração salarial dos professores, enquanto interventores sociais de excelência”³⁷.

O último aspeto remete à preocupante constatação de que em Angola os gastos no sector social, em particular na educação, têm sido historicamente baixos se comparados com os investimentos feitos noutros países africanos, muito abaixo da Comunidade de Desenvolvimento da

³⁶ Ibid., p.II-III.

³⁷ ZAU, Filipe, “A problemática educativa em Angola”, *Jornal de Angola*, edição de 31.01.2018, disponível em http://jornaldeangola.sapo.ao/opiniaio/artigos/a_problemativa_educativa_em_angola (acesso 20.10.2018).

África Austral (SADC) e aquém da proposta mundial, que é de 20%³⁸. O Orçamento Geral do Estado para o ano 2018³⁹ atribui ao sector da educação apenas 5,4%, ao da saúde, 3,63%, muito abaixo dos 21,27% alocados ao sector da segurança e defesa.

Um outro desafio que agrava o gritante quadro de dificuldades a nível da política educativa, é o princípio da unicidade do sistema educativo, o qual é apresentado por Filipe Zau nos seguintes termos:

“surge como uma dificuldade estruturante, já que inviabiliza a possibilidade de se efetuarem adaptações de carácter regional e/ou local, capazes de facilitar o diálogo pedagógico – como é o caso do uso das línguas maternas africanas como meios de ensino – num país multicultural e plurilíngue, como de fortes assimetrias de desenvolvimento, entre o litoral e o interior e entre a cidade e campo. É um facto, que todos deveremos ser considerados iguais perante a Lei. Porém, em educação, as diferenças culturais conduzem-nos à necessidade de tratamento diferenciado, mediante o uso de metodologias de ensino adequadas. Tratar por igual o que à partida é diferente não é, em meu entender, uma forma democrática de se lidar com o problema da iliteracia literal e funcional”⁴⁰.

V. Nota conclusiva

O *Projeto Aprendizagem para Todos* (PAT) do Ministério da Educação da República de Angola, financiado pelo Banco Mundial e executado em parceria com a Fundação Calouste Gulbenkian, que decorre entre 2016 e 2018, com possibilidade de continuação até 2019, é, provavelmente, o melhor exemplo de boas práticas do país, hoje, em matéria educativa e de ensino. O PAT visa a formação contínua dos professores a fim de melhorar as suas competências, a gestão eficaz das escolas e o desenvolvimento de um sistema de avaliação sistemática dos alunos, além da

³⁸ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, *Exame nacional 2015 da Educação para todos: Angola*, Luanda, 2014, pp.11-15.

³⁹ Lei nº 3/18, de 1 de março.

⁴⁰ ZAU, Filipe, cit.

produção de manuais e cadernos para professores, fichas para alunos e *kits* pedagógicos⁴¹.

Entretanto, e à espera de ver cristalizados os desejáveis resultados desse projeto e de outros similares que, eventualmente, se levem a cabo, a realidade da educação no país é, a todos os níveis, desesperante para milhões de crianças em idade escolar e suas famílias. A implementação, no país, das normas, princípios e programas sobre o direito a uma educação inclusiva, de qualidade e equitativa dista muito de ser satisfatória. Aliás, sobre o terreno, abundam as distorções e vulnerações sistemáticas desse direito. Na verdade, é possível afirmar, sem receio de errar, que o direito à educação em Angola é ainda uma vítima estrutural da “maldição dos recursos” e, ao mesmo tempo, o espelho das grandes e terríveis misérias do país, essas “tragédias da paz (que) não são menores que as desgraças da guerra”⁴².

A crescente e escandalosa desigualdade económica existente no país é, provavelmente, uma dessas “tragédias da paz” que, longe de favorecer a educação como fator de inclusão, equidade e multiplicador de oportunidades, está a reforçá-la como um poderoso mecanismo de segregação e estratificação social. Neste sentido, parece evidente que Angola é e será um país de oportunidades e futuro apenas para os filhos e filhas das elites económicas e políticas, aos quais está reservado, qual privilégio, o acesso ao ensino de qualidade, disponível unicamente em seletas escolas privadas do país e no estrangeiro. Com efeito, é sobejamente sabido que as elites do país nem de perto nem de longe figuram entre as pessoas utentes da escola tão-pouco do hospital públicos, facto que, em boa medida, explica mas não justifica o crónico mau governo da *res publica* em geral e, de forma particular, a incúria e o sistemático abandono a que os serviços públicos da educação e da saúde se têm visto condenados.

À margem da qualidade dos professores e dos itinerários formativos, diz muito dessa incúria e abandono da educação o chocante retrato dinâmico de milhares de crianças que, a cada ano, permanecem fora do sistema do ensino, devido à falta de escolas e de professores, e de outros tantos milhares de crianças que recebem as aulas ao relento ou

⁴¹ Para uma informação mais abrangente acerca do PAT, vide <http://www.pat-med.org/> (acesso 22.10.2018).

⁴² MAHFUZ, Naguib, *Amor bajo la lluvia*, Madrid: Cantarabia, 1988, p.111.

em barracas, sentadas sobre pedras, latas de leite ou cadeiras de plástico que, diariamente, elas próprias carregam às costas ou à cabeça.

De quanto antecede é possível inferir que, lamentavelmente, a educação, em Angola ainda não é beneficiária dos chamados “dividendos da paz”, tão-pouco é potenciado o seu papel de instrumento essencial ao serviço da paz social e o desenvolvimento para todos e todas as angolanas. Impõe-se, portanto, propugnar e recomendar a premente necessidade de lucidez e audácia políticas, conducentes à opção governativa real pela educação como fonte de riqueza, chave e estratégia de um futuro de paz e desenvolvimento integral e sustentável em Angola.

Educação para a Tolerância e para os Direitos Humanos como Tarefa do Estado

ANA RITA GIL

Sumário: I. Introdução: o Assento Constitucional da Educação para a Tolerância como tarefa do Estado. II. A Tolerância e a Intolerância. 1. A Intolerância. 1.2. A Tolerância. 1.3. Os Limites da Tolerância. 2. A Importância da Promoção da Tolerância. 3. A Tolerância como forma de reforçar os princípios do Estado de Direito. 4. A promoção da Tolerância como dever do Estado. 5. Os Programas da educação para os Direitos Humanos na cena Internacional e o papel da Tolerância. III. Conclusão. IV. Bibliografia Citada

Resumo: A educação para a tolerância afirma-se cada vez mais premente face aos desafios com que se confrontam as sociedades hodiernas, assentes no convívio entre diferentes civilizações, religiões, formas de estar, de ser e de se exteriorizar. Neste artigo pretendemos demonstrar que a promoção dos Direitos Humanos, pluralismo e tolerância são tarefas do Estado, constituindo fins irrenunciáveis para a promoção e manutenção de comunidades

Palavras-chave: *Educação, Tolerância, Direitos Humanos, Pluralismo*

Abstract: The education for tolerance is increasingly urgent due to the challenges faced by modern societies, based on the interaction between different civilizations, religions, ways of being, and of externalizing. In this article we aim to demonstrate that the promotion of human rights, pluralism and tolerance are tasks of the State, and are indispensable goals for the promotion and maintenance of peaceful communities based on the essential values of the Democratic State and the Rule of Law.

Keywords: *Education, Tolerance, Human Rights, Pluralism*

I. Introdução: o “assento” Constitucional da Educação para a Tolerância como tarefa do Estado

A nossa Constituição não consagra, *qua tale*, a tarefa estadual de “educação para a tolerância”. No entanto, podemos considerar que a mesma decorre de vários princípios subjacentes ao modelo de Estado e de sociedade que ela acolheu. De facto, são princípios inerentes ao Estado de Direito Democrático o pluralismo de expressão e a salvaguarda da liberdade, bem como a promoção da igualdade efetiva entre as pessoas. Por outro lado, é tarefa do Estado apoiar os pais na educação dos filhos como garantia de participação na vida cívica do país.

Destes vários princípios decorre não só que a educação é tarefa estadual, como ainda que tal educação deve ser orientada para a promoção dos valores do Estado de Direito democrático. Só assim, de facto, se podem preparar as crianças e jovens para a vida cívica no país, a qual deve ser alicerçada e contribuir para fomentar os valores que, por opção constitucional, são os que devem vigorar na sociedade: pluralismo, salvaguarda da liberdade e promoção da igualdade.

Então como surge aqui o conceito de tolerância? Sem ter a pretensão de esgotar este tema, podemos adiantar para já que, independentemente de este conceito constituir um fim em si mesmo, ele será encarado, no presente contexto, como um meio de se assegurar a plena afirmação dos princípios e valores do Estado de Direito, tendentes à promoção da dignidade, igualdade, liberdade e coexistência pacífica. É pois, por aqui, que começaremos: por explorar o conceito de tolerância para o efeito do presente estudo.

II. A Tolerância e a Intolerância

1. A Intolerância

Numa reflexão sobre a educação para a tolerância iniciamos, algo paradoxalmente, com a noção de intolerância, já que a necessidade de reflexão sobre a primeira se faz devido ao surgimento da segunda.

Já se tem dito que a intolerância é tão antiga quanto o estranhamento humano em relação ao diferente, ao “Outro”. Neste sentido, referia

Umberto Eco: a intolerância deriva de uma predisposição natural já existente no ser humano, de algo “um tanto quanto primitivo”¹. Para Ricoeur, “a intolerância tem a sua origem em uma predisposição comum a todos os seres humanos, a de impor as suas próprias crenças, as suas próprias convicções”². Nas ilustrativas palavras de outro autor, “ela brota da insegurança e do medo profundo, da necessidade de certezas absolutas, do estranhamento cultural, da não aceitação da alteridade, do apego excessivo aos dogmas, do desconhecimento e ignorância”³.

A intolerância tem várias formas e pode assentar em vários motivos. A intolerância baseada na raça precede em muito tempo o nascimento do termo “racismo”, podendo encontrar-se manifestações da mesma na Grécia Antiga e até mesmo em algumas sociedades asiáticas⁴. A intolerância religiosa, na sua forma mais sistemática, terá coincidido, na opinião de alguns autores, com a não aceitação de outras crenças⁵. No que toca à intolerância face a outras nacionalidades, a mesma apenas se pôde desenvolver, de forma constante, após a Revolução Francesa, posto que a criação da entidade estatal e nacional se fez com “forte apelo identitário, muitas vezes inexistente em função de aspetos multiétnicos, culturais e religiosos. Desta forma, era necessário convencer as pessoas que elas faziam parte de uma comunidade distinta das demais, em razão de seus atributos específicos. A língua, a cor da pele, a história oral, os mitos e a religião foram utilizados como elementos de identificação para reforçar a ideia da existência desta comunidade tão especial e diferenciada”⁶. A criação da identidade nacional fez-se também, pois, por distinção ao “Outro”, aquele que não partilha dessa comunhão de características e, por isso, poderia ser olhado com alguma desconfiança. Surge assim o

¹ UMBERTO ECCO, “*Definições Léxicas*”, in AA.VV., *A Intolerância*, Françoise Barret-Ducrocq (org.), 2000, p. 18 e ss.

² PAUL RICOEUR, “*Etapa Atual do Pensamento sobre a Intolerância*”, AA.VV., *A Intolerância*, Françoise Barret-Ducrocq (org.), cit., 1998 p. 20 e ss.

³ ANTÓNIO OZAÍ DA SILVA, “*Sobre a Intolerância Religiosa*”, in AA.VV., *O Que é a Intolerância Religiosa?* Escolar Editora, 2016, p. 81 e ss.

⁴ MICHEL WIEVIORKA, *O Racismo*, Trad. de Miguel Serras Pereira, Fenda, 2002, p. 19.

⁵ Fazendo coincidir a intolerância religiosa com o surgimento das religiões monoteístas, v. A. O. SILVA, op. ult. cit., p. 82 e ss.

⁶ DANNY ZAHREDDINE, “*O que é a intolerância religiosa?*”, in AA.VV., *O Que é a Intolerância Religiosa?* cit., p. 150.

“Outro”, como membro de um grupo distinto, definido por características étnicas, linguísticas, pelos laços de sangue ou sociais.

Mais recentemente, e ainda que o fenômeno pudesse já existir, o conceito passou a abranger também a não aceitação de “outros indivíduos”, ainda que não pertencentes a qualquer grupo em específico, mas apenas por força das suas opções pessoais, de aparência, preferência sexual, identidade de gênero, etc. Algumas formas de intolerância são ainda interligadas a outras como as ideias religiosas intolerantes que são também intolerantes face à mulher ou ao homossexual. Como refere Ozaí da Silva, a intolerância “encadeia-se na sociedade, como os elos de uma corrente na qual as diversas formas de intolerância prendem-se umas às outras e sustentam-se mutuamente”.

No que toca aos motivos, Bobbio distingue a intolerância derivada da religião ou mesmo da política das demais. Refere o autor que “a primeira deriva da convicção de possuir a verdade; a[s] segunda[s] derivam de um preconceito, entendido como uma opinião ou um conjunto de opiniões que são acolhidos de modo acrítico pela tradição, pelo costume ou por uma autoridade cujos ditames são aceites sem discussão”⁷. Mais acrescenta, ilustrativamente: “A questão fundamental que foi posta pelos defensores da tolerância religiosa e política é deste teor: como são compatíveis, teórica e praticamente, duas verdades opostas? A questão que deve pôr a si mesmo o defensor da tolerância em face dos diferentes é outra: como é possível demonstrar que o mal-estar diante de uma minoria ou diante do irregular, do anormal, mais precisamente do “diferente”, deriva de preconceitos inveterados, de formas irracionais, puramente emotivas, de julgar os homens e os eventos?”.

A intolerância religiosa é definida, na Declaração sobre Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas na Religião, como compreendendo qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada na religião ou crença, com o fim ou efeito de nulificar ou dificultar o reconhecimento, gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade⁸. Esta forma de intolerância tem

⁷ NORBERTO BOBBIO, *A era dos direitos*, Campus, 1992, p. 203. –

⁸ Art.º 2, n.º 2. Note-se, porém, que a intolerância religiosa coincide hoje com um fenômeno que em muito extravasa a simples divergência de crenças, mas que se associa a pré-juízos que ligam determinadas religiões, *a priori*, a manifestações violentas e de

sido um dos motivos mais frequentes de violação dos direitos humanos e também dos mais violentos⁹. Ela pode ocorrer não só entre diferentes religiões, como ainda no seio da mesma comunidade religiosa (por exemplo, entre diferentes fações da mesma religião fundamental), bem como ainda no relacionamento entre o Estado secular e os membros das minorias religiosas¹⁰. Neste último caso, pode assumir-se mesmo como uma intolerância “contra qualquer religião ou crença religiosa”, como o tem demonstrado a adoção, em alguns países europeus, de legislação profundamente proibitiva de manifestação de qualquer crença ou símbolo religioso em espaço público¹¹. Neste ponto, importa lembrar, nas palavras de António Ozaí da Silva, que “o fundamentalismo secular é tão fanático e equivocado em relação à religião quanto o fundamentalismo religioso”¹².

A intolerância pode tomar várias formas e exteriorizar-se de diversas maneiras: desde o tratamento discriminatório em matéria de acesso a bens e serviços, ou a negação de direitos civis e políticos, como ainda através de atos com diferentes graus de violência, desde o incitamento ao ódio, passando pela violência física e verbal. Eles podem ainda decorrer do próprio Estado, de determinados grupos ou de indivíduos¹³.

extremismo, interligando-se, por isso, a preocupações securitárias. Sobre este ponto v. os mais recentes relatórios do Relator Especial das Nações Unidas para a liberdade de religião e de crença

⁹ Isso terá explicado a criação, a nível das Nações Unidas, de várias iniciativas destinadas ao combate da intolerância religiosa: desde logo, a criação de um Relator Especial sobre a Liberdade de Religião e de Crença, que começou, precisamente, por se designar por “Relator Especial sobre Intolerância Religiosa”. A isto acresce a *Declaração sobre Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas na Religião ou na Crença*, de 1981 e ainda a Resolução n.º 6/37 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, de 2007, sobre eliminação de todas as formas de intolerância e discriminação baseadas na religião ou na crença.

¹⁰ Assim, PATRÍCIA JERÓNIMO, “Intolerância, Religião e Liberdades Individuais”, in AA.VV., *O que é Intolerância Religiosa?...*, cit., p. 59 –

¹¹ Qualificando as recentes medidas tomadas no contexto da promoção da *laïcité* francesa (em particular através da Lei n.º 2004-228) como profundamente intolerantes contra a religião, v. BRIAN LEITER, *Why Tolerate Religion?*, Princeton University Press, 2013, p. 114.

¹² A. O. SILVA, *op. cit.*, p. 135.

¹³ P. JERÓNIMO *Intolerância, Religião e Liberdades Individuais*, p. 49.

1.2. A Tolerância

Se, como vimos, são antigas as várias formas de intolerância, já a advocacia ativa da necessidade de tolerância terá coincidido no contexto europeu, no séc. XVI, com o movimento da Reforma e o surgimento das igrejas protestantes. É neste cenário que surge a “Carta acerca da Tolerância”, de John Locke (1689). Neste Tratado, o autor defende que, não incumbindo ao Estado avaliar a verdade religiosa, deveria o mesmo garantir a tolerância em relação às religiões. No séc. XVIII é a vez de Voltaire ensaiar um pensamento semelhante no seu “Tratado sobre a Tolerância” (1792). Aí escreveu, ilustrativamente, que “o direito da intolerância é absurdo e bárbaro”, e contrário ao direito humano: “se fosse de direito humano conduzir-se assim (...) um mongol arrancaria o coração ao primeiro malabar que encontrasse, o malabar poderia cortar o pescoço ao persa que poderia massacrar o turco: e todos em conjunto lançar-se-iam sobre os cristãos que andam há tanto tempo a devorar-se uns aos outros”.

E como poderemos definir tolerância? A Declaração de Princípios sobre Tolerância da UNESCO, de 1995 define-a, de forma muito rica, no art.º 1.º, como “o respeito, aceitação e apreciação da diversidade das culturas do mundo, das várias formas de expressão do ser humano”. Mais acrescenta que a mesma é potenciada pelo conhecimento, abertura, comunicação e liberdade de pensamento, consciência e crença. Por outro lado, a tolerância significa ainda que cada um é livre de aderir às suas próprias convicções, aceitando que outros possam aderir às deles. Significa, enfim, que todos os seres humanos, naturalmente diversos na sua aparência, situação, discurso, comportamento e valores, têm o direito de viver em paz e de ser quem são¹⁴. A tolerância é, enfim, harmonia com a diferença.

Joseph Carens fala, neste contexto, de um “direito à indiferença” que todos os habitantes de um determinado Estado possuem: uma expectativa razoável de, até certo ponto, “serem deixados em paz” e de viverem como escolherem. Beneficiam desse direito quer a família paquistanesa que quer falar na sua língua nos transportes públicos, quer

¹⁴ Declaração de Princípios da UNESCO, 1995, artigo. 1.4º. –

o casal homossexual que pretende aparecer junto em público, quer ainda a mulher muçulmana que quer usar um véu. Todos eles, na opinião do autor, têm “o direito de ser deixados” em paz e de ser protegidos contra todas as formas de discriminação e abuso¹⁵. O autor avança, porém, que o respeito que as “maiorias” devem às “minorias” é mais profundo que o simples “direito de ser deixado em paz”, implicando também o dever de não se denegrir as opções do “Outro”¹⁶.

Alguns autores têm referido que o conceito de tolerância, ou de tolerar, pode remeter para uma ideia de suportar, ou de indulgência, onde estaria ausente uma intencionalidade positiva, dirigida à promoção e valorização da diferença, mas apenas uma intencionalidade de inferiorização ou paternalismo. Advoga-se, assim, que seria preferível falar-se em “respeito” em relação ao outro. Os Princípios da UNESCO têm combatido esse entendimento, ao afirmar, de forma perentória, que a tolerância não significa qualquer forma de concessão, indulgência ou condescendência, mas, sobretudo, uma atitude ativa derivada do reconhecimento da universalidade dos direitos humanos e liberdades fundamentais, o que inclui, naturalmente, os dos outros.

1.3. Os limites da Tolerância

Apesar da tolerância assentar de forma definitiva na necessidade de respeitar a diferença, ela tem limites. Trata-se daquilo que Karl Popper designou, de forma muito impressiva, o “paradoxo da tolerância”. De acordo com esta ideia, a tolerância tem como limite a intolerância. Significa isto que não se deve tolerar ideias intolerantes, sob pena de se destruir a própria sociedade tolerante. Assim, o autor reclama “a tolerância para todos aqueles que não são intolerantes, nem pregam a intolerância” ou, de outra perspectiva, “o direito de não tolerar o intolerante”. O embrião desta ideia pode encontrar-se já na obra de Locke, onde o autor refere ilustrativamente: “não devem ser toleradas pelo magistrado quaisquer doutrinas incompatíveis com a sociedade humana e contrária aos bons costumes que são necessários para a preservação da sociedade

¹⁵ J. CARENS, *The Ethics of Migration*, Oxford University Press, 2013., p. 76.

¹⁶ *Ibid.*

civil”¹⁷. Locke argumenta que os defensores de tais doutrinas se podem valer da tolerância com fins ilegítimos, para destruírem “as leis da comunidade, a liberdade e a propriedade dos cidadãos”, pelo que, assim, não têm o direito de ser tolerados.

Bobbio, por seu turno, defende que a tolerância tem um limite que deve ser encontrado e definido com base da própria ideia de tolerância. O autor formula a ideia da seguinte forma: “a tolerância deve ser estendida a todos, salvo àqueles que negam o princípio de tolerância, ou, mais brevemente, todos devem ser tolerados, salvo os intolerantes”¹⁸. E assim o é, afirma o autor, porque quando fazemos o elogio da tolerância, reconhecemos nela um dos princípios fundamentais da vida livre e pacífica. Assim, a tolerância não se pode fazer em relação à negação da vida livre e pacífica.

Partindo desta ideia, Paulo Otero fala de uma necessidade de defesa da Constituição: a tolerância e o pluralismo políticos garantidos por uma Constituição não podem ser usados para destruir a própria Constituição e a ordem de valores por ela garantida em torno da tolerância e do pluralismo”¹⁹. Poderemos chegar a uma conclusão semelhante através da resolução de conflitos entre direitos humanos. Tomemos como exemplo a liberdade de religião ou crença, que, sendo um direito humano, não abarca, no seu âmbito de aplicação, a violação de outros direitos humanos, como a vida, a integridade física ou a proibição da discriminação. A tolerância tem, assim, como limite inalienável os direitos dos outros e o bem comum.

Tem havido muita confusão no que se refere a uma expansão dos limites da tolerância face a novas “culturas” tidas como “chocantes dos valores do Estado de Direito Democrático”. Carens reflete sobre este ponto. Como refere o autor, excluir de forma generalizada imigrantes por não provirem de países europeus ou de tradição judaico-cristã, com fundamento numa suposta ideologia intolerante, violaria os princípios democráticos fundamentais de proibição de discriminação com base na etnia ou religião²⁰. De facto, o que sucederia em tal caso seria a

¹⁷ JOHN LOCKE, *Carta sobre a Tolerância*, Padrões Culturais, 2014, p. 22.

¹⁸ N. BOBBIO, *op. cit.*, p. 213.

¹⁹ PAULO OTERO, *A Democracia Totalitária*, Princípios, 2001, p. 268 e ss.

²⁰ J. CARENS, *op. cit.*, p. 284.

prossecação de ações em nome da preservação dos valores democráticos que, na verdade, representariam uma negação desses mesmos valores: em particular, dos valores democráticos da igualdade e liberdade de crença, religião ou consciência – reconhecidos e garantidos como direitos humanos e fundamentais e, por isso, patrimônio dessa mesma cultura democrática que se pretende proteger. O limite da tolerância, pois, não se pode encontrar através do recurso a categorias generalizantes e discriminatórias, mas apenas através da tomada em consideração de uma ameaça individual concreta, ponderando o perigo que a mesma pode trazer para a manutenção dos valores de liberdade, igualdade e paz na sociedade.

2. A importância da promoção da Tolerância na atualidade

A educação para a tolerância não só compreendida como a aceitação do outro, das opções do outro, das crenças e costumes do outro e das diferenças do outro, como ainda percebida enquanto abrangendo a promoção dos direitos de todos, afigura-se cada vez mais importante na atualidade.

Em 1995, a Declaração da UNESCO sublinhava, precisamente, que a tolerância era mais importante do que nunca. Apontava-se a globalização da economia, a mobilidade das comunicações, a concentração na urbanização e a mudança de padrões sociais como fatores que reforçavam essa premência²¹. Eles mantêm-se e reforçam-se hoje. A eles outros se juntam: desde logo, as migrações de larga escala, provenientes de culturas e países com tradições diferentes, com costumes, religiões e vestes exóticas. Depois, as lentas mudanças sociais, que fazem com que nos encontremos de momento “a meio caminho” entre a aceitação de novas identidades, sexualidades e modelos de família, com a persistência de mentalidades ainda conservadoras. Encontramo-nos, assim, em conjuntura fértil para que proliferem discriminações e agressões ao “outro”, colocando em crise a paz, a estabilidade e os valores fundamentais das nossas sociedades.

Assistimos ao surgimento de novos modelos de sociedade, em que proliferam formas diversificadas de organização da vida, de ser, de parecer

²¹ Artigo. 3.1.

e de acreditar. Dos novos modelos de família, do assumir de preferências sexuais, passando pelas novas culturas e religiões que chegam até nós via fluxos migratórios, a sociedade reconfigura-se e recria-se. Por outro lado, com o tão referido fenómeno da globalização, reforça-se o contacto entre culturas. E se esse fenómeno poderia levar a um aumento da tolerância, já em contextos onde inexistem instituições democráticas fortes e assentes no princípio da universalidade do respeito pelos direitos humanos, o inverso pode proliferar²².

Na História podemos encontrar diversos exemplos de identificação do estrangeiro com as mais diversas ameaças. Se na década de 1950 o perigo poderia ser político, alicerçado no combate ao “comunismo”, a partir dos anos 2000 a ameaça passa a ser religiosa e cultural²³. Disso tem sido exemplo o surgimento ou fortalecimento de diversos discursos ou movimentos mais ou menos formais, e até partidários, que têm vindo a ganhar popularidade precisamente por se alicerçarem em discursos de intolerância e por vezes mesmo de extremismo. Países de longa tradição democrática, como os Estados Unidos, França, a Alemanha e países mais recentemente entrados na União Europeia, como a Polónia ou a Hungria, não têm ficado imunes a este fenómeno²⁴. A construção de uma “ameaça”, representada com a chegada de refugiados e imigrantes em larga escala a países ocidentais, de 2015 em diante, veio fazer renascer medos sobre a identidade dos países de acolhimento, receios de insegurança e de danos à alegada proteção da “economia”. Como refere ilustrativamente Sami Nair, a Europa de hoje, do dinheiro e dos poderes ocultos, interessa-se mais pela proteção do seu mercado do que pela defesa dos seus valores²⁵.

Estes desafios reclamam, pois, com bastante premência, o reforço do discurso da tolerância, mas também a necessidade de promover uma integração e um diálogo harmonioso entre as “maiorias” e as “minorias”.

²² D. ZAHREDDINE, *cit.*, p. 158.

²³ V. o nosso *Imigração e Direitos Humanos*, Petrony, 2017, p. 64 e ss.-

²⁴ Sobre as manifestações de intolerância e extremismo nestes vários países, v. SAMI NAÏR, *Refugiados – frente a la catástrofe Humanitária, una Solución Real*, Crítica, 2016, p. 135 e ss.

²⁵ S. NAÏR, *op.cit.*, p. 141.

3. A tolerância como forma de reforçar os princípios do Estado de Direito

A receção do “novo”, a aceitação do “diferente” e a promoção dos seus direitos e igualdade envolvem não a negação, mas sim a própria afirmação – e reforço – dos princípios basilares do Estado de Direito. Aceitar o diferente não é negar a nossa essência de sociedade pluralista democrática – é, ao invés, afirmá-la. Como refere Carens, é recorrente a ideia, por exemplo, de que os imigrantes e seus descendentes devem aceitar e praticar os princípios democráticos. Assim é. Mas, é também necessário que os cidadãos aceitem e pratiquem, eles próprios, os valores democráticos – que requerem a inclusão e aceitação do “Outro”²⁶. Como refere o mesmo autor, a compreensão mútua, respeito, boa vontade e compromisso são virtudes necessárias na população – desde a “maioria” às “minorias” – para que a sociedade democrática funcione na sua plenitude. Na importante síntese do autor mencionado anteriormente, isso significa que o dever de todos se comportarem de acordo com os princípios democráticos coloca exigências não só aos cidadãos pertencentes a “minorias”, mas também aos cidadãos das “maiorias”.

Assim, a tolerância postula-se como promotora dos próprios valores do Estado de Direito. Só através dela se atinge uma sociedade onde se garante a igual dignidade de todos os indivíduos, a liberdade, a estabilidade das instituições e a paz.

Mas à mesma conclusão chegamos se perspetivarmos a problemática no contexto da garantia de efetividade dos direitos humanos. Na Declaração de Princípios sobre a Tolerância da UNESCO sublinhou-se que a tolerância é a responsabilidade que apoia a afirmação dos direitos humanos. Com efeito, através do exercício da tolerância mais não se faz do que garantir que todas as pessoas gozem dos direitos humanos e fundamentais que lhes são reconhecidos.

Neste ponto, um dos direitos mais básicos é o da identidade profunda de cada pessoa, no sentido de a mesma poder expressá-la sem receios ou medo de represálias ou de diminuição de direitos. Neste contexto, importa referir a Declaração sobre Raça e Prejuízo, de acordo com a

²⁶ Trata-se daquilo que CARENS designa por “ethos democrático da inclusão”. (Cfr. J.CARENS, *op. cit.*, p. 64).

qual todos os indivíduos e grupos têm o direito de ser diferentes”²⁷. Mas importa ainda lembrar que, quer no direito internacional dos direitos humanos, quer ainda na nossa Constituição, a liberdade de religião – e o corresponsivo direito de cada um seguir e manifestar a sua religião –, e a liberdade de pensamento e de consciência constituem direitos humanos e fundamentais protegidos. A proteção destes direitos decorre do entendimento de que a religião ou crença é um dos elementos fundamentais da conceção de vida de cada um e da sua identidade profunda. O mesmo se diga da cultura e ainda da identidade pessoal, do desenvolvimento da personalidade, da vida privada (no sentido das escolhas da vida pessoal de cada um poderem ser feitas livremente e sem ingerência arbitrária), bem como da proteção geral contra a discriminação, nomeadamente em função da raça, etnia, religião, género, orientação sexual. Por fim, a proteção da cultura e das minorias constituem ainda direitos que cada vez mais se têm afirmado no contexto internacional²⁸. A promoção da tolerância mais não constitui do que um meio para se garantir que os titulares destes direitos possam deles usufruir livremente e na sua plenitude.

Uma sociedade assente na dignidade humana, no respeito pelos direitos fundamentais, conducente à igualdade, à felicidade, e à paz, tem de ser, pois, uma sociedade tolerante. E cabe ao Estado agir como motor deste objetivo, que se assume verdadeiramente como um fim público inalienável.

4. A promoção da tolerância como dever do Estado

A Declaração de Princípios sobre a Tolerância das Nações Unidas começa por recordar, precisamente, que nos termos do artigo 18º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), todos têm direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, e, nos termos do artigo 19º, de opinião e expressão e que a educação deve promover a compreensão, tolerância e amizade entre todas as nações e grupos religiosos ou raciais.

²⁷ Art.º 1.2.

²⁸ Assim, a Convenção Quadro do Conselho da Europa para a Proteção das Minorias Nacionais, de 01/02/1995

Nesse documento, é reafirmado que a tolerância não é apenas um princípio muito valioso, mas também uma necessidade para a paz e desenvolvimento de todos os povos²⁹.

Da necessidade de valorizar o princípio da tolerância decorrem várias obrigações para o Estado. Para começar, o Estado é primeiro devedor do direito à tolerância. Significa isto que o Estado deve aprovar leis justas e imparciais, quer a nível do reconhecimento de direitos substantivos, quer a nível do processo, estando-lhe vedado promover a intolerância. Implica ainda que oportunidades económicas e sociais devam encontrar-se disponíveis para todas as pessoas, sem discriminação³⁰. Por fim, não poderá haver marginalização de grupos determinados do espaço cívico. Mas para além disso, deve afirmar-se que o Estado deve ainda ser chamado a adotar determinadas medidas positivas. Desde logo, destinadas a proteger grupos especialmente vulneráveis a práticas intolerantes, com a proteção da sua cultura e valores, bem como a promoção da sua inclusão na sociedade, através da educação, alojamento, emprego e acesso à saúde.

Por outro lado, a referida Declaração afirma expressamente que a educação para os direitos humanos e o combate à intolerância são deveres do Estado. Assim, o Estado deve promover a tolerância ativamente, em todos os domínios da vida pública. Neste contexto, a já referida Declaração sobre Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas na Religião determina expressamente que o Estado deve aprovar legislação necessária para proibir toda e qualquer discriminação e combater a intolerância baseada na religião³¹. Ações de reconhecimento positivo envolvem ainda a aceitação e reconhecimento

²⁹ “Tolerance, the virtue that makes peace possible, contributes to the replacement of the culture of war by a culture of peace” (Art. 1.1.).

³⁰ A proibição de discriminação abrangerá também, necessariamente, a discriminação indireta. Neste ponto, refere CARENS que quando os cidadãos sentirem que uma determinada norma interfere com algum aspeto essencial da sua cultura ou religião, o Estado deve ponderar se os objetivos dessa norma podem ser prosseguidos através de meios menos gravosos. (Cfr. JCARENS, *op. cit.*), p. 67. Mais relembra que não se trata aí de tratar os referidos cidadãos como privilegiados, mas sim de respeitar os valores democráticos reconhecidos pelo próprio Estado. Por outro lado, lembra como neste processo de integração bidirecional, são os imigrantes que têm de fazer o maior esforço de adaptação, já que se têm de adequar às instituições, normas, língua e práticas preexistentes.

³¹ Art. 4.º, n.º 2.

expresso de que determinada prática ou identidade não é incompatível com a comunidade. De facto, por exemplo, no que toca aos imigrantes, se se pretende uma inclusão plena dos mesmos na sociedade, tal implica que os mesmos não possam ser forçados a esconder a sua identidade profunda³². As práticas de reconhecimento positivo, nas palavras de Carens, envolvem por exemplo informação sobre a História e a cultura de “minorias” nos *curricula* escolares, assinalar simbolicamente feriados religiosos, ou acomodação de exigências dietéticas especiais³³.

Por fim, incumbe ao Estado promover a tolerância entre os indivíduos da sua comunidade. Com efeito, apesar da tolerância constituir um valor ético interior, ela é também um valor político³⁴. De facto, a tolerância deve ser perspectivada como dever do indivíduo, de grupos e do Estado. Neste ponto, importa sublinhar, com António Ozaí da Silva, que “a intolerância não pode ser reduzida à mera manifestação individual”, já que ela encontra o terreno fértil para a sua expansão nos contextos sociais, políticos, económicos e manifesta-se mais intensamente nos períodos de crise económica, social e política. É por isso necessário que a tolerância tenha garantias institucionais sociais e, acrescentamos nós, estaduais ou públicas³⁵.

Não queremos com isto afirmar que a proliferação dos valores da tolerância compita apenas ao Estado. A sociedade civil, as várias organizações de mobilização, entre elas as próprias organizações religiosas, têm também um papel a cumprir no que toca a combater fatores de intolerância³⁶.

5. Os programas da educação para os Direitos Humanos na cena Internacional e o papel da Tolerância

Sendo a promoção da tolerância um dever do Estado, como já referido, importa agora discutir como deve ser a mesma alcançada. Neste ponto,

³² Cfr. J. CARENS, *op. cit.*, p. 83.

³³ *Op. cit.*, p. 84.

³⁴ Declaração de Princípios da UNESCO, Art.º 1.1.

³⁵ A.O.SILVA, *op. cit.*, p. 137.

³⁶ Assim, P. JERÓNIMO, “Intolerância, Religião e Liberdades Individuais”, *cit.*, p. 47.

os autores têm afirmado que ela deve ser procurada através da educação e da promoção da justiça social³⁷.

Foquemo-nos na educação. Os variados instrumentos internacionais têm sublinhado a sua importância para a disseminação do valor da tolerância na sociedade, bem como o dever do Estado na promoção desse objetivo. Na Conferência Mundial de Direitos Humanos, que teve lugar em Viena em 1993, afirmou-se a importância de todos os Estados incluírem, nos *curricula* das instituições de ensino, os direitos humanos, o direito humanitário, a democracia e o Estado de Direito, incluindo as matérias relativas à paz, desenvolvimento e justiça social. Nos termos do artigo 4º dos Princípios da UNESCO, a educação é sublinhada como consistindo no meio mais eficaz para prevenir a intolerância. A Declaração sobre Educação para os Direitos Humanos das Nações Unidas³⁸ afirma, por seu turno, que os Estados têm o dever, resultante da DUDH e do Pacto Internacional dos Direitos Económicos Sociais e Culturais (PIDESC), de assegurar que a educação se destina a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Por seu turno, o Plano de Ação do Secretário-Geral das Nações Unidas para eliminar o extremismo violento identifica a educação para os direitos humanos como estratégia para prevenir e combater o extremismo³⁹.

Importa ainda referir o Programa para a Educação para os Direitos Humanos, proclamado a 10 de dezembro de 2004 pela Assembleia Geral das Nações Unidas⁴⁰. O Programa refere expressamente: “human rights education is a long-term and lifelong process by which everyone learns tolerance and respect for the dignity of others and the means and methods of ensuring that respect in all societies”⁴¹. Mais reforça que a educação para os direitos humanos é essencial para a realização dos mesmos e das liberdades fundamentais, e contribui para a promoção da igualdade, prevenção de conflitos, prevenção da violação de direitos humanos e reforço de participação no processo democrático, “with a view to developing societies in which all human beings are valued and

³⁷ D.ZAHREDDINE, *op. cit.*, p. 158.

³⁸ Adotada pela Assembleia Geral na sua resolução n.º 66/137 e 19 de dezembro de 2011.

³⁹ Secretary-General, *Plan of Action to Prevent Violent Extremism*, 2015.

⁴⁰ Resolução n.º 59/113.

⁴¹ Resolução n.º 59/113.

respected, without discrimination or distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political, or other opinion, national or social origin, property, birth or other status”. Posteriores instrumentos deram continuidade a este programa, dos quais importa destacar a Resolução adotada pelo Conselho de Direitos Humanos de 28 de setembro de 2017, que sublinhou a importância da educação para os direitos humanos no contexto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em particular o Objetivo 4 (assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos), meta 7 (“até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não-violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável”). Na sequência da consulta feita por este órgão aos vários Estados e Instituições Nacionais de Direitos Humanos⁴², os atores consultados apontaram como prioridade a educação destinada à construção de sociedades pacíficas e inclusivas, com especial enfoque na igualdade, não discriminação, inclusão e respeito pela diversidade, de forma a contribuir para a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável. Várias respostas dão ênfase precisamente à importância da educação para o combate à intolerância e discriminação⁴³.

Quanto ao conteúdo da educação para a tolerância, a mesma deve, desde logo, recair sobre os direitos e liberdades universais, de forma a que se compreenda que a necessidade de respeito pelos mesmos é recíproca, embora se possam exteriorizar com diferentes opções. Seguidamente, sugerem os já acima referidos Princípios da UNESCO que se aborde de forma sistemática as causas e raízes para as manifestações de intolerância, sejam elas sociais, culturais, económicas, políticas ou religiosas. A já mais

⁴² Em Portugal, é o Provedor de Justiça que assegura as funções de Instituição Nacional de Direitos Humanos, em conformidade com os Princípios de Paris.

⁴³ United Nations High Commissioner for Human Rights, *Views of States, National Human Rights Institutions and other stakeholders on the target sectors, focus areas or thematic human rights issues for the fourth phase of the World Programme on Human Rights Education*, 29 June 2018.

antiga Declaração sobre Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas na Religião refere ainda que as crianças devem ser educadas num espírito de compreensão, tolerância, amizade entre os povos, paz e respeito pela liberdade de religião ou crença dos outros⁴⁴.

Finalmente, a educação deve ser capaz de combater as influências que levam à exclusão do “Outro”, ajudando os jovens a dotarem-se de um pensamento fortemente crítico, independente e eticamente racional.

São estes, pois, os desafios com que o estado se confronta, e que se assumem como meios, e, assim, tarefas necessárias para a manutenção e reafirmação, cada vez mais prementes, dos valores essenciais das sociedades democráticas, pluralistas e pacíficas.

⁴⁴ Art.º. 5.º, n.º3.-

A Descentralização como Instrumento de Consolidação da Paz: Algumas reflexões a partir da recente revisão da Constituição Moçambicana

ANTÓNIO DA COSTA LEÃO

Sumário: Introdução. I. Descentralização, democratização, participação política, e consolidação da paz. II. A génese da descentralização em Moçambique. III. A Nova Constituição Territorial Moçambicana. IV. Conclusões.

Resumo: Este artigo parte da indagação sobre as virtualidades do processo de descentralização em curso para assegurar a consolidação da paz e abrir caminho a um desenvolvimento sustentável em Moçambique. Começa por se fazer uma reflexão sobre as interações existentes entre descentralização, democratização, participação política e consolidação da paz, para, de seguida, se analisar, nos seus traços essenciais, o caminho percorrido desde a conclusão do Acordo Geral de Paz, em 1992, até ao momento atual, com o recente processo de revisão da Constituição. Esta revisão constitucional, estritamente centrada na organização territorial do Estado moçambicano, coloca inevitavelmente um conjunto de questões, das quais duas delas são incontornáveis: Reflete este modelo organização territorial uma efetiva descentralização política? Ou é uma mera reconfiguração do poder de “partido dominante”, face às novas circunstâncias desencadeadas pelos conflitos internos? Terá o novo modelo de descentralização política, resultante da recente revisão constitucional, virtualidade para assegurar a consolidação da paz? Conclui-se como se começa, com um horizonte carregado de dúvidas, que só os “atores políticos” podem esclarecer no futuro.

Palavras-chave: *descentralização, democratização, participação política, construção da paz.*

Abstract: This article questions the *virtuality* of the actual decentralization process to ensure peace consolidation, thereby opening the way to

sustainable development in Mozambique. It begins by reflecting on the interactions between decentralization, democratization, political participation, and peace-building; in order to analyze, in its essential features, the progress made since the conclusion of the General Peace Agreement in 1992, to date, with the recent process of revision of the Constitution. This constitutional revision, strictly focused on the territorial organization of the Mozambican State, poses necessarily a set of questions, two of which are unavoidable: Reflects this model of territorial organization, an effective political decentralization? Or is it a mere reconfiguration of the power of the “ruling party”, given the new circumstances triggered by internal conflicts? Will the new model of political decentralization resulting from the recent constitutional reform, virtuality to ensure peace-building? It concludes as one begins, with a horizon loaded with doubts, that only the “political actors” can clarify in the future.

Key-words: decentralization, democratization, political participation, peace-building.

Introdução

O tema que me proponho tratar neste artigo parte da indagação sobre as virtualidades do processo de descentralização em curso para assegurar a consolidação da paz e abrir caminho a um desenvolvimento sustentável em Moçambique.

O estudo das interações existentes entre descentralização, democratização, participação política e consolidação da paz justifica-se, fundamentalmente, no contexto moçambicano, por duas ordens de razão. Moçambique vive uma longa busca pela paz, diria, quase desde a sua fundação, seguida de um permanente cenário de “guerra-negociações de paz”, que vem, praticamente, desde o início da III República. Cenário que culmina agora (assim se espera) em mais um acordo de paz e na revisão da Constituição territorial, que tem como eixo central a “prossecução da paz e da conciliação nacional”, e que depois se consubstancia na adequação da Constituição da República ao processo de consolidação da reforma democrática do Estado e ao aprofundamento da democracia participativa. Interessa, por isso, estudar até que ponto o processo de descentralização em curso é virtualmente eficaz para prosseguir aqueles desideratos, rumo a um desenvolvimento sustentável em Moçambique.

Começarei por fazer uma reflexão sobre as interações existentes entre descentralização, democratização, participação política e consolidação da paz (I), para, de seguida, expor os principais momentos do caminho percorrido desde a conclusão do Acordo Geral de Paz, em 1992, até ao momento actual, com o recente processo de revisão da Constituição de 2018 (II); e seguidamente analisar criticamente, nos seus traços essenciais, a nova Constituição territorial moçambicana (III). Concluirei com um conjunto de questões que seguem – e provavelmente seguirão – todavia em aberto (IV).

I. Descentralização, Democratização, Participação Política e Consolidação da Paz

Arrastada na “terceira vaga” de democratização, que varreu, no início dos anos noventa, uma parte significativa do mundo mas em particular a África subsariana, Moçambique não escapou a esta retórica que se impõe, hoje, na maior parte do mundo ocidental, como indiscutível: a ideia de que democratização, e conseqüentemente participação política, “se conjuga invariavelmente com descentralização”¹. A descentralização seria assim um instrumento de devolução/partilha da soberania, que permitiria chegar a uma efetiva liberdade política. Deste ponto de vista, os conceitos implicam-se: um Estado descentralizado seria o terreno por excelência para a afirmação da participação política e, por conseguinte, da democracia. Independentemente dos particularismos nacionais, há um fio condutor, de carácter ideológico, que justifica esta abordagem:

¹ A crescente importância da descentralização não é, naturalmente, um fenómeno africano: até meados dos anos oitenta do século passado programas deste tipo foram implementados em vários países europeus (Bélgica, França, Itália, Espanha, e Portugal) e sul-americanos (Peru, Uruguai, Venezuela, México, Chile, etc.). Em todo o caso, olhando para o panorama africano pós anos noventa do século passado, “Raríssimos são, com efeito, os Estados que não decidiram descentralizar, segundo ritmos e modalidades diferentes, mas em nome dos mesmos objectivos de promoção da democracia local, do desenvolvimento, da eficácia administrativa, de uma melhor governação e da racionalização das opções económicas e orçamentais”, v. RENÉ OTAYEK, “A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 77, Junho 2007, (pp. 131-150), p. 132.

uma governação mais eficaz e eficiente em virtude da aproximação à auto-gestão local; uma nova relação entre os cidadãos e o Estado, que se consubstancia numa maior participação dos cidadãos na governação da coisa pública².

Sabemos que o grau de descentralização de um Estado, enquanto “ordem jurídica relativamente centralizada”, pode variar – e tem variado, no espaço e no tempo – independentemente daquilo que esteja previsto na sua Constituição. No seio de uma ordem jurídica descentralizada, ou seja, composta por um centro de decisão superior (o Estado central), e um ou mais níveis de decisão inferiores (as entidades infraestaduais), a distribuição vertical de competências reflecte a vontade de manter determinados domínios no nível superior, atribuindo outros aos níveis inferiores.

Esta repartição vertical de competências, ou, se preferirmos, esta “separação vertical dos poderes” entre os seus diversos níveis, resulta, por um lado, da tensão entre cada uma destas entidades para reforçar o seu poder de decisão, traduzindo, por isso, uma dialéctica centralização/descentralização; contribui, por outro lado, para a determinação do grau de descentralização de uma ordem jurídica que é sempre “relativamente centralizada”³, e portanto conhece sempre um certo grau de descentralização: “o direito positivo conhece apenas a centralização e a descentralização parciais”⁴. Centralização e descentralização são sempre, por isso, conceitos relativos: “o grau zero de centralização ou descentralização não existe”⁵.

² Cfr. RUTE SARAIVA, “Estratégia para a Boa Governança a Nível Local”, in Carla Amado Gomes/ Ana Fernanda Neves/ Rute Saraiva (Coord.), *Finanças Públicas Locais e Good Governance*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017, pp. 1-30.

³ Tomo a afirmação de Kelsen, para quem, “O Estado é uma ordem jurídica relativamente centralizada”, HANS KELSEN, *Teoria Pura do Direito*, Martins Fontes, São Paulo, 1999, p. 200.

⁴ HANS KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Martins Fontes, São Paulo, 2000, p. 437.

⁵ JEAN-PHILIPPE DEROSIER, “La dialectique centralisation/décentralisation – Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité”, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 59 N^o1, 2007 (pp. 107-140), p. 109. Disponível em : www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2007_num_59_1_19504 (acesso em 2018-10-01).

O modelo de descentralização, em qualquer Estado unitário, inclui dois eixos conceptuais, duas dimensões, intimamente relacionadas: uma dimensão administrativa, relacionada com a gestão dos órgãos do poder infraestadual; e uma dimensão política, que visa aumentar a autonomia e o poder dos atores subnacionais (regionais, locais)⁶.

Olhando agora do ponto de vista da sua efetividade, e tomando de empréstimo a metáfora de Loewenstein⁷, se entendida como um “pronto a vestir”, a descentralização tanto poderá ser um fato que nos assenta bem, como pode ser um fato que não conseguimos usar porque nos está largo (ou, pior, porque nos está apertado), como (pior ainda) pode ser um mero disfarce.

Por conseguinte, a descentralização tanto pode traduzir “uma democratização bem encaminhada”, se acompanhada de políticas e programas coerentes, no sentido de uma melhor governação (*governance*), democracia e prestação de contas (*accountability*)⁸, e de efetiva “devolução, e partilha do poder e dos recursos”⁹; como pode traduzir uma mera redefinição e consolidação do “poder hegemónico central”¹⁰, como resposta às transformações internas – “contestação política e instabilidade periódicas”¹¹,

⁶ Quanto a estes dois eixos, veja-se o que escrevi em ANTÓNIO DA COSTA LEÃO, “Entre o “nome” e a “coisa” da regionalização: algumas notas para o debate da regionalização em Moçambique, no quadro de uma (eventual) reforma constitucional”, in ReDiLP – *Revista do Direito de Língua Portuguesa*, n.º 7 (Janeiro / Junho de 2016), (pp. 73-93) pp. 78-82, e bibliografia aí citada.

⁷ KARL LOEWENSTEIN, *Teoría de La Constitución*, Ariel, 2ª ed. (reimp), Barcelona, 1982, pp. 216-222.

⁸ RUTE SARAIVA, “Estratégia para a Boa Governança a Nível Local”, cit., p. 30.

⁹ RENÉ OTAYEK, “A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário?” cit., p. 131.

¹⁰ Cfr. BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos, Desafios*, IESE, Maputo, 2017, p. 9.

¹¹ Sobretudo, no caso de Moçambique, a “contestação política e a instabilidade periódicas resultantes da pretensão exclusiva ao poder e do alto grau de centralização da tomada de decisões e de acumulação de recursos e rendimentos improdutivos que o país herdou do seu passado colonial e da experiência socialista imediatamente após a independência”, v. BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique*, cit., 2017, p. 9.

e “despertar da sociedade civil”¹² –, e internacionais (Banco Mundial e os diversos parceiros de desenvolvimento, bilaterais e multilaterais)¹³.

Tendo em consideração que o objeto deste estudo implica uma compreensão das virtualidades do processo de descentralização em curso para assegurar a consolidação da paz, tratarei de expor no próximo capítulo os principais momentos do caminho percorrido desde a conclusão do Acordo Geral de Paz, em 1992, até ao momento atual, com o recente processo de revisão da Constituição de 2018.

II. A génese da descentralização em Moçambique

A adoção de uma nova Constituição a 2 de Novembro de 1990 e o fim da guerra civil, com a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP), em Outubro de 1992¹⁴, “criaram condições favoráveis para o desenvolvimento do processo de descentralização político-administrativa” em Moçambique¹⁵.

¹² RENÉ OTAYEK: “A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário?” cit., p. 133.

¹³ Sobre esta relação v. entre outros, BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique*, cit., *passim*.

¹⁴ Este acordo, assinado em Roma, a 4 de Outubro de 1992, entre os presidentes da República de Moçambique e da FRELIMO e o Presidente da RENAMO, integrou sete Protocolos: (I) Dos princípios fundamentais; (II) Dos critérios e modalidades para a formação e reconhecimento dos partidos políticos; (III) Dos princípios da Lei eleitoral; (IV) Das questões militares; (V) Das garantias; (VI) Do cessar-fogo; e (VII) Da conferência de doadores; e várias declarações: um comunicado conjunto, de 10 de Julho de 1990; um acordo de 1 de Dezembro de 1990; uma declaração conjunta, de 16 de Julho de 1992, sobre os princípios orientadores da ajuda humanitária; e uma declaração conjunta de 7 de Agosto de 1992; tendo sido depois, formalmente aprovado pela Assembleia da República, através da Lei n.º 13/92, de 14 de Outubro. Na mesma altura, foram ainda aprovadas uma alteração à Lei dos Partidos Políticos (Lei n.º 14/92) e uma lei de Amnistia (Lei n.º 15/92). Iniciada a transição democrática para a II República, as primeiras eleições multipartidárias para a eleição do Presidente da República e para a Assembleia da República tiveram lugar em Outubro de 1994.

¹⁵ GILLES CISTAC, “Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local”, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012, p. 3. Disponível em www.fd.ulisboa.pt/.../Cistac-Gilles-Cistac-Gilles-Institucionalizacao-organizacao-e-problemas-do-poder-local%20.pdf (acesso em 2018-10-01)

Algo que já vinha de trás¹⁶ – “a ideia de províncias autónomas nem é nova, nem exclusiva da RENAMO”¹⁷ – mas que agora se tornava um processo viável.

Quando se iniciou o processo de paz e o processo de elaboração da nova Constituição em 1990¹⁸, uma série de problemas se colocavam inevitavelmente ao constituinte. Desde logo, a concepção

¹⁶ Refiro-me ao reconhecimento oficial pelo Governo, já em início dos anos 80, “que o sistema em vigor, até então, era centralizado excessivamente e que o Estado era sobredimensionado ao nível central e de muito fraca eficácia ao nível das províncias e distritos. As reformas políticas, económicas e sociais implementadas desde 1987, com o lançamento do Programa de Reabilitação Económica (PRE)”, GILLES CISTAC, “Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local”, cit., p. 3.

¹⁷ Mesmo nos primeiros tempos do debate da descentralização promovido pela FRELIMO, a ideia das “autarquias” não se limitava apenas aos governos locais. Estes foram, na opinião do então Ministro de Administração Estatal, Mazula, uma maneira de iniciar um processo de descentralização que pode até, eventualmente, vir a incluir aspectos de autonomia, isto é, governos provinciais federais num sistema de subsidiariedade, v. BERNHARD WEIMER, “Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: “Mantendo a falta de clareza?”: Conjunturas, críticas, caminhos, resultados”, in Bernhard Weimer (organização), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, IESE, Maputo, 2012, (pp. 76-102), pp. 84-86.

¹⁸ Em bom rigor, a longa busca pela paz – para por fim a uma guerra civil que se iniciou em Fevereiro de 1976, oito meses depois da proclamação da independência de Moçambique – remonta à década de 1980, quando o país ainda era dirigido por Samora Machel, mas foi em 1988 que foram reportados os primeiros contactos secretos entre líderes religiosos e representantes da RENAMO sobre a possibilidade de encontros directos com o Governo de Moçambique: “Em Janeiro de 1988, o Presidente Chissano recebe os bispos católicos e, sem comprometer a autoridade do governo e da FRELIMO, encoraja com um certo beneplácito pessoal a intenção deles de trabalharem em prol da paz, mesmo através de contactos com a RENAMO”. Sobre os bastidores do processo de paz, v. ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *A Paz, como Moçambique saiu da guerra*, disponível em: <http://www.santegidio.org> (consultado em 2018-01-23). Em Julho de 1990, o Governo moçambicano tem os primeiros contactos directos com a RENAMO, sob mediação da comunidade católica de Santo Egídio e o Governo italiano, que se prolongaram por cerca de dois anos. Depois de vários contactos e rondas negociais, é assinado em Roma, a 4 de Outubro de 1992, o Acordo Geral de Paz (AGP), entre os presidentes da República de Moçambique e da FRELIMO, e o Presidente da RENAMO, v. GILLES CISTAC, *Evolução Constitucional da Pátria Amada*, Instituto de Apoio à Governação e Desenvolvimento, Maputo, 2009, pp. 44-55, e bibliografia aí citada.

de um Estado de Direito democrático e social, quando Moçambique vinha de uma experiência histórica, cumulativa, de um Estado colonial-fascista (ou colonial-autoritário, como preferirem), e como se isso não bastasse, seguido de um Estado totalitário, que foi a 1.^a República¹⁹.

Contudo, salvo melhor opinião, o problema constituinte mais importante que a sociedade moçambicana tinha de enfrentar era o da estrutura do Estado. Sabia-se o que não se queria: um Estado unitário centralizado não poderia ser o modelo do Estado de Direito democrático e social moçambicano²⁰; não se sabia muito bem – se é que já se sabe – o que efetivamente se queria²¹. O que é que se colocaria em lugar do Estado unitário centralizado, que era o único modelo até então conhecido, sem exceções, em toda a história pré-constitucional e constitucional moçambicana?

¹⁹ Era este o quadro mental da geração constituinte que procedeu á elaboração da Constituição de 1990, uma geração formada no antigo regime colonial, e no Estado marxista-leninista da 1.^a República. Nenhum dos “pais” da nova Constituição viveu a experiência de uma fórmula de governo democrático, nem tão pouco uma fórmula propriamente constitucional. Apesar disso, foi feita uma Constituição que permitiu à sociedade moçambicana ter, salvo melhor opinião, a melhor fórmula governante da sua história contemporânea por mais de duas décadas.

²⁰ Ainda que houvesse um sector da sociedade que, na opinião de Teodato Hunguana, “temerosos da mudança e do futuro”, se continuem a apegar “á História e ao passado de forma unilateral”, esquecendo “a vertente e a vocação descentralizadora dessa mesma História” e privilegiando “apenas a vertente unitária fundacional, para se oporem ou resistirem à descentralização, nela identificando o perigo do fim do Estado fundado em 1975”, TEODATO HUNGUANA, “Revisão Pontual da Constituição III – Outras questões”, in *O País*, Edição de 05 de Março de 2018, disponível em <http://opais.sapo.mz/revisao-pontual-da-constituicao-iii-outras-questoes> (acesso em 16-08-2018).

²¹ O que é que se colocaria em lugar dos “corpos administrativos” do período colonial, “simples extensão do poder central” (GILLES CISTAC, “Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local”, cit., p. 3), que se reafirmaria, depois, com maior intensidade, com o “centralismo democrático” e com a sua característica “tomada de decisões do topo para a base” (BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique*, cit., pp. 39, 47, 66, 107), que se seguiu com a 1.^a república.

Segue-se a 3.^a revisão constitucional²², e o “pacote autárquico” de 1996²³, que começa por instituir como modelo de descentralização ter-

²² A Constituição de 1990 passou, entre 1992 e 1998, por quatro revisões. Uma primeira revisão, feita pela Lei n.º 11/92, de 8 de Outubro, que teve um carácter essencialmente instrumental, de agilização dos procedimentos de revisão constitucional, até à realização das primeiras eleições presidenciais e legislativas, uma segunda revisão, feita pela Lei n.º 12/92, de 9 de Outubro (alteração de normas relativas ao regime democrático, nomeadamente ao regime de candidatura e aos órgãos de soberania electivos); uma 3.^a revisão, feita pela Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro (que introduziu um conjunto de princípios e disposições sobre o Poder Local); e uma 4.^a revisão, feita pela Lei n.º 9/98, de 14 de Dezembro (alteração de normas relativas ao sistema eleitoral).

²³ Já em Maio de 1992 o Governo tinha aprovado o Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL) que tinha como objectivo reformar o sistema de administração local do Estado vigente e a sua transformação em órgãos locais, dotados de personalidade jurídica própria, distinta da pessoa colectiva Estado, e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Mas o quadro institucional formal para a descentralização foi criado em 1994, pela Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro (ainda em Parlamento mono- partidário). Apesar dos seus numerosos aspetos inovadores, este diploma legislativo foi duramente criticado, sobretudo pela falta de previsão constitucional para a criação de autarquias locais, e não entrou efetivamente em vigor, cfr. GILLES CISTAC, “Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local, cit., p. 4, e bibliografia aí citada. Para ultrapassar este obstáculo, a Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro (3.^a revisão) insere na Constituição de 1990 um novo título (TÍTULO IV), e com ele, a “nova” figura do Poder Local (art.º 188). Posteriormente, um conjunto de instrumentos legislativos vieram dar corpo a este modelo de descentralização administrativa. No essencial: (1) Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro de 1997, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais (Lei das Autarquias Locais), posteriormente alterada pela Leis n.ºs 15/2007, de 27 de Junho, 1/2008, de 16 de Janeiro, e 6/2018, de 3 de Agosto; (2) no plano do Direito Eleitoral, a Lei n.º 4/97, de 28 de Maio, Lei da Comissão Nacional de Eleições, Lei n.º 5/97, de 28 de Maio, Lei do Recenseamento Eleitoral, Lei n.º 6/97, de 28 de Maio, Lei Eleitoral dos Órgãos Autárquicos, posteriormente alterada pela Leis n.ºs 7/2013, de 22 de Fevereiro, 10/2014, de 23 de Abril e 7/2018, de 3 de Agosto; (3) no âmbito da tutela administrativa, a Lei n.º 7/97, de 31 de Maio de 1997, alterada pela Lei n.º 6/2007, de 09 de Fevereiro de 2007, e regulamentada pelo Decreto n.º 56/2008, de 30 de Dezembro de 2008 (que define as modalidades de exercício da tutela administrativa dos Governadores Provinciais e dos Governos Provinciais nas Autarquias Locais), estabelece o Regime Jurídico da Tutela Administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais; (4) Estatuto especial da Cidade de Maputo – Lei n.º 8/97, de 31 de Maio de 1997; (5) Estatuto dos titulares dos órgãos das autarquias locais – Lei n.º 9/97, de 31 de Maio de 1997; (6) criação das autarquias locais – Lei n.º 10/97, de 31 de Maio de 1997, que criou municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais; (7) Finanças locais – a Lei n.º 11/97, de 31 de Maio de 1997, regime jurídico-legal das finanças

ritorial de Moçambique um modelo de descentralização administrativa; e a revisão constitucional de 2004, que dá os primeiros passos no sentido da descentralização político-administrativa, ao introduzir no texto constitucional a figura das Assembleias Provinciais, “órgãos de representação democrática”, já dotadas de legitimidade própria (art.º 142/1 da CRM), competências políticas de fiscalização, controlo e planificação (cfr. art.º 142/2 da CRM)²⁴, embora ainda desprovidas de um executivo próprio, já

e do património das autarquias. Mais recentemente,⁽⁸⁾ em matéria de competências, o Decreto nº 46/2003 de 17 de Dezembro de 2003 estabelece os procedimentos de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais; e o Decreto nº 33/2006 de 30 de Agosto de 2006 (posteriormente alterado pelo Decreto nº 46/2011, de 21 de Setembro), estabelece o Quadro de Transferência de Funções e Competências dos Órgãos do Estado para as Autarquias Locais; (5) por fim, a Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro de 2008 define o Regime Financeiro, Orçamental e Patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico. Cfr. FERNANDO LOUREIRO BASTOS, “As relações entre os órgãos dos Município na Legislação Eleitoral Moçambicana”, Separata da *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI – n.º 2, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, pp. 1052-1123; GILLES CISTAC, “Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local”, cit., p. 5; JOSÉ MELO ALEXANDRINO/SANDRA LOPES LUÍS, *Legislação de Direito Municipal dos Sistemas de Língua Portuguesa*, CIDP, Lisboa, 2014.

²⁴ Que foram depois aprofundadas pela Lei nº 5/2007, de 9 de Fevereiro. Em termos gerais, a emissão de recomendações ao Governo sobre questões de desenvolvimento económico, social e cultural da província, no interesse das respectivas populações; a fiscalização da actividade dos órgãos e serviços do executivo, empresas ou institutos públicos no âmbito da província (art.º 36/2 a) da Lei 5/2007); a convocação do Governo Provincial para reuniões da Assembleia, bem como a obtenção deste das informações sobre questões de interesse público que viessem a ser consideradas pertinentes (art.º 37/g) e h) da Lei 5/2007). Em termos de representação democrática, os poderes de fiscalização da supervisão dos serviços da Administração do Estado; da defesa, manutenção e conservação dos bens do domínio público e do património do Estado; da execução dos contratos programa; da actividade dos órgãos executivos provinciais e das delegações dos organismos ou instituições centrais, na sua Província (art.º 38/1 c), d), e) e f) da Lei 5/2007). Em termos de competências de natureza financeira, o poder de aprovação da proposta do plano e orçamento provincial e a aprovação do seu relatório de balanço; de fiscalização da execução do plano e orçamento provincial; e dos programas determinados pelos órgãos centrais (art.º 39/c), d) e e) da Lei 5/2007). Por fim, um conjunto de competências em matéria de programas económicos, sociais e culturais, nomeadamente a aprovação da proposta e a fiscalização da execução de programas plurianuais de apoio ao desenvolvimento distrital (art.º 40/2 da Lei 5/2007); e de aprovação de planos e programas em matéria ambiental (art.º 41 da Lei 5/2007).

que os Governadores Provinciais eram (ainda) representantes do Governo Central (cfr. art.º 141/1 da CRM)²⁵.

Pelo que se viu, esta reforma constitucional de 2004 foi, ainda assim, insuficiente para o processo de pacificação da sociedade, porque a “valsa da guerra e das negociações de paz” continuou a partir de 2012. Em bom rigor, um “estado de exceção permanente”, apesar de nunca ter sido declarado formalmente, foi o que se viveu desde 2012 até à retoma das negociações de paz em 2017²⁶.

Pelo meio fica o projecto de lei da RENAMO, apresentado na primeira sessão ordinária anual de 2015 na Assembleia da República (Abril a Junho), que previa uma descentralização parcial²⁷, com autonomia apenas para seis províncias; e, para tentar colmatar as múltiplas deficiências

²⁵ Encarregues “de garantir a execução, ao nível da Província, da política governamental” (art.º 141/2 da CRM).

²⁶ Os conflitos armados prosseguiram de 2012 a 2014, com um novo Acordo de Paz Interno, em 2014, depois de quase um ano e meio de conflito armado. Acordo concluído a 5 de Agosto de 2014, após 69 rondas negociais. Em 11 de Agosto, o chefe da delegação do Governo, José Pacheco, e o chefe da delegação da RENAMO, Saimone Macuiane, assinam os três documentos base do entendimento: os princípios gerais para o fim da violência militar; os termos de referência da missão de observadores internacionais que iriam fiscalizar o fim das hostilidades; e os mecanismos de garantia de implementação dos acordos, que incluem a aprovação de uma Lei de Amnistia, que foi depois aprovada no dia seguinte (Lei n.º17/2014, de 14 de Agosto). Em 24 de Agosto de 2014, Governo e RENAMO assinam cessar-fogo, ratificado depois em 5 de Setembro de 2014, e aprovado pelo Parlamento em 8 de Setembro de 2014. Mas este acordo foi logo violado em 2015, com o agravamento das tensões políticas e um regresso aos confrontos armados em várias partes do país, de Julho a Novembro de 2015, em alguns casos, com recurso a armamento pesado (detalhadamente, v. BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique*, cit., pp. 125-130), com a sua continuação ao longo de 2016 e 2017 e, naturalmente, para completar a “valsa”, a retoma das negociações de paz em 2017 (detalhadamente, v. BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique*, cit., pp. 136-141).

²⁷ A descentralização pode ser integral – quando todo o território se divide em regiões autónomas, v.g., Espanha, Itália ou África do Sul – ou pode ser parcial (ou periférica) – quando coexistem regiões politicamente autónomas com regiões ou circunscrições só com descentralização administrativa, v.g., Portugal, v. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político*, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 40-42; JORGE REIS NOVAIS, *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*, AAFDL, Lisboa, 2017, pp. 103-105.

jurídico-constitucionais então apontadas²⁸, um projecto de revisão constitucional²⁹, ambos rejeitados liminarmente pelo Parlamento em 2015³⁰. Há coisas que se fazem inadvertidamente! Talvez esta não tenha sido uma boa resolução³¹.

Independentemente disso, estamos desde 1992 (data do AGP) num estado de coisas inconstitucional.

Alegadamente, o partido no poder terá “rasgado” o AGP, um ato do poder constituinte material³², entre outros aspetos, ao não “acomodar” “a desmilitarização definitiva das “forças residuais” armadas da oposição

²⁸ Veja-se o relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade da Assembleia da República, (1ª Comissão), Parecer nº 5/15, de 29 de Abril, atinente ao Projeto de Lei sobre o Quadro Institucional das Autarquias Provinciais; e o que escrevi em ANTÓNIO DA COSTA LEÃO, “Entre o “nome” e a “coisa” da regionalização, cit., pp. 84-91.

²⁹ Apresentado durante a segunda sessão ordinária (Outubro a Dezembro).

³⁰ Desenvolvidamente, v. BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique*, cit., pp. 128-135.

³¹ A decisão política está cheia destas coisas: se Bush se tivesse dado conta que a invasão do Iraque iria ser o que foi, provavelmente nunca a teria feito; se Cameron se desse conta que o resultado do referendo iria ser o Brexit, provavelmente não o teria desencadeado; se a AR em Moçambique se desse conta que a rejeição liminar do projecto de lei da RENAMO, que, salvo melhor opinião, considero um erro histórico, iria dar as consequências que deu, provavelmente teria resolvido o problema no quadro do procedimento parlamentar. Poder-se-ia ter deitado mão a um processo de revisão extraordinária, devidamente consensualizado.

³² De um pondo de vista da sua natureza jurídico-constitucional, o AGP reflecte um conjunto de opções – ideia de Direito – que traduzem uma determinada vontade de estruturação do Estado e da sociedade, acordados, entre 1990 e 1992, pelas forças políticas em negociação, o Governo da República de Moçambique (e a FRELIMO) e a RENAMO. Nesse sentido, apesar de a sua concretização formal ter sido feita *a posteriori*, traduz um ato do poder constituinte material, prevalecente sobre conteúdo formal da Constituição que tinha sido aprovada em 2 de Novembro, pela então Assembleia Popular. A Constituição de 1990 reconhecia, já na sua redacção original, o conteúdo essencial do referido AGP, nomeadamente, o pluripartidarismo (art.º 32 e ss), liberdade de associação (art.º 34), e o sistema e garantias do processo eleitoral (art.ºs 107 e ss, 134 e ss e 186 e ss), assim como um conjunto de direitos fundamentais como a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa, a liberdade de associação e a liberdade de circulação e domicílio. Foi no entanto necessário adequar o seu texto original aos resultados saídos do AGP, ainda em 1992, através de duas leis Constitucionais: a Lei n.º 11/92, de 8 de Outubro; e a Lei n.º 12/92, de 9 de Outubro.

da RENAMO e a sua integração nas forças de segurança nacionais”³³. Dir-se-ia, a partir deste facto, que permanece a questão de saber em que medida conseguirão os atuais detentores do poder “atualizar” “a narrativa fundadora da nação moçambicana [que] permanece [todavia] ancorada em episódios efabulados sobre a luta de libertação”, adequando-a às circunstâncias do presente³⁴, esconjurando de vez essa figura sinistra do “inimigo interno”, transmutando “inimigos” em meros “adversários”³⁵, permitindo assim a “coexistência e [a] partilha do poder político entre os movimentos [ainda não definitivamente] transformados em partidos”³⁶; por sua vez, o partido na oposição terá “rasgado” o AGP ao prosseguir com um discurso bipolar – umas vezes num registo militante, violento e ameaçador, e outras em tom conciliatório e aquiescente –, mas, sobretudo, por não ter renunciado, definitivamente, à ideia de que “a guerra é simplesmente a continuação da política por outros meios”³⁷; ambos vulnerando o pacto constitucional celebrado em 1992, em todos os eixos que são essenciais à convivência pacífica no contexto de um Estado de Direito: o monopólio

³³ De acordo com um dos mediadores, são legítimas várias das exigências de Dhlakama e do seu partido que constam da agenda de negociação de quatro pontos, nomeadamente a exigência de se fazer uma clara distinção e separação entre a administração estatal/pública e o partido FRELIMO, a não-discriminação, no exército, de soldados e oficiais provenientes da RENAMO, e a revisão da legislação eleitoral, v. BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique*, cit., pp. 131-132.

³⁴ Tomo a expressão de JOÃO PAULO BORGES COELHO, “Abrir a fábula: Questões da política do passado em Moçambique”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Centro de Estudos Sociais, n.º 106, Coimbra, 2015, pp. 153-166.

³⁵ A RENAMO, que representava, na perspectiva da FRELIMO, um grupo rebelde armado, na melhor das hipóteses, ou, na pior, apenas bandidos armados pondo em causa o seu direito hegemónico ao poder. BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique*, cit., p. 108.

³⁶ Cfr. MARIA PAULA MENEZES, “Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Centro de Estudos Sociais, n.º 106, Coimbra, 2015, pp. 9-52.

³⁷ Tomo emprestada a célebre afirmação de CARL VON CLAUSEWITZ, *Da Guerra*, Universidade de Brasília / Martins Fontes, Brasília, 1979, p. 91. O discurso contraditório do então líder da RENAMO, umas vezes num registo militante, violento e ameaçador, e outras em tom conciliatório e aquiescente, reflecte essa dicotomia de meios, v. BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique*, cit., pp. 131-132.

da coercibilidade a favor do Estado³⁸, e, conseqüentemente, a proibição constitucional de “associações armadas de tipo militar ou paramilitar” (art.º 52/3 da CRM).

Segue-se por fim, em 2018, a revisão da Constituição, uma revisão estritamente centrada na organização territorial do Estado. Este era o problema! Há outros problemas, que há muito justificam uma revisão da Constituição³⁹. Mas este era “o problema”⁴⁰. Tal como resulta da exposição de motivos da citada lei de revisão, o eixo desta revisão da Constituição territorial assenta na “consolidação da reforma democrática do Estado”, no “aprofundamento da democracia participativa” e na “garantia da paz”. É o reconhecimento de que a questão territorial era uma questão fundamental para a consolidação da paz⁴¹.

³⁸ Não sendo uma característica geral do Direito (nem todas as normas são dotadas de coercibilidade), a coercibilidade é uma característica da “organização política estadual”, v. JORGE MIRANDA: *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, p. 35; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Moçambique*, IDILP, Lisboa, 2015, p. 125. Esta coercibilidade é uma condição necessária, um elemento distintivo deste modelo de Estado, mas não é ainda suficiente. O que caracteriza o uso da força – no contexto de um Estado organizado – é a exclusividade desse uso relativamente a todas as pessoas ou grupos sociais, através de um processo de monopolização desse uso, do exercício da coação física. Este processo de monopolização expressa-se, por um lado, através da criminalização ou penalização de todos os atos de violência que sejam cometidos por pessoas não autorizadas, estranhos aos detentores ou beneficiários do dito monopólio (NORBERTO BOBBIO, “Política”, in Norberto Bobbio / Nicola Matteucci / Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, Vol. I, 11.ª Edição, UNB, Brasília, 1998, p. 956); requer, por outro lado, a necessária eficácia desses meios, a redução da violência na sociedade, v. ANTÓNIO DA COSTA LEÃO, “A justiça à margem do Direito e do Estado”, in Carlos Serra (dir.), *Linchamentos em Moçambique*, Vol. I, Imprensa Universitária, Maputo, 2008 (pp. 149-171), p. 152.

³⁹ Por exemplo, um aprimoramento da Constituição financeira, já que mais não seja para evitar a repetição de fenómenos recentes; ou uma melhor concretização do princípio da tutela jurisdicional efetiva, que passa pelo alargamento das competências do Conselho Constitucional em termos de fiscalização concreta da Constituição, entre outros.

⁴⁰ Nenhum dos outros problemas levou até agora à guerra: este, levou.

⁴¹ E se esta revisão da Constituição, e a legislação que se lhe vai seguir, “acerta” na resolução deste problema, será uma Constituição com sucesso; se fracassa, corremos o risco de continuar nesta “valsa da guerra e das negociações de paz”, em que a guerra se assume para os atores políticos como “continuação da política por outros meios”, CARL VON CLAUSEWITZ, *Da Guerra*, cit., p. 91. O êxito ou o fracasso desta Constituição, enquanto “estrutura básica da sociedade” (RAWLS), o modelo de convivência, as políticas prepositivas,

Distribuição territorial do poder que mexe com várias outras coisas fundamentais, salvo melhor opinião, virtualmente adequadas e necessárias, para a consolidação da paz⁴²: (1) a criação de espaços múltiplos para o exercício da cidadania e da governação⁴³; e com isso, (2) uma maior inclusão socioeconómica – através de uma mais efetiva partilha do poder (e dos recursos...)⁴⁴; o que potencia, por outro lado, (3) a consolidação do Estado – uma maior eficácia e eficiência na ação do Estado (cfr. art.º 249/1 da CRM), nomeadamente, em matéria de segurança pública e de prestação de serviços públicos (v.g., educação, saúde, infraestruturas, abastecimento de água, saneamento, energia), áreas onde o Estado ainda é frágil⁴⁵,

não apenas reativas, deste impulso constituinte, vai estar aqui, salvo melhor opinião, neste ponto fulcral: a distribuição territorial do poder.

⁴² Sigo, neste ponto, DERICK W. BRINKERHOFF, “State fragility and governance: Conflict mitigation and subnational perspectives”, in *Development Policy Review*, Vol. 29 (2), March 2011, pp. 131-153.

⁴³ Sobretudo, tendo em conta o ainda atual “winner-takes-all system”, sem qualquer tipo de partilha do poder.

⁴⁴ “*It’s the economy, stupid!*” Mas aqui, não há unicamente que distribuir a riqueza, mas que incentivar o encontro, o sentimento de pertença e de solidariedade. Porque os direitos económicos e sociais têm um elemento comunitário, mas também têm um elemento democrático e, por conseguinte, não são nada, sem direitos políticos, porque uma sociedade igualitária é desejável mas não é suficiente, porque não há que distribuir apenas a riqueza, há também que incentivar o encontro, o sentimento de pertença à comunidade moçambicana, e a solidariedade entre os moçambicanos. Um óptimo exemplo de como as liberdades instrumentais se reforçam está na força da democracia. Embora seja basicamente composta pelas liberdades políticas, possuindo importância direta pelo aumento das capacidades dos indivíduos, ela acaba ao permitir que as pessoas sejam ouvidas quando expressam as suas reivindicações, colaborando com outras, como a segurança protetora, por exemplo (nunca houve um caso sequer de fome colectiva em um país democrático). Além disso, por abrir a esfera pública ao debate, possui um papel constitutivo na própria definição do que são as necessidades das pessoas e das capacidades a serem valorizadas, v. AMARTYA SEN, *O Desenvolvimento como Liberdade*, Gradiva, Lisboa, 2003, pp. 17-27.

⁴⁵ De acordo com a definição usada pelo *Crisis States Research Centre (CSRC)*, da *London School of Economics*, Disponível em <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/drc/FailedState.pdf> (acesso em 2018-08-10), o conceito de “Estado frágil”, pode ser sintetizado em duas ideias: (1) é um Estado particularmente vulnerável a choques internos e externos (v.g., crises económicas ou calamidades naturais), e a conflitos internos e/ou internacionais; (2) uma fraca capacidade para desenvolver relações mutuamente construtivas com a sociedade.

por vezes ausente e, com isso, um aumento da sua legitimidade⁴⁶.

Descritos que foram, embora sumariamente, os principais momentos do caminho percorrido desde a conclusão do Acordo Geral de Paz, em 1992, até ao momento actual, importa agora expor os principais traços da nova Constituição territorial moçambicana. Vejamos então o que fez o constituinte.

III. A nova Constituição territorial moçambicana

Numa breve prospeção de Direito comparado, constata-se, importa sublinhá-lo, que do ponto de vista da autonomia, da participação e dos poderes conferidos, o grau de facultades/poderes das entidades descentralizadas difere de um Estado para outro, o que leva a que se possa distinguir, desde logo, entre autonomia plena e autonomia gradual (ou semiplena)⁴⁷. O modelo de autonomia regional, tal como foi concebido em Espanha (Comunidades Autónomas), em Itália (Regiões e Províncias), em Portugal (Regiões Autónomas), ou na África do Sul (Províncias), caracteriza-se pelo poder que as Constituições desses países concederam às regiões ou províncias para, dentro de alguns limites aí estabelecidos: (1) poder participar na elaboração dos seus próprios estatutos (poder de autoorganização); (2) poder legislativo próprio (em alguns casos, delegado); e o (3) poder de exercer, em exclusivo, certas competências.

⁴⁶ Segundo Brinkerhoff, “a existência de mais do que um único nível de governo nas democracias descentralizadas cria espaços múltiplos para o exercício da governação, e, através da separação de poderes, pode assegurar controlo sobre as ações a vários níveis”; “a existência de governos subnacionais cria arenas múltiplas para a negociação e para a contestação política, o que pode evitar dinâmicas de “quem ganha, ganha tudo”, criando oportunidades para as minorias ganharem alguma coisa a nível local”; por outro lado ainda, “a descentralização é um importante meio de penetração do Estado, porque pode alargar a autoridade e a capacidade do Estado para além do centro e integrar o Estado de forma mais ampla na sociedade. As estruturas estatais descentralizadas que fornecem serviços e segurança de forma eficaz podem aumentar a legitimidade do governo”, DERICK W. BRINKERHOFF: “State fragility and governance”, cit. p. 139.

⁴⁷ Sobre a distinção, v. RAMÓN MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Autonómico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1986, pp. 73 ss.

Tal não acontece no modelo de descentralização político-administrativa consagrado na Constituição moçambicana, mais próximo do modelo francês⁴⁸.

Nota-se, desde logo, uma conceção unilateralista da autonomia nesta nova Constituição territorial moçambicana, que concebe a descentralização político-administrativa como o “resultado de um ato unilateral do Estado”⁴⁹; e que depois se consubstancia no não reconhecimento do poder de autoorganização às províncias. Os estatutos político-administrativos destas províncias são estatutos heterónomos, não são participados, nem sequer propostos⁵⁰. Tanto o seu procedimento de feitura como o da sua eventual alteração são da exclusiva iniciativa e competência do poder central (cfr. art.º 276/3 e 4 da CRM). A própria matéria respeitante à organização e funcionamento dos órgãos de governo descentralizado é competência do poder central (cfr. art.º 276/4 da CRM)⁵¹.

Do ponto de vista da participação, que poderia, eventualmente, mitigar esta conceção unilateralista, a autonomia implica, ou pode implicar, um espaço de participação e de representação na definição ou execução das políticas sectoriais integrantes da competência do Estado. Não há uma câmara de representação dos entes descentralizados⁵². E os pode-

⁴⁸ Cfr. CHARLES EISENMANN, *Centralisation et décentralisation : esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, Paris, 1948; ANNIE FITTE-DUVAL, “L'Etat unitaire face à la diversité régionale”, in *Cahiers français*, 2003, n.º 300, pp. 62-66; SPYRIDON FLOGAÏTYS, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, L.G.D.J., Paris, 1979.

⁴⁹ Em vez de conceber a autonomia como um acordo entre interesses que em determinado momento podem ser divergentes – o que permitiria falar em “contrato regional” ou em “contrato institucional entre o Estado e a região”, v. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 565. Aliás, a fundamentação da proposta de lei constitucional (p. 2), fala claramente em “outorga aos órgãos descentralizados”.

⁵⁰ Salvo melhor opinião, justificava-se perfeitamente uma diferenciação. Tanto de um ponto de vista da subsidiariedade, como do gradualismo, como ainda de uma coisa de que não se fala, das especificidades locais.

⁵¹ Diferentemente das regiões autónomas em Portugal, em que “É da exclusiva competência do Governo Regional a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento” (art.º 231.º/6 da Constituição portuguesa de 1976).

⁵² ARTURO FERNANDOIS VÖHRINGER, “El Senado en el Derecho Comparado”, in *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 24, No. 2 (Mayo-Agosto 1997), pp. 277-313; FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN, *La reforma del Senado: territorialización del Senado: Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Temas del Senado, Senado, Madrid, 1997; FRANCISCO J.

res de participação das províncias estão aqui limitados a um direito de auscultação dos órgãos de governação provincial, distrital e autárquica, relativamente às matérias da sua competência (art.º 274/1 da CRM)⁵³.

Por outro lado, de um ponto de vista da autonomia entendida como autogoverno, a autonomia implica, ou pode implicar, um poder legislativo⁵⁴. Em bom rigor, só há uma verdadeira descentralização política quando a unidade da lei – na qual assenta a mera descentralização administrativa – pode ser quebrada; quando a autonomia de que goza o ente politicamente descentralizado pode opor-se – naturalmente, dentro de certos limites – ao legislador estatal⁵⁵. As Assembleias Provinciais têm poderes políticos (de controlo e fiscalização), mas não têm poder legislativo, nem sequer de adaptação legislativa às especificidades regionais⁵⁶. Tão pouco dispõem de iniciativa legislativa (cfr. art.º 182 da CRM), e de acesso ao legislador negativo, ou seja, ao Conselho Constitucional (cfr. art.º 244/2 da CRM). O texto constitucional não confere qualquer direito de oposição às autoridades locais. Apenas expressa uma regra simples de conduta, um objectivo a ser alcançado. Quanto ao poder regulamentar, os órgãos de governação descentralizada dispõem de um poder regulamentar próprio, “em conformidade com a Constituição, as leis e os regulamentos emanados das autoridades com poder tutelar” (art.º 271 da CRM). Não há espaço para “regulamentos autónomos”.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, *El debate sobre la reforma del Senado*, Temas del Senado, Madrid, 2004.

⁵³ Isto já não é uma questão de engenharia constitucional, é um problema jurídico, que terá depois de instrumentar-se no plano da decisão política e legislativa. Vejamos o que o futuro nos reserva, relativamente ao desenvolvimento legislativo desta matéria.

⁵⁴ No quadro de uma autonomia entendida como autogoverno, com desenvolvimento territorial, com democracia, com justiça social, com sustentabilidade ambiental, mas sobretudo com respeito pela autonomia e pelas culturas locais, os fatores endógenos identitários das comunidades, que têm, aliás, reconhecimento no art.º 4 da CRM.

⁵⁵ E não se venha com a quebra de unidade do Estado, porque este eixo do “reconhecimento da identidade”, ou “das identidades”, o tal “mosaico cultural” de que falava Marcelino dos Santos, está desde logo clarificado com o reconhecimento do pluralismo jurídico e judiciário (art.º 4 da CRM).

⁵⁶ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas*. Um Contributo de Direito Constitucional Regional, EDIUAL, Lisboa, 2012; PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, cit., p. 577.

Naturalmente que autonomia traduz, por natureza, um poder limitado: autonomia não é soberania, e mesmo esta tem os seus limites. Desde logo, cada ente territorial é uma parte do todo (ainda que com especificidades e interesses próprios). Donde a preponderância do interesse geral, ou nacional (art.º 270/1 da CRM), que deverá prevalecer sempre, independentemente da repartição de competências que venha a ser feita no futuro.

Analisando agora de um ponto de vista dos poderes conferidos, esta autonomia aparece-nos nesta nova Constituição territorial com uma particular “blindagem” em benefício dos órgãos centrais do Estado. Olhando para esses limites, que nos são apresentados através de uma dupla enumeração, nos art.ºs 139/2 e 270/2 do novo texto constitucional⁵⁷ – aos quais não se aplica o princípio da subsidiariedade (art.ºs 8/2 e 270/1 da CRM)⁵⁸ – e conjugando-os com as atribuições cometidas à governação

⁵⁷ O “bloco” de competências exclusivas compreende: (a) as funções de soberania; (b) a normação de matérias de âmbito da lei; (c) a definição de políticas nacionais; (d) a realização da política unitária do Estado; (e) a representação do Estado ao nível provincial, distrital e autárquico; (f) a definição e organização do território; (g) a defesa nacional; (h) a segurança e ordem públicas; (i) a fiscalização das fronteiras; (j) a emissão de moeda; (k) as relações diplomáticas; (l) os recursos minerais e energia; (m) os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, zona contígua ao mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva; (n) a criação e alteração dos impostos.

⁵⁸ Circunscrevendo o estudo do princípio da subsidiariedade ao cenário relacional entre o Estado central e as novas entidades territoriais descentralizadas, chamaria a atenção para três aspetos: (1) em primeiro lugar, o constituinte consagra expressamente o princípio da subsidiariedade, sem contudo cuidar de o definir. O constituinte omitiu qualquer caracterização do parâmetro da subsidiariedade que se mostre passível de clarificar o seu sentido orientador, já que mais não seja, como medida de valor constitucional, passível de interpretação própria pelo Conselho Constitucional. Visto desta forma, o princípio tanto pode ter uma leitura descendente, de carácter descentralizador; como pode ter uma leitura ascendente, de carácter centralizador, sendo por isso um conceito jurídico indeterminado; (2) em segundo lugar, à ambiguidade do princípio junta-se uma outra ambiguidade concernente ao seu posicionamento sistemático, no n.º 1 do art.º 270 da CRM, sob a epígrafe, “Limites da descentralização”. Visto desta forma, a descentralização na Constituição moçambicana opõe-se ao princípio da subsidiariedade! Estas questões adensam-se quando partimos (3) para o estudo da incidência do princípio na repartição vertical de poderes entre o Estado central e as novas entidades descentralizadas, do ponto de vista da autonomia, da participação e dos poderes conferidos. Relativamente ao princípio da subsidiariedade no Direito Público, v, entre outros, JEAN-PHILIPPE DEROSIER : “La dialectique centralisation/décentralisation

descentralizada (art.º 276/1 da CRM), constata-se que o Estado central retém o controlo absoluto dos poderes de impulso e de iniciativa, apenas transferindo para as autoridades locais as missões de execução ou gestão. E, por conseguinte, não há qualquer distribuição vertical (territorial) de poderes nesta Constituição territorial.

Por tudo isto, o princípio da subsidiariedade é aqui meramente proclamatório: não se aplica aos “poderes exclusivos” dos órgãos centrais do Estado. Ora, esta injunção contraditória suscita, desde logo, imensas dúvidas quanto ao alcance do princípio da subsidiariedade, ou, noutros termos, quanto à sua “capacidade de rendimento”. Sendo, em tese, uma “ferramenta de gestão da complexidade”, acaba por se transformar num instrumento tão complexo quanto a complexidade que lhe é, teoricamente, incumbida de reduzir. Daí as dúvidas legítimas que podem ser formuladas sobre a “capacidade de rendimento” da sua consagração constitucional.

Ao que acaba de se escrever, acresce, por fim, um relacionamento de supraordenação (regionalismo verticalista)⁵⁹, emergente do poder

– Recherches sur la caractère dynamique du principe de subsidiarité”, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 59 N.º1, 2007 (pp. 107-140), p. 109. Disponível em : www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2007_num_59_1_19504 (acesso em 2018-10-01); M. GUILLAUME DRAGO : “Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel”, in *Revue internationale de droit comparé*, Année 1994, n.º 46-2, pp. 583-592 ; CARLOS BLANCO DE MORAIS: “A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português”, in *Ordem dos Advogados, Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 58, Vol. II, Julho de 1998 (pp. 779-821), p. 780. Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/publicacoes/revista/ano-1998/ano-58-vol-ii-jul-1998/doutrina/> (acesso em 2018-09-28); FAUSTO DE QUADROS, *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 1995, pp. 16 ss; RUTE GIL SARAIVA: *Sobre o Princípio da Subsidiariedade (Génese, evolução, interpretação e aplicação)*, AAFDL, Lisboa, 2001, pp. 27 ss.

⁵⁹ A regionalização em funcionar em dois níveis distintos de relacionamento: um relacionamento de supraordenação (regionalismo verticalista), emergente do poder central; ou um relacionamento de coordenação (regionalismo concertado) entre os poderes autónomos (provincial, distrital e local) e central. Enquanto o regionalismo concertado visa uma melhor conciliação dos interesses de “unidade nacional”, com “diversidade local”; o regionalismo verticalista (de cima para baixo) é uma mera reconfiguração do poder centralizado. Cfr. JOSÉ ROBERTO DROMI: *Administración territorial y economía. (la provincia, la región y el municipio en argentina)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, pp. 157 ss.

central (cfr. art.º 276/2 da CRM)⁶⁰, reforçado por uma eventual (porque remetida para a lei) tutela de mérito “das decisões emanadas pelos órgãos tutelados”⁶¹. Em bom rigor, “autonomia” e “tutela de mérito” são antitéticas!⁶²

Concluída esta digressão pelos traços essenciais desta nova Constituição territorial, ficam sérias reservas quanto ao efetivo alcance desta “descentralização político-administrativa”. Será que se expulsou o tão célebre “centralismo democrático” e a “tomada de decisões do topo para a base”⁶³, pela porta, para depois permitir que entrassem pela janela? Traduzirá este processo “uma democratização bem encaminhada”? Ou uma mera reconfiguração do poder central?

É tempo de concluir.

IV. Conclusões

Em jeito de conclusão, tenderia a expressar que o modelo adotado pela nova Constituição territorial moçambicana continua a ser mais

O Autor fala ainda de um terceiro nível, um relacionamento de subordinação (regionalismo horizontal), “por iniciativa e faculdade dos estados membros”, que já é, em bom rigor, um modelo federal.

⁶⁰ Tal como os Governos provinciais no anterior modelo, eram os órgãos encarregues “de garantir a execução, ao nível da Província, da política governamental” (art.º 141/2 da CRM); os novos órgãos da governação descentralizada devem “respeitar a política governamental traçada a nível central, no âmbito da política unitária do Estado” (art.º 276/2 da CRM). E a diferença é...?

⁶¹ “A tutela do Estado sobre as assembleias provinciais, distritais e autárquicas, bem como dos respetivos órgãos executivos, consiste na verificação da legalidade dos atos administrativos e de natureza financeira” (art.º 272/2 da CRM). “Excepcionalmente, e nos casos expressamente previstos na lei, a tutela pode ainda incidir sobre o mérito das decisões emanadas pelos órgãos tutelados” (art.º 272/3 da CRM).

⁶² Com razão escreve, a este respeito, Teodato Hunguana: “embora a tutela de mérito já estivesse prevista no nº3 do Artigo 277 da Constituição, para as autarquias locais, sou de opinião de que, para se eliminar ou reduzir a margem de arbitrariedade e de subjetivismo, deveríamos eliminar em definitivo do texto constitucional este tipo de tutela, retendo apenas a tutela assente no controle de legalidade. TEODATO HUNGUANA, “Revisão Pontual da Constituição III”, cit.

⁶³ BERNHARD WEIMER/JOÃO CARRILHO, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique*, cit., p. 47.

“centralista democrático” do que, efetivamente, “descentralizado”; mais “gradualista” do que efetivamente “subsidiário”.

Apesar de se ter dado um passo em frente, dotando as Províncias de um executivo próprio, constata-se que o Estado central retém o controlo absoluto dos poderes de impulso e de iniciativa, tendo apenas transferindo para as Províncias as missões de execução ou gestão. E, por conseguinte, não há qualquer distribuição vertical de poderes nesta Constituição territorial.

Em todo o caso, tendo em linha de conta que uma boa parte destas normas não são exequíveis por si próprias (autoaplicativas), o que significa que têm de ser aplicadas pelo legislador, desenvolvendo essas normas (interpretando a Constituição, e dando a resposta), há que esperar pela conformação legislativa desta nova Constituição territorial.

Será isto suficiente para assegurar a consolidação da paz e abrir caminho a um desenvolvimento sustentável em Moçambique? Numa palavra: resolveu-se o problema da paz? Há três questões, quanto a mim incontornáveis, e que podem condicionar toda e qualquer conclusão que sintetize a investigação que foi efetuada. Não podem, por isso, deixar de ser colocadas.

- 1) Em que medida conseguirão os actuais detentores do poder adaptar-se às circunstâncias do presente, transmutando os “inimigos” do período dos conflitos em meros “adversários”, permitindo assim a “coexistência e uma partilha do poder político entre os movimentos, ainda não completamente transformados em partidos políticos?
- 2) Quais são as verdadeiras intenções e motivações da RENAMO em relação à reforma da Constituição? Existe uma vontade genuína de reformar a estrutura do Estado, com ideias claras sobre como enfrentar esse desafio? Ou há apenas um objectivo de, a curto prazo, lutar por algum grau de influência, possibilidades de acesso a rendimentos do exercício de cargos públicos, e outros recursos financeiros?
- 3) Independentemente disso, conseguirá a nova liderança da RENAMO abandonar o discurso bipolar e renunciar definitivamente à guerra como instrumento político, convertendo-se, definitivamente, num partido constitucional – no contexto de um

Estado organizado – respeitador, entre outros aspetos da proibição constitucional expressa de “associações armadas de tipo militar ou paramilitar” (art.º 52/3 da CRM), e com isso, o carácter exclusivo da coercibilidade como monopólio do Estado?

Resposta não há, por agora!

Bibliografia Citada

- ALEXANDRINO, José Melo/Sandra Lopes Luís, *Legislação de Direito Municipal dos Sistemas de Língua Portuguesa*, CIDP, Lisboa, 2014.
- BASTOS, Fernando Loureiro, “As relações entre os órgãos dos Município na Legislação Eleitoral Moçambicana”, Separata da *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI – n.º 2, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, pp. 1052-1123.
- BOBBIO, Norberto, “Política”, in Norberto Bobbio/Nicola Matteucci/Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, Vol. I, 11.ª Edição, UNB, Brasília, 1998, pp. 954-962.
- BRINKERHOFF, Derick W., “State fragility and governance: Conflict mitigation and subnational perspectives”, in *Development Policy Review*, Vol. 29 (2), March 2011, pp. 131-153.
- CISTAC, Gilles, *Evolução Constitucional da Pátria Amada*, Instituto de Apoio à Governação e Desenvolvimento, Maputo, 2009.
- , “Moçambique: Institucionalização, organização e problemas do poder local”, in *Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012, p. 3. Disponível em www.fd.ulisboa.pt/.../Cistac-Gilles-Cistac-Gilles-Institucionalizacao-organizacao-e-problemas-do-poder-local%20.pdf (acesso em 2018-10-01).
- CLAUSEWITZ, Carl von , *Da Guerra*, Universidade de Brasília/Martins Fontes, Brasília, 1979.
- COELHO, João Paulo Borges, “Abrir a fábula: Questões da política do passado em Moçambique”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Centro de Estudos Sociais, n.º 106, Coimbra, 2015, pp. 153-166.
- DEROSIER, Jean-Philippe, “La dialectique centralisation/décentralisation – Recherches sur le caractère dynamique du principe de subsidiarité”, in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 59 N°1, 2007 (pp. 107-140), p. 109. Dis-

ponível em : www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2007_num_59_1_19504
(acesso em 2018-10-01).

DRAGO, M. Guillaume, “Le principe de subsidiarité comme principe de droit constitutionnel”, in *Revue internationale de droit comparé*, Année 1994, n.º 46-2, pp. 583-592.

DROMI, José Roberto, *Administración territorial y economía. (la provincia, la región y el municipio en argentina)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983.

EISENMANN, Charles, *Centralisation et décentralisation : esquisse d’une théorie générale*, LGDJ, Paris, 1948.

FITTE-DUVAL, Annie, “L’Etat unitaire face à la diversité régionale”, in *Cahiers français*, 2003, nº 300, pp. 62-66.

FLOGAÏTYS, Spyridon, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, L.G.D.J., Paris, 1979.

GOUVEIA, Jorge Bacelar, *A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas Portuguesas. Um Contributo de Direito Constitucional Regional*, EDIUAL, Lisboa, 2012.

—, *Direito Constitucional de Moçambique*, IDILP, Lisboa, 2015.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J., *El debate sobre la reforma del Senado*, Temas del Senado, Madrid, 2004.

HUNGUANA, Teodato, “Revisão Pontual da Constituição III – Outras questões”, in *O País*, Edição de 05 de Março de 2018, disponível em <http://opais.sapo.mz/revisao-pontual-da-constituicao-iii-outras-questoes> (acesso em 16-08-2018).

KELSEN, Hans, *Teoria Pura do Direito*, Martins Fontes, São Paulo, 1999.

—, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Martins Fontes, São Paulo, 2000.

LEÃO, António da Costa, “A justiça à margem do Direito e do Estado”, in Carlos Serra (dir.), *Linchamentos em Moçambique*, Vol. I, Imprensa Universitária, Maputo, 2008, pp. 149-171.

—, “Entre o “nome” e a “coisa” da regionalização: algumas notas para o debate da regionalização em Moçambique, no quadro de uma (eventual) reforma constitucional”, in *ReDiLP – Revista do Direito de Língua Portuguesa*, n.º 7 (Janeiro / Junho de 2016), pp. 73-93.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de La Constitución*, Ariel, 2ª ed. (reimp), Barcelona, 1982.

MARTIN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Autonómico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1986.

MENEZES, Maria Paula, “Xiconhoca, o inimigo: Narrativas de violência sobre a construção da nação em Moçambique”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Centro de Estudos Sociais, n.º 106, Coimbra, 2015, pp. 9-52.

- MIRANDA, Jorge, *Teoria do Estado e da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002.
- MORAIS, Carlos Blanco de, “A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português”, in *Ordem dos Advogados, Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 58, Vol. II, Julho de 1998 (pp. 779-821), p. 780. Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/publicacoes/revista/ano-1998/ano-58-vol-ii-jul-1998/doutrina/> (acesso em 2018-09-28).
- , *O Sistema Político*, Almedina, Coimbra, 2018.
- NOVAIS, Jorge Reis, *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*, AAFDL, Lisboa, 2017.
- OTAYEK, René, “A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 77, Junho 2007, pp. 131-150.
- OTERO, Paulo, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010.
- QUADROS, Fausto de, *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 1995.
- ROCCA, Roberto Morozzo Della, *A Paz, como Moçambique saiu da guerra*, disponível em: <http://www.santegidio.org> (consultado em 2018-01-23).
- SARAIVA, Rute Gil, *Sobre o Princípio da Subsidiariedade (Génese, evolução, interpretação e aplicação)*, AAFDL, Lisboa, 2001.
- , “Estratégia para a Boa Governança a Nível Local”, in Carla Amado Gomes/ Ana Fernanda Neves/ Rute Saraiva (Coord.), *Finanças Públicas Locais e Good Governance*, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas-Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017, pp. 1-30.
- SEN, Amartya, *O Desenvolvimento como Liberdade*, Gradiva, Lisboa, 2003.
- VISIEDO MAZÓN, Francisco J., *La reforma del Senado: territorialización del Senado: Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Temas del Senado, Senado, Madrid, 1997.
- VÖHRINGER, Arturo Fermandois, “El Senado en el Derecho Comparado”, in *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 24, No. 2 (Mayo-Agosto 1997), pp. 277-313.
- WEIMER, Bernhard, “Para uma estratégia de descentralização em Moçambique: “Mantendo a falta de clareza?”: Conjunturas, críticas, caminhos, resultados”, in Bernhard Weimer (organização), *Moçambique: Descentralizar o Centralismo. Economia Política, Recursos e Resultados*, IESE, Maputo, 2012, pp. 76-102.
- WEIMER, Bernhard/João Carrilho, *A Economia Política da Descentralização em Moçambique: Dinâmicas, Efeitos, Desafios*, IESE, Maputo, 2017.

Educação, Igualdade e Integração: problemáticas e propostas no contexto da escolarização de crianças e jovens ciganos em Portugal

DANIEL FERNANDES GOMES

Sumário: I. Introdução. II. Caracterização da situação escolar dos menores ciganos. III. Consequências do acesso irregular e incompleto à educação escolar. IV. Fatores Explicativos para o insucesso e abandono escolar precoce das crianças e jovens ciganos. 4.1. Desvalorização e falta de incentivo e motivação. 4.2. Desencontro entre a Escola e o contexto cultural dos menores. 4.3. A escola como ameaça à cultura e tradições ciganas. V. Caminhos para a promoção da escolaridade dos menores ciganos. VI. Considerações Finais.

Resumo: Apesar das melhorias verificadas nos últimos anos, e de algumas singularidades que contrariam a tendência predominante, os dados disponíveis apontam em uníssono para níveis elevados de insucesso e abandono escolar precoce entre as crianças e jovens ciganos. Uma realidade mais acentuada entre as raparigas ciganas que, tendencialmente, abandonam a escola mais cedo e apresentam níveis de escolaridade (ligeiramente) mais baixos. Neste contexto, entre a multiplicidade de fatores que justifica esta realidade, uma parte significativa respeita ao confronto (ainda que simbólico) e ao desencontro entre a vivência cultural dos menores e respetivas famílias com a frequência e os conteúdos escolares. Consequentemente, dada a importância que a sociedade atribui ao domínio dos saberes escolares, concluiu-se neste estudo que as crianças e jovens que se encontram na situação acima descrita enfrentam dificuldades acrescidas no acesso a outros bens sociais fundamentais, à igualdade de oportunidades e a condições efetivas de participação e integração socioprofissional. Por fim, partindo de uma explicitação mais detalhada desta realidade, do que a justifica e das suas consequências, neste ensaio são partilhadas algumas propostas que, entre outros, conciliando a vivência escolar com a vivência cultural, pressupõe o acesso efetivo à educação escolar por parte

destes menores e, conseqüentemente, o desenvolvimento pleno e integral da sua personalidade.

Palavras-chave: *Ciganos; Educação; Igualdade; Integração; Participação.*

Abstract: Despite the most recent improvements and recognizing the singularities that are in contradiction with the prevailing trend, the existing data reaffirms unanimously to the high levels of failure and early drop out from school among Roma children and youngsters. This reality is more pronounced among Roma girls, who tend to drop out earlier and have (slightly) lower levels of schooling. In this context, among the multiplicity of reasons that leads to this situation, a significant part concerns with the confrontation (even if symbolic) and the mismatch between minors' (and their families) cultural experience with school attendance and its contents. Therefore, due to the social value given to school frequency and success, children and youngsters in the situation described above face additional difficulties when accessing to other basic goods, to equal opportunities and to effective conditions of participation and social and professional integration. Thus, departing from a more detailed explanation of this reality, its motivations and consequences, this paper intends to underline some ideas that, among other purposes, reconciling the school frequency with the cultural experience of the minors (and their families), presupposes the guarantee of an effective access to schooling for these minors and, consequently, to an integral development of their personality.

Keywords: *Roma (Gypsies); Education; Equality; Integration; Participation.*

I. Introdução

Ainda que os dados disponíveis demonstrem que a chegada dos primeiros ciganos a Portugal tenha ocorrido, pelo menos, durante a segunda metade do séc. XV¹, por razões de índole diversa a integração

¹ Cf. OLÍMPIO NUNES, *O Povo Cigano*, ed. OLÍMPIO NUNES e OBRA NACIONAL DA PASTORAL DOS CIGANOS, 2ª ed., 1996, p. 74; ELISA MARIA LOPES DA COSTA, "Contributos para o Conhecimento da História e da Cultura do Povo Cigano Em Portugal (Séculos XV-XX)", in *Minorias Étnicas e Religiosas em Portugal: História e Actualidade. Actas do*

ou inclusão destes cidadãos na sociedade portuguesa ainda não é uma realidade generalizada ou sequer significativa. De facto, e ao contrário de um estado de integração ou inclusão social, os ciganos continuam a ser associados a uma realidade de exclusão social, caracterizada, ao nível institucional, pelo acesso deficitário e desigual a bens fundamentais como a educação, a saúde, o emprego e a habitação².

Relativamente à educação escolar das crianças e jovens ciganos, apesar dos progressos mais recentes e de exemplos que contrariam a tendência predominante, os dados disponíveis apontam para altos níveis de insucesso e abandono escolar precoce. Uma realidade que é, porém, mais acentuada entre as raparigas ciganas, que tendencialmente abandonam a escola mais cedo e apresentam níveis de escolaridade (ligeiramente) mais baixos. A realidade sucintamente descrita neste parágrafo será explorada mais detalhadamente no próximo capítulo deste artigo.

Consequentemente, pelo acesso desigual e incompleto aos saberes escolares, as crianças e jovens que se encontram na situação acima descrita enfrentam dificuldades acrescidas no acesso a outros bens sociais fundamentais, como o acesso ao emprego, à igualdade de oportunidades e à participação e integração social plenas. Consequências que serão analisadas de forma mais aprofundada no terceiro capítulo deste trabalho.

Deste modo, dada a necessidade de compreender o que justifica a realidade acima descrita, neste trabalho serão também abordados alguns dos (diversos) fatores que explicam a perpetuação das problemáticas descritas *supra*. Por fim, com base nas conclusões obtidas nos capítulos anteriores, serão também assinaladas medidas e ações de conciliação entre a frequência escolar e a vivência cultural dos menores ciganos; medidas que pressupõe um acesso mais efetivo à educação escolar, maior igualdade de oportunidades, melhores condições de integração social, e, nesse sentido, o desenvolvimento integral e pleno da personalidade destes menores.

Curso de Inverno., ed. GUILHERMINA MOTA, Coimbra, Instituto de História Económica e Social da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2003, p. 319.

² Cf. ALTO COMISSARIADO PARA A IMIGRAÇÃO E DIÁLOGO INTERCULTURAL (ACIDI) E GOVERNO DE PORTUGAL, *Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas 2013-2020*, pp. 4 e 13, acedido a 15.10.2018 em https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/enicc_ACM.pdf/42f8ef57-8cd7-4118-9170-9fcd9bc53ec2.

II. Caracterização da situação escolar dos menores ciganos

Ainda que nos termos da legislação em vigor a escolaridade básica (primeiro ciclo) já fosse obrigatória no período que antecedeu o 25 de abril de 1974, os ciganos encontravam-se praticamente ausentes do sistema de ensino português³. Por essa razão, é nas gerações acima dos 50 anos que se regista uma maior concentração de pessoas ciganas sem saber ler ou escrever⁴. Atualmente, apesar dos progressos verificados⁵ e dos exemplos de prolongamento escolar que contrariam a tendência predominante, a maioria das crianças e jovens ciganos não completa a escolaridade obrigatória fixada no 12º ano de escolaridade ou até atingirem a maioridade (cf. art.º 2 n.º 4 da lei n.º 85/2009). Em uníssono, os dados relativos à escolaridade dos menores ciganos sublinham o insucesso acentuado, os percursos irregulares e os níveis elevados de abandono escolar precoce, sobretudo a partir do 2º ciclo⁶.

A realidade de abandono escolar precoce é, porém, (ligeiramente) mais significativa entre as raparigas ciganas, que cessam a escolaridade mais cedo que os rapazes, normalmente após o ensino primário⁷. Neste ponto, ainda que se possam reconhecer melhorias recentes e algumas

³ MARIA JOSÉ CASA-NOVA, “Tempos e Lugares dos Ciganos na Educação Escolar Pública”, in *Minorias*, ed. MARIA JOSÉ CASA-NOVA e PAULA PALMEIRA, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social; Programa para Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI), 2008, p. 8.

⁴ MANUELA MENDES, OLGA MAGANO E PEDRO CANDEIAS, *Estudo Nacional Sobre as Comunidades Ciganas*, Lisboa, Alto Comissariado para as Migrações, 2014, p. 173.

⁵ PÚBLICO, “Em 19 anos duplicou o número de ciganos na escola obrigatória”, 9 de abril de 2018, acessado a 15.10.2018 em <https://www.publico.pt/2018/04/09/sociedade/noticia/quase-duplicou-o-numero-de-alunos-ciganos-na-escola-obrigatoria-1808751>.

⁶ Vide, por tudo, EDUARDO COSTA DIAS *et alii*, *Comunidades Ciganas: Representações e Dinâmicas de Exclusão/integração*, coleção Olhares, n.º 6, Lisboa, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2006, p. 61; MENDES, MAGANO E CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, pp. 14-16, 81, 92-93, 95-96, 172. Uma realidade semelhante de abandono e insucesso escolar é verificável na generalidade dos Estados da União Europeia. Cf. JEAN-PIERRE LIÉGEOIS, trad. FERNANDA BARÃO E ISABEL FERNANDES, *Minoria E Escolarização: O Rumo Cigano*, Lisboa, Centre de Recherches Tsiganes e Secretariado Entreculturas, 2001, pp. 79-82, 100; CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, pp. 15-16.

⁷ DIAS *et alii*, *Comunidades cit.*, p. 61; MENDES, MAGANO E CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, pp. 15, 173.

singularidades, a desigualdade de género no acesso à educação escolar tem sido uma constante, pelo que há: mais mulheres do que homens sem saber ler e escrever; mais mulheres do que homens apenas com o 1º ciclo; e uma tendência de diminuição do número de mulheres na transição entre ciclos e níveis de escolaridade. Não obstante, apesar de os rapazes não estarem sujeitos aos mesmos constrangimentos, é pouco frequente passarem do 6º ano, pelo que, tanto no caso dos rapazes como das raparigas, as mudanças sociais em curso (nomeadamente a influência da atribuição do RSI⁸) não tem revertido esta tendência de abandono escolar precoce⁹.

III. Consequências do acesso irregular e incompleto à educação escolar

Consagrado, entre outros diplomas, na Constituição da República Portuguesa (CRP), o direito à educação escolar é um direito social basilar que deverá ser garantido, sem restrições, a todas as crianças e jovens. No fundo, um direito fundamental sujeito ao princípio da universalidade¹⁰ (cf. art.º 73 n.º 1 e 74 n.º 1 da CRP), e que acarreta, desde logo, a igualdade de tratamento no acesso à escola. No entanto, para além da “democratização da educação”, a CRP determina também que deverão ser asseguradas as “demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos”, contribua, entre outros objetivos, para a igualdade de oportunidades, para a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais e para a participação democrática na vida coletiva (art.º 73 n.º 2 da CRP). Ao nível do ensino, objetivos assegurados mediante a “garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar” (n.º 1)¹¹.

⁸ JOSÉ GABRIEL PEREIRA BASTOS, “Que Futuro Tem Portugal Para Os Portugueses Ciganos?”, in *Cadernos ICE*, ed. Mirna Montenegro, vol. 9, Setúbal, Instituto das Comunidades Educativas, 2007, pp. 67, 68 e 74.

⁹ Portudo, cf. MENDES, MAGANO E CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, pp. 81, 172-173 e 268.

¹⁰ Cf. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, p. 889.

¹¹ Sobre a densificação destas ideias v. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição cit.*, 896 e ss.

Desta forma, a partir dos preceitos assinalados, é revelada a proximidade entre o direito à educação escolar, enquanto direito social basilar, e a ideia de igualdade, não só num sentido formal, mas também num sentido material e social ou de oportunidades. Paralelamente, por ser um direito fundamental promotor de outros direitos (como o direito de acesso ao emprego), e pelo facto de criar condições para a participação e integração socioprofissional dos alunos¹², o acesso à educação escolar contribui, também dessa forma, para a “realização da democracia económica, social e cultural” e para o “aprofundamento da democracia participativa” – objetivos primordiais da República Portuguesa (cf. art.º 2 da CRP). Por outras palavras, o acesso ao direito à educação escolar como um meio indispensável para assegurar a promoção da igualdade real entre todos e a consequente transformação da sociedade e das suas estruturas económicas e sociais, tarefas fundamentais do Estado (cf. art.º 9 d) da CRP).

Assim, tendo em conta o cenário descrito no capítulo anterior, concluímos, no contexto deste estudo, que o Sistema Educativo Português não tem sido uma ‘instituição eficaz’ na prossecução dos objetivos constitucionais acima explicitados. Por decorrência, não se tem revelado também, de forma suficiente, como um meio de realização plena destes alunos na escola e para além dela¹³. Neste sentido, sem deixar de reconhecer a especial responsabilidade dos encarregados de educação na frequência escolar dos menores, entendemos neste ponto que quando assume uma posição omissa perante o incumprimento da escolaridade obrigatória e o abandono escolar precoce de crianças e jovens ciganos, o Estado português torna-se corresponsável pelo acesso deficitário à educação escolar e pelas consequências que resultam dessa incompletude.

No fundo, admitindo que o acesso efetivo à educação escolar é uma condição essencial para a coesão e inclusão social¹⁴ – porque permite que os alunos adquiram conhecimentos e competências sociais indispensáveis

¹² Cf. MENDES, MAGANO E CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, pp. 15-17.

¹³ Cf. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª edição revista, atualizada e ampliada, Coimbra, Coimbra Editora, p. 1414.

¹⁴ Cf. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição cit.*, p. 901.

à integração na sociedade¹⁵ –, concluímos que o panorama descrito no capítulo anterior é um fator determinante (embora não exclusivo) para justificar a perpetuação da realidade de exclusão social e desigualdade em que muitos ciganos ainda se encontram. Sem escolaridade, estarão sempre em desvantagem¹⁶, não só no acesso ao mercado de trabalho formal, mas também no acesso a outras formas de participação social. Sem escolaridade, a integração social efetiva permanece como um propósito hercúleo.

IV. Fatores explicativos para o insucesso e abandono escolar precoce das crianças e jovens ciganos

4.1. Desvalorização e falta de incentivo e motivação

Para melhor compreender a realidade descrita no primeiro capítulo deste trabalho, é necessário considerar os aspetos relativos à cultura e identidade cigana, aos seus processos de socialização e educação familiares, assim como as suas expectativas e intenções comunitárias¹⁷.

Como tal, os baixos níveis de escolaridade das crianças e jovens ciganos não poderão deixar de ser associados ao facto de, tendencialmente, estes menores crescerem “num ambiente familiar e comunitário pouco sensível (embora não hostil) à escola”, no qual não existe uma “valorização significativa da aprendizagem escolar, para que esta, de forma durável e não episódica, venha a fazer parte dos projetos de vida das crianças ciganas”¹⁸. De facto, salvo as devidas exceções, os menores ciganos são

¹⁵ SUBCOMISSÃO PARA A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E FAMÍLIA, “Relatório das Audições Efectuadas Sobre Portugueses Ciganos no Âmbito do Ano Europeu Para O Diálogo Intercultural” 2009, p. 24, Acedido a 15.10.2018 em <http://www.parlamento.pt/sites/COM/Paginas/DetalheNoticia.aspx?BID=2622>.

¹⁶ SUBCOMISSÃO PARA A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E FAMÍLIA, Relatório cit., p. 24.

¹⁷ Cf. MARIA JOSÉ CASA-NOVA, “A Relação dos Ciganos com a Escola Pública: Contributos para a Compreensão Sociológica de um Problema Complexo e Multidimensional”, in *Interacções*, 182, no2, 2006, pp. 160–61.

¹⁸ CASA-NOVA, *Tempos e Lugares* cit., p. 30.

pouco estimulados pelos seus familiares para a aprendizagem escolar¹⁹; os quais, normalmente, não possuem as competências necessárias para os apoiar nas atividades escolares²⁰.

No contexto do acesso à escolaridade, é comum defender-se que uma das principais incumbências e mais-valias da escola é a criação de condições para aceder a um emprego de qualidade. Ora, para muitas crianças ciganas, o que se verifica, desde cedo, é a socialização progressiva no ambiente profissional dos pais, a venda ambulante, “incorporando gradualmente um *habitus* profissional que, de acordo com os elementos desta comunidade, é parte integrante da sua forma de ser cigana”²¹. Como tal, associado à perceção dos próprios ciganos de que terão dificuldades em ser aceites no mercado de trabalho comum²², a socialização primária e a recondução das crianças à reprodução do modo de vida comunitário faz com que os fins para os quais a escola prepara e os conteúdos que ministra tendam a ser desvalorizados²³.

Consequentemente, pelo facto de as perspetivas profissionais e sociais da maior parte dos ciganos não passarem por trajetórias que incluam a escola, o interesse pela aprendizagem escolar tende a ocupar um lugar meramente instrumental e residual²⁴, traduzido na possibilidade de aprender a ler, a escrever e a fazer contas, a fim de poder obter a carta de condução e responder às exigências profissionais tradicionais num curto espaço de tempo²⁵. Para além destes, os demais conhecimentos teóricos

¹⁹ OLGA MAGANO e MARIA MANUELA MENDES, “Constrangimentos e Oportunidades para a Continuidade e Sucesso Educativo das Pessoas Ciganas em Portugal”, in *Revista Configurações*, nº 18, Ciganos e Educação, 2016, 8–26, p. 17. Cf. Estímulos que, em diversos casos, também não recebem por parte dos professores, que têm expectativas baixas e visões estereotipadas em relação aos alunos ciganos (pp. 15, 18).

²⁰ Cf. *inter alia*: MARIA MANUELA MENDES, *Nós, os Ciganos e os Outros: Etnicidade e Exclusão Social*, Porto, Livros Horizonte, 2005, p. 104.

²¹ CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, p. 32.

²² Referências a um sentimento de discriminação no acesso ao mercado de trabalho: CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, p. 14; MIRNA MONTENEGRO, *Aprender a Ser Cigano, Hoje: Empurrando e Puxando Fronteiras*, Universidade de Lisboa, 2012, pp. 148–49; MAGANO e MENDES, *Constrangimentos cit.*, p. 24.

²³ DIAS *et alii*, *Comunidades cit.*, p. 30.

²⁴ DIAS *et alii*, *Comunidades cit.*, pp. 32–33.

²⁵ Cf. *inter alia*: LUIZA CORTESÃO, “Reflexões Críticas Sobre a Educação de Crianças Ciganas”, in *O Povo Cigano: Cidadãos Na Sombra: Processos Explícitos e Ocultos de Exclusão*,

que a escola oferece não são, na maior parte dos casos, considerados prioritários²⁶.

Neste contexto, a preparação dos menores ciganos para o exercício de uma atividade profissional enquadrada num modo de vida tradicional é parte de um processo de educação familiar que prevalece, quando em conflito real ou latente, sobre a educação escolar. Num sentido mais abrangente, a educação familiar corresponde à transmissão de normas, valores e tradições ciganas que permite assegurar a coesão do grupo e a preservação dinâmica da cultura e identidade ciganas. Estruturada em torno dos exemplos, ações e acompanhamento dos adultos, a educação familiar (ou comunitária) da criança cigana ocorre de forma permanente e gradual, sem horários ou momentos definidos, sendo uma constante durante o seu crescimento²⁷.

4.2. Desencontro entre a escola e o contexto cultural dos menores

Aos fatores destacados no tópico anterior acresce e associa-se não só uma tendência de desvalorização no sistema de ensino relativamente ao ‘mundo’ cigano, mas também uma realidade de desfazamento entre o universo escolar e o ambiente sociocomunitário a que pertencem os menores ciganos. Uma realidade que se reflete não só nas diferentes pedagogias utilizadas, mas também no confronto entre os conteúdos

ed. LUIZA CORTESÃO E FÁTIMA PINTO, Porto, Afrontamento, 1995, p. 30; DIAS *et alii*, *Comunidades cit.*, pp. 61–62; MENDES, MAGANO e CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, p. 96.

²⁶ Cf. entre outros: C CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, pp. 31 e 34. Para além deste interesse mais significativo, a escola assume, nalguns casos, um papel importante para ascender e participar em sociedade. Para maior desenvolvimento *vide* CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, pp. 27–28, 36, 45.

²⁷ Sobre as referências à educação familiar/comunitária cigana, *vide, inter alia*, MIRNA MONTENEGRO, “Projecto Nómada”, in *Ciganos e Educação*, ed. MIRNA MONTENEGRO, Setúbal, Instituto das Comunidades Educativas, 1999, pp. 18–21; LIÉGEOIS, *Minoría e Escolarização cit.*, p. 69; MONTENEGRO, *Aprender a Ser Cigano cit.*, pp. 227–28. Da página 20 do texto “Projeto Nómada”: “As comunidades ciganas não abdicam da sua função educativa e fazem-no de uma forma integradora, interdependente e global”.

e regras escolares com os saberes, valores e modos de ser e estar nas famílias ciganas²⁸.

Neste contexto, a postura aparentemente neutral, mas culturalmente motivada das escolas portuguesas, associada à ausência de programas ou medidas estruturais de educação intercultural ou inclusiva, e à incapacidade de se trabalhar com a diferença cultural a não ser de uma forma dispersa, pontual, problemática e não prospetiva²⁹, contribui para o desinteresse dos alunos ciganos em relação à aprendizagem escolar.

Acresce que, o desencontro entre o espaço escolar e o universo familiar ou comunitário será ainda mais acentuado nos casos em que não exista comunicação e/ou proximidade entre as escolas e as famílias ciganas, em particular, quando as famílias mantenham uma relação de desconfiança com o espaço escolar. Um *'lugar de perigo'*, sobretudo para as raparigas³⁰.

4.3. A Escola como ameaça à cultura e tradições ciganas

Em linha com o descrito no tópico anterior, o conflito (e desencontro) entre os universos escolar e comunitário, e a consequente cessação da frequência escolar, também se poderão dever a uma opção de preservação e coesão cultural, e a um correspondente receio de que a frequência

²⁸ Cf. *inter alia*, ELISA MARIA LOPES DA COSTA, *O Povo Cigano em Portugal: da História à Escola: Um Caleidoscópio de Informações*, Setúbal, CIOE/ESE, 1996, p. 49; CASA-NOVA, *Tempo e Lugares cit.*, pp. 21, 30–31. DIAS *et alii*, *Comunidades cit.*, p. 31-32. Realidade que poderia ser atenuada através de uma socialização primária das crianças ciganas em relação ao ambiente escolar em espaços de educação pré-escolar. Cf. LIÉGEOIS, *Minoria e Escolarização cit.*, p. 69; ACIDI e GOVERNO DE PORTUGAL, *Estratégia Nacional cit.*, pp. 46 e 47; MENDES, MAGANO e CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, p. 98.

²⁹ Cf. *inter alia*, CARLOS CARDOSO, “A Formação de Professores Para a Diversidade”, in *Que Sorte, Ciganos na Nossa Escola!*, Lisboa, Centre de recherches tsiganes – Secretariado Entreculturas, 2001, pp. 85–86. MARIA JOSÉ CASA-NOVA, “(I)Migrantes, Diversidades e Desigualdades no Sistema Educativo Português: Balanço e Perspectivas”, *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 2005, p. 203.

³⁰ HÉLDER RODRIGUES, *Ciganos: Percursos de Integração e de Reivindicação Da Identidade: O Exemplo Paradigmático dos Ciganos de Carrazada de Ansiães*, Guimarães, Cidade Berço, 2006, p. 102.

escolar prolongada possa ameaçar a cultura e tradições ciganas³¹. Deste modo, existindo poucos exemplos de pressão familiar ou comunitária para o cumprimento da escolaridade obrigatória³², temos que essa pressão se tende a revelar em sentido contrário, de forma real ou simbólica e apoiada na *praxis* cultural do grupo, no sentido do abandono escolar, em particular quanto ao género feminino³³. Desta forma, a partir do momento em que passam a dominar os conteúdos básicos e essenciais, os jovens ciganos tendem a abandonar a escola para melhor se prepararem para a vida adulta e para a celebração do casamento³⁴, que tendencialmente ocorre em idades precoces, face àquele que é o padrão da sociedade em geral e, por vezes, face ao legalmente previsto³⁵.

Mais significativa do que em relação aos rapazes, a pressão social ou comunitária para o abandono escolar afeta sobretudo a escolarização das raparigas ciganas³⁶. No seu caso, e pese embora se reconheçam alguns progressos, “ainda se constitui numa regularidade a negação ao género feminino de um percurso escolar prolongado”³⁷, realidade que resulta de um conjunto de interpretações da cultura, valores e tradições ciganas. Desde logo, a frequência escolar prolongada de muitas raparigas ciganas é restringida pela necessidade de tomarem conta dos seus irmãos mais novos³⁸ e de se prepararem para o papel de futuras esposas e mães³⁹. Acresce que, pelo facto de as turmas serem mistas e potenciarem o

³¹ MONTENEGRO, Aprender a Ser Cigano cit., p. 274. Neste sentido, DIAS *et alii*, *Comunidades cit.*, p. 32.

³² Cf. CORTESÃO, *Reflexões Críticas cit.*, p. 30.

³³ CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, p. 42.

³⁴ Cf. CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, p. 32; MENDES, MAGANO e CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, pp. 205–6.

³⁵ Nos termos do Código Civil, a celebração de casamento entre duas pessoas só é possível a partir do momento em que ambas perfaçam, pelo menos, 16 anos de idade (art.º 1587 e ss).

³⁶ CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, p. 43.

³⁷ MARIA JOSÉ CASA-NOVA, *Etnografia e Produção do Conhecimento: Reflexões Críticas a Partir de Uma Investigação com Ciganos Portugueses*, Lisboa, Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2009, p. 180.

³⁸ DIAS *et alii*, *Comunidades cit.*, p. 29. Da mesma obra: “iniciação culturalmente valorizada ao papel da mulher, de acordo com as funções que a tradição lhes reserva dentro do casamento” (p. 32).

³⁹ MENDES, *Nós, Os Ciganos E Os Outros cit.*, p. 106.

convívio com rapazes (sobretudo com não ciganos, e sem a supervisão de adultos ciganos), o abandono escolar responde à intenção de prevenir que a jovem adolescente venha a namorar, e, posteriormente, a casar com um não cigano. Paralelamente, a possibilidade de se deslocar em trajetos mais ou menos prolongados, fora da vigilância do grupo, pode dar origem a que uma jovem fique ‘falada’, fragilizando-a e prejudicando a realização de um ‘bom casamento’. Associada à falta de vigilância de um adulto, receia-se também uma eventual perda de virgindade ou uma possível gravidez, que constituem (‘) a maior desonra para a família⁴⁰.

É, portanto, sobretudo pela escolarização das raparigas e pela importância que terão na continuidade das tradições e cultura ciganas que as famílias receiam a escolarização ou, mais precisamente, a frequência escolar prolongada⁴¹. Neste caso, ainda que já se registem sinais de mudança de mentalidades em certos territórios e contextos, de uma forma geral, as famílias consideram que a escola tem pouco valor para as raparigas ciganas⁴². Neste sentido, num contexto mais alargado, embora exista quem reconheça a importância da escolaridade para a integração, para combater a exclusão social e assegurar uma melhor qualidade de vida, outros ainda encontram na frequência escolar prolongada uma ameaça à cultura e tradições ciganas, sobretudo no âmbito da escolarização das raparigas durante a fase da adolescência⁴³.

Por fim, a título de nota complementar a todos estes fatores, e à semelhança do que se verifica em relação a alunos não ciganos que pertençam aos mesmos contextos, a escolarização dos menores ciganos também é afetada quando estes pertençam a espaços de pobreza e fragilidade económica, caracterizado, nomeadamente, pelo acesso deficitário a bens fundamentais como a saúde, a higiene, a alimentação ou a habitação⁴⁴, assim como à proximidade com práticas marginais e desviantes⁴⁵.

⁴⁰ Vide, por tudo, CASA-NOVA, *Etnografia e Produção cit.*, p. 181.

⁴¹ Cf. MONTENEGRO, *Aprender a Ser Cigano cit.*, p. 274.

⁴² *Inter alia*, MENDES, MAGANO e CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, p. 100.

⁴³ Cf. MENDES, MAGANO e CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, pp. 273–75.

⁴⁴ Cf. CARLINDA MARIA FAUSTINO LEITE, *O Currículo e o Multiculturalismo no Sistema Educativo Português*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2002, p. 386.

⁴⁵ Cf. neste sentido: SUBCOMISSÃO PARA A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E FAMÍLIA, Relatório cit., pp. 25 e 26.

V. Caminhos para promoção da escolaridade dos menores ciganos

No capítulo anterior foi demonstrado que o insucesso e desinteresse que caracteriza a escolaridade dos alunos ciganos se deve a múltiplos e diferentes fatores. Por decorrência, é pela ação (ou omissão) de diferentes atores que o panorama descrito inicialmente pode ser revertido.

Desde logo, tal como decorre do disposto em lei ordinária, a reversão da situação de abandono escolar precoce entre as crianças e jovens ciganos depende da colaboração dos pais e demais familiares no cumprimento dos deveres de matrícula e frequência escolar (art.º 4, 5 e 13 do Estatuto do Aluno e Ética Escolar – Lei nº 51/2012 –, e art.º 2º nº3 da Lei nº 85/2009). Cumprimento de deveres que decorre não só do facto de serem os pais (ou outros encarregados de educação) os principais responsáveis pela escolaridade dos menores, mas também por deterem um conjunto de poderes-deveres que deverão exercer no superior interesse dos menores (cf. art.º 36 nº5 da CRP)⁴⁶.

Neste sentido, a fim de contribuir para o cumprimento dos deveres acima referidos, é fundamental que se adotem práticas e medidas que favoreçam a confiança e a proximidade na relação entre as famílias ciganas e as escolas – pese embora se reconheçam os múltiplos desafios inerentes a este propósito⁴⁷; pilares fundamentais para promover a inclusão social dos Ciganos⁴⁸ e, de uma forma particular, a escolaridade dos menores⁴⁹. Neste contexto, a integração (efetiva e plena de condições) de mediadores socioculturais nas escolas⁵⁰ constitui-se como um meio idóneo a promover a frequência e o sucesso escolar de menores ciganos, nomeadamente pela

⁴⁶ No mesmo sentido, a Convenção da ONU sobre os Direitos das Crianças atribui aos pais a principal responsabilidade de educar as crianças e assegurar o seu desenvolvimento, sempre com respeito pelo superior interesse dos menores (art.º 18 nº1).

⁴⁷ MAGANO e MENDES, *Constrangimentos cit.*, p. 19.

⁴⁸ Cf. MENDES, MAGANO e CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, pp. 58, 65, 75 e 77.

⁴⁹ CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, p. 47. Neste sentido também, a prioridade 22 da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas.

⁵⁰ O estatuto do mediador sociocultural foi estabelecido na legislação portuguesa através da lei 105/2001, pese embora, o seu papel e enquadramento, ainda requeiram vasta clarificação.

‘construção de pontes’ entre as escolas e as famílias⁵¹ e pela capacidade de conciliação entre a frequência escolar e a vivência cultural dos menores⁵².

A contratação de mediadores ciganos, para além de pressupor diretamente o superior interesse e a proteção dos menores, enquadra-se no disposto no art.º 67 n.º 2 c) da CRP, segundo o qual, enquanto forma de proteção da família, compete ao Estado cooperar com os pais na escolaridade dos seus filhos. Como tal, ao contratar profissionais que incentivem os pais a matricular os seus filhos nas escolas e a colaborar com estes no cumprimento da escolaridade obrigatória, estará o Estado, através das escolas, não só a contribuir para o desenvolvimento integral dos menores, como também a cooperar com (e não a substituir) os pais na educação dos seus filhos.

Não obstante, porque na educação dos seus filhos os pais assumem não um verdadeiro direito, mas um poder-dever, poderá o Estado ter de intervir e impor-se sobre a atuação parental – intervenção estadual que teria por base o art.º 69 n.º 1 da CRP, segundo o qual crianças e jovens têm direito à proteção da sociedade e do Estado, com vista ao seu desenvolvimento integral. No âmbito deste estudo, e sempre que se revelar necessário, adequado e proporcional (cf. art.º 18 CRP), a intervenção estadual contra ações ou omissões que afetem o acesso à escolaridade, tendo em conta a proximidade manifesta entre o acesso à educação escolar e o desenvolvimento integral dos menores⁵³.

Relativamente a uma atuação estadual mais consentânea com os termos legais e constitucionais, deveremos particularizar, ainda que por breves linhas, algumas questões sobre a atuação do poder judicial nesta matéria. Assim, ao contrário do que já têm decidido os tribunais de 1ª instância portugueses⁵⁴, não poderá servir como justificação legítima e

⁵¹ Cf. neste sentido: art.º 2 da Lei 105/2001, que estabelece o estatuto legal do mediador sociocultural; SUBCOMISSÃO PARA A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E FAMÍLIA, Relatório das Audições cit., p. 31. LIÉGEOIS, *Minorias e Escolarização cit.*, p. 195; Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (prioridade 20); MENDES, MAGANO e CANDEIAS, *Estudo Nacional cit.*, pp. 131, 134.

⁵² MAGANO e MENDES, *Constrangimentos cit.*, p. 22.

⁵³ Conforme salientado em JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição cit.*, p. 1410.

⁵⁴ Cf. Acórdão do TRL de 20.03.2012, proc. 783/11.2TBBRR.L1-1; PÚBLICO, “Tribunal aceita abandono escolar de jovem cigana em nome da tradição”, 5 de setembro

objetiva para que uma menor cigana renuncie à escolaridade a pertença a uma comunidade que partilha valores e tradições culturais próprias ou a desvalorização da educação escolar pelas famílias ou pela própria menor. Pelo contrário, deverão os tribunais, atentos ao disposto na legislação em vigor e no superior interesse das menores, considerar como ilegítima e inadmissível as situações de abandono escolar e de desigualdade em que se encontrem, determinando o prosseguimento dos autos e a consequente adoção de medidas adequadas e não excessivas que previnam o abandono e insucesso escolar. De todo o modo, com vista ao desenvolvimento integral e pleno das menores, a promoção da sua escolaridade e a garantia de igualdade de tratamento deverá enquadrar-se ao seu contexto cultural e familiar.

Para além do contexto judicial, e também com o propósito de evitar a intervenção nesta instância, deverão as (diferentes) entidades estaduais, tendo por base os termos da CRP, encetar esforços concertados para prevenir o abandono e insucesso escolar destes menores e, consequentemente, promover a igualdade de oportunidades na escola e para além dela. Nesse sentido, poderá revelar-se “necessário desenvolver mecanismos, ou adequar os já existentes, em função das características e especificidades culturais deste público”⁵⁵, a fim de assegurar a igualdade real entre todos.

Assim, para melhor realização destes objetivos, a promoção da igualdade de tratamento nas escolas não poderá traduzir-se apenas na criação de condições que assegurem o acesso igual para todos, mas também na criação de condições que contribuam para a igualdade de oportunidades de sucesso escolar, nomeadamente pelo reconhecimento das diferenças existentes nas escolas. A este respeito, dispõe o art.º 3 al. d) da Lei de Bases do Sistema Educativo (lei nº 46/86) que o sistema educativo se organiza de forma a “assegurar o direito à diferença, mercê do respeito pelas personalidades e pelos projetos individuais da existência, bem como da consideração e valorização dos diferentes saberes e culturas”. Acessoriamente, o art.º 7º al. b) do mesmo diploma também determina que é objetivo do ensino básico “assegurar que nesta formação sejam

de 2018. Acedido a 15.10.2018 em <https://www.publico.pt/2018/09/05/sociedade/noticia/tribunal-de-fronteira-aceita-abandono-escolar-de-rapariga-cigana-1842986>.

⁵⁵ ACIDI e GOVERNO DE PORTUGAL, *Estratégia cit.*, p. 45

equilibradamente inter-relacionados o saber e o saber fazer, a teoria e a prática, a cultura escolar e a cultura do quotidiano”. Normas que correspondem não só a obrigações legais, mas também a imperativos de igualdade e justiça, consonantes com o disposto no art.º 74 n.º1 da CRP, que obriga o Estado português a pressupor a garantia da igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, nomeadamente pela consideração dos diferentes contextos socioculturais dos alunos.

Como tal, concluímos neste ponto que, enquanto instituição responsável pela formação e pelo desenvolvimento integral dos jovens, a Escola não deverá desligar-se ou conflitar com o ambiente comunitário ao qual pertencem os seus alunos⁵⁶. Pelo contrário, a fim de potenciar o sucesso e o interesse escolar dos menores, o seu quotidiano familiar e o espaço escolar deverão ser tão comunicantes e complementares quanto possível⁵⁷, tanto pela criação de um ambiente de proximidade e confiança nas relações entre pais e professores – que, como já analisado, é um objetivo que acarreta desafios importantes⁵⁸ –, como pelo reconhecimento da diferença cultural na forma de ensinar⁵⁹.

No entanto, para que tal se verifique, as escolas e os professores deverão reunir as condições necessárias para trabalhar com o contexto sociocultural dos alunos e adotar abordagens inclusivas e significativas para todos⁶⁰. A título de exemplo, pela adoção de currículos inclusivos relativamente à cultura e história dos vários alunos (cf. art.º 12 da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais),

⁵⁶ Cf. ABÍLIO AMIGUINHO, “Educação/Formação Dos Ciganos: Um Desafio à Mudança da Escola”, in *Ciganos e Educação*, ed. Mirna Montenegro, Setúbal, Instituto das Comunidades Educativas, 1999, p. 47.

⁵⁷ Cf. CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, p. 47 e prioridade 22 da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas.

⁵⁸ MAGANO e MENDES, *Constrangimentos cit.*, p. 19.

⁵⁹ Cf. *inter alia*, LEITE, *O Currículo cit.*, p. 393; CASA-NOVA, *Tempos e Lugares cit.*, p. 39; MARIA JOSÉ CASA-NOVA, “Minorias – Que Escolaridade? A Escolarização de Crianças e Jovens Ciganos: Entre a Inclusão-excludente e a Integração Subordinada”, in *Intervenção em Sede de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens*, ed. PAULO GUERRA, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários – CEJ, 2015, p. 74.

⁶⁰ *Inter alia*, cf. LIÉGEOIS, *Minoria cit.*, pp. 171 e 174; SUBCOMISSÃO PARA A IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E FAMÍLIA, *Relatório cit.*, p. 31.

desenvolvidos com a participação direta das famílias ou outros intervenientes qualificados, como os mediadores socioculturais⁶¹.

Em todo o caso, não se defende nesta proposta qualquer ideia de diferenciação pedagógica que implique a construção de programas curriculares adaptados a cada grupo sociocultural ou a promoção de uma educação distinta e individualizada (ou mesmo segregada)⁶². Pelo contrário, ao invés da individualização, a Escola deverá também contribuir para o reconhecimento e compreensão das diferenças; tal como pressuposto no reconhecimento da (necessidade de implementação da) educação intercultural enquanto pedagogia e projeto educativo global, e não como uma educação de minorias ou como uma matéria específica⁶³.

De todo modo, a fim de assegurar uma frequência escolar prolongada e bem-sucedida entre os alunos ciganos, conciliando-a com a sua vivência cultural própria, poderá justificar-se a adoção de abordagens diversificadas e flexíveis, adaptadas aos diferentes contextos socioeconómicos⁶⁴. Abordagens a ser alcançadas mediante o diálogo e o trabalho em rede entre familiares, demais membros das comunidades ciganas (como os mediadores socioculturais), funcionários escolares e parceiros locais, que, em conjunto, estão obrigados a contribuir para o desenvolvimento pleno e integral das crianças e jovens ciganos.

⁶¹ *Inter alia*, prioridade 24 da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas.

⁶² De facto, a diversificação e diferenciação nas escolas não poderá implicar o desnivelamento e a menorização entre turmas e currículos, como frequentemente acontece com a criação de turmas apenas para crianças ciganas. “Esta segregação social e espacial, associada ao abaixamento do nível de exigência académico, constitui-se numa discriminação negativa travestida de uma intencionalidade positiva, duplamente penalizadora das crianças e jovens ciganos: negação da construção de relações interculturais e negação do acesso ao conhecimento científico”. CASA-NOVA, *Minorias cit.*, pp. 72–73.

⁶³ Sobre a educação intercultural nestes termos v. ANTONIO PEROTTI, *Apologia do Intercultural*, Lisboa, Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural, 1997, pp. 51-7; LIÉGEOIS, *Minoria cit.*, p. 251.

⁶⁴ Cf. HELEN O’NIONS, *Minority Rights Protection in International Law: The Roma of Europe*, Aldershot, Ashgate, 2007, p. 176.

VI. Considerações finais

Ainda que a prática e a realidade corrente o possa aparentemente desmentir, entendemos sublinhar neste capítulo final que a conciliação entre a frequência escolar e a vivência comunitária e cultural das crianças e jovens ciganos é não só possível como também desejável, ao prosseguir o superior interesse dos menores e o assegurar do desenvolvimento pleno e integral da sua personalidade.

Desse modo, “encontrar processos educativos em que seja possível atingir uma educação para todos e, simultaneamente, respeitar os valores e tradições das comunidades ciganas é o horizonte que se pretende alcançar”⁶⁵. Horizonte que clama pela adoção de atitudes e medidas que conciliem a frequência escolar com a vivência cultural dos menores, transformando a imagem da escola ameaçadora às tradições ciganas para uma imagem de oportunidade de emancipação social⁶⁶.

Transformação de imagens que, no presente contexto social, deverá passar pela intervenção e participação direta das próprias pessoas ciganas na construção de uma sociedade mais igual e inclusiva – atuantes numa lógica horizontal e não vertical. Envolvimento direto que, em todo o caso, deverá ser parte de uma atuação concertada e intercultural entre múltiplos e diferentes atores. Concertados pelo propósito de prevenir e combater o abandono e insucesso escolar significativo de crianças e jovens ciganos, através de medidas e ações ponderadas e adequadas a diferentes contextos. Caminhos reconhecedores da diferença existente, que conciliam o acesso a direitos fundamentais com a vivência cultural própria de cada um.

Por fim, sublinhar que as questões assinaladas nesta reflexão são parte de um problema global, dependente de medidas e (concert)ações estruturais. No fundo, “a escolarização das crianças ciganas [como] uma questão de sociedade, que ultrapassa largamente a pedagogia”⁶⁷, e que, nessa medida, depende da adoção de uma política geral de interculturalidade e *inclusividade*.

⁶⁵ ACIDI E GOVERNO DE PORTUGAL, *Estratégia cit.*, p. 46.

⁶⁶ Montenegro, “Aprender a Ser Cigano, Hoje: Empurrando e Puxando Fronteiras,” 275.

⁶⁷ LIÉGEOIS, *Minoria cit.*, p. 212.

A Efetivação dos Direitos Fundamentais no Estado Constitucional, Democrático e de Direito e Perspetivas Teórico-Normativas

FERNANDO HORTA TAVARES

Sumário: I. Introdução: direitos fundamentais e constitucionalização. II. Características dos Direitos Fundamentais e a Problemática de Efetivação: contornos teórico-normativos, caráter prestacional e vinculatividade total. III. Hipóteses Interpretativas, o Princípio da Legalidade e a carga axiológica das Constituições pós-Segunda Guerra Mundial. 1. Aplicação Imediata dos Direitos Fundamentais: regulação e os limites a restrições. IV. Conclusão. V. Bibliografia citada

Resumo: Os Direitos Fundamentais são entendidos como direitos a prestações, por isto mesmo vinculam não apenas o legislador e a administração pública, mas também o sistema de justiça e a própria sociedade numa perspetiva sistemática e global, sendo que constituem o pilar e a moldura do princípio da dignidade da pessoa humana. Na omissão do Estado podem ser exercitados via exercício e acesso ao devido processo, este também um direito fundamental, uma vez que a falta de efetividade destes mesmos direitos atenta contra a própria ordem constitucional estabelecida e, em última instância, a realização da Democracia.

Palavras-chave: *direitos fundamentais, exercício do direito, democracia.*

Abstract: Fundamental rights, understood as rights to benefits, for this reason bind not only the legislator and the public administration, but also the justice system and society itself in a systematic and global perspective, since they constitute the pillar and the framework of the principle of the dignity of the human person. In the omission of the State can be established through exercise and access to due process, which is also a fundamental right, since the lack of

effectiveness of these same rights undermines the established constitutional order and, ultimately, the pursuit of Democracy.

Key-words: *fundamental rights, exercise of the law, democracy.*

Introdução: Direitos fundamentais e Constitucionalização

Este artigo apresenta-se como uma tentativa de reconstrução da hermenêutica constitucional para a efetivação dos direitos fundamentais na estrutura do Estado de Direito Democrático, o qual deve nortear toda a interpretação e aplicação do Direito.

Através da proposta que se apresenta, a pretensão, sem esgotar o assunto, é oferecer uma contribuição aos estudiosos da área do direito público apontando-se a necessidade de empreender mudanças e transformações na interpretação jurídica constitucional, para que se efetive a garantia dos direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, sem os quais não há como se falar em Estado Constitucional, Democrático e de Direito.

Em virtude do papel desempenhado pela Constituição, avulta o processo de constitucionalização do Direito, o qual se expandiu e irradiou para todo o ordenamento jurídico, sobretudo no cenário pós-Segunda Guerra Mundial, aumentando a importância do exame dos aspetos de decisão emanados pelos órgãos de soberania, na vida política e social, e a privilegiar os direitos fundamentais.

Este entrelaçamento demonstra a importância da Constituição no estudo e interpretação do Direito num Estado em que o Direito Constitucional passou a ocupar o centro do ordenamento jurídico, um aspeto que evidencia a sua importância. A Constitucionalização do ordenamento jurídico enseja o condicionamento da lei, da jurisprudência, da doutrina, bem como de todos os operadores do Direito. Somente através da Constituição, de uma nova interpretação constitucional, poderão ser efetivados os direitos fundamentais na construção de uma sociedade mais livre, mais justa, mais fraterna e democrática, como se encontra disposto no Preâmbulo da Constituição da República Portuguesa.

Objetiva-se, assim, contribuir para o desenvolvimento de pesquisas científicas sobre a temática da efetivação dos direitos fundamentais no Estado Constitucional, Democrático e de Direito e as práticas jurisprudenciais, bem como as suas implicações, categorias e reflexos no contexto daquele marco teórico que, em tempos da contemporaneidade, tem como eixo reflexivo desenvolvimentos teóricos inovadores a partir da compreensão dos direitos fundamentais inseridos nas Constituições, como uma espécie de “meta-garantia do ordenamento jurídico como um todo”, na expressão de Luigi Ferrajoli (2008).

Com efeito, a temática da efetividade dos direitos fundamentais e a categoria dos chamados direitos prestacionais como objeto de investigação científica, nas suas relações e implicações internas e externas, nos seus elementos configuradores e sistematizadores, apresentam-se com especial relevância para que as decisões nas esferas políticas, económicas e jurídicas sejam deliberadas com esteio num conjunto de regras democráticas disciplinadoras do agir num Mundo permeado de significados díspares e plurais.

II. Características dos Direitos Fundamentais e Problemática de Efetivação: contornos teórico-normativos, o caráter prestacional e vinculatividade total

Os Direitos Fundamentais não são simples declarações políticas ou programas de ação do poder público e tampouco podem ser vistos como normas de eficácia limitada ou diferida; constituem preceitos normativos que vinculam o poder do Estado de forma direta e imediata, segundo Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2011).

Derivam da natureza humana e almejam a dignidade da pessoa humana, vinculam pessoas e entes públicos e são constitucionalmente reconhecidos, e mais do que isso, são independentes do reconhecimento para serem efetivos, e por isso, são Direitos e não apenas interesses ou aspirações.

Nesta direção, vem mesmo a propósito o conceito que nos é fornecido por Jorge Bacelar Gouveia (2013: p. 918) segundo o qual os “direitos fundamentais são as posições jurídicas ativas das pessoas integradas no Estado-Sociedade, exercidas por contraposição ao Estado-Poder,

positivadas no texto constitucional”, extraindo-se daí os seus elementos constitutivos: i) subjetivo (os titulares exercitam os direitos em contraponto ao Estado), ii) objetivo (conjunto de vantagens de conteúdo protegido por cada direito fundamental, base de todo o ordenamento jurídico e de “eficácia irradiante” para todo o ordenamento jurídico) e iii) formal (as posições de vantagem são previstas nas Constituições).

Na perspetiva duma Teoria Democrática dos Direitos Fundamentais, portanto, constituem-se em Direitos de Participação, entendendo-se como direitos a prestações frente ao Estado e, em alguns ordenamentos jurídicos, como possibilidade de exigência e proteção pela via processual-judicial, resultando, por consequência, na realização da Democracia e na conformação democrática da vida coletiva e cidadã.

O sistema português de direitos fundamentais, ainda na lição de Bacelar Gouveia (2013), molda-se por uma conceção pluralista visto conter aspetos liberais e sociais, a articular direitos negativos e positivos e culminar com a escolha de quatro valores fundamentais: a dignidade da pessoa humana, liberdade, democracia política e a democracia económica e social. E ainda se caracteriza também pela posição constitucional tipológica e aberta, a rigidez da constituição e a força hierárquica.

Sob uma ótica do funcionamento deste sistema, a doutrina portuguesa¹ aponta a existência de três regimes, o primeiro deles o “Regime Geral ou Comum”, aplicável a todos os direitos fundamentais e do qual se extraem três grandes princípios: i) o princípio da universalidade ou titularidade, isto é, deles usufruem todos os cidadãos [e as pessoas coletivas], pois gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres consignados na Constituição (artigo 12º da CRP), preceito a que se deve acrescentar a ideia de cidadania alargada prevista no art.º 15º da CRP; ii) o princípio da igualdade, de aplicação e criação do direito que se traduz na ideia de igualdade justa (de tratamento, de oportunidades e de dignidade social (art.º 13º da CRP); iii) princípio do acesso e exercício do direito (art.º 20º); e iv) o princípio da proteção da confiança vértice da segurança jurídica como corolário do Estado de Direito (artigo 2º da CRP).

¹ JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, Coimbra: Almedina, 2004. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Direitos Fundamentais: Introdução Geral”, *Introdução Geral*, 2a. Ed. Cascais, Princípia, 2011. JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*. Volume II, 5a. edição. Coimbra: Almedina, 2013.

O segundo é o “Regime Específico ou Especial dos Direitos, Liberdades e Garantias” constante do Título II, Parte I da Constituição: direitos pessoais (artigos 24^o a 47^o), direitos de participação política (artigos 48^o a 52^o) e direitos dos trabalhadores (artigos 53^oa 57^o), aos quais se podem acrescentar os chamados “direitos fundamentais análogos” (alguns dos princípios gerais, título I, parte I). Têm as características de se articularem às ideias de Liberdade, Igualdade e Estado de Direito; dotados de aplicabilidade direta (art.º 18^o n.1, isto é, não precisam de interposição legislativa) e imediata (não dependem de condições de facto económicas ou sociais); vinculam entidades públicas e privadas (artigo 18^o) no âmbito legislativo (não se pode criar leis contrárias ao regime, as quais devem ser interpretadas neste sentido), Administrativas e Jurisdicionais (artigo 204^o); têm eficácia horizontal (âmbito privado); articulam-se à proibição de retrocesso e, por último, são um regime de leis restritivas (18^o n.2 e 3 + 45^o [reunião/manifestação] + 27^o [liberdade] e intervenções restritivas do poder público).

Por último, o terceiro grupo, o do Regime dos Direitos Fundamentais Económicos, Sociais e Culturais, previstos nos art.º 58^o a 79^o da Constituição. São direitos subjetivos também dotados de uma dimensão objetiva na medida em que resultam em imposições legiferantes e prestações ao cidadão embora tragam, na prática, problemas de efetivação, de condicionamentos a partir da chamada “reserva do possível” e indagações e situações jurídicas quanto à possibilidade da sua exigência na via judicial, as questões advindas das ações de inconstitucionalidade por omissão e, por derradeiro, relativamente à eficácia horizontal dos direitos económicos, sociais e culturais.

À luz da definição, dos elementos, do sistema e do regime que se lhe subjaz, os direitos fundamentais podem ser entendidos como normas imperativas de posições jurídicas definitivas e de *status* privilegiados dentro dos ordenamentos jurídicos (Sampaio, 2013) e, no dizer de Ferrajoli (2006), associado a todo o direito subjetivo que seja universalmente atribuído a todo o ser humano dotado de *status* de pessoa, cidadão ou capaz de agir, e que não admite disponibilidade por seu titular.

Deveras, os direitos fundamentais de carácter prestacional vinculam não apenas o legislador e a administração, mas também o chamado “sistema de justiça”, exigindo dele proteção adequada, sob pena de ser ele também coautor da inadimplência constitucional. Os órgãos de justiça

teriam assim, a partir de bases processual e democraticamente estabelecidas, um papel de participantes nos processos de promoção da justiça social e da igualdade fática (Sampaio, 2013), até por que os seus titulares não precisam de aguardar autorização, concretização ou outra determinação estatal para poderem exercê-los: na omissão do Estado podem ser exercitados processualmente (este também um direito fundamental, à luz do texto consagrado pelo artigo 20º, da CRP).

Com o caráter axiológico-normativo adotado na interpretação das normas constitucionais, o Direito Constitucional e a própria Teoria do Direito passam por um conjunto de significativas transformações. Nesse novo universo que se apresenta resulta a constitucionalização do Direito visando à concretização dos direitos fundamentais.

Para o efeito, podem ser registados alguns marcos fundamentais (Sampaio, 2013), tais como:

- a) marco histórico, a formação do Estado constitucional de Direito Democrático através da promulgação de importantes Constituições, como a portuguesa de 1976;
- b) marco filosófico, o pós-positivismo (caracterizado pela confluência do jusnaturalismo e do positivismo), os direitos fundamentais e a tentativas de reaproximação da ética com o direito;
- c) marco teórico, a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição e do processo constitucional, e o desenvolvimento de uma nova dogmática de interpretação constitucional que ajuda a compreender e criar o novo modelo constitucional.

Tais referenciais podem representar forte interferência na conceção que até então era atribuída aos direitos fundamentais, o que desperta toda uma problemática que merece o zelo de uma investigação científica no âmbito da Academia, de modo constante.

Ora, a problemática que se coloca, assim, no âmbito das decisões judiciais, por exemplo, é que como os referidos direitos englobam também garantias individuais², difusas e coletivas, direitos económicos, sociais, culturais e políticos, e a falta de efetividade destes mesmos direitos

² LUIGI FERRAJOLI, *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*. DOXA, Alicante: Universidade de Alicante, n. 29, 2006p. 25-31) distingue entre garantias

pode atentar contra a própria ordem constitucional estabelecida e, em última instância, na realização da Democracia, posto estar-se diante de direitos de participação, isto é, direitos a prestações frente ao Estado, traduzindo-se na possibilidade de exigência e proteção pela via processual, como mencionado anteriormente.

Outros problemas afetos à Teoria do Direito inserem-se na órbita da chamada “colisão de princípios”. A questão de saber qual é, de entre as possibilidades que se apresentam nos quadros do Direito a aplicar, a “resposta correta”, não é sequer – segundo o próprio pressuposto de que se parte – uma questão de conhecimento dirigido ao Direito Positivo, nem um problema apenas da Teoria do Direito, mas um problema também de política do Direito, como aduz Lênio Streck (2009).

A tarefa consiste em obter, a partir da lei, a única sentença justa (certa) ou o único ato administrativo correto, o que é no essencial idêntico à tarefa de quem se proponha, nos quadros da Constituição, criar as únicas leis justas (certas). Assim como da Constituição, através da interpretação, não se pode extrair as únicas leis corretas, tampouco podemos, a partir da lei, por interpretação, obter as únicas sentenças corretas, como já explanou Kelsen, na sua obra, a Teoria Pura do Direito (2003).

Por isto, é indubitável estarmos autorizados a falar num direito fundamental a uma resposta adequada à Constituição, traduzindo-se aqui como uma “resposta correta”, na feliz expressão do mencionado Lênio Streck (2009), que não é a única e nem a melhor: simplesmente trata-se da resposta adequada à Constituição, isto é, uma resposta que deve ser confirmada na própria Constituição.

Por fim, esta problemática diz respeito aos referenciais teórico-jurídicos que estão subjacentes às decisões legislativas e judiciais sobre as questões que envolvem a interpretação e aplicação dos direitos fundamentais que surgiram com a nova ordem ética e moral das Constituições pós-Segunda Guerra Mundial, transformando o Direito sob a ótica estrutural (influência sobre as regras), funcional e material (a base principiológica das constituições implica um certo grau de indeterminação, a abranger a existência de valores e a atrair a importância da moral na ordem jurídica constitucional), como afirma João Palma Ramos (2011).

constitucionais negativas, ou seja, aquelas que consistem na proibição de derogar e garantias positivas, isto é, aquelas que consistem na obrigação de realizar o nelas previsto.

Para contribuir para o debate, importa-nos esclarecer, dentre outros questionamentos:

- i) qual o referencial teórico que informa as decisões que têm os direitos fundamentais contidos nas Constituições como critério para cumprir as tarefas fundamentais do Estado apontados no artigo 9º da CRP, de modo a beneficiar, expressa e definitivamente, os Povos de comunidades constitucionalmente organizadas?
- ii) considerando a consagração de um conjunto amplo de direitos fundamentais, diretamente aplicáveis, que condicionam a atividade do legislador, qual (is) os fundamentos (s) jurídico (s) que deve (m) informar as futuras decisões legislativas, evitando-se retrocessos incompatíveis com a própria gênese dos Direitos Humanos ou Fundamentais?
- iii) qual o papel da jurisprudência na fundamentação e no desenvolvimento de princípios próprios da interpretação constitucional, de modo a evitar-se decisões solipsistas de conteúdo moral extrajurídico a balançar o arcabouço do Estado de Direito e Republicano ancorado no princípio da separação de poderes³?

São estas as assertivas que desenvolver-se-ão no capítulo seguinte.

III. Hipóteses Interpretativas, o Princípio da Legalidade e a carga axiológica das Constituições pós-segunda guerra mundial

As especificidades da interpretação constitucional em sede de direitos humanos ou fundamentais projetam-se nos seguintes aspetos: i) sujeitos da interpretação; ii) particularidades técnicas impostas pelo texto constitucional; iii) implicações das decisões dos tribunais constitucionais e iv) rigidez, e estrutura do texto constitucional, em particular a forma

³ *Ibid.*, p. 337-443) a perspetiva clássica de Montesquieu é inadequada para dar conta da complexidade da esfera pública nas democracias contemporâneas, quer no plano descritivo em face da estrutura do poder legislativo, quer no plano axiológico atenta à multiplicidade de funções públicas que cabem os vários órgãos dos poderes constituídos. O tema perpassa questões transversais de legitimidade e dever de fundamentação.

como se consagraram os direitos fundamentais, especificidades estas a “jogar luz” no contexto decisório dos atuais regimes democráticos, como bem lembra João Palma Ramos (2011), o qual pode apresentar-se lacunoso e distante do princípio da legalidade constitucional, mas de todo modo a enfrentar as questões atinentes à adesão a um sistema das cláusulas abertas e conceitos gerais indeterminados, que pode deixar explícito o viés judicioso casuístico nos contextos de justificação e aplicação do Direito.

Tal ordem de ideias pode implicar dizer que cada situação, levada a juízo ou à criação legislativa, será decidida de acordo com as peculiaridades que cada caso apresentar, referentemente aos envolvidos na situação litigiosa ou criadora do direito e alusivo às pessoas e órgãos incumbidos de decidir.

No entanto, em algumas sociedades, a prática crescente e muito próxima de uma autêntica delegação da função legislativa para órgãos judiciários tem provocado inúmeras ruturas no direito, e à segurança jurídica e legitimidade das decisões. Não se trata de uma invenção de um ou outro ordenamento jurídico, como atesta, por exemplo, Habermas (1997:174); mas em países de dimensões continentais, que comportam padrões éticos e morais variados numa mesma zona geográfica, estando todas elas sujeitas a leis de âmbito nacional aplicadas por tribunais regionais, a “judicialização da política e das relações sociais”, como bem lembrado por Vianna (1999), pode aparentar ou trazer situações de maior gravidade e violação do princípio da legalidade.

Partindo-se das assertivas anteriores, um dos vértices conducentes à aplicabilidade da extensa grelha dos direitos fundamentais pode prenunciar fundamentos decisórios díspares, forjados muitas vezes em argumentos casuísticos com forte apelo emocional, ausência de referencial teórico compatível com a Democracia que possa dar sustentação às teses de João Palma Ramos (2011), segundo as quais “para que uma decisão seja considerada razoável pode referir-se que a mesma deve conter certos aspetos formais de fundamentação que se reconduzam às seguintes ideias fundamentais: que seja uma decisão racional; que a decisão alcance um equilíbrio e que a decisão seja aceitável pela comunidade”.

1. Aplicação Imediata dos Direitos Fundamentais: regulação e os limites a restrições

Como antes se referiu, afigura-se de todo coerente afirmar-se a existência de um efeito imediato de todas as disposições que definem direitos individuais, sociais económicos e políticos, as quais são direta e imediatamente vinculantes para todas autoridades do Estado, incluindo os Poderes Legislativo e Judiciário, que não podem restringi-los de forma não permitida pela Constituição.

Ou, dizendo de outra forma, se de um lado pode-se dizer relativamente ao cumprimento sem demora aos reclamos da Cidadania, de outro esta vinculação dos direitos fundamentais a todos admitiria restrições à sua observância apenas e tão somente nos casos expressamente previstos na Constituição, e em Tratados Internacionais que cuidam desta matéria, hipótese que contribuiria para reduzir o arco interpretativo baseado em decisões de conteúdo moral fora dos padrões legais taxativamente definidos pelo ordenamento jurídico e pela força normativa advinda da própria Constituição.

Com efeito, o art.º 29º, n. 2 da Declaração Universal dos Direitos do Homem estabelece que “no exercício destes direitos e no gozo destas liberdades, ninguém está sujeito senão às limitações estabelecidas na lei, com vista a, exclusivamente, promover o reconhecimento e o respeito dos direitos e liberdade dos outros e a fim de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e bem-estar da sociedade democrática”.

No plano do direito interno português estas restrições são constitucionalmente autorizadas mas reguladas e limitadas segundo critérios bem claros e definidos, em conformidade com o texto do art.º 18º, devendo-se, por consequência, observar os princípios i) da proteção ao núcleo essencial (conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna⁴, compatibilizando-o à dignidade da pessoa humana); ii) da proporcionalidade (e subprincípios da adequação aos fins do direito, da indispensabilidade da restrição em comparação a outras medidas a adotar e da racionalidade e balanço entre custos e

⁴ INGO WOLFGANG SARLET. “A eficácia dos direitos fundamentais”. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

vantagens da utilização); iii) da generalidade e abstração (não identificar pessoas e casos); e da iv) prospetividade (não-retroatividade⁵.

IV. Conclusão

Para se atingir os objetivos de coerência teórico-normativa da incidência dos direitos fundamentais aos casos concretos de alegadas violações – racionalidade, equilíbrio e aceitabilidade –, deve-se evitar a existência de eventuais lacunas e contradições legais no âmbito interpretativo em matéria de direitos fundamentais, notadamente o emprego de critérios morais tendo em conta o princípio da legalidade, o qual deve colmatar e equilibrar a presença de cláusulas gerais e conceitos gerais indeterminados, considerando o viés marcadamente principiológico das Constituições pós-Segunda Guerra Mundial.

Este problema avulta-se, ao demais, quando se estudam as dimensões da colisão entre direitos fundamentais (de mesma hierarquia constitucional), a partir do marco teórico do direito democrático, o que leva à necessidade de uma consequente estruturação de critérios objetivos a subsidiar a discussão e ao estabelecimento da sua (in)aplicabilidade de tais direitos, no âmbito jurídico-decisório.

Com efeito, presume-se que as ações políticas dos governos são pautadas pelo conhecimento teórico-científico produzido pelo conjunto da sociedade onde atua. Pondere-se, igualmente, que as garantias constitucionais de direitos fundamentais são conquistas históricas das sociedades modernas e contemporâneas que não admitem retrocessos, frente ao posicionamento teórico-normativo instituído pelo Estado Constitucional, de Direito e sobretudo Democrático.

Por outro lado, a interpretação constitucional, se forjada a partir de critérios tradicionalmente extraídos do direito privado, algumas vezes pode frustrar a expectativa da Sociedade na efetivação dos direitos fundamentais e no reconhecimento da dignidade da pessoa humana e, por isso, não seria ocioso dizer da necessidade de uma reformulação da interpretação constitucional para que se possa em algumas situações

⁵ J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional cit.*

resgatar os anseios democráticos e os direitos fundamentais das pessoas e de sua dignidade.

Daí a máxima atenção que se deve dedicar, por um lado, para um novo olhar às chamadas “normas programáticas” no sentido de se lhes dar efetividade e proteção e de suplantar a ideia da existência de condicionamentos à sua imediata aplicação, e por outro, de só admitir a restrição a esta modalidade normativa, segundo critérios exclusivamente definidos na ordem jurídica constitucional, principalmente.

Com a nova interpretação constitucional, delineada a partir dos pressupostos aqui enunciados, espera-se que os princípios da legalidade e da dignidade humana, os quais representam o epicentro de todos os fundamentos da ordem constitucional e do estado de direito, sirvam de parâmetros para limites e atuações de todas as relações sociais, tanto entre o Estado e o particular, bem como entre particulares (eficácia horizontal), tornando possível e concreta a efetivação dos direitos fundamentais, em bases racionais.

V. Bibliografia citada

- ALEXANDRINO, José de Melo. *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*, 2a. Ed. Cascais, Príncipeia, 2011.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*, São Paulo: Malheiros, 2011
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2004.
- , *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra Coimbra, 2008.
- CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição constitucional democrática*. Belo Horizonte, Del Rey, 2004.
- CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Hermenêutica e Jurisdição Constitucional*. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.
- DE LA TAILLE. Ives, *Moral e Ética: Dimensões Intelectuais e Afetivas*. Porto Alegre, Artmed, 2006.
- DIMOULIS, Dimitri et MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 3a. ed. Ver. atual.e ampliada. São Paulo, RT, 2011
- FERRAJOLI, Luigi. *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*. DOXA, Alicante: Universidade de Alicante, n. 29, 2006

- , *Pasado y futuro del estado de derecho*. Revista Internacional de Filosofia Política. Madrid:Universidad de Educación a distância, n. 17, 2001
- , *La esfera de lo indizable y la division de poderes*. Em Estudios Constitucionales, Santiago do Chile: Universidad de Talca, ano 6, I, 2008.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional*. Volume II, 5a. edição. Coimbra: Almedina, 2013.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia. Entre faticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.
- HESPANHA, Antonio Manuel. *Teoria da Argumentação e Neo-Constitucionalismo*. Prólogo de Manuel Atienza. Coimbra:Almedina, 2001
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- JANJÉLÉVITCH, Vladimir. *O paradoxo da moral*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- NEVES, A. Castanheira. *A crise actual da filosofia do direito no contexto da crise global da filosofia: tópicos para a possibilidade de uma reflexiva reabilitação*, Coimbra, Coimbra, 2003.
- POPPER, Karl Raimund. *A Sociedade Aberta e Seus Inimigos*. Volumes I e II. Tradução de Milton Amado, Belo Horizonte, Editora Itatiaia, 1987.
- RAMOS, João Palma. *Estado de direito como estado constitucional: o neoconstitucionalismo*. In: HESPANHA, ANTÓNIO MANUEL. *Teoria da Argumentação e Neo-Constitucionalismo*. Prólogo de Manuel Atienza. Coimbra: Almedina, 2001, p.144-166
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais*, Belo Horizonte:Del Rey, 2013
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006
- STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica Jurídica em crise*. Porto Alegre: Livraria do Advogado 2009.
- TAVARES, Fernando Horta (Coord.) *Constituição, Direito e Processo. Princípios Constitucionais do Processo*. Curitiba: Juruá, 2007
- THOMAZ, Laurence. “A autonomia da pessoa”. IN: CANTO-SPERBER, Monique. *A inquietude moral e a vida humana*. Tít. Orig. L'inquiétude morale et la vie humaine. Tradução Nicolás Nyimi Campanário. São Paulo: Edições Loyola, 2005
- VIANA, Luiz Werneck. *et all. A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renavan, 1999.
- WARRAT, Luiz Alberto. *Introdução Geral ao Direito II. Epistemologia Jurídica da Modernidade*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995 (reimpressão 2002).

Os desafios práticos das iniciativas de ação coletiva para a prevenção e combate à corrupção

JULIA GRACIA

Sumário: I. Introdução. II. A corrupção como um problema do principal-agente. III. A teoria da ação coletiva aplicada à prevenção e combate à corrupção: uma abordagem complementar. 2.1. As iniciativas de ação coletiva: conceito e tipos. IV. Os desafios práticos das iniciativas de ação coletiva. V. Conclusão.

Resumo: Com a crescente conscientização sobre os efeitos deletérios da corrupção no desenvolvimento sustentável, as políticas de prevenção e combate ao fenômeno têm ganhado destaque na agenda política global. Ao menos duas abordagens propõem causas e soluções aparentemente distintas: a corrupção é descrita como sendo um problema do principal-agente ou de ação coletiva. A partir de um enfoque não excludente da teoria da agência, o artigo introduz brevemente as contribuições que modelaram as políticas tradicionais de combate à corrupção, bem como os questionamentos que recebe, nomeadamente quanto à dificuldade em explicar as situações de corrupção sistêmica ou de persistência do fenômeno apesar dos investimentos em medidas anticorrupção. Na sequência, avalia-se a evolução da teoria da ação coletiva, para então apresentar sua dimensão prática, neste contexto entendida como os processos de cooperação entre as várias partes interessadas com o objetivo de combater conjuntamente a corrupção. Nas linhas conclusivas, o artigo questiona quais os desafios que as ações coletivas enfrentam e as possíveis soluções para dar suporte às iniciativas.

Palavras-chave: *corrupção, prevenção, combate, principal-agente, ação coletiva, cooperação.*

Abstract: With the growing awareness of the deleterious effects of corruption on sustainable development, policies to prevent and combat the

phenomenon have gained prominence in the global political agenda. At least two approaches propose seemingly distinct causes and solutions: corruption is described as being a principal-agent problem or a collective action one. Based on a non-exclusive approach to the agency theory, the article briefly introduces the contributions that have shaped traditional anti-corruption policies, as well its critical questionings, namely the difficulty in explaining situations of systemic corruption or the persistence of the phenomenon despite investments in anti-corruption measures. Subsequently, the article evaluates the evolution of the theory of collective action, to present its practical dimension, in this context understood as the processes of cooperation among the various stakeholders with the aim of jointly combating corruption. The last Section questions what challenges collective action initiatives experience and offers possible solutions to support them.

Key Words: *corruption, prevention, combat, principal-agent, collective action, cooperation.*

I. Introdução

A prevenção e combate à corrupção representam dois grandes desafios na atualidade. Com um efeito corrosivo na sociedade, esta mina as instituições democráticas e o estado de direito¹. O fenômeno, reconhecidamente, constitui um obstáculo ao crescimento econômico global e ao desenvolvimento sustentável². De fato, na agenda de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ONU), uma das metas do Objetivo 16 é “[r]educir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”. Isto porque em sociedades onde predomina a corrupção, as iniciativas de sustentabilidade não serão bem-sucedidas³.

¹ FRITZ HEIMANN e MARK PIETH, *Confronting Corruption: Past Concerns, Present Challenges, and Future Strategies* (New York: Oxford University Press, 2018), p. 14.

² Os números são expressivos: o Fundo Monetário Internacional estima que o custo anual do suborno é de 1,5 a 2 trilhões de dólares, o equivalente a cerca de dois por cento do PIB global (International Monetary Fund – Fiscal Affairs and Legal Department, *Corruption: Costs and Mitigating Strategies (Staff Discussion Note N°. 16/05)*, 2016, p. 5).

³ OLAJOBI MAKINWA, ‘Collective Action: The UN Global Compact’s Innovative Solutions for Change’, in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. by Mark Pieth (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), pp. 135–46 (p. 144).

Esta crescente conscientização sobre os efeitos deletérios da corrupção tem influenciado as políticas globais de prevenção e combate. Entretanto, apesar dos consideráveis investimentos feitos para enfrentar e frear o problema, “a corrupção provou ser um inimigo muito resiliente, muitas vezes bem organizado e entrincheirado”⁴.

Ocorre que as causas da corrupção são complexas e as formas de controle não são totalmente compreendidas. Além disso, é dinâmica, alterando sua forma consoante as mudanças no cenário global, as políticas de combate e as inovações técnicas. O estudo da corrupção perpassa, portanto, várias áreas de conhecimento, como a ciência política, a economia, o direito e a sociologia, para mencionar algumas. Este trabalho traz duas teorias oriundas da ciência política e da economia institucional⁵, que propõem causas e soluções aparentemente distintas: a corrupção é descrita como sendo um problema do principal-agente ou de ação coletiva.

O artigo é estruturado da forma seguinte. O capítulo II introduz brevemente a teoria da agência, responsável pelas contribuições que modelaram as políticas tradicionais de combate à corrupção, bem como os questionamentos que recebe, nomeadamente quanto à dificuldade em explicar as situações de corrupção sistêmica ou de persistência do fenômeno apesar dos investimentos em medidas anticorrupção. Já no capítulo III apresenta-se a corrupção sob a perspectiva da ação coletiva, para então delinear sua dimensão prática. O capítulo IV traz os desafios que as ações coletivas enfrentam e as possíveis soluções para dar suporte às iniciativas, seguido de uma breve conclusão no capítulo V.

⁴ BO ROTHSTEIN, ‘Fighting Systemic Corruption: The Indirect Strategy’, *Daedalus*, 147.3 (2018), 35–49 (p. 36).

⁵ SUSAN ROSE-ACKERMAN, ‘The Institutional Economics of Corruption’, in *The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption*, ed. by Gjalte de Graaf, Patrick von Maravic, and Pieter Wagenaar (Opladen: B. Budrich, 2010), pp. 47–63 (p. 47 e seg.).

II. A corrupção como um problema do principal-agente

Como brevemente referido nas linhas introdutórias, a teoria da agência tem marcado a pauta no que diz respeito à compreensão da corrupção e, conseqüentemente, às formas de sua prevenção e combate⁶.

A referida teoria descreve a relação em que uma parte, seja um indivíduo ou um grupo (o principal), delega autoridade para que outra parte, formada por um ou mais atores (os agentes), possa agir em seu nome e interesse. O primordial problema para o principal reside em assegurar a atuação do agente com tal propósito⁷.

Parte-se dos seguintes pressupostos: (i) tanto o principal como o agente possuem interesses distintos, (ii) ambos fazem escolhas racionais, e (iii) o principal não possui todas as informações sobre as ações do agente⁸.

Essa assimetria informacional impede que o principal supervisione a todo tempo e com plena capacidade o agente, o que proporciona a este último certo grau de discricionariedade para agir em proveito próprio, muitas vezes às custas do interesse do principal⁹. Em outras palavras, muito embora caiba ao agente levar a cabo as estratégias necessárias para fomentar os interesses do principal, pode vir a seguir e concretizar seus próprios interesses.

A corrupção, logo, é usualmente concebida um problema do principal-agente. Uma das definições mais amplamente difundida e utilizada – “o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado”¹⁰ – é

⁶ HEATHER MARQUETTE e CARYN PEIFFER, *Corruption and Collective Action*, 2015, p. 2; ANNA PERSSON, BO ROTHSTEIN e JAN TEORELL, ‘Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem’, *Governance*, 26.3 (2013), 449-71 (pp. 450-51).

⁷ BARRY M. MITNICK, ‘The Theory of Agency. The Policing “Paradox” and Regulatory Behavior.’, *Public Choice*, 24.1 (1975), 27-42 (p. 27).

⁸ NICO GROENENDIJK, ‘A Principal-Agent Model of Corruption’, *Crime, Law & Social Change*, 27 (1997), 207-29 (p. 207 e seg.).

⁹ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 2.

¹⁰ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, ‘O Que é Corrupção?’, 2018 <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>> [acessado 11 de outubro de 2018].

pautada na teoria da agência¹¹, uma vez que a ideia de “poder confiado” envolve um relacionamento de agência e “abuso” implica que o agente está a atuar de forma contrária ao interesse do principal.

Note-se que a corrupção, sob esta perspectiva, possui duplo aspecto, ligado em última análise ao comportamento de “busca de renda”¹² (*rent-seeking*). No primeiro, a classe política representa o principal e os funcionários públicos (ou burocratas, em um sentido mais amplo), os agentes. Nesta hipótese, cabe ao principal controlar a atuação dos agentes, para o fim de responsabilização e prestação de contas. Entretanto, sem a supervisão adequada, o poder discricionário dos agentes permite-lhes direcionar a renda para si¹³.

No segundo aspeto, a classe política ou os burocratas tornam-se o agente da coletividade, sendo o público concebido, de forma ampla, como o principal. Aqui, o agente abusa de seu cargo e do serviço que presta para garantir a captura da renda advinda do próprio público, que por sua vez, na qualidade de principal, não logra monitorar nem responsabilizar adequadamente os agentes¹⁴.

Em outras configurações, o modelo do principal-agente expande-se para incluir o cliente¹⁵, ou seja, um terceiro em favor de quem o agente

¹¹ Igualmente, os conceitos propostos por SUSAN ROSE-ACKERMAN (*Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 91.), mais orientado para a corrupção envolvendo o setor público, e KLITGAARD (ROBERT KLITGAARD, RONALD MACLEAN-ABAROA e LINDSAY H. PARRIS, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland: ICS Press, 2000), p. 2.), mais abrangente por incluir o setor privado, expressam a teoria da agência aplicada à corrupção.

¹² Como explica KRUEGER, as restrições efetuadas na economia pelo governo dão origem à competitividade pela busca de renda econômica; em alguns casos, tal competitividade usa meios legais, mas em outros casos pode dar-se por meio da corrupção, dentre outras atividades ilícitas (ANNE O. KRUEGER, ‘The Political Economy of the Rent-Seeking Society’, *The American Economic Review*, 64.3 (1974), 291–303 (p. 291)).

¹³ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption cit.*, p. 2.

¹⁴ S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform cit.*, p. 92 e seg.; R. KLITGAARD, R. MACLEAN-ABAROA e L. H. PARRIS, *Corrupt cities cit.*, p. 33 e seg.

¹⁵ No modelo principal-agente-cliente.

atua em detrimento do principal; esses terceiros, inclusive, podem pertencer ao grupo¹⁶ do principal¹⁷.

Em quaisquer das situações, ganham relevo as escolhas racionais dos agentes, os quais buscam maximizar os benefícios que podem retirar para si. Surgem, assim, as oportunidades para a prática de atos de corrupção. Neste sentido, as políticas tradicionais de combate e prevenção da corrupção são dirigidas a editar legislação mais rigorosa, reduzir a discricionariedade dos agentes públicos, por meio de uma maior supervisão¹⁸, do incentivo à transparência no governo e do apoio a grupos da sociedade civil que possam atuar como observadores (*watchdogs*), bem como ao fortalecimento das sanções¹⁹.

De fato, nos 115 estudos sobre a possível relação entre corrupção e crescimento econômico analisados por Ugur e Dasgupta, há “explícita” referência ou bem está fortemente relacionado ao modelo do principal-agente²⁰, o que demonstra a sua predominância²¹.

Entretanto, depois dos esforços e investimento dedicados nas últimas três décadas, o efeito limitado das iniciativas tradicionais, mesmo com os significativos avanços em matéria de cooperação para o desenvolvimento e de repressão criminal internacional, desafia a compreensão não só pela

¹⁶ Sob esta perspectiva, a dificuldade do principal é agravada pela sua limitação em disciplinar o comportamento do terceiro que não pertence àquela organização (LAMBROS PECHLIVANOS, ‘Self-Enforcing Corruption. Information Transmission and Organizational Response’, in *The New Institutional Economics of Corruption*, ed. by Johann Graf Lambsdorff, Markus Taube, and Matthias Schramm (Oxon: Routledge, 2005), pp. 93–111 (p. 94 e seg.).

¹⁷ R. KLITGAARD, R. MACLEAN-ABAROA e L. H. PARRIS, *Corrupt cities* cit., p. 31 seg.; L. PECHLIVANOS, *Self-enforcing* cit., p. 94 e seg.

¹⁸ Vejamos, por exemplo, a fórmula metafórica proposta por Klitgaard para explicar a corrupção, qual seja, $C = M + D - A$, onde C é corrupção, M é monopólio, D é discricionariedade e A é *accountability*, neste trabalho traduzida por prestação de contas e responsabilização (R. KLITGAARD, R. MACLEAN-ABAROA e L. H. PARRIS, *Corrupt cities* cit., p. 26 e seg.).

¹⁹ C. MARQUETTE e H. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 2; B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption* cit., p. 41.

²⁰ MEHMET UGUR e NANDINI DASGUPTA, *Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and beyond: A Systematic Review* (London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, 2011), pp. 43–44 <<http://eppi.ioe.ac.uk/>> [acesso em 11 October 2018].

²¹ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 2.

sua persistência, como também pelas hipóteses de corrupção sistêmica²². Como refere Mungiu-Pippidi sobre a “nova era anticorrupção”, o período revestiu-se de grande expectativa, porém apresentou resultados humildes²³.

Na tentativa de entender o porquê das falhas, parte da literatura acadêmica veio recentemente a debater abordagens distintas que melhor explicariam situações como a mencionada corrupção sistêmica. Uma dessas perspectivas²⁴ é compreender a corrupção como um problema de ação coletiva²⁵.

Em certa medida, alguns proponentes da teoria da ação coletiva trabalham-na em exclusão ao modelo do principal-agente. Persson, Rothstein e Teorell, por exemplo, referindo-se ao modelo do principal-agente, afirmam que as reformas anticorrupção têm falhado porque há uma “descaracterização teórica do problema da corrupção sistêmica”²⁶. Aponta-se aqui a ausência de um “principal incorruptível” no binômio principal-agente. Nesta perspectiva, todos os indivíduos, sejam eles principais, agentes ou terceiras partes (clientes), direcionam suas ações para a maximização dos interesses pessoais.

²² De acordo com Rothstein, corrupção sistêmica é aquela em que “as práticas corruptas são a regra nas interações entre os cidadãos e os funcionários públicos” (B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption* cit., p. 37).

²³ Apud B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption* cit., p. 37.

²⁴ Sob uma perspectiva mais voltada para a responsabilidade social corporativa, Rose-Ackerman afirma que a “ação coletiva pode ser a única forma de produzir mudanças generalizadas no comportamento” (tradução – SUSAN ROSE-ACKERMAN, “Grand Corruption and the Ethics of Global Business”, *Journal of Banking & Finance*, 26.9 (2002), 1889–1918 (pp. 188–89)). Igualmente, Klitgaard reconhece a ação coletiva como catalisador de mudanças (ROBERT KLITGAARD, *Addressing Corruption Together, The Development Assistance Committee: Enabling Effective Development* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2015), pp. 41 e seg. <[https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL Addressing corruption together.pdf](https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf)> [acesso em 20 April 2018]. Destaque-se que os autores costumam trabalhar o modelo do principal-agente em suas obras.

²⁵ MARQUETTE e PEIFFER, *Corruption* cit., pp. 3–5; A. PERSSON, B. ROTHSTEIN e J. TEORELL, *Why anticorruption reforms* cit., p. 453 e seg.; B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption* cit., p. 41 seg.

²⁶ A. PERSSON, B. ROTHSTEIN e J. TEORELL, *Why anticorruption reforms* cit., pp. 449 e seg.

Observe-se que o modelo do principal-agente não pressupõe necessariamente a existência de um “principal incorruptível”. Entretanto, coloca-se a questão de que, quando aplicado ao setor público, o funcionário não possui a propriedade ou participação material sobre o bem público. Segundo Marquette e Peiffer, a resposta a este problema reside em encontrar formas de criar “(um sentido de) propriedade e direitos de propriedade na administração pública, e alinhar os interesses dos agentes com os dos principais”²⁷.

III. A teoria da ação coletiva aplicada à prevenção e combate à corrupção: uma abordagem complementar

A teoria da ação coletiva, desenvolvida por Mancur Olson, apresenta o seguinte problema: “mesmo que todos os indivíduos em um grupo grande sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus interesses ou objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns ou do grupo”²⁸. Existem interesses conflitantes entre os membros do grupo que desencorajam a ação conjunta, é o chamado comportamento “desertor” (*deflecting*). E isto constitui um problema, na medida em que a escolha racional individual produz um resultado que é coletivamente inferior para o grupo.

Pontue-se que o interesse individual será satisfeito com a utilização de benefícios que podem ser: excludentes ou não (se os indivíduos puderem ser impedidos de usá-los), e rivais ou não (se a utilização por determinada pessoa significa a diminuição da quantidade disponível para os demais interessados). Assim, os bens privados são excludentes e rivais²⁹.

²⁷ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 6 (tradução).

²⁸ MANCUR OLSON, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Twentieth (Cambridge: Harvard University Press, 2002), p. 2 (tradução).

²⁹ LEONARDO ALBUQUERQUE MARQUES, ‘Os Interesses Difusos Revisitados’, *Debates Em Direito Público: Revista de Direito Dos Advogados Da União*, 13.13 (2014), 79–107 (p. 91) <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/79076>> [acessado em 14 de outubro de 2018].

Já os bens comuns ou públicos³⁰, em regra, são não excludentes e não rivais. Entretanto, porque são não excludentes, os indivíduos que não contribuíram para esse bem comum ainda assim podem beneficiar-se dele: é o chamado “comportamento parasitário”³¹ (*free-rider*). O problema de ação coletiva surge porque o benefício coletivo, neste caso, não é alcançado no seu potencial máximo³².

Aplicado à corrupção, o problema da ação coletiva é de duas ordens. Em certos contextos, os indivíduos têm incentivo para desertar (envolvendo-se em atos de corrupção), não importando o que a maioria faça: nessas situações, ocorre o comportamento “parasitário” já mencionado. A coletividade, portanto, é privada de ter um “ambiente livre de corrupção”³³.

Em outras situações, níveis maiores ou menores de deserção (ou de cooperação) podem ser reforçados pelo comportamento que ocorre no próprio grupo: se a maioria está a desertar (subornando, por exemplo), então pode ser racional para cada indivíduo também o fazer³⁴. É o que se denomina “armadilha social” (*social trap*), diretamente relacionada à falta de confiança que os indivíduos pertencentes ao mesmo grupo possuem entre si. As decisões não são orientadas pela maximização do benefício pessoal, mas pela avaliação da estratégia que provavelmente os demais indivíduos adotariam na mesma situação³⁵.

Ao comparar os modelos do principal-agente e da ação coletiva, vemos que ambas as teorias se pautam nas escolhas racionais dos indivíduos, ou seja, dos cálculos individuais que determinam o envolvimento em corrupção. Dessa forma, as teorias não seriam incompatíveis entre si, já que o controle sobre os indivíduos, seja do agente, seja do “parasita”, somado a sanções eficazes, mostram-se fundamentais em ambos os modelos³⁶.

³⁰ Por exemplo, inclui os recursos comuns, que são não excludentes, porém rivais (podem esgotar-se) (H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 3) e os monopólios naturais, que são bens excludentes, mas não rivais (L. A. MARQUES, *Os interesses* cit., p. 93).

³¹ Também traduzido por “comportamento do carona”.

³² H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 3.

³³ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 3 (tradução).

³⁴ A. PERSSON, B. ROTHSTEIN e J. TEORELL, *Why anticorruption reforms* cit., pp. 449 e seg.; H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., pp. 3 e seg.

³⁵ B. ROTHSTEIN, *Fighting systemic corruption* cit., p. 42.

³⁶ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 6.

Ademais, mesmo nos cenários de corrupção sistêmica, pode haver instituições que se mantenham protegidas da corrupção generalizada. Nestes casos, o modelo do principal-agente, com o controle do agente, supervisão adequada e sanções mais severas, pode auxiliar no aspecto preventivo³⁷.

Por fim, como alerta Rose-Ackerman, a corrupção sistêmica comporta situações em que altos funcionários e políticos irão criar “ambientes institucionais que facilitem seu enriquecimento ilícito”. Aqui, o modelo do principal-agente pode igualmente servir, desde que se faça uma reforma que implique uma ampla reestruturação do órgão público corrupto, com “substituição de pessoal, a mudança de tarefas e a introdução de supervisão externa, talvez da sociedade civil”³⁸.

3.1. As iniciativas de ação coletiva: conceito e tipos

Mas, afinal, o que significa a teoria da ação coletiva transformada em instrumento de prevenção e combate à corrupção?

O Instituto do Banco Mundial (WBI) foi um dos pioneiros no estudo da teoria da ação coletiva aplicada à corrupção, bem como no desenvolvimento³⁹ dos tipos de iniciativas. Em seu Guia sobre ação coletiva, brinda-nos o conceito a seguir:

“(...) um processo colaborativo e sustentado de cooperação entre as partes interessadas. Aumenta o impacto e a credibilidade da ação individual, coloca os atores individuais vulneráveis em uma aliança de organizações com ideias afins e equilibra o campo de ação entre os concorrentes. A ação coletiva pode complementar ou substituir temporariamente e fortalecer as leis locais e as práticas anticorrupção”⁴⁰.

³⁷ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., pp. 6–7.

³⁸ S. ROSE-ACKERMAN, *The Institutional Economics* cit., pp. 53–54 (tradução).

³⁹ O referido guia foi desenvolvido pelo Instituto do Banco Mundial (WBI) em parceria com o Pacto Global das Nações Unidas, o CIPE (Center for International Private Enterprise), o Global Advice Network, Grant Thornton, Siemens e Transparency International, dentre outros (WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption Through Collective Action: A Guide for Business* (Washington, DC, 2008), pp. 85–89.

⁴⁰ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 4 (tradução).

Extrai-se do conceito acima que as iniciativas buscam neutralizar o comportamento parasitário (cooperação em prol de um objetivo comum). Igualmente, ao aumentar a confiança entre indivíduos daquele grupo no sentido de que todos adotarão práticas anticorrupção, obstar à formação de armadilhas sociais. Por fim, constituem valiosa ferramenta em locais onde o combate à corrupção estiver enfraquecido, seja por falta de políticas públicas ou fragilidade legislativa, contribuindo, assim, para o fortalecimento das instituições.

Existem ao menos 4 tipos⁴¹ de iniciativas de ação coletiva de acordo com a classificação proposta pelo WBI; acresceremos o “Mecanismo de Denúncia de Alto Nível” (*High-level Reporting Mechanism – HLRM*), ferramenta mais recentemente desenvolvida pelo Basel Institute on Governance, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e Transparency International⁴². Observe-se que as iniciativas não são excludentes, podendo coexistir mais de um tipo no mesmo projeto, bem como somadas a outras medidas anticorrupção⁴³.

As declarações anticorrupção (*anti-corruption declarations*) são um compromisso público que vinculam os signatários a adotarem condutas transparentes e a rechaçarem práticas corruptas durante a consecução de um projeto ou transação empresarial. Costumam ser estabelecidas para projetos de duração específica e não contam com monitoramento externo⁴⁴.

⁴¹ Este trabalho adota a classificação proposta no Guia do Banco Mundial, mas existem outras tipologias, como as adotadas pelo CIPE (UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide for Collective Action against Corruption* (New York, 2015), p. 21 e seg. <https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/CollectiveActionExperiencesGlobal.pdf> [acessado 15 fevereiro 2018]).

⁴² Transparency International é uma organização não governamental, com base em Berlin (seu Secretariado Internacional), que atua globalmente por meio dos chamados Capítulos Nacionais, que são independentes (F. HEIMANN e M. PIETH, *Confronting Corruption* cit., pp. 16–17). Em diante, adotaremos o nome em inglês para referir-nos ao Secretariado, com atuação internacional, e manteremos os nomes adotados pelos capítulos nacionais.

⁴³ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 36.

⁴⁴ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 31; UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., p. 18.

Um exemplo é a declaração firmada pelos contratantes do AVA GmbH para um grande projeto envolvendo a reforma de uma planta de incineração de resíduos em Frankfurt. Apesar de não contar com monitor externo, os participantes (mais de dez companhias e indivíduos para a fase de execução) relataram que as conversas tendo por norte a declaração foram um passo construtivo para reduzir o risco de corrupção associado ao projeto⁴⁵.

Com ênfase nos procedimentos de contratação de bens e/ou serviços, os pactos de integridade (*integrity pacts*) constituem um acordo assinado entre a autoridade contratante responsável pela implementação de um projeto específico juntamente com os concorrentes e/ou os fornecedores de bens e serviços, por meio do qual se estabelece um conjunto de compromissos e obrigações; pode adotar diferentes formas, a depender do contexto. Conta com um monitor independente, que avalia seu cumprimento por todos os integrantes. No caso de inobservância do pacto, há previsão de aplicação de sanções. Além de incrementar a transparência nos projetos e transações comerciais, também transmite uma mensagem clara para o público de rechaço à corrupção⁴⁶.

Os *Pactos de Integridade como mecanismos de controle para salvaguardar fundos da União Europeia* é uma iniciativa multissetorial (sociedade civil, construção, engenharia, tecnologia da informação, obras públicas e transporte) de quatro anos, a ocorrer em 11 países da União Europeia. São 17 pactos de integridade que reúnem uma aliança formada pelo governo, o setor privado, a sociedade civil e os cidadãos. Os contratos alcançam valor próximo a 1 bilhão de euros⁴⁷. Em Portugal, o pacto de integridade destina-se à renovação da igreja de São João de Almedina e do Museu Nacional Machado de Castro. A iniciativa conta com a participação das empresas envolvidas no procedimento de contratação e de execução da obra pública, a autoridade é a Direção-Geral do Património Cultural

⁴⁵ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 69.

⁴⁶ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 32.

⁴⁷ Transparency International, 'Integrity Pacts Programme – Safeguarding EU Funds in Europe', 2015 <<https://www.transparency.org/programmes/overview/integritypacts>> [acessado 15 outubro 2018].

(DGPC), e Transparência e Integridade (Transparência Internacional Portugal) é o monitor independente⁴⁸.

Ações coletivas com fundamento em princípios (*principle-based initiatives*) são iniciativas de longo prazo para fomentar conduta empresarial em determinado país ou setor. A adoção dos princípios obriga os signatários a afastarem corrupção em suas atividades diárias. Ademais de empresas, estas iniciativas podem contar com a presença de diversas partes interessadas. Serve também para impulsionar os anseios de outros grupos engajados na luta contra a corrupção, como organizações não governamentais⁴⁹.

O *Acuerdo Transparente entre Empresas Fabricantes de Tuberías y Accesorios*, tendo Transparencia por Colombia como facilitador, foi desenvolvido em 2005 com o objetivo de firmar uma aliança setorial empresarial (água, canalização de água e esgoto). Com fundamento nos Princípios de Negócios para Combater o Suborno de Transparency International (*Business Principles for Countering Bribery*), o acordo, inicialmente previsto para dez anos, estabelece esforços conjuntos e comprometimento na adoção de boas práticas nas áreas de corrupção, concorrência e direitos humanos. Depois de sete anos, em que se calcula que aproximadamente 224 milhões de pesos colombianos foram protegidos de riscos de corrupção, certos desafios influenciaram o seguimento da iniciativa. De um lado, alguns participantes retiraram-se, por não vislumbrarem mais benefício na associação, o que tornou o financiamento difícil com um número reduzidos de membros. Apesar de cinco participantes originais desejarem continuar com a iniciativa, o estudo indica que o nível de comprometimento diminuiu. Entretanto, os impactos positivos são consideráveis: para além dos recursos protegidos, a conscientização e compreensão da corrupção no setor aumentaram, bem como os estudos e pesquisas realizados ajudaram a produzir uma matriz de riscos, que poderá contribuir para desenvolver outro tipo de iniciativas⁵⁰.

⁴⁸ Transparency International, 'Working to Keep Portugal's Landmarks Clean', 2016 <https://www.transparency.org/whatwedo/activity/working_to_keep_portugals_landmarks_clean> [acessado 15 outubro 2018].

⁴⁹ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 31.

⁵⁰ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., pp. 35–36.

As alianças empresariais de certificação (*certifying business coalitions*), assim como as iniciativas fundadas em princípios, são compromissos de longa duração com o fito de promover a adoção de padrões de ética empresarial, destinados a uma indústria específica ou área de atuação. Entretanto, neste tipo de iniciativa há monitoramento externo, já que se exige prévia conformidade com os princípios e compromissos assumidos como requisito para associação. De acordo com o modelo proposto pelo WBI, um auditor externo é quem faz esta certificação, o que agrega valor e credibilidade à aliança⁵¹.

O *Pacto Ético Comercial del Paraguay* (PEC) é um exemplo de sucesso apresentado pelo WBI. Trata-se de uma associação civil que agrega em torno de 150 empresas com o objetivo de incentivar a adoção dos princípios, diretrizes e boas práticas adotados pelo PEC. Além de auditorias aleatórias e treinamentos como parte do processo de certificação, os comprometimentos éticos são reforçados pela ampla divulgação de informação relativa a às políticas e práticas éticas de seus membros⁵².

Por fim, o HLRM é o tipo de iniciativa mais recentemente desenvolvida. Destinado a salvaguardar as interações entre as autoridades governamentais e as empresas, busca proporcionar um meio de denunciar os pedidos de suborno ou bem as irregularidades que possam causar desigualdades ou tratamento injusto a partes isonômicas. Para tal fito, é estabelecido um canal de denúncia diretamente a membros do alto escalão do governo, sem passar por intermediários. Trata-se de um mecanismo de solução de controvérsias alternativo ou mesmo complementar aos tradicionais judiciais/arbitrais ou investigativos. Não existe um modelo padronizado, já que deve adaptar-se à estrutura político-administrativa e legal de cada país e tampouco deve servir como única forma de lidar com os pedidos de suborno⁵³.

⁵¹ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., p. 53.

⁵² WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., pp. 73–76.

⁵³ FRITZ HEIMANN, 'High-Level Reporting: Overcoming Extortion', in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. by Mark Pieth, (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), pp. 209–16 (p. 210 seg.); BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE e OCDE, *Mecanismo de Denúncia de Alto Nível Para Empresas (High Level Reporting Mechanism-HLRM)* <https://www.collective-action.com/sites/collective.localhost/files/publications/hlrm_concept_note_portuguese.pdf> [acessado 30 janeiro 2018].

O projeto piloto foi implementado na Colômbia com o objetivo de assegurar um processo de licitação pública justo para o projeto nacional de infraestrutura viária 4G. Foi posteriormente alargado para garantir outros empreendimentos, como o contrato de concessão do Aeroporto Internacional. A coordenação do HLRM ficou a cargo da Secretaria de Transparência em “colaboração estreita” com os órgãos governamentais responsáveis pelos projetos. Aqui houve a exigência prévia da celebração de um pacto de integridade pelos licitantes. O mecanismo conta com um painel de peritos encarregados de dirimir as controvérsias, que é independente tanto do governo como das empresas. Neste caso, o mecanismo foi acionado para avaliar uma alteração tardia das especificações técnicas que implicava o corte de todos os concorrentes, à exceção de um. A questão foi resolvida satisfatoriamente em duas semanas⁵⁴.

O UN Global Compact (UNGC)⁵⁵ merece a última nota. Inaugurado em 2000, busca fomentar entre os signatários a responsabilidade social corporativa, de forma a alinhar as práticas de negócios com os Dez Princípios do UNGC, e a sustentabilidade, estimulando a atuação em consonância com os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. É uma iniciativa voluntária, que conta hoje com mais de 13 mil participantes oriundos de 160 países. O seu 10º Princípio objetiva que as empresas combatam a corrupção “em todas suas formas”, para construir sociedades sustentáveis, inclusivas e transparentes.

No atual estágio de desenvolvimento, o UNGC constitui uma “rede de ação coletiva”, que atua por meio das redes locais para tratar de questões de alcance global. Consiste em uma plataforma de aprendizagem e de diálogo, proporcionando aos participantes e demais partes interessadas conhecimento, ferramentas, estratégias e recursos para promover práticas éticas e a transparência em seus negócios⁵⁶. Inclusive, disponibiliza

⁵⁴ B20 COLLECTIVE ACTION HUB, ‘High Level Reporting Mechanism Colombia | Collective Action’ <<https://www.collective-action.com/initiatives/hlrm/colombia>> [acessado em 16 Outubro 2018].

⁵⁵ O UNGC atua globalmente por meio de suas redes locais, disseminadas em diversos países. Por exemplo, existe o Pacto Global (Rede Brasil) e o Global Compact Network Portugal. Por essa razão, adotaremos o nome em inglês, sem tradução.

⁵⁶ O. MAKINWA, *Collective Action* cit., pp. 135–44.

o *Anti-corruption Collective Action Hub* para auxiliar os participantes que desejarem submeter novas propostas ou ingressar naquelas já existentes.

IV. Os desafios práticos das iniciativas de ação coletiva

A falta de conhecimento sobre as ações coletivas, bem como suas potencialidades na prevenção da corrupção, é por vezes apontada como um dos entraves para sua disseminação⁵⁷. Entretanto, a evolução ocorrida na última década dá conta de que este obstáculo vem sendo superado⁵⁸, dinamizada por plataformas como o UNGC⁵⁹.

Como se extrai dos tipos descritos no capítulo anterior, as iniciativas (i) buscam concretizar a cooperação entre diversas partes em acordos formais de ação coletiva; (ii) terceiros, usualmente oriundos da sociedade civil, atuam para facilitar estes acordos e relações; (iii) o setor público também participa, seja na qualidade de parte, seja promovendo ou facilitando as iniciativas⁶⁰.

Neste cenário, os desafios são consideráveis e aumentam à medida da complexidade organizacional ou número de participantes. As iniciativas envolvem trabalho duro, participação ativa, destreza e paciência⁶¹. Destaca-se a importância de contar com uma filiação estável desde o início. Caso contrário, a capacidade de integrar os membros e de atrair novos participantes pode diminuir e, conseqüentemente, o interesse no grupo, obstando, assim, a evolução da iniciativa⁶², como ocorreu no exemplo da Colômbia acima comentado.

⁵⁷ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., pp. 95–96.

⁵⁸ DAMIAN HELLER, 'Collective Action in the next Decade', in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. by Mark Pieth (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), p. 231 (p. 231).

⁵⁹ O. MAKINWA, *Collective Action* cit., p. 136 e seg.

⁶⁰ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., p. 14.

⁶¹ WILLIAM P. OLSEN, DJORDJICA PETROWSKI e STERL GREENHALGH, 'Case for Collective Action. The World Bank Initiative', in *The Anti-Corruption Handbook: How to Protect Your Business in the Global Marketplace*, ed. by William P. Olsen (Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 2010), pp. 143–55 (p. 152).

⁶² GEMMA AIOLFI e HANS-PETER BAUER, 'The Wolfsberg Group', in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. by Mark Pieth (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), pp. 97–112 (p. 110).

As iniciativas podem surgir de um pequeno movimento, como uma reunião. E precisam de tempo para prosperar⁶³. Por isso a definição proposta pelo WBI fala em “*processo colaborativo e sustentado*”.

A ação coletiva demanda que uma das partes faça o primeiro movimento⁶⁴. Tradicionalmente, o papel de mediação entre os atores privados era desempenhado pelas associações comerciais, mas a capacidade de agregação não se mostrou tão bem-sucedida. Nas ações coletivas, esse papel vem sendo desempenhado por organizações não governamentais e relevantes atores privados⁶⁵, os chamados “facilitadores”.

Outro desafio é o de criar um ambiente de confiança, especialmente em iniciativas que envolvem a colaboração de empresas competidoras⁶⁶, como é o caso dos pactos de integridade. A presença de facilitadores neutros pode auxiliar a que os competidores busquem agregação, bem como a reconhecer os interesses comuns. Uma vez feita esta identificação, a iniciativa tem mais chances de sucesso⁶⁷.

Observe-se que em mercados com altos índices de corrupção, os competidores podem vislumbrar a vinculação a princípios éticos como uma ameaça aos seus negócios e inclusive à sobrevivência, em especial no caso de pequenas e médias empresas. Uma possibilidade é planejar a iniciativa por etapas, a começar com compromissos de baixo nível, de forma a permitir a observação mútua, para construir a relação de confiança com o tempo⁶⁸. Começar por um comprometimento “leve” (*soft-commitment initiative*) permite assentar a base necessária para futuro comprometimento mais forte (*hard-commitment initiative*), com a aceitação de mecanismos de coerção⁶⁹.

De fato, a confiança e entendimento mútuos são um “pré-requisito do progresso da Ação Coletiva”⁷⁰. Isto permite o compartilhamento de

⁶³ G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., pp. 111–12.

⁶⁴ G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., p. 110.

⁶⁵ MARK PIETH, ‘Collective Action and Corruption’, in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. Mark Pieth (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), pp. 3–22 (pp. 13–16).

⁶⁶ M. PIETH, *Collective Action* cit., pp. 13–16.

⁶⁷ G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., p. 111.

⁶⁸ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., pp. 95–96.

⁶⁹ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., p. 19.

⁷⁰ G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., p. 111 (tradução).

boas práticas e o estabelecimento do diálogo para enfrentar problemas comuns.

O monitoramento adequado é uma forma de fomentar a confiança, assegurando, assim, que não haja participantes pouco comprometidos com o objetivo comum (o comportamento parasitário visto no capítulo III). O controle pode ser exercido de diversas formas, desde terceiros externos, a painel de peritos, ou mesmo avaliações mútuas⁷¹. Um exemplo de monitoramento reforçado é o HLRM.

Ademais, aconselha-se estabelecer objetivos concretos e preservar o ponto central da iniciativa. Quanto mais difusos os objetivos, mais difícil fica manter uma associação estável, o que pode comprometer a sustentabilidade da iniciativa a longo prazo⁷².

Em termos de sustentabilidade, a falta de recursos também é apontada como uma barreira para as iniciativas, seja para dar início, seja para sua continuidade. Este problema pode ser contornado pela adoção de tecnologia que torne alguns aspectos das iniciativas menos onerosos, bem como pelo uso de redes sociais. Por exemplo, a organização TRACE, “fundada nos princípios da Ação Coletiva”⁷³, disponibiliza para seus associados uma série de atividades (como *due diligence*) e recursos diversos. Estas atividades são financiadas coletivamente pelas contribuições dos membros. De fato, o sistema TRAC (TRACE Registered Access Code) é o maior projeto de custos repartidos da atualidade⁷⁴. O referido sistema permite uma troca de informações entre partes engajadas em ação coletiva, de forma fácil, rápida, acurada e econômica⁷⁵.

Finalmente, outros desafios podem surgir. O WBI alerta sobre o potencial risco de que as iniciativas possam ser consideradas algum tipo de associação em desrespeito à legislação em defesa da concorrência⁷⁶. No

⁷¹ JEROEN BRABERS e SIRI SCHUBERT, ‘Monitoring Collective Action: Suggestions for Self-Assessment and Third Party Monitoring’, in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. Mark Pieth (Zurich/St. Gallen, 2012), pp. 197–208 (pp. 199–200).

⁷² G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., p. 112.

⁷³ ALEXANDRA A. WRAGE, ‘Collective Action: A Compliance Case Study’, in *Collective Action: Innovative Strategies to Prevent Corruption*, ed. by Mark Pieth (Zurich/St. Gallen: Dike Verlag, 2012), pp. 217–28 (p. 224) (tradução).

⁷⁴ A. WRAGE, *Collective action* cit., p. 224.

⁷⁵ A. WRAGE, *Collective action* cit., p. 227.

⁷⁶ WORLD BANK INSTITUTE, *Fighting Corruption* cit., pp. 59–60.

estudo realizado pelo UNGC, entretanto, apenas um pequeno número dos entrevistados assinalou esta questão como sendo um grande desafio⁷⁷. De toda sorte, a presença e o envolvimento de observadores ou facilitadores independentes pode ser considerada uma solução satisfatória para contornar preocupações deste tipo⁷⁸.

IV. Conclusão

Apresentamos nos capítulos II e III os modelos do principal-agente e da ação coletiva aplicados à prevenção e combate à corrupção. Embora aparentemente opostas/excludentes (o controle do agente para alinhar sua atuação com os interesses do principal e o fomento coletivo da contribuição para o bem comum, respetivamente), certos pontos em comum indicam que as duas teorias podem ser vistas de forma complementar. Em última análise, ambas cuidam dos cálculos racionais efetuados pelos indivíduos, portanto a monitorização, a transparência e sanções efetivas constituem variáveis aptas a influenciar na decisão individual de participar ou não em corrupção⁷⁹.

Na nossa perspectiva, a ação coletiva não constitui uma solução única para o problema da corrupção, daí a referência a ser complementar a outros modelos, como o do principal-agente. Mas se tem mostrado uma ferramenta bastante proveitosa, com abundantes relatos de iniciativas bem-sucedidas. Destacamos ao longo do texto o UNGC e Transparency International como dois dos grandes catalisadores deste tipo de iniciativa.

Do ponto de vista prático, o atual estágio de desenvolvimento das ações coletivas indica que há alguns desafios constantes, mas que podem ser contornados com sucesso. E mesmo em aquelas que, por alguma razão, não houve continuidade, ainda assim consegue-se extrair uma série de impactos positivos (como mostra o exemplo da Colômbia, no capítulo IV).

⁷⁷ UN GLOBAL COMPACT, *A Practical Guide* cit., p. 96.

⁷⁸ G. AIOLFI e H. BAUER, *The Wolfsberg Group* cit., p. 110.

⁷⁹ H. MARQUETTE e C. PEIFFER, *Corruption* cit., p. 11.

A evolução da ação coletiva na última década tem mostrado que é bem mais conhecida e vem sendo bastante aplicada na prática⁸⁰. A expectativa é de maior disseminação, constante aprimoramento e engajamento crescente de todas as partes interessadas, incluídos o setor público, privado e sociedade civil, até se tornar uma prática habitual⁸¹.

⁸⁰ F. HEIMANN e M. PIETH, *Confronting Corruption* cit., p. 218 e seg.

⁸¹ D. HELLER, *Collective Action* cit., p. 231.

O papel do Ensino Superior na prevenção e intervenção contra o tráfico de pessoas

MARIA JOÃO GUIA

ANDREZA DO SOCORRO PANTOJA DE OLIVEIRA SMITH

Sumário: I. Introdução. II. A relevância do tráfico de pessoas. 2.1. O caso Português no contexto Europeu. 2.2. O caso brasileiro. III. Os planos nacionais contra o tráfico de pessoas 3.1. O caso de Portugal. 3.2. O caso do Brasil. IV. Conclusões: o papel da ciência e do ensino superior da prevenção e repressão ao tráfico de pessoas. V. Referências Bibliográficas

Resumo: O tráfico de pessoas é uma das formas mais graves de violação dos direitos humanos, sendo responsável pelo silenciamento de milhares de vítimas que são exploradas e abusadas a nível internacional. É um crime que exige conhecimentos básicos para ser reconhecido, identificado e denunciado às autoridades para que estas possam atuar no estreito cumprimento das suas funções. O presente artigo visa elencar as potencialidades do ensino superior e da ciência ao serviço da prevenção e repressão ao tráfico de pessoas. Para tal, usamos três argumentos principais: 1) a investigação científica e académica deve devolver à sociedade resultados que potenciem o aperfeiçoamento de políticas públicas que se repercutam num aumento de bem-estar das populações; 2) é através do ensino e da educação generalizados que se disseminam com maior rapidez e abrangência conhecimentos e novos desafios num mundo globalizado, sobretudo se estes forem difundidos a partir do ensino superior; 3) as Universidades e Instituições de Ensino Superior e Ciência alojam em si potencialidades de serem aprofundados e maximizados conhecimentos sobre novas facetas deste fenómeno que permitirão, através de reflexão e investigação, identificar e atuar de forma aperfeiçoada em novas formas de exploração, podendo colocar-se ao serviço da promoção de novas estratégias de intervenção e atuação da justiça, contribuindo assim para uma sociedade mais justa e mais equilibrada.

Palavras-chave: tráfico de pessoas; ensino superior e ciência; inovação; conhecimento; bem-estar social.

Abstract: Trafficking in human beings is one of the most serious forms of human rights violations and is responsible for silencing thousands of victims who are exploited and abused internationally. It is a crime that requires basic knowledge to be recognized, identified and reported to the authorities so that they can act in the strict fulfilment of their duties. This article aims to highlighting the potential of higher education and science for the prevention and repression of trafficking in human beings. To do this, we used three main arguments: 1) scientific and academic research must give back to society results that enhance the improvement of public policies that have an impact on an increase in the well-being of the population; (2) it is through widespread education and training that knowledge and new challenges are disseminated more rapidly and comprehensively in a globalized world, especially if they are disseminated through higher education; 3) Universities and Institutions of Higher Education and Science contain in themselves potentialities that may deepen and maximize knowledge about new facets of this phenomenon that will allow, through reflection and investigation, to identify and act in an improved way in new forms of exploration, to promote new strategies for justice intervention, thus contributing to a fairer and more balanced society.

Key words: *trafficking in HUMAN BEINGS; higher education and science; innovation; knowledge; social well-being.*

“Sem educação, os homens vão matar-se uns aos outros”

ANTÓNIO DAMÁSIO, *A Estranha Ordem das Coisas*, 2017

I. Introdução

Há já alguns anos que vem sendo trilhado um percurso conjunto da rede de profissionais de diferentes setores da sociedade no sentido de serem identificados fatores de risco que permitam minimizar as potenciais lesões físicas e psíquicas que afetam populações impelidas e forçadas a abandonar os seus locais de origem, por diferentes razões (enquadrando-se assim em tipologias socio-legais diferenciadas). Na verdade, apenas com uma abordagem holística da sociedade poderemos enfrentar atualmente os fenómenos que o século XXI, “o século em

movimento”, segundo o Atlas da Gulbenkian, nos coloca. Muitos desses fenómenos passam pelos que motivam os deslocamentos forçados de milhares de pessoas errantes que percorrem as fronteiras internas e externas para lá dos locais onde antes habitavam, impelidas a fugir por perseguições, medo, morte certa, catástrofes e outras razões inultrapassáveis. Poderíamos elencar os casos e enquadrá-los na devida catalogação internacional específica: os requerentes de asilo e de proteção internacional; os refugiados; os que fogem de catástrofes ambientais, as vítimas de crimes. Muito teria lugar aqui a ser debatido, mas o ponto central desta nossa reflexão centra-se no tráfico de pessoas e nas suas vítimas – que têm vindo progressivamente a tornar-se mais visíveis e, talvez por isso, aparentemente mais numerosas – e no papel da ciência e do ensino superior na prevenção e repressão a esta forma hedionda de criminalidade altamente organizada, como o classifica o Código de Processo Penal Português, na sua alínea m), art.º 1º.

Começaremos, por isso, por fazer uma breve incursão sobre o crime de tráfico de pessoas, com alguns dados estatísticos e alterações recentes, nomeadamente em termos de política europeia e nacional, passando depois para a uma breve análise nos planos nacionais contra o tráfico de pessoas e para a importância do papel do ensino na prevenção e repressão a este tipo de crime. Apresentamos, ao longo deste artigo, dados comparativos sobre o caso brasileiro e sobre a implementação de políticas de ensino e de formação semelhantes às que se encontram em curso em Portugal, procurando nesta comparação a reflexão sobre boas práticas a adotar quer num país, quer noutro, visto serem conhecidos os laços que interligam estes dois países, quer como países de origem e de destino de vítimas de tráfico de pessoas, quer funcionando Portugal como plataforma de distribuição de vítimas para outros destinos onde as mesmas são exploradas, acabando frequentemente por serem aniquiladas quando já não servem os propósitos lucrativos das redes criminosas que as recrutam.

II. A relevância do tráfico de pessoas

O tráfico de pessoas é dos fenómenos criminais atuais mais graves e relevantes, competindo com o tráfico de estupefacientes e de armas,

com a vantagem de ser mais difícil obter provas materiais, pela impossibilidade de se apreender o objeto do crime e conseqüentemente a prova estar assente maioritariamente em prova testemunhal, vulnerabilizando duplamente as suas vítimas que ficam mais expostas a potenciais retaliações dos agentes criminosos. Este crime afeta sobretudo vítimas mais vulneráveis¹ (GUIA; 2017 d), como é o caso das mulheres e crianças² (79% das vítimas, segundo a UNODC (2016: 1), ainda que ultimamente tenha aumentado a visibilidade sobre o número de homens explorados para fins de trabalho, servidão e outras formas de exploração que foram sendo introduzidas nas legislações internacionais, europeias e nacionais.

Segundo o relatório de 2012 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), estima-se a deteção de 20 milhões de vítimas de trabalho forçado (onde se inclui a exploração sexual), dos quais 5,5 milhões são crianças. O relatório da UNODC de 2016 relatou mais de 500 diferentes fluxos de tráfico de pessoas entre 2012 e 2014 (UNODC, 2016: 1), estimando-se que os lucros desta prática criminosa ascendam aos 31.6 mil milhões de dólares norte-americanos anualmente (Belser, 2005). O relatório do EUROSTAT destaca os cinco países de origem mais numerosos em termos das vítimas identificadas na Europa: a Nigéria, o Brasil, a China, o Vietnã e a Rússia (2015: 11), bem como os países de origem onde o maior número de traficantes de países terceiros foi identificado na Europa: a Nigéria, a Turquia, a Albânia, o Brasil e Marrocos (2015: 12). Verifica-se, por isso, que a Nigéria e o Brasil se destacam por ser dos países que mais “exportam” quer vítimas, quer agentes de tráfico de pessoas. Tendo em conta que os cidadãos brasileiros constituem, há já alguns anos, a maior comunidade de residentes não nacionais em Portugal, afigura-se-nos da maior urgência a reflexão sobre a legislação e as políticas públicas enclatadas quer num, quer no outro país, bem como se levanta a questão se em

¹ A questão da vulnerabilidade foi definida nos artigos 24, 25 e 26 da carta Europeia dos Direitos Fundamentais, no artigo 21 da Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 e no artigo 3.9 da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008.

² O relatório da OIT de 2017 refere que “as mulheres e as jovens são desproporcionalmente afetadas por trabalho forçado, contabilizando-se em 99% entre as vítimas da indústria comercial do sexo e 58% nos restantes setores”, tradução livre das autoras do original em inglês “*women and girls are disproportionately affected by forced labour, accounting for 99% of victims in the commercial sex industry, and 58% in other sectors*”.

ambos os lados do Atlântico se tem vindo a atribuir a devida e necessária importância ao papel da ciência e do ensino superior nestas áreas.

Passamos então em revisão as alterações na legislação deste crime em ambos países.

2.1. O caso Português no contexto Europeu

O crime de tráfico de pessoas, na configuração mais aproximada à que hoje vigora, encontra-se previsto e punido no artigo nº 160º do Código Penal Português desde a publicação do Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de setembro (esta redação do Código Penal teve por efeito a revogação da interdição da prostituição, no art.º 1º do decreto-Lei 44579³, reformulando o crime de lenocínio no art. 215⁴ (Miranda Rodrigues e Guia, *no prelo*). A revisão do Código Penal Português, com a publicação do Decreto-Lei nº 48/95, de 15 de Março, apesar de fundamental no sentido do abandono de uma moral social, incluiu o crime de tráfico de pessoas nos crimes contra a liberdade e autodeterminação sexuais, o que manteve a sua vinculação à exploração sexual, omitindo quaisquer outras formas de exploração, alterando-se este paradigma definitivamente⁵ na sequência da revisão do Código Penal introduzida pela Lei nº 59/2007, de 4 de setembro. O crime de Tráfico de Pessoas passou a constar nos crimes contra a liberdade pessoal, inserido no título “dos crimes contra as pessoas”, passando o texto do crime a alterar-se em todos os níveis, quer na ação/conduta, quer nos meios, quer nos fins. Novamente em 2013, com a publicação da lei nº 60/2013, de 23 de agosto, foram introduzidas

³ “Artigo 1º – 1. É proibido o exercício da prostituição a partir de 1 de janeiro de 1963”.

⁴ Este crime passou a constar no Capítulo I, “Dos crimes contra os fundamentos ético-sociais da vida social”, do Título III, “Dos crimes contra os valores e interesses da vida em sociedade”. Nesta altura foi também estatuído no art.º 216º o Lenocínio Agravado, e no art.º 217º o crime de Tráfico de Pessoas. Para mais reflexões, *vide* Miranda Rodrigues e Guia, *no prelo*.

⁵ Haveria aqui lugar a rever reflexões fundamentais, introduzidas pelas Lei nº 65/98, de 02 de setembro e Lei nº 99/2001, de 25 de agosto, nomeadamente no afastamento de uma convergência possível de encontrar entre os textos do crime de lenocínio e tráfico de pessoas (*vide* MIRANDA RODRIGUES e GUIA, *no prelo*).

alterações e aperfeiçoamento no art. 160º do Código Penal⁶, na sequência da transposição da Diretiva Europeia 2011/26/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 05 de Abril de 2011, em que foram introduzidas novas formas de exploração, para além daquela que vigorava até então, que previa apenas a exploração sexual, como a exploração do trabalho, extração de órgãos, agravamentos da pena caso a vítima seja criança, a reflexão sobre a irrelevância do consentimento da vítima, entre outras. A subsequente alteração do Código de Processo Penal Português, ocorrida com a publicação da Lei nº 130/2015, de 4 de Setembro, que visou a transposição da Diretiva Europeia 2012/29/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012⁷, criou o conceito de vítima no ordenamento jurídico português, através da introdução do artigo 67ºA no Código de Processo Penal⁸, remetendo-se para as novas previsões sobre a vítima de crimes nos 29 artigos da mencionada lei, onde constam apoios mais específicos às vítimas de crime, entre os quais naturalmente também às vítimas de tráfico de pessoas. De qualquer maneira, já constavam na lei previsões avulsas relativamente aos direitos das vítimas de tráfico de pessoas, entre as quais a concessão de autorização de residência a vítimas oriundas de países terceiros com participação ativa no desmantelamento da rede ou agente criminosos (ao abrigo do art.º 109º n.º 1) da Lei 23/2007,

⁶ “Artigo 160.º do Código Penal Português – Tráfico de pessoas –1 – Quem oferecer, entregar, recrutar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa para fins de exploração, incluindo a exploração sexual, a exploração do trabalho, a mendicidade, a escravidão, a extração de órgãos ou a exploração de outras atividades criminosas: a) Por meio de violência, rapto ou ameaça grave; b) Através de ardil ou manobra fraudulenta; c) Com abuso de autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica, de trabalho ou familiar; d) Aproveitando-se de incapacidade psíquica ou de situação de *especial* vulnerabilidade da vítima; ou e) Mediante a obtenção do consentimento da pessoa que tem o controlo sobre a vítima é punido com pena de prisão de três a dez anos”.

⁷ Esta diretiva estabelece normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001.

⁸ Vítima, segundo o artº 67-Aº do Código de Processo Penal Português, al. a) sub..“i) A pessoa singular que sofreu um dano, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou psíquica, um dano emocional ou moral, ou um dano patrimonial, diretamente causado por ação ou omissão no âmbito da prática de um crime; ii) Os familiares de uma pessoa cuja morte tenha sido diretamente causada por um crime e que tenham sofrido um dano em consequência dessa morte”.

de 04 de julho, na sua atual redação), ou mesmo em caso de não desejar participar ativamente nesta, segundo o especificado na Lei 368/2007, de 5 de Novembro (GUIA; 2017 a).

2.2. O caso brasileiro

No Brasil, a definição de tráfico de pessoas foi construída na legislação penal e, desde 1940, acompanha a tendência internacional, pelo que a primeira preocupação focava o tráfico de mulheres para exploração sexual e, em seguida, houve a substituição do termo *mulher* por *pessoa*. No entanto, a finalidade do tráfico de pessoas esteve centrada na prostituição ou outra forma de exploração sexual.

Apenas em 2016, com a promulgação da Lei 13.344, de 06 de outubro, ocorreu a inserção de outras finalidades do crime no ordenamento jurídico brasileiro, compatibilizando o tratamento nacional do problema com os compromissos assumidos a partir da ratificação do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças em 2004.

Com a edição da Lei 13.344 em 2016, a qual se debruça sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas, o crime de tráfico de pessoas, segundo o art.º 149-A⁹, passa a abranger outras formas de exploração, como a remoção de órgãos, escravidão, adoção ilegal, para além da exploração sexual.

A conduta criminosa consubstancia-se em ações que estão configuradas nos verbos do tipo (agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoas) mediante a utilização de meios (grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso) com a finalidade de exploração humana em diversos segmentos, conforme acima demonstrado.

⁹ Art.º 149-A. toda conduta de agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de: I – remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo; II – submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo; III – submetê-la a qualquer tipo de servidão; IV – adoção ilegal; ou V – exploração sexual.

Nesse cenário, a produção de conhecimento a partir de projetos de investigação tem sido importante para revelar a realidade social das pessoas vitimizadas pelos agentes criminosos, e também para dar conhecimento à sociedade de como eles operam.

É a partir de estudos e diagnósticos produzidos¹⁰ que surge a compreensão de que as principais vítimas são mulheres, crianças e adolescentes, especialmente em face das situações de vulnerabilidade enfrentadas por elas.

Para além de todas estas realidade, é preciso conhecer novos fenômenos, destacando estudos¹¹ que apontam a existência de tráfico de pessoas transexuais para exploração sexual. Ressaltamos a importância dos estudos que adotam o recorte etário e de gênero para realizar análises acerca do tráfico de pessoas no Brasil a partir da influência da globalização, dos processos migratórios e da exclusão social.

Assim, é imprescindível problematizarmos a crise da proteção dos diferentes grupos vulnerabilizados pelas discriminações de gênero, raça, etnia e idade diante da necessidade de enfrentamento do tema principal, num contexto de indiferença social.

¹⁰ Cf. MARIA LÚCIA LEAL, FÁTIMA LEAL –(Org.). Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil. Brasília: Cecria, 2002. Disponível em: <http://www.cecria.org.br/pub/livro_pestraf_portugues.pdf>. Acesso em: 14 Out. 2006. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Uma Aliança Global contra o Trabalho Forçado. 2005. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/trabalho_forçado/oit/relatorio/relatorio_global.php. Acesso em 19 mai. 2010 ALIANÇA GLOBAL CONTRA TRÁFICO DE MULHERES (GAATW). *Direitos Humanos e tráfico de pessoas: um manual*. Rio de Janeiro: GAATW, 2006. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Global Report n Trafficking in Persons. Disponível em http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf Acesso em 05 ago. 2010.

¹¹ Cf. KARINA NOGUEIRA VASCONCELOS, (coord.). *Tráfico de Pessoas: pesquisa e diagnóstico do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e de trabalho no Estado de Pernambuco*. Recife: SNJ/SENASP/UNODC/Governo do Estado de Pernambuco, 2009. ADRIANA PISCITELLI, *Corporalidade em confronto: brasileiras na indústria do sexo na Espanha*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000200002&script=sci_arttext. ANDREZA DO SOCORRO PANTOJA DE OLIVEIRA SMITH, *Tráfico de pessoas para exploração sexual*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017.

III. Os planos nacionais contra o tráfico de pessoas

3.1. O caso de Portugal

Tendo em conta a preocupação crescente dos Estados-Membros da União Europeia no sentido de prevenir e reprimir o fenómeno criminal do tráfico de pessoas, e acompanhando a planificação e legislação Europeia, Portugal adotou logo a partir de 2007 uma série de medidas que visam uma atuação concertada das instituições de Direito, de Justiça e Cíveis, no sentido de introduzir medidas inovadoras e de melhorar as políticas públicas para melhor reprimir este fenómeno preocupante. Assim, Portugal tem atualmente em vigor o IV Plano Nacional contra o Tráfico de Pessoas¹², tendo o primeiro sido adotado em 2007 e vigorado até 2010, não sem antes terem sido adotadas grandes opções do Plano 2005-2009 a partir da Lei nº 52/2005, de 31 de Agosto, implementando a Estratégia de Lisboa, que previa no nº 3 do capítulo VIII¹³ o “aprofundamento do conhecimento sobre a prostituição e o tráfico de mulheres com fins de exploração sexual, tendo em vista a proteção e apoio às vítimas, e a penalização de quem organize, fomenta e tire proveito destas atividades”. Destacamos desde logo, deste documento, a necessidade de serem realizados estudos que, apesar de enquadrados no tema de violência doméstica¹⁴, referem explicitamente a aposta nas investigações académicas que aprofundem o “conhecimento sobre a prostituição e o tráfico de mulheres com fins de exploração sexual, tendo em vista a proteção e apoio às vítimas, e a penalização de quem organize, fomenta e tire proveito destas atividades”.

No primeiro plano nacional contra o tráfico de pessoas foram adotadas quatro grandes áreas de atuação: 1) divulgação de informação; 2) intervenção na forma de prevenção, sensibilização e formação; 3) proteção, apoio e integração das vítimas; 4) investigação e repressão deste crime. Para além destas áreas, foi criado, em 2008, o Observatório do Tráfico de

¹² Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2007, de 22 de junho, publicada no Diário da República – I Série, nº 119.

¹³ O capítulo VIII é subordinado ao tema “VIII. Política de Família, Igualdade, Imigração e Inclusão”

¹⁴ Ponto 3 subordinado ao tema “Combate à Violência Doméstica”.

Seres Humanos¹⁵ que visou reunir informação concertada e especializada sobre o fenómeno.

Verificamos que desde o I Plano Nacional se encontra determinado¹⁶ (e atribuído ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – MCTES) a incumbência da “criação de módulos disciplinares sobre o tráfico de seres humanos nos curricula académicos dos cursos pertencentes às ciências humanas, sociais e criminais” bem como de “encaminhar fundos e promover a realização de estudos na área do tráfico de seres humanos”, visto que, sem um profundo conhecimento desta problemática, não é possível uma atuação concertada.

O II Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos¹⁷ (2011 – 2013) voltou a estar assente em quatro áreas estratégicas – 1) Conhecer, Sensibilizar e Prevenir; 2) Educar e Formar; 3) Proteger e Assistir e 4) Investigar Criminalmente e Cooperar – tendo identificado 45 medidas de atuação. E é novamente neste âmbito que se repete a medida “Promover a integração de módulos disciplinares certificados sobre TSH nos curricula académicos dos cursos pertencentes às ciências humanas, sociais e criminais”, entre outras atribuída ao mesmo promotor¹⁸. De realçar que este II Plano teve o mérito da criação de equipas multidisciplinares que passaram a ter a incumbência de prestar uma assistência mais individualizada e em rede às vítimas deste crime.

Entre 2014 e 2017 vigorou o III PNPCTSH¹⁹, tendo-se estabelecido, desta vez, 5 áreas estratégicas de intervenção: “1) Prevenir, Sensibilizar, Conhecer e Investigar; 2) Educar, Formar e Qualificar; 3) Proteger, Intervir e Capacitar; 4) Investigar Criminalmente; 5) Cooperar”, con-

¹⁵ Criado pelo Decreto-Lei n.º 229/2008, de 27 de novembro, publicado em Diário da República – I Série, n.º 231.

¹⁶ Na vertente “Formar” e em articulação com o Ministério da Administração Interna (MAI).

¹⁷ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/2010, de 29 de novembro, publicado em Diário da República – I Série, n.º 231.

¹⁸ Em parceria com outras entidades: “Promover ações de sensibilização na Internet, na rádio e na televisão relacionadas com os perigos associados ao TSH, nomeadamente sobre o tráfico de mulheres e crianças para fins de exploração sexual”, “Inscrever no Portal da Igualdade e no Portal Internet Segura informações diversas sobre o II PNCTSH”.

¹⁹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2013, de 31 de dezembro, publicado em Diário da República – I Série, n.º 253.

cretizando-se em 53 medidas a implementar. Este plano visou o reforço de estruturas de identificação e de proteção das vítimas, o aumento da cooperação entre entidades públicas e organizações, bem como uma adaptação às novas formas de recrutamento e de exploração em tráfico de pessoas.

O IV Plano Nacional contra o Tráfico de Pessoas (2018-2021) prevê da mesma forma, no primeiro eixo temático, no ponto nº 1.2.2. “a promoção da temática do TSH na Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (ENEC) e respetiva integração nos materiais e referenciais educativos, bem como na formação de pessoal docente e não docente, e nos programas curriculares e extracurriculares do ensino superior”.

3.2. O caso do Brasil

Desde o ano 2004, com a promulgação do Decreto 5.017²⁰, de 12 de março, o qual promulgou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, e determinou sua execução e cumprimento nos seus exatos termos, o Brasil tem adotado diversas medidas legislativas para cumprir os seus compromissos internacionais acerca do tema.

Uma das medidas tem sido a produção da política e dos planos nacionais de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Em 2006 foi publicado o Decreto nº 5.948²¹, de 26 de outubro, o qual aprovou a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (adiante tratada como *política nacional*) e criou o Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP. Nos seus dispositivos, a política nacional estabeleceu como finalidade a estipulação de princípios, diretrizes e ações de prevenção e repressão ao tráfico de pessoas e de atendimento às vítimas, nos moldes do seu anexo. (art.º 1º)

²⁰ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em 20 out. 2018.

²¹ Disponível em http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_contrap/decreto-no-5948.pdf. Acesso em 20 out. 2018.

No seu texto anexo, especificamente no art.º 2º, consta o esclarecimento de que o termo “*tráfico de pessoas*” foi adotado conforme previsão do Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças.²²

Nas diretrizes gerais, a política nacional estabelece diferentes perspectivas de formação. Desde as pesquisas até ao ensino em todos os níveis de formação, incluindo a atualização continuada dos profissionais que atuam nos sistemas de segurança pública, justiça e nas relações internacionais. Assim, expressa o incentivo à realização de pesquisas, considerando as diversidades regionais, organização e compartilhamento de dados e a formação e capacitação de profissionais para a prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, bem como para a verificação da condição de vítima para o seu adequado atendimento e reinserção social. (art.º 4º, VIII e IX)

Os órgãos e entidades públicos da área de justiça e segurança²³ foram incumbidos de desenvolver ações acerca do tema nos currículos de formação dos profissionais de segurança pública e de Direito, em todas os níveis da federação, tanto no ingresso na carreira quanto de forma continuada, mediante a realização de cursos de atualização específica ou vinculada à discussão da lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, tráfico de armas e demais crimes correlatos. (art.º 8º, I)

Especificamente na área de Educação, foram incentivados os acordos com instituições de ensino e pesquisa para o desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados com o tráfico de pessoas; a inclusão do tema nas ações e resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC); o apoio à implementação de

²² “(...) que a define como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos.”

²³ Na área das relações exteriores, o tema do tráfico de pessoas deveria ser inserido nos cursos de remoção de servidores do Ministério das Relações Exteriores, mas também em fóruns internacionais bilaterais e multilaterais. (art.º 8º, II).

programas e projetos de prevenção ao tráfico de pessoas nas escolas; o desenvolvimento da questão nas formações continuadas da comunidade escolar, em especial os trabalhadores da educação; a promoção de programas intersectoriais de educação e prevenção ao tráfico de pessoas para todos os atores envolvidos e o fomento à educação em direitos humanos com destaque ao enfrentamento ao tráfico de pessoas em todas modalidades de ensino, inclusive no ensino superior. (art.º 8º, III)

Para melhor cumprimento das diretrizes da política nacional, o Primeiro Plano Nacional (adiante *plano nacional*) foi publicado em 2008 pelo Decreto nº 6.347²⁴, de 08 de janeiro, com o objetivo de “prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, responsabilizar seus autores e garantir atenção às vítimas”, num prazo de dois anos (Art.º 1º e seu nº 1º). O documento estava constituído por três eixos estratégicos: eixo estratégico 1 – prevenção ao tráfico de pessoas; eixo estratégico 2 – atenção às vítimas; eixo estratégico 3 – repressão ao tráfico de pessoas e responsabilização de seus autores.

Para os fins deste artigo, interessa avaliar as previsões inscritas no eixo estratégico 1. Ao analisarmos a “Prioridade 1: Levantar, sistematizar, elaborar e divulgar estudos, pesquisas, informações e experiências sobre o tráfico de pessoas”, identificamos ações previstas que dizem respeito ao ensino superior e sua projeção em atividades no ensino, na pesquisa e na extensão²⁵.

A prioridade 2 do eixo estratégico 1, descrita como “Capacitar e formar atores envolvidos direta ou indiretamente com o enfrentamento ao tráfico de pessoas na perspectiva dos direitos humanos”, foi construída de modo amplo, mas com profunda relação com o ensino superior. As ações correspondentes a essa prioridade eram “realizar cursos e oficinas, com a produção de material de referência, quando necessário, para profissionais e agentes específicos”. (p. 12)

²⁴ Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/decreto-no-6347-de-8-de-janeiro-de-2008-1.pdf>. Acesso em 20 out. 2018.

²⁵ – Levantar, sistematizar e disseminar estudos, pesquisas, informações e experiências já existentes no âmbito nacional ou internacional sobre tráfico de pessoas. – Realizar estudos e pesquisas sobre tráfico de pessoas. – Incentivar a criação de linhas de pesquisa e extensão sobre tráfico de pessoas em universidades. (p. 11)

No final do período de execução do primeiro plano nacional, em 2010, foi publicado um relatório em que foi apresentada a realização de tais prioridades, e foi recomendado que fosse implementado um segundo plano nacional por um período maior, dada a complexidade do tema.²⁶

No entanto, apenas em 2013, por meio do Decreto nº 7.901²⁷, de 4 de fevereiro, o II plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas foi publicado, o que se deu, de acordo com o Ministério da Justiça, em face das discussões para sua construção terem ocorrido entre junho e novembro de 2011, em diversas etapas públicas. Dentre os seis objetivos, destacamos dois que guardam relação direta com o ensino superior:

- IV – Capacitar profissionais, instituições e organizações envolvidas com o enfrentamento ao tráfico de pessoas;
- V – Produzir e disseminar informações sobre o tráfico de pessoas e as ações para seu enfrentamento; e

Para pôr em prática tais objetivos, o II plano nacional foi estruturado em cinco linhas operativas, das quais chamamos atenção para a linha operativa 3 “Capacitação para o enfrentamento ao tráfico de pessoas” e para a linha operativa 4 “Produção, gestão e disseminação de informação e conhecimento sobre tráfico de pessoas”.

Na linha operativa 3 estava prevista a atividade “Capacitar, conscientizar e sensibilizar profissionais, atores e grupos sociais para o enfrentamento ao tráfico de pessoas, com atenção para as localidades onde haja maior incidência ou risco de ocorrência”, com 25 metas, as quais revelam a centralização dos esforços em capacitação dos profissionais que atuam nas áreas de educação, saúde, segurança pública, justiça e fronteiras. Porém, destacamos duas metas que interessam diretamente para este estudo, uma vez que preveem a inserção do tema do tráfico de pessoas nas diretrizes curriculares e na produção de materiais de formação de educadores:

²⁶ Para aprofundamento, conferir em Relatório de Implementação do I Plano Nacional. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/2010relatoriopnet.pdf>. Acesso em 20 out. 2018.

²⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7901.htm. Acesso em 20 out. 2018.

- 3.A.2 – Tema do enfrentamento ao tráfico de pessoas inserido nas diretrizes curriculares de Educação em Direitos Humanos a serem publicadas pelo Conselho Nacional de Educação e homologadas pelo Ministério da Educação.
- 3.A.4 – Material voltado para profissionais de educação sobre enfrentamento ao tráfico de pessoas com abordagem de gênero, diversidade sexual e étnico racial produzido e disseminado nas escolas.

Na linha operativa 4 estava prevista a atividade “Apoiar, financiar, desenvolver e disseminar diferentes tipos de pesquisas em parceria com organizações da sociedade civil e Instituições de Ensino Superior – IES sobre o tráfico de pessoas e sua relação com situações de violação de direitos ou vulnerabilidade, com atenção às diferentes dinâmicas nacionais e internacionais, de forma a subsidiar ações e políticas públicas”, a ser desenvolvida para alcançar 8 metas relacionadas à identificação da relação entre o tráfico de pessoas com migração, saúde sexual, gênero, raça e etnia, orientação sexual, idade, origem, entre outros marcadores sociais da diferença.

Uma vez que o ensino superior é estruturado pelo ensino, pela pesquisa e pela extensão, é possível observar a preocupação do II plano nacional em formar profissionais conhecedores da questão complexa que é prevenir e reprimir o tráfico de pessoas, tanto quando aborda diretamente a necessidade de formação, como quando se reporta à produção de materiais e desenvolvimento de pesquisas e diagnósticos, o que permitirá melhor atuação dos profissionais envolvidos na questão.

Em 2018, com a promulgação do Decreto nº 9.440²⁸, de 3 de julho, instituiu-se no Brasil o III plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas, após breve período de consultar popular *on-line*, a ser implementado por quatro anos. O documento reproduz os objetivos do plano anterior, mas é estruturado em eixos temáticos, e não mais em linhas operativas.

No eixo temático 3 estão previstas as ações de capacitação, conforme disposto no art.º 3º, que terão oito metas destinadas à formação de

²⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9440.htm . Acesso em 20 out. 2018.

profissionais que já atuam em diversas áreas corresponsáveis pela prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, mas especialmente destacamos as seguintes metas, que revelam maior preocupação com a formação do profissional que atenderá as vítimas:

- 3.5. Realizar atividades de sensibilização e capacitação voltada à rede ampliada de atores e instituições que atuam direta ou indiretamente no enfrentamento ao tráfico de pessoas sobre:
 - 3.5.1. a escuta qualificada das vítimas e outras fontes importantes sobre os casos de tráfico de pessoas;
- 3.6. Incorporar a temática do tráfico de pessoas em cursos de escolas de governo e programas nacionais de capacitação.

Ressaltamos ainda a meta 3.7, relativa à disponibilização de materiais pedagógicos sobre tráfico de pessoas para escolas, professores e alunos, em plataforma digital, e a meta 3.8, voltada especificamente para o ensino superior, pois determina a realização de ações

“(…) de ensino, pesquisa, extensão, gestão e convivência universitária e comunitária, com a inclusão das temáticas: tráfico de pessoas, refúgio, migrações e contrabando de migrantes, no âmbito do Pacto Universitário pela Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura da Paz e dos Direitos Humanos do Ministério da Educação.”

Por fim, destacamos que as metas acima terão o detalhe das suas estratégias publicadas em ato do Poder Executivo, ainda não publicado.

IV. Conclusões: o papel da ciência e do ensino superior da prevenção e repressão ao tráfico de pessoas

Diante do já exposto, é possível inferir que o papel da ciência e do ensino superior tem sido fundamental para a adequada prevenção e repressão ao tráfico de pessoas, pois tem sido a partir do ensino, da pesquisa e da extensão que nos últimos 18 anos temos levado ao conhecimento dos agentes do sistema de segurança pública e justiça, bem como à sociedade civil o conhecimento da realidade enfrentada pelas

vítimas, provocando-os a refletir sobre diferentes situações e contextos, imbuindo-os da sensibilidade necessária para melhor compreensão do problema e de melhores práticas a serem adotadas. Muitas passam pela aposta na ciência e do papel do Ensino Superior como veículo de apuramento e divulgação de mais e melhor informação sobre o fenómeno para melhor poder apurar a atuação das instituições estatais, envolvendo a comunidade na prevenção repressão ao tráfico de pessoas.

Portugal e Brasil encontram-se unidos indelevelmente nesta prevenção e luta, quer porque as vítimas são em maior número a jusante, quer porque são recebidas em maior número a montante. As responsabilidades são acrescidas de ambos os lados do Atlântico, concluindo-se com esta análise que as medidas públicas nesta área apontam, em ambos os países, para uma maior e mais efetiva implementação de parâmetros de criação de unidades curriculares que visem aprofundar a investigação académica e a divulgação dos conhecimentos através do meio escolar e académico. Muito se pode fazer nesta área, começando com céleres medidas de abertura de unidades curriculares que permitam aos investigadores, docentes e discentes trabalhar na conceção de uma compreensão mais abrangente e específica de determinados fenómenos (veja-se o caso das mulheres nigerianas dominadas pelo *vudu* e das mulheres *transgender* brasileiras traficadas por razões de discriminação de género) proporcionando ao poder político e às instituições competentes um melhor e mais efetivo cumprimento das suas atribuições, podendo assim o contributo da sociedade tornar-se mais efetivo, real e visível, resgatando as vítimas deste crime hediondo do silêncio a que estão acometidas.

V. Referências bibliográficas

- BELSER, Patrick (2005) *Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits* Working Paper. Geneva. International Labour Office.
- GUIA, Maria João. Imigração e Tráfico de Pessoas; 7 Ligações Perigosas. In Valente, Maria Isabel e Guia, Maria João [Coord.] (2017) *Revista Debat* a Europa, nº 17, jul-dez. União Europeia e o Combater ao Tráfico de Seres Humanos. Imprensa da Universidade de Coimbra N.17jul/set2017 a) – Semestral ISSN 1647-6336 Disponível em:

-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/ https://doi.org/10.14195/1647-6336_17_1,
acedido aos 8 de setembro de 2018.

GUIA, Maria João. Guia, Breves Abordagens à Questão da Culpa e da Responsabilidade numa perspetiva Penal à Luz da Criminologia Cultural. Revista REDES – Revista Eletrónica Direito e Sociedade. 2017 b) (ISSN 2318-8081) Centro Universitário La Salle. – <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6071231.pdf>,
acedido aos 8 de Setembro de 2018.

GUIA, Maria João. A Ponderação da Extensão do Estatuto de Vítima aos Familiares da Vítima de Crime, em caso de Sobrevivência. Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal, [S.l.], v. 5, n. 2, p. 40-54, dez. 2017 c). ISSN 2358-1956. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/redppc/article/view/71669/45820>> ,
acedido aos 8 de Setembro de 2018.

GUIA, Maria João. European Migration and Human Trafficking Measures: How the European Border and Coast Guard Agency is Enhancing the Protection of Vulnerable Victims of Human Trafficking. 2017 d) In Miranda Rodrigues, Anabela; Guia, Maria João [Eds.] (2017). Livro de Atas. Conferência Internacional 18 De Outubro – Dia Europeu Contra o Tráfico de Seres Humanos. Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2017.

GUIA, Maria João (ed.) *The Illegal Business of Human Trafficking*. Suíça: Springer International Publishing, 129-147. 2015. ISBN 978-3-319-09441-0.

LEAL, Maria Lúcia. Leal, Fátima (Org.). *Pesquisa sobre tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial no Brasil*. Brasília: Cecria, 2002. Disponível em: <http://www.cecria.org.br/pub/livro_pestraf_portugues.pdf>. Acesso em: 14 out. 2006.

MIRANDA RODRIGUES, Anabela e GUIA, Maria João. “Não me dê moral... dá-me um irreal ideal social” Da condenação social da prostituição à criminalização da exploração sexual: Lenocínio e Tráfico de Pessoas no Código Penal Português (versão em língua inglesa). In MIRANDA RODRIGUES, Anabela e GUIA, Maria João. *New Forms of Human Trafficking*. Springer, *no prelo*.

VASCONCELOS, Karina Nogueira (coord.). *Tráfico de Pessoas: pesquisa e diagnóstico do tráfico de pessoas para fins de exploração sexual e de trabalho no Estado de Pernambuco*. Recife: SNJ/SENASP/UNODC/Governo do Estado de Pernambuco, 2009.

PISCITELLI, Adriana. *Corporalidade em confronto: brasileiras na indústria do sexo na Espanha*. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000200002&script=sci_arttext. Acesso em 20 Out. 2018.

SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira. *Tráfico de pessoas para exploração sexual*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017.

Documentos e legislação

ALIANÇA GLOBAL CONTRA TRÁFICO DE MULHERES (GAATW). *Direitos Humanos e tráfico de pessoas: um manual*. Rio de Janeiro: GAATW, 2006.

BRASIL. *Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5017.htm. Acesso em 20 Out. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006*. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP. Disponível em http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos_contrap/decreto-no-5948.pdf. Acesso em 20 Out. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 6.347, de 08 de janeiro de 2008*. Aprova o Plano nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas – PNETP e institui o Grupo Assessor de Avaliação e Disseminação do referido plano. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/decreto-no-6347-de-8-de-janeiro-de-2008-1.pdf>. Acesso em 20 out. 2018.

BRASIL. *Relatório de Implementação do I Plano Nacional*. Disponível em <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-de-pessoas/politica-brasileira/anexos/2010relatoriopnet.pdf>. Acesso em 20 Out. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 7.901, de 04 de fevereiro de 2013*. Institui a Coordenação tripartite da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas e o comitê nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas – CONATRAP. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7901.htm. Acesso em 20 Out. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 9.440, de 03 de julho de 2018*. Aprova o III Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9440.htm. Acesso em 20 Out. 2018.

Eurostat (2015) *Trafficking in human beings, 2015 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <<https://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Uma Aliança Global contra o Trabalho Forçado*. 2005. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/trabalho_forcado/oit/relatorio/relatorio_global.php. Acesso em 19 mai. 2010.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Global Report n Trafficking in Persons*. Disponível em http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf Acesso em 05 Ago. 2010.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, *Global Report on Trafficking in Persons 2016* (United Nations publication, Sales No. E.16.IV.6).

Planos Nacionais contra o Tráfico de seres Humanos Portugueses

A regulamentação da educação para surdos no Brasil e os objetivos da agenda 2030: Caminhos convergentes ou dissonantes?

MARÍLIA CONTI HIGA

Sumário: I. Introdução. II. A legislação e as políticas educacionais voltadas aos surdos no Brasil: educação inclusiva x educação bilíngue? III. Conclusão. IV. Bibliografia

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar as políticas educacionais brasileiras destinadas aos surdos a fim de verificar sua (in)compatibilidade com os objetivos para o desenvolvimento sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU e, especialmente com o ODS 16. Através de pesquisa qualitativa desenvolvida por meio de consulta bibliográfica a fontes primárias e secundárias, verificou-se que, embora a legislação brasileira preveja de forma compatível a implementação da educação inclusiva e a existência de escolas bilíngues (ainda que em ambientes diversos), políticas e medidas de cunho prático culminaram na oposição destes dois modelos, o que reforça a necessidade da discussão apresentada neste trabalho e de verificação da existência ou não de convergência ou dissonância entre estas políticas educacionais e os ODS estabelecidos pela Agenda 2030.

Palavras-chave: *Educação Inclusiva. Bilinguismo. Surdos. Agenda 2030.*

Abstract: The aim of this paper is to analyze Brazilian educational policies aimed at the Deaf so as to verify if they are (in)compatible with the sustainable development goals established by the 2030 UN's Agenda, mainly with SDG n. 16. By conducting qualitative bibliographical research based on primary and secondary sources of information, it was possible to observe that, although Brazilian legislation compatibly adopts inclusive education premises and bilingual education measures (contemplating the possibility of them happening

in separate locations), policies and political actions have opposed both educational models, reinforcing the need for examining this issue and for analyzing if these educational policies are aligned (or not) with the SDGs found in the UN's 2030 Agenda.

Key words: *Inclusive Education. Bilingualism. Deaf. 2030 Agenda.*

1. Introdução

Em setembro de 2015, o Brasil e os demais membros integrantes da Organização das Nações Unidas assumiram o compromisso político de implementar, até o ano de 2030, dezessete objetivos e 169 metas (Agenda 2030) voltadas à efetivação do desenvolvimento sustentável em nações desenvolvidas e em desenvolvimento em todo o mundo.

O direito ao desenvolvimento como *“um processo cultural, social e político que objetiva o melhoramento constante do bem-estar de uma população inteira e de todos os indivíduos com base em sua participação livre, ativa e significativa no desenvolvimento e na justa distribuição de benefícios dele resultantes”*¹ portanto, encontrou na Agenda 2030 uma *“expressão política e um plano de ação”*² para sua operacionalização

O respeito e a proteção de direitos humanos, a busca pelo desenvolvimento social³ e, por consequência, a garantia de igualdade de oportunidades para todos – que integra o núcleo normativo do direito ao desenvolvimento (Sen, Amartya, 1992, pp. 4-5;39 apud⁴– são condições

¹ Organização das Nações Unidas – ONU, “Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento” (1986), <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em 04/04/2019.

² Daniel J Whelan, Mihir Kanade, e Shyami Puvimanasinghe, “Chapter 1 The Right to Development : Origins , History and Institutional Development”, n° December 1986 (2018): 1-24.

³ Mihir Kanade, “Chapter 3 The Right to Development and the 2030 Agenda for Sustainable Development” (Geneva, Ciudad Colon and Kuala Lumpur: OHCHR, UPEACE and UNU-IIGH, 2018).

⁴ William F Felice, “Chapter 2 – The Normative Framework of the Right to Development” (Geneva, Ciudad Colon and Kuala Lumpur: OHCHR, UPEACE and UNU-IIGH, 2018).

indispensáveis para que os objetivos para o desenvolvimento sustentável⁵, parágrafos 8 e 9) sejam atingidos.

Embora existam diversas ferramentas capazes de colaborar para a efetivação destas condições, é na educação que o direito ao desenvolvimento encontra terreno fértil, vez que é ela capaz de promover a igualdade (especialmente quando se fala na oferta de oportunidades iguais para o desenvolvimento de capacidades), a conscientização para a importância do combate à discriminação e a disseminação da cultura da paz e da não violência.

Ainda que tenha sido o foco do ODS n. 4, a transversalidade que a reveste faz com que a educação seja instrumento para a efetivação de diversos dos 17 objetivos previstos na Agenda 2030 e segundo aponta⁶, *“os investimentos feitos em educação são reconhecidos por apresentarem retornos mais altos e de mais longa duração se comparados com investimentos feitos na promoção dos outros objetivos para o desenvolvimento.”*

Afinal, é por meio da educação que o desenvolvimento de capacidades, habilidades, valores, comportamentos e atitudes necessários ao desenvolvimento da cidadania global acontece⁷, ou seja, é através da educação que se permite a formação de cidadãos capazes de participar ativamente e de forma livre, autônoma e significativa na construção de instituições eficazes e, conseqüentemente, de uma sociedade mais justa e pacífica.

Sua relevância é ainda mais visível quando se trata dos chamados *“grupos socialmente vulneráveis”* dentre os quais encontram-se as pessoas com deficiência. Afinal,

“[...]quando as pessoas conseguem ter acesso à educação de qualidade, elas conseguem quebrar o ciclo da pobreza. Educação, portanto, ajuda a reduzir desigualdades

⁵ Organização das Nações Unidas – ONU, “A/RES/66/288: The future we want” (2012), http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf. Acesso em 05/06/2019.

⁶ Ofei-manu, Paul. “The Role of Education in the Sustainable Development Agenda: Empowering a learning society for sustainability through quality education”, no July (2015)

⁷ UNESCO, *Educação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Objetivos de aprendizagem* (Paris, 2017), <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002521/252197por.pdf>. Acesso em 05/05/2019.

*e atingir igualdade de gênero. Ela também encoraja pessoas em todo o Mundo a viver de maneira mais saudável e sustentável. A educação também é crucial no fomento da tolerância entre povos e na contribuição de sociedades mais pacíficas.*⁸

O Gabinete Internacional de Educação da UNESCO⁹⁻¹⁰ ainda ressalta que “[a educação] normalmente atua como um veículo eficaz na superação da marginalização e no aprimoramento da cidadania e da participação no trabalho e em outras esferas sociais”.

A história revela que o acesso à educação foi historicamente negado às pessoas surdas¹¹, justamente por integrarem grupo linguístico minoritário que ora foi associado à completa incapacidade de aprendizado¹², ora viu predominar a adoção de métodos exclusivamente oralistas de ensino, voltados à correção de seu “defeito” biológico.

No Brasil, por exemplo, o reconhecimento oficial da língua de sinais – que é a língua em que se baseia todo o processo de desenvolvimento cognitivo e de aprendizagem das pessoas surdas – aconteceu apenas em 2002, com a edição da Lei 10.436.

Contudo, desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a legislação brasileira e as políticas educacionais voltadas a esta população tem sofrido modificações significativas. Assim, analisar a evolução legislativa e das políticas educacionais a fim de verificar se as medidas adotadas estão alinhadas aos objetivos da Agenda 2030 no sentido de garantir aos surdos maior inclusão social e maior participação na construção de

⁸ Organização das Nações Unidas – ONU, “Quality Education: why it matters?”, 2015, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/Goal-4.pdf>. Acesso em 04/06/2019.

⁹ Gabinete Internacional de Educação UNESCO, “Quality Education and Social Inclusion”, 2004, <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Organisation/Workshops/Workshop2CompENG.pdf>. Acesso em 04/06/2019.

¹⁰ UNESCO, Gabinete Internacional de Educação. “Quality Education and Social Inclusion”, 2004. <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Organisation/Workshops/Workshop2CompENG.pdf>. Acesso em 19/08/2019.

¹¹ Chatzopoulou Anastasia, “The dilemma in the deaf community: linguistic minority or persons with disability?” (University of Cyprus, 2011); Rodrigo Janoni Carvalho, “Breve olhar sobre a história da educação surda na língua de sinais brasileira”, *Revista de Educação Popular* 11, n° 1 (2012): 1-7, <https://doi.org/1678-5622>. Acesso em 05/05/2015

¹² Hindley e Peter A., “Mental health problems in deaf children”, *Current Paediatrics*, 2005, <https://doi.org/10.1016/j.cupe.2004.12.008>. Acesso em 12/08/2019.

instituições eficazes, da paz e da justiça na sociedade brasileira é uma necessidade premente.

O presente artigo, portanto, tem como objetivo analisar a evolução da legislação e das políticas educacionais brasileiras voltadas aos surdos a fim de verificar a sua compatibilidade com os objetivos para o desenvolvimento sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 ONU, nomeadamente com o objetivo 16, que visa “*promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis*”¹³.

A fim de concretizar este objetivo, a pesquisa realizada, cuja apresentação de resultados já foi inicialmente feita em Conferência realizada no dia 14 de setembro de 2018 junto à Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, adotou caráter qualitativo e bibliográfico, baseando-se na consulta fontes primárias e secundárias sobre o tema.

II. A legislação e as políticas educacionais voltadas aos surdos no Brasil: educação inclusiva x educação bilingue?

A legislação e as políticas educacionais destinadas aos surdos no Brasil acompanharam a evolução do conceito de surdez e de deficiência em todo o Mundo.

Inicialmente atrelada ao conceito de incapacidade cognitiva e de aprendizagem (e também civil) –¹⁴, a surdez era vista sob um ponto de vista religioso.

Por não conseguir ouvir e conseqüentemente possuir dificuldades na fala (e no ato de professar sacramentos como a confissão), os surdos eram tidos como seres impuros, pecaminosos e como manifestação de punições atribuídas a suas genitoras por pecados por elas outrora cometidos¹⁵.

¹³ Assembleia Geral ONU, “A/RES/70/1”, 16301 Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development § (2015), <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>. Acesso em 10/08/2019.

¹⁴ P. V. Carvalho, *Breve História dos Surdos no Mundo e em Portugal* (Surd’ Universo, 2007).

¹⁵ Paddy Ladd, *Em Busca da Surdidade 1 – Colonização dos Surdos*, vol. 1 (Surd’ Universo, 2013), 48; Harlan Lane, *The Mask of Benevolence*, vol. 1 (New York, 1993), 11; Lennard J.

Apenas por volta dos séculos XIV e XV, estudiosos¹⁶, ainda que de forma pontual e esporádica, passaram a reconhecer a capacidade de aprender dos surdos. Contudo, somente no século XVI os primeiros educadores surdos puderam ser identificados¹⁷.

Durante o século XVIII, a educação para os surdos viveu período de grande desenvolvimento com a criação de vários Institutos destinados à sua educação especializada e com educadores que, ora reconheceram a língua de sinais como base para o processo de ensino-aprendizagem – tais como Konrad Amman (1723), Charles Michel de L'Épée (1776)¹⁸ –, ora recorreram ao oralismo para o desenvolvimento de suas metodologias (Hinicke, 1773).¹⁹

Esta oposição metodológica até então sutil, adquiriu, no século XIX, intensidade que só veio a aumentar nos anos seguintes. A oposição entre os métodos denominados oralistas e aqueles embasados pelo uso da língua de sinais passou então a caracterizar o cenário educacional dos surdos.

Enquanto professores como Sicard, Laurent Clerc e Thomas Hopkins Gallaudet reconheciam a importância do uso das línguas de sinais na

Davis, “Postdeafness”, in *Open your Eyes – Deaf Studies Talking*, org. H-Dirksen L Bauman, 2008, 314.

¹⁶ O primeiro indício de reconhecimento do ensino através de Língua de Sinais pode ser encontrado em Bartolo dela Marca d’Ancona (1314-1357). Outro estudioso que reconhecia a capacidade cognitiva dos suros era Girolando Cardano (1501-1576). Carvalho, “Breve olhar sobre a a história da educação surda na língua de sinais brasileira”. *Revista de Educação Popular* 11, no 1 (2012): 1-7. <https://doi.org/1678-5622>.; Karin Strobel, “História da educação de surdos” (Universidade Ferederal de Santa Catarina, 2009).

¹⁷ A literatura aponta com frequência, Pedro Ponce de León, monge espanhol, como o primeiro educador de surdos do mundo Carvalho, *Breve História dos Surdos no Mundo e em Portugal*, 19; Carvalho, “Breve olhar sobre a a história da educação surda na língua de sinais brasileira”, 122. *Revista de Educação Popular* 11, no 1 (2012): 1-7. <https://doi.org/1678-5622>.

¹⁸ Escritor do livro *“Instrução dos Surdos-Mudos pela Via dos Sinais Metódicos”* em 1776 Carvalho, “Breve olhar sobre a a história da educação surda na língua de sinais brasileira”, 122, *Revista de Educação Popular* 11, no 1 (2012): 1-7. <https://doi.org/1678-5622>.; Carvalho, *Breve História dos Surdos no Mundo e em Portugal*, 24 (Surd’ Universo, 2007); Strobel, “História da educação de surdos”, Universidade Ferederal de Santa Catarina, 2009..

¹⁹ Carvalho, *Breve História dos Surdos no Mundo e em Portugal*, 23-29 (Surd’ Universo, 2007); Carvalho, “Breve olhar sobre a a história da educação surda na língua de sinais brasileira”, 122 *Revista de Educação Popular* 11, no 1 (2012): 1-7. <https://doi.org/1678-5622>..

educação dos surdos, Horce Mann, Samuel Howe e Alexander Graham Bell defendiam o uso de métodos oralistas e o completo abandono do uso de sinais na educação dos surdos.²⁰

Durante este período de turbulência, mas de expansão das instituições de ensino voltadas aos surdos, no Brasil, Dom Pedro II, em 1856 criou, o primeiro Instituto para Educação de surdos em território nacional.

A partir de 1860 a visão médica e biológica da surdez como desvio de normalidade²¹⁻²², doença, déficit, tragédia individual²³, impedimento²⁴, levaram a uma predominância de métodos oralistas na educação dos surdos, que deveriam, portanto, ser submetidos a procedimentos médicos para tentar recuperar a audição e a métodos de treinamento que os levassem a praticar a fala.²⁵

Em 1880, com a realização do Congresso de Milão, o método oralista encontra seu apogeu. Como resultado desse Congresso Mundial, oito resoluções foram emitidas²⁶ no sentido de reconhecer e determinar o banimento do uso da língua de sinais das políticas educacionais destinadas aos surdos e de adotar como regra a ser seguida por todas as instituições destinadas à sua educação, os métodos oralistas de ensino.

No Brasil e no Mundo, as escolas destinadas aos surdos passaram, por consequência destas resoluções, a ser associadas a consultórios médicos para que o processo educacional fosse também acompanhado

²⁰ Carvalho, *Breve História dos Surdos no Mundo e em Portugal*, (Surd' Universo, 2007); Strobel, "História da educação de surdos", Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

²¹ Bisol, Cláudia; Sperb Tânia Mara Bisol, "Discursos sobre a Surdez: Deficiência, Diferença, Singularidade e Construção de Sent", *Psicologia: Teoria e Pesquisa* 26 n. 1, nº Jan-Mar (2010): 7-8, <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v26n1/a02v26n1.pdf>. Acesso em 15/08/2019.

²² Bisol, Cláudia; Sperb Tânia Mara. "Discursos sobre a Surdez: Deficiência, Diferença, Singularidade e Construção de Sent". *Psicologia: Teoria e Pesquisa* 26 n. 1, no Jan-Mar (2010): 7-13. <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v26n1/a02v26n1.pdf>. p. 7-8. Acesso em 23/04/2019.

²³ Jackie Leach Scully, "Deaf Identities in Disability Studies – with or without us?", in *Routledge Handbook of Disability Studies*, org. Carol Watson, Nick; Roulstone, Alan; Thomas, vol. 1, 2012, 109-21.

²⁴ Kate Attfield, "The Deaf collective: Opposition, organisation and difference" (Cardiff University, 2013).

²⁵ Jan Branson e Don Miller, "Damned for Their Difference: The Cultural Construction of Deaf People as Disabled: A Sociological History", [s.d.], 203-32.

²⁶ Carvalho, *Breve História dos Surdos no Mundo e em Portugal*. (Surd' Universo, 2007)

por audiologistas, psicólogos, e outros médicos que pudessem auxiliar na reabilitação do aluno surdo²⁷.

As técnicas mais comuns deste método envolviam a leitura labial, o desenvolvimento da fala, a adoção de métodos terapêuticos para recuperação da audição e a desvalorização da língua de sinais enquanto língua capaz de proporcionar o desenvolvimento cognitivo das pessoas surdas de forma satisfatória²⁸.

O oralismo como método de ensino no Brasil perdurou até aproximadamente a década de 60, quando ganhou força o método que passou a ser denominado pela literatura de “*comunicação total*” – marcada pelo uso de métodos orais somados ao uso de sinais e à datilologia.²⁹

A partir da década de 60, com a força que os movimentos pela proteção e garantia dos direitos civis adquiriram após o final da Segunda Guerra Mundial, o viés unicamente biológico-individual dos conceitos de deficiência e de surdez passou a ser questionado e o desenvolvimento de uma abordagem social que a eles pudesse ser associada foi apresentada.

O representante da Union of the Physically Impaired Against Segregation (UPIAS, 1975)³⁰, desenvolveu este conceito, atribuindo às barreiras sociais impostas às pessoas com deficiência (e não mais na limitação física do indivíduo) a verdadeira causa de sua exclusão social e das dificuldades de participação ativa.

Dessa forma, para a superação da deficiência, não se impunha mais a “*normalização*” do indivíduo e a “*cura*” do defeito anteriormente identificado, mas a remoção das barreiras atitudinais, arquitetônicas, comunicacionais (dentre outras) a que pessoas com limitações físicas são constantemente expostas em suas interações sociais.

²⁷ Francisco José Quaresma Oliveira, Quintino Martins de; Figueiredo, “Educação dos surdos no Brasil: um percurso histórico e novas perspectivas”, *Revista Sinalizar* (Goiânia, 2017).

²⁸ Francisco José Quaresma Oliveira, Quintino Martins de; Figueiredo, “Educação dos surdos no Brasil: um percurso histórico e novas perspectivas”, *Revista Sinalizar* (Goiânia, 2017)

²⁹ Carvalho, “Breve olhar sobre a a história da educação surda na língua de sinais brasileira”; Oliveira, Quintino Martins de; Figueiredo, “Educação dos surdos no Brasil: um percurso histórico e novas perspectivas”; Strobel, “História da educação de surdos”.

³⁰ Ken Finkelstein, Vic; Davis, “Fundamental Principles of Disability”, 1997.

Vale apenas ressaltar que, embora tenha ganhando notoriedade nos anos 60, este conceito ganhou aceitação e acabou por se adotado pela Convenção Internacional das Pessoas com Deficiência (e por diversos órgãos internacionais como a OMS), em 2006.

Em 1988, a Constituição Federal Brasileira foi promulgada e a educação foi reconhecida como direito de todos e dever do Estado (art. 205). Além disso, o mesmo texto constitucional previu em seu art. 208, III o dever do Estado em promover e garantir “*o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino*”.

A Constituição foi o marco legislativo que permitiu as mudanças que viera a se concretizar na década de 90, que foi marcada pela influência de diversos instrumentos internacionais³¹.

Reconhecendo a educação como direito – desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) – estes instrumentos internacionais enfatizaram a política da educação para todos e contribuíram para o desenvolvimento do conceito de educação inclusiva utilizado pela Declaração de Salamanca em 1994.

Stubbs³², numa abordagem direta e sucinta acerca da educação inclusiva, enumera as principais características deste conceito, incluindo dentre elas, as seguintes:

- Crianças possuem uma ampla variedade de características e necessidades;
- A diferença é normal;
- Escolas precisam acolher todas as crianças;
- Crianças com deficiência devem frequentar escolas em sua vizinhança;
- A participação da comunidade é essencial para a inclusão;
- A pedagogia centrada na criança é essencial para a inclusão;
- Currículos flexíveis devem se adaptar a crianças e não o contrário;
- Inclusão precisa de recursos e suporte adequados;

³¹ Dentre estes instrumentos podemos elencar a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças (1989), os trabalhos decorrentes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos na Tailândia (1990),

³² By Sue Stubbs, *Inclusive Education: Where there are few resources* (Oslo, Norway: Atlas Alliance, 2008), 21.

- *Inclusão é essencial para a dignidade humana e para a completa fruição de direitos humanos;*
- *Escolas inclusivas beneficiam a todos as crianças, pois auxiliam na criação de uma sociedade inclusiva;*
- *Inclusão aumenta a eficiência e o custo-benefício do sistema educacional.*

A educação inclusiva, portanto, baseia-se na existência de um sistema educacional universal capaz de atender, em classes regulares e de forma equitativa – sem a utilização de espaço segregados destinados à educação especial –, a todos os cidadãos e, ao mesmo tempo, ofertar educação individualizada pautada pela adoção de currículos flexíveis e adaptáveis às necessidades dos estudantes, que figurariam como centro do processo de ensino-aprendizagem³³.

Dessa forma, abandonando o modelo individual, médico-biológico de deficiência (e de surdez), o modelo educacional inclusivo passa a adotar uma visão social deste conceito para reconhecer nas barreiras existentes nos sistemas educacionais ao redor do mundo, a causa para falta de acesso à educação de diversos alunos em todo o Mundo³⁴.

É importante observar que, embora a Declaração e as premissas da educação inclusiva, que foram posteriormente confirmadas pela Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência como direito a ser efetivado pelos Estados signatários, preveja como regra o agrupamento de todos os alunos (estrangeiros, nacionais, com deficiência ou não, pertencentes a minorias étnicas, linguísticas, religiosas, etc) em uma sala de ensino regular, exceção é aberta aos surdos, aos cegos e aos surdo-cegos.

³³ Filomena (Coord) Marques, Alexandra; Pereira, *Educação Inclusiva e Educação Especial: indicadores-chave para o desenvolvimento das escolas – um guia para directores*, org. Cercica (Lisboa, 2011).

³⁴ Neste passo, passa-se a reconhecer que não mais o indivíduo deve se adaptar a currículos rígidos a fim de se assimilar às práticas educacionais destinadas à maioria. Ao contrário, passa-se a exigir que as condições educacionais ofertadas respeitem a individualidade do estudante e possibilitem o desenvolvimento de suas capacidades singulares através da adaptação das condições educacionais a que está exposto.

Seu item 19 prevê a possibilidade de que estes alunos, dadas as características necessárias à promoção de sua aprendizagem, frequentem centros especiais de educação.

“Item 19 – Devido às necessidades particulares dos surdos e dos surdos/cegos, é possível que a sua educação possa ser ministrada de forma mais adequada em escolas especiais ou em unidades ou classes especiais nas escolas regulares.”³⁵.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei n. 9.394/96) adotou os princípios da educação inclusiva e previu em seu artigo 4º o dever do Estado em garantir *“o atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino”³⁶*. Assim, ao ensino regular caberia a educação das pessoas com deficiência, a qual poderia contar com o apoio técnico de instituições especializadas.

Ao mesmo passo, a Resolução n. 2 de 2001 do Conselho Nacional de Educação determinou que *“os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos.”³⁷*, reforçando os princípios e premissas da educação inclusiva.

Ao regulamentar a formação de professores da educação básica, o Parecer n. 9 de 2001 do Conselho Nacional de Educação reiterou que *“a educação básica deve ser inclusiva, no sentido de atender a uma política de integração dos alunos com necessidades educacionais especiais nas classes comuns dos sistemas de ensino.”³⁸*

Até 2001, portanto, embora reconhecida a possibilidade excepcional de educação das pessoas com deficiência fora do ensino regular, todas

³⁵ Conferência Mundial de Educação Especial, “Declaração de Salamanca sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais”, *Journal De Chimie Physique Et De Physico-Chimie Biologique* 91, n° 2 (1994): 247–57, <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>. Acesso em 12/04/2019.

³⁶ Moaci Alves Carneiro, *LDB fácil – leitura crítico-compreensiva artigo a artigo*, 23ª ed (Petrópolis, RJ: Vozes, 2015).

³⁷ Conselho Nacional de Educação Brasil, “RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 2, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001.” (2001).

³⁸ Conselho Nacional de Educação Brasil, “Parecer n.09/2001 – CNE”, 2002.

as diretrizes apontavam para que os surdos fossem incluídos em salas de ensino regulares juntamente com os demais alunos integrantes do sistema educacional brasileiro, no intuito de acabar com as estruturas que “*reforçam a oposição entre o ensino comum e especial e a organização de espaços segregados para alunos público-alvo da educação especial*”³⁹.

Em 2002, com o advento da Lei 10.436, que reconheceu a Libras como língua oficial da Comunidade Surda, a perspectiva educacional das pessoas surdas começou a mudar, abrindo-se portas para o chamado “*bilinguismo*”.

Regulamentada pelo Decreto 5.626/2005, esta lei permitiu a inclusão da Libras como disciplina curricular obrigatória nos cursos de licenciatura, nos Cursos de Pedagogia e de Educação Especial – e como disciplina opcional nos demais Cursos superiores.

Este decreto ainda previu de forma expressa a efetivação do ensino básico das pessoas surdas em escolas bilíngues (abertas a ouvintes) e/ou em escolas regulares, desde que presentes intérpretes e professores com formação e preparação para lidar com a singularidade linguística destes alunos.

É importante perceber, distanciando-se da surdez enquanto deficiência (ainda que sob um viés social), o bilinguismo desenvolveu-se baseado na concepção de surdez como uma manifestação linguística e cultural, ou seja, dos surdos enquanto integrantes de uma minoria cultura e linguística.

O foco deste método educacional era, portanto, as especificidades linguísticas dos estudantes surdos e não apenas a limitação física e as barreiras sociais a eles impostas.

Ao contrário do que normalmente se presume, a adoção do método bilinguista não se limita à presença de um intérprete em sala de aula regular juntamente com o professor “*titular*”.

Aliás, considerando que seu foco é estimular a utilização da língua de sinais como língua materna (L1) e do português escrito como língua secundária (L2), a preferência é dada não ao intérprete de Libras, mas ao professor bilíngue.

³⁹ Ronaldo Batista Farias, Cristiano Chaves; Cunha, Rogério Sanches; Pinto, *Estatuto da pessoa com deficiência comentado artigo por artigo*, 3º ed (Salvador: Juspodivm, 2018).

Assim, este método visa garantir “*acesso completo à língua de sinais e à língua escrita de seu país, e por opção um acesso parcial à língua oral de acordo com o desejo e particularidades de cada aluno*”⁴⁰.

Além disso, o bilinguismo pressupõe e visa garantir “*a participação igualitária dos “surdos nas escolas, dividindo o controle, a administração e o ensino”* e dispensa o Atendimento Educacional Especializado no contraturno (Resolução CNE n.4/2009) em razão de sua desnecessidade e do suprimento de todas as necessidades do aluno surdo dentro da classe bilíngue”⁴¹.

Este método, referendado em vários estudos como o mais apropriado para a garantia do desenvolvimento de capacidades e habilidades nas pessoas surdas, foi objeto de análise pelo Programa de Avaliação Nacional do Desenvolvimento da Linguagem do Surdo Brasileiro (PANDESB, 1999 a 2011 –⁴², que, após examinar 9.200 estudantes surdos, concluiu que “*os estudantes surdos aprendem mais e melhor em escolas bilíngues (escolas especiais que ensinam Libras e Português) do que em escolas monolíngues.*”

A Federação Mundial de surdos também corrobora a necessidade de que a educação dos surdos se dê em ambiente bilíngue e afirma “*Bilingual education is the only way for deaf children to gain equal opportunities and allowing them to become full citizens in their own right*”⁴³.

Em 2006, a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) – que posteriormente foi recepcionada com status de emenda constitucional pela ordem jurídica brasileira (Decreto n.

⁴⁰ Paulo César Machado, “Movimentos Sociais Surdos e a Educação: tecendo comentários sobre a proposição da abordagem bilingue para surdos”, *Revista Linhas*, 2005, <http://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1269/1080>.

⁴¹ Patrícia Luiza Ferreira Rezende, “Políticas Educacionais para Surdos – Meta 4 do PNE”, 2013, file:///C:/Users/Win10/Downloads/DOC_ORADOR_C_12474_K-Comissao-Permanente-CE-20131105EXT059_parte2715_RESULTADO_1383667404284 (4).pdf. Acesso em 10/07/2019.

⁴² Patrícia Luiza Ferreira Rezende, “Políticas Educacionais para Surdos – Meta 4 do PNE”, 2013, file:///C:/Users/Win10/Downloads/DOC_ORADOR_C_12474_K-Comissao-Permanente-CE-20131105EXT059_parte2715_RESULTADO_1383667404284 (4).pdf. Acesso em 10/07/2019

⁴³ World Federation of the Deaf, “Bilingualism as a basic human right for deaf children in education”, n° November 2011 (2011): 1–6, <https://wfdeaf.org/news/bilingualism-as-a-basic-human-right-for-deaf-children-in-education>. Acesso em 01/08/2019.

6.949/2009) – reforçou o acesso à educação inclusiva como direito humano e, reconhecendo a importância do ensino dos surdos através do uso da língua de sinais, previu em seu artigo 24, item 3, que o Estado deverá tomar as seguintes medidas:

“facilitação do aprendizado da língua de sinais e promoção da identidade linguística da comunidade surda e garantia de que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdocegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social.”

Tal como a Declaração de Salamanca, a Convenção Internacional também não determinou, para os estudantes surdos, cegos e surdo-cegos, a necessidade de eliminação de escolas especiais, caso elas se mostrem mais favoráveis ao seu desenvolvimento.

Na sequência, o Decreto 6094/2007 reforçou a importância da escola regular inclusiva e o Plano “Viver Sem Limites” colocou em prática a CDPD, estimulando investimento em quatro pilares fundamentais *“educação, inclusão social, acessibilidade e saúde”*⁴⁴.

Este plano de investimentos fez menção expressa à oferta de ensino bilíngue e visando contribuir para a sua implementação em território nacional, previu *“a criação de 27 cursos de Letras/Libras – Licenciatura e Bacharelado e de 12 cursos de Pedagogia na perspectiva bilíngue, além da criação de 690 vagas para que as instituições federais de educação contratem professores, tradutores e intérpretes de Libras.”*⁴⁵

Em 2014 foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), marcado e precedido por inúmeros embates estabelecidos entre a Comunidade Surda (e suas instituições representativas⁴⁶) e pela vitória da população surda na manutenção da garantia de ensino bilíngue, preferencialmente (e não obrigatoriamente) em escolas de ensino regular.

⁴⁴ Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência Brasil, *Viver sem limite: plano nacional dos direitos da pessoa com deficiência*, 2013.

⁴⁵ Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência Brasil, *Viver sem limite: plano nacional dos direitos da pessoa com deficiência*, 2013

⁴⁶ Dentre elas, posição de destaque deve ser conferida à FENEIS – Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos.

A discussão legislativa que desencadeou a publicação de diversas “*cartas abertas*”⁴⁷ e a realização de marchas lideradas pelo Movimento Surdo à Brasília para manifestação de seus anseios, versou sobre modificações feitas ao texto inicial da PNE – mais especificamente ao seu item 4.6 – que ofuscaram a diferenciação entre escola bilíngue, classe bilíngue e escolas inclusivas e implicavam, portanto, a obrigatoriedade de submissão dos surdos a escolas regulares e o fechamento de escolas bilíngues especialmente voltadas à educação dos surdos.

A luta da Comunidade Surda visou deixar claro que, para os alunos surdos, apenas o ambiente bilíngue é capaz de proporcionar o desenvolvimento completo de suas capacidades cognitivas⁴⁸.

O pleito, apesar de ter ganho força e atenção na discussão da PNE não é antigo e visava evitar “*o fechamento das escolas e classes para surdos, o abandono dos estudos pelos alunos surdo e que a educação dos surdos passasse a acontecer exclusivamente em escolas regulares, sem a presença de intérprete de Libras.*”⁴⁹

Os pedidos encontraram abrigo também nos dados fornecidos pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – e utilizados pelo Movimento Surdo na “*Carta Aberta ao Ministro da Educação*” elaborada pelos sete primeiros doutores surdos brasileiros, que atuam nas áreas de Educação e Linguística.

Estes dados apontaram para a diminuição de surdos matriculados no ensino regular após a implementação de medidas destinadas a incluí-los em salas ouvintes, sem a oferta do ensino bilíngue, ou seja, para a exclusão de alunos surdos do sistema educacional brasileiro.

“Entre 2006 e 2009, foram fechadas 13.552 vagas em classes e escolas específicas para alunos surdos e com deficiência auditiva e apenas 4.450 novas matrículas de alunos surdos e com deficiência auditiva surgiram em classes comuns do ensino regular,

⁴⁷ Link para a carta aberta da FENEIS: <http://blog.feneis.org.br/nota-meta-4-do-pne/>. Acesso em 04/05/2019

Link para a carta aberta dos surdos: <http://www2.unirio.br/unirio/cchs/educacao/grupos-de-pesquisa/CARTAABERTADOSDOUOESSURDOSAOADMINISTROMERCADANTE.pdf> Acesso em 20/05/2019.

⁴⁸ Rezende, “Políticas Educacionais para Surdos – Meta 4 do PNE”.

⁴⁹ Rezende, “Políticas Educacionais para Surdos – Meta 4 do PNE”.

o que nos permite dizer que, entre 2006 e 2009, 9.102 alunos surdos e com deficiência auditiva foram excluídos do sistema”⁵⁰

Toda a pressão política realizada pela Comunidade Surda resultou na manutenção do texto original da PNE, que manteve a possibilidade de que a educação bilíngue acontecesse, preferencialmente (e não exclusivamente), no ensino regular.

Para consagrar, por fim, o direito das pessoas surdas ao ensino bilíngue no Brasil, a Lei 13.146 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) previu em seu artigo 28, IV “*oferta de educação bilíngue, em Libras como primeira língua e na modalidade escrita da língua portuguesa como segunda língua, em escolas e classes bilíngues e em escolas inclusivas.*”

Embora seja este o cenário normativo-educacional no Brasil, como consequência do embate político travado entre Estado (Ministério da Educação) e a Comunidade Surda durante a discussão da PNE, desenvolveu-se e agravou-se a ideia de que as políticas educacionais inclusivas – todas inspiradas pelos instrumentos internacionais existentes e amparadas pelos objetivos da Agenda 2030 – são dissonantes e incompatíveis com a existência de escolas bilíngues especializadas na educação de pessoas surdas.

As práticas que acabaram por culminar – ainda que indiretamente (pelo não repasse de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb) – no fechamento de escolas especiais bilíngues de atendimento ao surdo aprofundaram o confronto entre estas duas metodologias, tornando-o comum, inclusive em âmbito acadêmico⁵¹.

Dessa forma, o que se pretende verificar é se de fato essa dissonância existe.

⁵⁰ Rodrigo Rosso Campello, Ana Regina e Souza; Perlin, Gladis Teresinha Taschetto; Strobel, Karin Lilian; Stumpf, Marianne Rossi; Rezende, Patrícia Luiza Ferreira; Marques, “Carta aberta ao ministro da educação”, 2012.

⁵¹ Campello, Ana Regina e Souza; Perlin, Gladis Teresinha Taschetto; Strobel, Karin Lilian; Stumpf, Marianne Rossi; Rezende, Patrícia Luiza Ferreira; Marques, “Carta aberta ao ministro da educação”. 2012

III. Conclusão

Em que pesem as previsões legislativas nacionais (e os instrumentos internacionais que versam sobre a educação inclusiva), as políticas educacionais brasileiras opuseram entre si educação inclusiva e educação bilíngue, esperando que uma, mais cedo ou mais tarde, dê lugar uma à outra.

De forma reflexa, esta oposição colocou em confronto a política de educação bilíngue e os objetivos para o desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 que, como já ressaltado, baseia-se nos princípios da educação inclusiva.

Contudo, se observamos atentamente a finalidade, os princípios e os pressupostos basilares das políticas de educação inclusiva, veremos que, embora seja o grande objetivo final do processo inclusivo, a reunião, em um único sistema regular, de todos os alunos existentes em uma ordem social de modo que todos respeitem diferenças e de maneira que o currículo existente atenda a todas as especificidades educacionais individualmente encontradas a fim de satisfazê-las com qualidade e de forma equânime, os próprios instrumentos que elaboraram este conceito fazem reserva à condição do aluno surdo.

Estes mesmos instrumentos⁵² resguardam o direito e a necessidade de que o aluno surdo tenha acesso à língua de sinais e à promoção de suas particularidades linguísticas, vez que intimamente ligadas ao seu pleno desenvolvimento cognitivo.

A CDPD, em seu artigo 30, é ainda expressa ao prever a necessidade de que a identidade cultural e linguística específica das pessoas com deficiência “*seja reconhecida e apoiada, incluindo as línguas de sinais e a cultura surda.*”

Além disso, a mesma convenção incorporou o lema “*nothing about us without us*”, reconhecendo a necessidade de que as minorias e populações vulneráveis sejam ouvidas durante os processos decisórios que acabem por determinar a criação de legislações e o desenvolvimento de políticas a si destinadas.

⁵² Dentre estes instrumentos podemos incluir a Declaração de Salamanca (1996) e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

Assim, nada faz mais sentido do que ouvir a Comunidade Surda (que vale dizer é uníssona ao pleitear pelo ensino bilíngue, ainda que em estabelecimentos diferentes daqueles utilizados para o ensino regular) no estabelecimento de políticas que irão determinar o seu futuro e irão condicionar a sua participação no acesso aos mais básicos direitos fundamentais do ser humano, especialmente quando o pleito não afronta as premissas da educação inclusiva.

Diante de tudo isso, conclui-se que a educação bilíngue não é modalidade de ensino oposta ou dissonante da educação inclusiva. Ao contrário. A educação inclusiva na perspectiva do aluno surdo só poderá ser assim considerada se garantir a ele o acesso ao bilinguismo.

A discussão travada em território nacional versa sobre divergência que conceitualmente não pode ser extraída dos instrumentos legais invocados por aqueles que opõem as duas ideias.

Na prática, as ações destinadas ao fechamento e ao enfraquecimento de escolas bilíngues voltadas à educação dos surdos são as que de fato contrastam com as premissas da educação inclusiva e caminham em direção oposta aos objetivos da Agenda 2030 da ONU, devendo ser, portanto, evitadas.

Contudo, superadas estas ações, verifica-se que a legislação que prioriza o ensino bilíngue para alunos surdos alinha-se com os objetivos da Agenda 2030 e, ao permitir o desenvolvimento de capacidades e competência dos alunos surdos, possibilita a formação de cidadãos mais independentes, autônomos e aptos a participarem ativamente na construção de instituições mais fortes, mais inclusivas e mais justas e pacíficas.

IV. Bibliografia

- ANASTASIA, Chatzopoulou. "The dilemma in the deaf community: linguistic minority or persons with disability?" University of Cyprus, 2011.
- ATTFIELD, Kate. "The Deaf collective: Opposition, organisation and difference". Cardiff University, 2013.
- BISOL, Cláudia; SPERB TÂNIA MARA. "Discursos sobre a Surdez: Deficiência, Diferença, Singularidade e Construção de Sent". *Psicologia: Teoria e Pesquisa*

- 26 n. 1, n° Jan-Mar (2010): 7–13. <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v26n1/a02v26n1.pdf>.
- BRANSON, Jan, e DON MILLER. “Damned for Their Difference: The Cultural Construction of Deaf People as Disabled: A Sociological History”, [s.d.].
- Brasil, Conselho Nacional de Educação. “Parecer n.09/2001 – CNE”, 2002.
- RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 2, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001. (2001).
- Brasil, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. *Viver sem limite: plano nacional dos direitos da pessoa com deficiência*, 2013.
- CAMPELLO, Ana Regina e Souza; PERLIN, Gladis Teresinha Taschetto; Strobel, Karin Lilian; Stumpf, Marianne Rossi; Rezende, Patrícia Luiza Ferreira; Marques, Rodrigo Rosso. “Carta aberta ao ministro da educação”, 2012.
- CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB fácil – leitura crítico-compreensiva artigo a artigo*. 23ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- CARVALHO, P. V. *Breve História dos Surdos no Mundo e em Portugal*. Surd’ Universo, 2007.
- CARVALHO, Rodrigo Janoni. “Breve olhar sobre a a história da educação surda na língua de sinais brasileira”. *Revista de Educação Popular* 11, n° 1 (2012): 1–7. <https://doi.org/1678-5622>.
- Conferência Mundial de Educação Especial. “Declaração de Salamanca sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais”. *Journal De Chimie Physique Et De Physico-Chimie Biologique* 91, n° 2 (1994): 247–57. <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>.
- DAVIS, Lennard J. “Postdeafness”. In *Open your Eyes – Deaf Studies Talking*, organizado por H-Dirksen L Bauman, 2008.
- FARIAS, Cristiano Chaves; CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. *Estatuto da pessoa com deficiência comentado artigo por artigo*. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018.
- FELICE, William F. “Chapter 2 – The Normative Framework of the Right to Development”. Geneva, Ciudad Colon and Kuala Lumpur: OHCHR, UPEACE and UNU-IIGH, 2018.
- FIKELSTEIN, Vic; DAVIS, Ken. “Fundamental Principles of Disability”, 1997.
- HINDLEY, e PETER A. “Mental health problems in deaf children”. *Current Paediatrics*, 2005. <https://doi.org/10.1016/j.cupe.2004.12.008>.
- KANADE, Mihir. “Chapter 3 The Right to Development and the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Geneva, Ciudad Colon and Kuala Lumpur: OHCHR, UPEACE and UNU-IIGH, 2018.

- LADD, Paddy. *Em Busca da Surdidade 1 – Colonização dos Surdos*. Vol. 1. Surd' Universo, 2013.
- LANE, Harlan. *The Mask of Benevolence*. Vol. 1. New York, 1993.
- MACHADO, Paulo César. “Movimentos Sociais Surdos e a Educação: tecendo comentários sobre a proposição da abordagem bilingue para surdos”. *Revista Linhas*, 2005. <http://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1269/1080>.
- MARQUES, Alexandra; PEREIRA, Filomena (Coord). *Educação Inclusiva e Educação Especial: indicadores-chave para o desenvolvimento das escolas – um guia para directores*. Organizado por Cercica. Lisboa, 2011.
- OFEI-MANU, Paul. “The Role of Education in the Sustainable Development Agenda: Empowering a learning society for sustainability through quality education”, n° July (2015).
- OLIVEIRA, Quintino Martins de; FIGUEIREDO, Francisco José Quaresma. “Educação dos surdos no Brasil: um percurso histórico e novas perspectivas”. *Revista Sinalizar*. Goiânia, 2017.
- ONU, Assembleia Geral. A/RES/70/1, 16301 Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development § (2015). <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.
- ONU, Organização das Nações Unidas –. A/RES/66/288: The future we want (2012). http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf.
- . Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986). <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>.
- . “Quality Education: why it matters?”, 2015. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/Goal-4.pdf>.
- REZENDE, Patrícia Luiza Ferreira. “Políticas Educacionais para Surdos – Meta 4 do PNE”, 2013. file:///C:/Users/Win10/Downloads/DOC_ORADOR_C_12474_K-Comissao-Permanente-CE-20131105EXT059_parte2715_RESULTADO_1383667404284 (4).pdf.
- SCULLY, Jackie Leach. “Deaf Identities in Disability Studies – with or without us?” In *Routledge Handbook of Disability Studies*, organizado por Carol Watson, Nick; Roulstone, Alan; Thomas, 1:109–21, 2012.
- STROBEL, Karin. “História da educação de surdos”. Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.
- STUBBS, By Sue. *Inclusive Education: Where there are few resources*. Oslo, Norway: Atlas Alliance, 2008.

- UNESCO. *Educação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Objetivos de aprendizagem*. Paris, 2017. <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002521/252197por.pdf>.
- UNESCO, Gabinete Internacional de Educação. “Quality Education and Social Inclusion”, 2004. <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Organisation/Workshops/Workshop2CompENG.pdf>.
- WHELAN, Daniel J; MIHIR KANADE e SHYAMI PUVIMANASINGHE. “Chapter 1 The Right to Development: Origins, History and Institutional Development”, n° December 1986 (2018): 1–24.
- World Federation of the Deaf. “Bilingualism as a basic human right for deaf children in education”, n° November 2011 (2011): 1–6. <https://wfdeaf.org/news/bilingualism-as-a-basic-human-right-for-deaf-children-in-education>.

Democracia e governação para a paz em Timor-Leste

NUNO CANAS MENDES

O presente texto pretende trazer para reflexão o modo como tem funcionado o sistema político timorense no que toca ao regular funcionamento das instituições e da estabilidade da moldura constitucional que permite falar de democracia (eleições livres e justas, participação eleitoral e transições pacíficas de governos), bem como identificar as tendências sobre mensuração do estado da democracia timorense, *a qual*, não obstante alguns sinais menos otimistas é, vista no plano regional, como uma exceção num contexto maioritariamente autocrático. Tal tem sido, aliás, um dos motivos invocados para obstaculizar a integração de Timor-Leste na ASEAN, tópico que, pela sua importância para a consolidação económica do país (a pensar também num cenário de esgotamento das reservas petrolíferas), surge como uma das prioridades da sua política externa. Este tema é também abordado no texto para dar conta de como a democraticidade pode ser um constrangimento, ainda que não o único, na afirmação do jovem Estado nas relações internacionais.

Como assinalou o politólogo Rui Feijó, que tantos escritos tem dedicado ao estudo do sistema político timorense, democracia é um conceito impuro e o sistema semipresidencialista tem em Timor um caso de estudo interessantíssimo. Os pontos sobre os quais pretendo refletir prendem-se com duas dinâmicas institucionais que têm funcionado como teste para a consolidação do sistema para a saúde da democracia timorense. Por um lado, a arquitetura constitucional, de perfil semipresidencialista, que tem dado lugar desde 2002 a várias crises de polarização de poder entre chefe de Estado e chefe de Governo. Como refere Rui Feijó: “A tensão de poderes entre Presidente da República e Primeiro-Ministro não se esgota em exegeses constitucionais, antes requer a consideração de aspetos dinâmicos que envolvem outros órgãos de poder, o sistema partidário, a sociedade civil, e os mecanismos de expressão da vontade

popular”¹. Os vários atos eleitorais realizados e as eleições antecipadas do corrente ano têm demonstrado que, não obstante esta característica, os arranjos das coligações de governo e os personalismos em torno das velhas figuras históricas, há um funcionamento regular dos dispositivos que se tem aplicado às situações, uma ainda entusiástica participação eleitoral (nas últimas eleições de maio acima dos 80%, ainda que com sobressaltos no arranque do funcionamento do Parlamento e na nomeação dos membros do governo a sinalizar o tal bipolarismo)², acalorados debates e vívidas campanhas. Deste ponto de vista, *no news, good news*: “Timor-Leste lidera o ranking do Índice da Democracia no sudeste asiático e é o 7.^º na Ásia e Oceânia de acordo com a edição de 2016 do Índice da Democracia, divulgado pela The Economist Intelligence Unit (EIU). Ágio Pereira, porta-voz do Governo timorense, destaca o facto de a classificação dar pontuação elevada ao processo eleitoral e pluralismo, “refletindo as eleições livres e justas, o sufrágio universal, os esforços no sentido de garantir as liberdades dos eleitores e o processo de transferência ordeira das administrações”. O mesmo Ágio Pereira acrescentava: “As ferramentas de comparação internacionais como o índice de democracia são constantemente confrontadas com o desafio de garantir a precisão. No entanto, o que vemos claramente refletido nesta e noutras comparações internacionais é que as nossas liberdades definidas na Constituição, nomeadamente o processo eleitoral e o pluralismo, estão a ser firmemente defendidas”, referiu em comunicado.”³ A Freedom House, em 2018, atribuía-lhe uma classificação de 69/100, chamando a atenção para a fragilidade das instituições e para o peso das disputas entre

¹ FEIJÓ RUI, *O semi-presidencialismo timorense*, Lisboa, Almedina, 2013, p. 17.

² Após a realização das eleições legislativas antecipadas de 12 de maio, Taur Matan Ruak assumiu o cargo de primeiro-ministro de um Governo apoiado pela coligação Aliança de Mudança para o Progresso (AMP), e que integra elementos dos três partidos que a compõem, o Congresso Nacional da Reconstrução Timorense (CNRT), o Partido Libertação Popular (PLP) e o Kmanek Haburas Unidade Nacional Timor Oan (KHUNTO). Um grupo de 11 elementos propostos por Matan Ruak foi excluído pelo Presidente da República, Francisco Guterres Lu-Olo, levando Xanana Gusmão a informar que não tomava posse naquele dia como ministro de Estado e Conselheiro do primeiro-ministro.

³ “Timor Leste lidera índice da democracia no sudeste asiático”, *Observador*, 3.2.2017, <https://observador.pt/2017/02/03/timor-leste-lidera-indice-da-democracia-no-sudeste-asiatico/>, consultado a 12.9.2018.

as personalidades políticas, bem como para a falta de independência da Justiça. Destacou positivamente, porém, a realização de eleições livres e justas, a suave transferência do poder e a entrada de novos partidos (KHUNTO e PLP) e candidatos no sistema político⁴.

A Asia Foundation, uma ONG que faz vários estudos sobre a situação, veio dizer: “Dezasseis anos depois da independência, Timor-Leste permanece livre e democrático. Apesar disto, o desenvolvimento está em risco devido à desigualdade de género e às elevadas taxas de violência contra as mulheres, ao esgotamento progressivo das reservas de petróleo, à corrupção e ao despesismo não sustentado. Implementar reformas e corrigir ineficiências nas jovens instituições, aumentar a consciência dos cidadãos sobre o papel do governo, desenvolver uma economia não baseada no petróleo ...são as áreas chave de intervenção da Fundação em Timor-Leste”⁵. As sondagens mostram uma consciência política em que os cidadãos timorenses contemplan um conjunto de preocupações que cobrem áreas tão fundamentais como o emprego, a saúde ou o exponencial acréscimo das práticas de corrupção, o que naturalmente pode pôr em causa os consabidamente frágeis equilíbrios da sociedade timorense e denunciar de forma mais flagrante assimetrias regionais, programas de ação menos conseguidos ou dependências externas.

E este último ponto leva-me a uma outra dimensão que liga desenvolvimento sustentável, democracia e paz. Refiro-me a um tópico de grande relevo da política externa timorense anunciado no início do texto: a integração regional na ASEAN. É questão inscrita na agenda há muito tempo e que tem implícita a necessidade de Timor-Leste jogar em vários tabuleiros, tendo em conta a sua posição geoestratégica entre dois gigantes, a Austrália e a Indonésia, a proximidade da China e ainda a ligação ao mundo de língua portuguesa, via CPLP. Num horizonte económico em que a exploração de petróleo e gás natural têm um fim à vista, a importância do desenvolvimento sustentável, por via de economia mais diversificada, e a dinâmica da integração regional no Sudeste Asiático surgiu como incontornável e tornou-se numa aposta da diplomacia

⁴ Relatório “Freedom in the World 2018”, *Freedom House*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/timor-leste> consultado a 12.9.2018

⁵ “Timor-Leste”, *The Asian Foundation*, <https://asiafoundation.org/where-we-work/timor-leste/>, consultado a 12.09.2018.

timorense. Uma candidatura apresentada em 2011, que tem tardado a ser aceite e exposto dissensões dentro da própria organização, a funcionar por consenso, também traz para discussão o tema da democracia. Com efeito, neste processo há três níveis de objeções:

- 1) os problemas de “capacitação”, isto é, a incapacidade “técnica” de TL face à projeção do impacto que a adesão pode ter interna e regionalmente, fundada na necessidade do ajustamento às regras e a escassez de recursos humanos habilitados,
- 2) a posição de reserva explícita de dois Estados-membros: Singapura e Myanmar e as “teorias da conspiração” que circulam, sobretudo relativas às objeções de Singapura enquanto face visível da tensão entre a Austrália-EUA e a China nas questões do Mar de Timor (Timor de novo no epicentro da luta entre as grandes potências, como em 1975);
- 3) o “contraste” entre a democracia timorense e a prevalência de regimes de um espectro que oscila entre o autoritário e a “democracia musculada” dentro da organização.

Como escreveu Luke Hunt: “Das dez nações da ASEAN, o Vietname e o Laos continuam a ser Estados comunistas de partido único, enquanto Singapura e a Malásia nunca experimentaram uma mudança do partido político no governo. Consideremos agora o estado das democracias da região: a Tailândia sofreu um golpe e promessas frustradas em relação à data das eleições; nas Filipinas a eleição de Rodrigo Duterte deu lugar a repetidas tentativas para minar a democracia. E a lista continua. No Camboja, a oposição foi dissolvida. No Myanmar, a realização de eleições e a mudança de governo não permitiram que o controlo militar abrandasse e emergiram questões fundamentais sobre a situação do povo. O Brunei testemunhou tendências preocupantes apesar de algumas mudanças cosméticas, das quais se destaca a introdução da Shariah”⁶. O argumento não era novo, parecendo existir entre os *media* a ideia de que o país é uma espécie de porta-estandarte na defesa da democracia

⁶ LUKE HUNT, “Why Timor-Leste is still a model for ASEAN?”, in *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2018/02/why-timor-leste-is-still-a-model-for-asean/>, consultado a 06.02.2018,

e dos direitos humanos. A *Foreign Policy*, de 10 de maio de 2016, por exemplo, abordando o tema da entrada de Timor na ASEAN: “estes países [referindo-se a Singapura e ao Myanmar] não querem incluir Timor Leste porque a pequena nação é uma consabida advogada da democracia e dos direitos humanos”⁷. O que não deixa de ser curioso e hiperbólico porque parece sugerir que esta característica pode ter impacto no status-quo regional.

Este último nível, um novo rumo para Timor membro da ASEAN, merece alguma ponderação. Há nas elites timorenses a que vou tendo acesso um debate quase comparável ao existente em Portugal dos anos 80 quando estava em causa a entrada na CEE, entre entusiastas e detratores, realistas e otimistas. Não é, como as questões de política externa, um tópico que esteja muito disseminado, mas há, em todo o caso, uma consciência progressiva da importância do processo para um futuro não muito distante. E curiosamente tem emergido, como argumento para justificar a lentidão e as reservas à adesão, o argumento da “democracia”. Jean Berlie, num estudo que publicou sobre o tema, refere-o: “As razões para a relutância da ASEAN são ‘obscuras’ e tem sido sugerido que ‘as boas credenciais democráticas e de direitos humanos’ de Timor Leste ‘constituem um obstáculo numa região que ainda lida com características autoritárias’⁸. É verdade que a instabilidade resultante do impasse governativo da FRETILIN (que não conseguiu, com o PD, fazer aprovar o orçamento de Estado), a realização de eleições antecipadas e as tensões “bipolares” entre presidente da República e chefe de Governo, ou, por outras palavras, a prática e as contingências da partilha de poderes, podem dar força às reservas a que aludi, mas há, em todo o caso, um subtexto que é preciso compreender e que não só tem a ver com o caso como com a própria dinâmica de crescimento da organização, as suas regras de funcionamento, a definição dos objetivos e a própria noção de coerência do projeto de integração. Trata-se, afinal, de um processo polémico e

⁷ CRISTIAN TALESICO, “How East-Timor’s Democracy is making it an outcast?”, *Foreign Policy*, 10 May, <https://foreignpolicy.com/2016/05/10/how-east-timors-democracy-is-making-it-an-outcast-asean-southeast-asia/>, consultado a 12.09.2018.

⁸ JEAN A. BERLIE, “Timor-Leste é uma democracia vibrante”, *Ponto Final*, <https://pontofinalmacau.wordpress.com/2018/01/30/jean-a-berlie-timor-leste-e-uma-democracia-vibrante/>, consultado a 12.09.2018.

rico em *nuances* que é, acima de tudo, crucial para se entender o desenvolvimento sustentável futuro de Timor-Leste nas várias implicações que pressupõe de adaptação e de transformação e inextricavelmente ligado à continuidade de um funcionamento em democracia do sistema político.

Ensinar, educar, instruir e formar em África

PEREGRINO ISIDRO WAMBU CHINDONDO

Sumário: 1. Introdução. 1.1. Histórico. 1.2. Modelo africano de transmissão. 1.3. Abordagem pós-colonial. 1.4. Metodologia. II Ensinar, educar, instruir e formar em África. III Conclusões.

Resumo: O ventre materno, o ambiente social desde a nossa infância, as oportunidades a que somos expostos e as tecnologias em comunidade, os nossos primeiros professores, a tradição e a cultura onde quer que vivamos, em suma, as afinidades, cumplicidades e o toque de prumo das lideranças são e serão reiteradamente alguns dos vetores mais marcantes para a nossa personalidade e a nossa sorte ou, se quisermos, para o nosso destino. Depois aumentam as aprendizagens da universidade da vida, onde África não é exceção, mas uma quase perfeita e inacabada lição.

Palavras-chave: *África, génese, prumo, destino, aprendizagem.*

Abstract: The womb, the social environment from our childhood, the opportunities to which we are exposed and the technologies in the community, our first teachers, the tradition and culture wherever we live, in short, the affinities, complicity and the touch of leaderships are, and will be, repeatedly, some of the most striking vectors for our personality and our luck or, if we want, our destiny. Then they increase the learning of the university of life where Africa is no exception but an almost perfect and unfinished lesson.

Key Words: *Africa, genesis, plumb, destination and learning.*

I. Introdução

Apesar de se tratar de um tema inesgotável, buscamos luzes de origem para desencadear e iluminar novas pesquisas científicas sobre o quadrilátero do ensino, educação, instrução e formação, enquanto relação e modelos de linguagem.

Gabriele Greggerson cita Wilbert J. Mc Keachie e Bordenave¹, no seu ensaio sobre educação e linguagem rumo ao século XXI, defendendo que “*não existe um só método que tenha dado resultado com todos os alunos... O ensino torna-se mais eficaz quando o Professor conhece a natureza das diferenças entre seus alunos.*”

Felizmente para o Continente Africano, que tem sido o berço de educadores, de mentores, de professores, de formadores e do exemplo mais recente que Nelson Rolihlahla Madiba Mandela² nos legou, citamos: “*...Em 16 de Junho de 1976, mil e quinhentos alunos concentraram-se no Soweto para protestarem contra a ordem do governo de ensinar metade das disciplinas nas escolas secundárias em africãse. Os alunos não queriam aprender a língua do opressor, nem os professores queriam ensinar nessa língua. Os pedidos e as petições de pais e professores não tinham sido ouvidos. Um destacamento da polícia defrontou este exército de alunos ativistas e, sem aviso, abriu fogo, matando Hector Pieterse, de treze anos, e muitos outros. As crianças lutaram com paus e pedras, seguindo-se um caos completo, com centenas de crianças feridas e assassinadas e dois homens brancos mortos à pedrada.... De repente, os jovens da África do Sul estavam inflamados com o espírito de protesto e rebelião. A Educação Bantu tinha voltado para assombrar os seus criadores, uma vez que estes jovens enfurecidos e audaciosos eram o seu fruto.*”

1.1. Histórico

Em 54 países do continente africano, com cerca de 800 milhões de habitantes, a diversidade é um património real. Na parte Norte do

¹ JUAN DIAZ BORDENAVE E PEREIRA, *Estratégias de Ensino-Aprendizagem*, Petrópolis, Ed. Vozes, 1988, Aldair Martins, p. 59

² NELSON MANDELA, *Longo Caminho para a Liberdade*, Tradução de Ana Saldanha, Asa Gráfica, 1995, p.525

continente as populações são maioritariamente árabes, e por isso, ensinar, educar, instruir e formar tem requisitos, línguas, cultura, costumes e interação muito própria.

Há influências europeias, americanas, asiáticas e mistas, desde logo por ação da colonização, de guerras e o fenómeno da escravatura.

Da região dos grandes lagos até à África Austral as tradições são historicamente influenciadas pelo grupo Bantu. Há uma grande tendência de buscar uniformidade na língua e daí o pensamento estratégico da língua *Swahili*. Há, contudo, como acontece na região Norte de África, um peso relevante das mesmas influências culturais estrangeiras, sobretudo em língua inglesa, francesa, espanhola e alemã.

Na costa oriental, por causa do mar índico, as populações que vão do Quênia até Moçambique, cobrindo a Zâmbia, o Botswana e o Malawi, independentemente dos processos de integração cultural maioritariamente em inglês, a língua *Swahili* também congrega as populações desta zona.

É na África Austral, para onde convergem todos estes atributos, a norte, oeste e leste do continente, até *Cape Town* ou “ *The Cape of good hope* ”, a que os portugueses também designaram “ *O cabo Adamastor* ” ou “ *das Tormentas*”.

Uma junção de culturas africanas de costa a costa, reinos, migrações, apelidos familiares, comércio, guerras tribais e, acima de tudo, casamentos entre povos, sucedem-se até aos dias de hoje. Como exemplo disso, há estados africanos onde a primazia é do apelido em língua local e, só depois, o nome próprio.

1.2. Modelo africano de transmissão

Em África são as mães que educam; são os pais que ensinam; é a família que instrui; e é a comunidade que forma, oralmente, seguindo e conforme as tradições de cada grupo, homogéneo ou heterogéneo.

As línguas locais foram construídas, e muitas derivaram do cruzamento de sobreviventes dos campos de batalha. Pode-se dizer que o combate pela sobrevivência também foi uma grande escola para os povos africanos assumirem a sua formação.

O batuque que congrega ritmos e celebrações eucarísticas não é um mero instrumento musical: é um poderoso veículo educacional, que

combina a arte de tocar, a elevação da alma que escuta, a cadência pausada ou mais atuante da mensagem e a orientação de quem lidera. Esta é a África, *o berço da humanidade*, expressão do ser e estar entre povos, nações e posteriormente, Estados atuais.

Há também formas de organização administrativa, como bem sintetizaram os poetas *António Agostinho Neto* (Angola) e *Léopold Sédar Senghor* (Senegal).

Com a chegada dos missionários a África,³ começou uma transmissão escrita, embora na África do Norte isso tenha ocorrido séculos antes, como nos ilustra a história do Egito.

“A formação académica aliada a uma educação adequada e a hábitos saudáveis é um conjunto de virtudes que fazem com que não haja porta nenhuma que batamos e não se abra”.

1.3. Abordagem pós-colonial

As independências de África decorreram de processos complexos que ainda não estão suficiente e academicamente investigados. Porém, há trabalhos que apontam para a necessidade de estudos integrados em história, sociologia, antropologia, direito e ciências sociais, num plano coordenado por Universidades e autoridades públicas e privadas.

“A generalização e o aperfeiçoamento dessa educação para a atitude implicará um processo estruturante de consciencialização, formação social e tecnológica, pois o cidadão que tenderá a aceitar a opção, passará a estar ligado a uma organização de comutador de prevenção aplicável, existindo leitores eletrónicos autorizados por carácter e importância coletiva⁵.”

A experiência europeia diz-nos que “a generalidade dos países da periferia europeia, destruíram por vários meios, mas com alguma lentidão, as componentes senhoriais e feudais que envolviam a terra e o mundo rural e privatizaram a maior parte da terra. Na Europa mediterrânica,

³ FONSECA CHINDONDO, *Como Vi a Missão do Dondi*, Mayamba Editora, 2018, p. 85

⁴ FONSECA CHINDONDO, *Como Vi a Missão do Dondi* cit, p. 69

⁵ PEREGRINO I. W. CHINDONDO, *O Papel da Informação e da Tecnologia*, 2014, p. 268.

sabe-se que, apesar de algumas diferenças importantes nas estruturas tradicionais a que puseram termo, a cronologia, a metodologia e o resultado da experiência (reformista e revolucionária) portuguesa foi similar à de Espanha⁶”.

Quando os missionários chegaram a África, eles tinham a Bíblia, e nós, a terra.

“Disseram-nos: Vamos rezar. Fechamos nossos olhos. Quando os abrimos, nós é que estávamos com a Bíblia e eles com a terra” (Desmond Tutu, prémio Nobel da Paz, 1984).

A transição que se seguiu às independências africanas tem um pouco mais de sessenta anos de idade, o que ainda não permite que se assuma a existência de uma doutrina educacional africana, totalmente isenta dos padrões das potências outrora colonizadoras, com raríssimas exceções por causa das línguas, costumes e práticas comunitárias.

Neste sentido, ainda educamos pelo exemplo, ensinamos reportando-nos a ocorrências e formamos sob intensa influência de circunstâncias, sobretudo voltados para o emprego, questão sempre problemática por causa dos jovens.

1.4. Metodologia

Este artigo segue uma metodologia baseada no conhecimento partilhado entre diversos autores de países africanos ou que por lá tenham passado em missões dos respetivos povos. O General Norton de Matos⁷ desenvolveu a estratégia educacional da assimilação dos povos africanos e, por essa razão, não podemos abordar a formação em África sem recurso à sua história, às suas referências, ao seu saber específico.

O *problema* principal identificado neste texto é saber se o quadrilátero ensino, educação, instrução e formação em África tem faces diferenciadoras de outras paragens do mundo civilizado. E a que civilizações nos referimos quando assim analisamos.

⁶ HELDER ADEGAR FONSECA, *O Alentejo no Século XIX Economia e Atitudes Económicas*, 1996, p. 347.

⁷ NORTON DE MATOS, *África Nossa, o que queremos e o que não queremos nas nossas terras de África*, Edições Marânus, 1953, p. 104

Apresentado este palmarés de percepção, teríamos de evoluir para um campo mais complexo em África, como será a etnologia, as mistificações e desmistificações, que Louis-Vincent Thomas aborda em Ciências Sociais, *História da Filosofia, Ideias, Doutrinas*⁸. O Etnólogo Português José Redinha⁹ foi precursor de obra africana inigualável. Em 1972, deu um contributo sem precedentes a esta geração que se candidata a outros patamares de saberes científicos em África.

As questões pendentes resumem-se em duas, em nosso entender: ensino de línguas africanas a povos não africanos, sem discriminações nem pressunções, e a existência de Estados¹⁰ Independentes. Isso facilitará, a longo prazo, a valorização intercultural, maior aproveitamento de valências no ensino, melhor inserção científica dos peritos, partilha de conhecimentos e estudo tendo por base preocupações comuns.

II. Ensinar, educar, instruir e formar em África

“A Esperança tem duas filhas lindas: a Indignação e a Coragem. A indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão, a Coragem, a mudá-las.” (Aurelius Augustinus Hipponensis, Santo Agostinho, filósofo e escritor africano, nascido na Argélia no ano 354 d.C).

Ensinar pressupõe aprender e ao mesmo tempo criar oportunidades entre gerações. Em África, o local integrador destas responsabilidades pode designar-se por *Onjango*, em alguns países da África Austral como Angola ou *Wanahitaji* em *Swahili* na África central e oriental.

Educar tem etapas, mas percorrem todo o processo de desenvolvimento humano. Em África até o *sorriso* educa; o tratamento por *mais velho* educa; invocar a memória dos antepassados transmite e instrui através do exemplo.

⁸ FRANÇOIS CHÂTELET, *História da Filosofia, Ideias, Doutrinas*, Publicações Dom Quixote, p. 113

⁹ JOSÉ REDINHA, em aulas magnas de campo em 1972, em Angola, durante o Cunene 72, realizado pela Mocidade Portuguesa de que o autor fez parte.

¹⁰ MARCELO CAETANO, *Curso de Ciência Política e Direito Constitucional*, Vol.I, p. 109. Para o Professor Marcelo Caetano, os elementos do Estado são o povo, o território e o poder político.

Instruir parte da experiência e é um ato de liderança. Em África quem instrui dirige, orienta, organiza e tem seguidores.

A arte reside em mostrar o melhor que se tem. Quando se mostra às crianças como se faz um escorregador através do caule de uma bananeira, espetando um pau que serve de amparo dos pés e a largada é feita num declive que termina com se de uma rampa se tratasse, nunca mais se apaga essa experiência.

A caça em África transmite um legado tradicional e com ela a existência de animais de estimação como, e sobretudo, o cão. As queimadas, apesar de conter o lado negativo da destruição de espécies da flora e fauna, contém um fundamento cultural evolutivo.

Formar é uma questão de consciência, porque a aceitação de outrem percorre famílias, sensibilidades humanas, gerações contemporâneas. Numa palavra, que doravante os africanos aceitem que o são.

III. Conclusões

São os e as líderes que através da ciência, pedagogia, capacidade industrial e formação, transmitem uma *profissão*.

Através do seu exemplo de respeito, ponderação, afeto e responsabilidade, transmitem a sua *personalidade*. Através do trabalho, do diálogo, do questionar e saber ouvir, transmitem a sua *experiência*.

Com arte conseguem unir, servir as suas comunidades e com *humildade* também aprendem. O continente africano não é único na perspectiva de ensinar, educar, instruir e formar. Porém, não é por acaso que é denominado o berço da humanidade. Prova disso é que milhões de anos depois volta a ser o continente das maiores descobertas: a música, a matemática, a medicina natural, as artes cénicas ou maçónicas, o feiticismo que deu agora (?) ao surgimento da primeira Universidade na África do Sul, quando Angola já teve o Museu do Feitiço¹¹ em Nova Lisboa, hoje cidade do Huambo, para citar apenas estes.

¹¹ O primeiro estudo sobre o feitiço está a nascer na Universidade Africana sobre tais artefactos na África do Sul. Caso para orgulho de povos que não abdicam da sua realidade e cientificidade.

Lugares de memória, ensinando; transmissão oral e agora escrita até mais eletrônica, educando; conselho dos *sekulos*¹², instruindo; eis o belo sonho de famílias africanas que não pestanejam e com o sorriso comunicam através do *quissanji*, a *marimba*, o *batuque*, a *puíta*, o *reco-reco* ou a *dicanza*¹³, formando. Aos pais do pan-africanismo¹⁴ como Jomo Kenyatta, Julius Kambarage Nyerere, Kwame Nkrumah, Kenneth David Buchizya Kaunda e os que se seguiram, como Patrice Émery Lumumba¹⁵, a nossa grande admiração e eterna gratidão por serem esta inesgotável fonte da nossa forma de ser e estar em África.

Françoise Lieberherr Gardiol¹⁶ aponta a sua análise para um problema que nos parece servir de mola propulsora para a resposta que o texto nos coloca: saber se o quadrilátero ensino, educação, instrução e formação em África tem faces diferenciadoras de outras paragens do mundo civilizado e a que civilizações nos referimos quando assim analisamos.

A questão dos maiores desentendimentos, conflitos e guerras surge em África por causa da justiça na distribuição. O General Norton de Matos concluía num dos seus capítulos que “a distribuição desses lucros ... tudo isto carece de muito dinheiro, de grandes despesas que à Nação compete fazer; ...que se contam por muitos milhões de contos, esteve longe de se fazer equitativamente por todos os habitantes da Nação (entenda-se portuguesa em África), mas que não houve um único deles a quem, direta ou indiretamente, uma parcela em dinheiro não tivesse tocado¹⁷.”

Seguimos nesta problemática transversal a linha de entendimento de Françoise Lieberherr Gardiol: “...a globalização económica e a globalização do ideal democrático proporcionam grandes perspectivas de progresso para a humanidade. Mas estes discursos otimistas de crescimento económico generalizado, que permitem sair da pobreza, são refutados pelas desigualdades crescentes e as consequências negativas da globalização, tais como a insegurança, as pandemias, a pobreza. ... A

¹² Designação de pessoas adultas, não necessariamente idosas no Continente Africano.

¹³ Instrumentos musicais africanos.

¹⁴ ADELSON BRITO DE SILVA, www.afrik.com/article6347.html [consultado em 12/10/2018]

¹⁵ Nascido como Élias Okit' Asombo

¹⁶ CYNTHIA GORRA GOBIN et al, *Dicionário das Mundializações*, Instituto Piaget, 2006, p. 417

¹⁷ NORTON DE MATOS, *África Nossa* cit, p. 104

pobreza no Terceiro Mundo levanta questões no domínio dos direitos políticos dos pobres e dos direitos sociais à alimentação, ao trabalho, à saúde e à educação. O debate diz também respeito aos países ricos cujas políticas restritivas à imigração económica oriunda de África, da América Latina ou da Europa de Leste.”

Como dizia António Agostinho Neto, somos um cruzamento de civilizações.

Bibliografia

- BORDENAVE, Juan Diaz e PEREIRA, 1988, Aldair Martins, Estratégias de Ensino-Aprendizagem, Petrópolis, Ed. Vozes. 59.
- CAETANO, Marcelo, Curso de Ciência Política e Direito Constitucional, Vol. I, p. 109.
- CASTRO, Luís Filipe de Oliveira, 1967, a Nova África, Ensaio Sociopolítico, Edição do Autor, Lisboa.
- CHÂTELET, François, *História da Filosofia, Ideias, Doutrinas, Publicações Dom Quixote*, p. 113.
- CHINDONDO, Peregrino I. W., 2014, *O Papel da Informação e da Tecnologia na Gestão da Prevenção de Conflitos em África*, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, *Estratégia* (Separata), p. 268.
- CHINDONDO, Fonseca, 2018, *Como Vi a Missão do Dondi*, Mayamba Editora, p. 69 e 85.
- FONSECA, Helder Adegar, 1996, *O Alentejo no Século XIX Economia e Atitudes Económicas*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, p. 347.
- GOBIN, Cynthia Gorra et al, 2006, *Dicionário das Mundializações*, Instituto Piaget, p. 417
- HENDERSON, Lawrence W., *A Igreja em Angola, Um Rio com Várias Correntes*, p. 133.
- MATOS, Norton de, 1953, *África Nossa, o que queremos e o que não queremos nas nossas terras de África*, Edições Marânus, p. 104.
- MANDELA, Nelson, 1995, *Longo Caminho para a Liberdade*, Tradução de Ana Saldanha, Asa Gráfica, p.525
- SILVA, Adelson Brito de, www.afrik.com/article6347.html (consultado em 11/10/2018).

As relações entre os órgãos das Províncias e o seu sistema de Governo, na nova Constituição territorial Moçambicana

STELA SANTOS

Sumário: I. Introdução. II. A nova estrutura organizativa das Províncias em Moçambique. 1. O quadro (ainda) atual e a sua origem. 2. Os novos órgãos da Província. 2.1. A Assembleia Provincial. 2.1.1. Caracterização. 2.1.2. Competências. 2.2. O Governador de Província. 2.2.1. Designação. 2.2.2. Competências. 2.2.3. Responsabilidade. 2.3. O Conselho Executivo Provincial. 2.3.1. Caracterização. 2.3.2. Composição. 2.3.3. Competências. III. O sistema de governo das Províncias. 1. A Constituição formal. 2. Possíveis desenvolvimentos. IV. Conclusões.

Resumo: Com a recente revisão constitucional de 2018, prossegue-se o processo de descentralização político-administrativa de Moçambique iniciado em 2004, com a criação das Assembleias provinciais, que passam, doravante, a ser dotadas de um governo próprio. O presente estudo tem por objeto as relações entre os órgãos dessas entidades e as considerações subsequentes quanto ao seu sistema de governo, em que se estabelece uma distinção entre a Constituição formal e os possíveis desenvolvimentos que a prática constitucional venha a demonstrar. Termina com algumas conclusões que, quiçá, possam influenciar o legislador ordinário, no plano do desenvolvimento legislativo da nova arquitectura institucional em matéria de descentralização.

Palavras-chave: *descentralização político-administrativa, províncias, sistema de governo parlamentar, presidencialismo de primeiro-ministro.*

Abstract: With the recent constitutional revision of 2018, Mozambique's political-administrative decentralization process started in 2004, with the creation of the Provincial Assemblies, which will henceforth be endowed with

a government of their own. The present study deals with the relations between the organs of these entities and the subsequent considerations regarding their system of government, which distinguishes between the formal Constitution and the possible developments that the constitutional practice may demonstrate. It ends with some conclusions that may perhaps influence the ordinary legislator in terms of the legislative development of the new institutional architecture in terms of decentralization.

Key-words: *political-administrative decentralization, provinces, parliamentary system of government, premier presidentialism.*

I. Introdução

Com a recente revisão constitucional de 2018, prosseguiu-se ao nível das Províncias o processo de descentralização político-administrativa de Moçambique.

No quadro da nova Constituição territorial, a descentralização passa doravante a compreender, para além das autarquias locais já existentes (criadas pelo pacote autárquico de 1997, no quadro da descentralização administrativa de Moçambique), os órgãos de governação descentralizada (político-administrativa), provincial e distrital [art.º 268/1 a) da Constituição moçambicana (CRM)].

O presente estudo tem por objeto as relações entre os órgãos de uma dessas novas entidades descentralizadas: as Províncias. Procederei, em conformidade, à análise do relacionamento entre os seus órgãos, para depois tentar extrair consequências sobre o seu sistema de governo.

Não apreciarei, em conformidade, o funcionamento dos órgãos das restantes entidades descentralizadas: os Distritos e as autarquias locais. Em primeiro lugar, por uma questão de economia de texto; em segundo lugar – em bom rigor, a razão determinante –, pela semelhança da solução estatutária dada pelo constituinte a essas duas realidades, razão pela qual não se justificará a realização de um estudo autónomo sobre esta matéria.

O estudo sobre as relações entre os órgãos da Província justifica-se por três ordens de razão. Em primeiro lugar, pela novidade que constituem estas entidades e, conseqüentemente, pela escassez, praticamente

absoluta, de reflexão (jurídica) doutrinária sobre esta matéria; em segundo lugar, porque a apreciação dos contornos que podem revestir as relações entre estes órgãos podem assumir uma particular importância para o sucesso – assim se espera – da descentralização político-administrativa em Moçambique; por fim, porque a matéria em análise, ao testar a coerência de soluções da nova arquitectura institucional, permitirá – uma vez mais, assim o espero –, chamar a atenção para o necessário desenvolvimento legislativo, no plano da organização, funcionamento e competências legais a atribuir a estas novas entidades. Quiçá, uma nova revisão da Constituição, agora sem pressões conjunturais, e com um maior debate por parte dos cidadãos!

Dada a inexistência (ainda) de desenvolvimento legislativo, a análise das relações entre os órgãos da Província privilegiará fundamentalmente a nova Constituição territorial, que estabelece os princípios fundamentais da descentralização e dos órgãos de governação descentralizada, bem como a análise documental e o estudo do material bibliográfico doutrinal previamente recolhido.

Tendo em consideração os objectivos que o norteiam, o presente estudo, cujo núcleo central se situa no âmbito do Direito Constitucional, será dividido em três partes. Na primeira, será feita uma breve exposição sobre a nova estrutura organizativa das Províncias, colocando-se, nos casos que se justifiquem, algumas questões carecidas de desenvolvimento legislativo; na segunda, que constitui a questão central deste estudo, entre a Constituição formal e a Constituição real, tentarei perspetivar as dúvidas que se colocam quanto ao efetivo sistema de governo das províncias; por fim, terminarei com algumas conclusões, que procuram sintetizar a investigação que agora se inicia.

II. A nova estrutura organizativa das Províncias em Moçambique

1. O quadro (ainda) atual e a sua origem

Olhando para o modelo (ainda) atual, iniciado com a introdução no texto constitucional de 2004 das Assembleias Provinciais, o modelo de descentralização político-administrativo de Moçambique apresenta ainda características híbridas entre desconcentração e descentralização.

As Assembleias Provinciais, “órgãos de representação democrática”, dotadas de legitimidade própria (cfr. o anterior art.º 142/1 da CRM), detinham já competências políticas de fiscalização, controlo e planificação (cfr. o anterior art.º 142/2 da CRM)¹, entretanto aprofundadas pela Lei n.º 5/2007, de 9 de Fevereiro²; mas estavam ainda desprovidas de um executivo próprio, já que os Governadores Provinciais eram (ainda) os representantes do Governo Central (cfr. o anterior art.º 141/1 da CRM), a quem cumpria “garantir a execução [...], da política governamental [...] e a tutela administrativa sobre as autarquias locais”, ao nível da circunscrição provincial (cfr. o anterior art.º 141/2 da CRM).

Conjugava-se assim descentralização, no plano das Assembleias Provinciais (as referidas competências políticas de fiscalização, controlo e planificação), com desconcentração, ao nível dos órgãos de governação provincial, subordinados, e por isso, respondendo perante o Presidente da República, na sua qualidade de Chefe de Governo (cfr. o anterior art.º

¹ Nos termos deste n.º 2 do art.º 142 da CRM), competia às Assembleias Provinciais, nomeadamente: a) fiscalizar e controlar a observância dos princípios e normas estabelecidas na Constituição e nas leis, bem como das decisões do Conselho de Ministros referentes à respetiva província; b) aprovar o programa do Governo Provincial, fiscalizar e controlar o seu cumprimento.

² Em termos gerais, a emissão de recomendações ao Governo, sobre questões de desenvolvimento económico, social e cultural da província, no interesse das respetivas populações; a fiscalização da atividade dos órgãos e serviços do executivo, empresas ou institutos públicos no âmbito da província (art.º 36/2 a) da Lei 5/2007); a convocação do Governo Provincial para reuniões da Assembleia, bem como a obtenção deste das informações sobre questões de interesse público que viessem a ser consideradas pertinentes (art.º 37/g) e h) da Lei 5/2007). Em termos de representação democrática, os poderes de fiscalização da supervisão dos serviços da Administração do Estado; da defesa, manutenção e conservação dos bens do domínio público e do património do Estado; da execução dos contratos programa; da actividade dos órgãos executivos provinciais e das delegações dos organismos ou instituições centrais, na sua Província (art.º 38/1 c), d), e) e f) da Lei 5/2007). Em termos de competências de natureza financeira, o poder de aprovação da proposta do plano e orçamento provincial e a aprovação do seu relatório de balanço; de fiscalização da execução do plano e orçamento provincial; e dos programas determinados pelos órgãos centrais (art.º 39/c), d) e e) da Lei 5/2007). Por fim, um conjunto de competências em matéria de programas económicos, sociais e culturais, nomeadamente, a aprovação da proposta e a fiscalização da execução de programas plurianuais de apoio ao desenvolvimento distrital (art.º 40/2 da Lei 5/2007); e de aprovação de planos e programas em matéria ambiental (art.º 41 da Lei 5/2007).

160/2 b) da CRM), que os nomeava e demitia livremente. Uma espécie de síndrome “Dr. Jekyll e Mr. Hide”, em que estas entidades descentralizadas tinham por missão controlar os órgãos desconcentrados do governo central (cfr. o anterior art.º 142/2 da CRM e a citada Lei n.º 5/2007), mas que depois, em caso de não aprovação, duas vezes consecutivas, do Plano e Orçamento da Província, ou de “obstrução e interferência persistentes no funcionamento dos órgãos locais do Estado”, poderiam ser dissolvidas pela Assembleia da República, sob proposta do Governo central (cfr. art.º 34 da citada Lei n.º 5/2007).

No quadro da nova Constituição territorial, aprovada com a revisão constitucional de 2018, a descentralização passa a compreender: (a) os órgãos de governação descentralizada provincial e distrital; (b) as autarquias locais (art.º 268/1). Os Governadores provinciais, agora “Governadores de Província”, deixam de ser representantes do Governo central. Deixam por isso de responder perante o Presidente da República, que, nas suas funções de Chefe de Estado, lhes confere posse (art.º 158/i) da CRM), apenas podendo demiti-los por questões jurídicas (art.ºs 158/j e 273 da CRM), como melhor veremos adiante. Passam doravante a ser designados pelas respetivas Assembleias Provinciais (art.º 279/2 da CRM), perante as quais passam a responder (art.º 279/2 da CRM).

No plano da desconcentração, o Estado central apenas manterá, nestas circunscrições, os agora criados “Secretários de Estado na Província”, um órgão de representação do Estado central “para o exercício de funções exclusivas e de soberania” (cfr. art.ºs 141, 268/2 e 277/2 da CRM)³.

2. Os novos órgãos da Província

A estrutura orgânica das Províncias tem a sua base constitucional no n.º 1 do art.º 277 da CRM. Em conformidade com o disposto no artigo anterior, passam a ser órgãos da Província: (a) a Assembleia Provincial; (b) o Governador de Província; e (c) o Conselho Executivo Provincial (art.º 277/1 da CRM). As províncias passam, doravante, a ser dotadas

³ Aguarda-se, entretanto, o desenvolvimento legislativo quanto à sua organização, composição, funcionamento e competência desses serviços de representação do Estado nas Províncias e nos Distritos (cfr. art.º 141/5 da CRM).

de um executivo próprio. Criam-se com isso dois órgãos autónomos no âmbito do órgão executivo, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial. Neste âmbito, dever-se-á destacar a figura do Governador de Província, na medida em que os restantes membros do Conselho Executivo Provincial resultarão, em princípio, de uma escolha sua⁴.

Tendo em consideração que o objeto do presente estudo implica um conhecimento prévio dos novos órgãos provinciais, passo seguidamente a apresentar uma sumária caracterização de cada um destes órgãos.

2.1. A Assembleia Provincial

2.1.1. Caracterização

A Assembleia Provincial é um órgão de governo próprio de cada província, com poderes deliberativos, financeiros e de fiscalização dos órgãos executivos da Província (art.º 278/3 da CRM). É eleita por sufrágio universal, direto, igual, secreto, pessoal, e periódico, segundo o princípio de representação proporcional, e o seu mandato tem a duração de cinco anos (art.º 278/1 da CRM)⁵.

A Assembleia Provincial assume assim a natureza de um “parlamento regional”, constituindo-se como um órgão representativo dos moçambicanos residentes na respetiva província. Não existe, todavia, qualquer noção de cidadãos de uma qualquer província, já que a autonomia nunca pode pôr em causa a integridade da soberania do Estado, sendo por isso, sempre, um instrumento de reforço da unidade nacional (art.º 270/1 da CRM). Por isso, os representantes nas Assembleias Provinciais são sempre cidadãos moçambicanos, definidos em função do local de residência habitual e independentemente do local de nascimento⁶.

⁴ Resta saber em que termos a questão será tratada, *infra*, ponto 2.3.2.

⁵ Concorrem às eleições da Assembleia Provincial os partidos políticos, as coligações de partidos políticos e os grupos de cidadãos eleitores (art.º 278/2 da CRM). A composição, a organização, o funcionamento e as demais competências são fixadas por lei (art.º 278/4 da CRM).

⁶ Cfr. art.ºs 3 (capacidade eleitoral passiva) e 11 (capacidade eleitoral activa), da Lei 4/2013, de 22 de Fevereiro, com a redacção que lhe é dada pela Lei n.º 2014, de 23 de Abril. U

A configuração política da Assembleia Provincial, que decorre dos resultados eleitorais, torna-se assim um fator determinante, na “escolha”, pelo Chefe de Estado, da pessoa a quem conferir posse como Governador de Província (cfr. art.ºs 158/i) e 279/2 da CRM).

No plano da responsabilidade, o poder de dissolução da Assembleia Provincial pertence ao Governo, “em consequência de acções ou omissões graves, previstas na lei” (art.º 272/4 da CRM). Há que aguardar pelo desenvolvimento legislativo para verificar quais as razões que podem servir de fundamento à dissolução: se apenas razões de índole jurídica (*v.g.*, a prática de atos contrários à Constituição); ou também de natureza política (*v.g.*, instabilidade governativa, ou mesmo a impossibilidade de formação de um governo). Tenderia a defender que a letra da Constituição (“ações ou omissões graves”), e o facto do Decreto de dissolução emanado pelo Governo estar sujeito à “apreciação e deliberação do Conselho Constitucional”, indicia esta dissolução, que apenas poderá ser efectuada por questões jurídicas. O que, em princípio, deixa um vazio, caso se verifique, numa qualquer província, um cenário de ingovernabilidade, por exemplo, por incapacidade de chegar a acordos de governo que assegurem uma maioria na Assembleia Provincial⁷.

2.1.2. Competências

As Assembleias Provinciais possuem dois tipos de competências constitucionais: competência política e competência administrativa⁸.

Começando pelas competências políticas constata-se que são, de alguma forma, muito limitadas. Nos termos do n.º 3 do art.º 278 da CRM, compete à Assembleia Provincial: pronunciar-se e deliberar, em termos

⁷ Ainda assim, subsistem outras questões: a eventual dissolução da Assembleia Provincial determina a marcação de novas eleições? Em que prazo? Acarreta ainda a demissão do Governo (Governador de Província e Conselho Executivo Provincial)? Em que termos? Questões que se espera ver clarificadas, com o desenvolvimento legislativo, a par de outras relacionadas com a composição, organização, funcionamento, e demais competências das assembleias provinciais (cfr. art.º 278/4 da CRM).

⁸ Atendendo ao enunciado deste n.º 3 do art.º 278 da CRM, estas competências não são taxativas, aguardando-se o desenvolvimento legislativo, nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, quanto à eventualidade de novas competências legais.

gerais, no quadro das atribuições de governação provincial, sobre os assuntos e as questões de interesse para o desenvolvimento económico, social e cultural da Província, à satisfação das necessidades colectivas e à defesa dos interesses das respectivas populações (alínea a)); controlar os actos do Conselho Executivo Provincial e da restante Administração Pública provincial (alíneas b), c), d) e f)); apreciar o programa e o orçamento anual do Conselho Executivo Provincial (art.º 278/3 d) da CRM). Tem ainda o poder de demitir o Governador de Província, nos termos da lei (art.º 278/3 e) da CRM), resta saber de que forma. Imagina-se, a partir daqui, a introdução no Direito Constitucional moçambicano de novas figuras, como a “moção de censura” e a “moção de confiança”⁹.

As competências políticas estão, pelo que se acaba de ver, limitadas aos poderes de fiscalização, controlo e, dentro de alguns limites, aos poderes de planificação.

Já no que refere à competência administrativa, apesar de o órgão se designar Assembleia Provincial, o certo é que também possui competência regulamentar (art.º 278/3 g) da CRM), razão pela qual as assembleias provinciais são também órgãos da Administração Pública Autónoma¹⁰.

⁹ Explicando melhor estes conceitos, ainda estranhos ao Direito Constitucional moçambicano. A moção de censura (ou moção de desconfiança) é um instrumento de controlo político parlamentar, típico nos sistemas parlamentares (mas também nos semi-presidenciais, como é o caso português), e traduz-se na apresentação de uma proposta parlamentar, pela oposição, que tem por finalidade, em caso de aprovação (voto de censura ou voto de desconfiança), fazer cair o governo em exercício. Para evitar situações de instabilidade governativa, e o conseqüente vazio de poder, alguns países institucionalizaram a chamada «moção de censura construtiva» que significa, no essencial, que só podem ser apresentadas moções de censura quando acompanhadas de propostas de solução de novo governo, assegurando-se desta forma a estabilidade do executivo, que caracteriza o chamado «parlamentarismo racionalizado» (é o caso da Alemanha, mas também de outros países como a Bélgica, a Eslovénia, a Espanha e a Hungria). Em contrapartida, a chamada moção de confiança é um instrumento de controlo/pressão do governo, que apresenta uma proposta de confiança, com o intuito de “contar as armas”, ou seja, de verificar se está ou não em maioria no Parlamento. Tal como a moção de censura, a moção de confiança é aprovada ou rejeitada (voto de confiança), dando lugar, a sua rejeição, à demissão do governo, cfr. JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2002, pp. 743-744.

¹⁰ Cfr. PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 607. Sobre a delimitação do conceito, v. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito*

2.2. O Governador de Província

2.2.1. Designação

Como se viu anteriormente, os Governadores provinciais, agora “Governadores de província”, deixam de ser representantes do Governo Central, deixando por isso de responder perante o Presidente da República, que, nas suas funções de Chefe de Estado, apenas lhes confere posse (158/i) da CRM), e passam doravante a ser designados pelas respetivas Assembleias Provinciais (art.º 279/2 da CRM).

Neste quadro, é designado Governador de Província¹¹ o cabeça de lista do partido político, da coligação de partidos políticos ou de grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial (art.º 279/2 da CRM).

Questão que imediatamente se coloca é a de saber: e se o partido de que provém não possuir maioria absoluta na Assembleia Provincial? Qual é a capacidade de “rendimento”, ou mesmo de subsistência de um Governador de Província e do seu Conselho Executivo subsistirem em funções, num quadro de maioria relativa? Quero crer que o constituinte apenas pensou num quadro ideal de maioria absoluta do partido vencedor dessas eleições. Mas “há mais coisas, no céu e na terra”, do que na cabeça do constituinte¹².

Administrativo, Vol. I, 4.^a edição, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 359 ss; VITAL MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 1997, pp. 46-48.

¹¹ Estranhamente, a Constituição estabelece, nesta norma, que é “eleito”, o cabeça de lista do partido político, da coligação de partidos políticos ou de grupo de cidadãos eleitores que obtiver maioria de votos nas eleições para a Assembleia Provincial. Eleito por quem? Estar-se-á a perspetivar uma eleição pelos membros da Assembleia Provincial? Não conduzirá, necessariamente, a que seja o referido cabeça de lista a ser “eleito”, já que a configuração da Assembleia poderá ditar outros resultados. O constituinte equivocou-se no conceito? Em todo o caso, o problema subsiste. E subsiste também para as figuras dos Administradores de Distrito (art.º 283/2 da CRM), e dos Presidentes dos Conselhos Autárquicos (art.º 289/5 da CRM).

¹² A questão não está todavia clara, já que não está ainda criado o quadro legal, ou os estatutos destas Províncias. Tentando encontrar uma saída, que permita chegar a uma analogia com as Autarquias Locais, esbarramos com a mesma dificuldade, já que o atual “quadro jurídico-legal para a implantação das autarquias locais” (Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, que altera a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro), remete, no seu art.º 58, para a lei eleitoral. A qual,

Poder-se-ia ser tentado a reproduzir aqui o regime que a Constituição estabelece para os órgãos nacionais. Mas tal não se me afigura conveniente, dadas as diferenças do sistema de governo, no plano nacional e no plano das entidades descentralizadas¹³.

Ali, a Constituição opta, num primeiro momento, por dar prevalência ao Presidente da República, e ao seu Governo; se isso não for suficiente para desfazer o impasse, então faz prevalecer o Parlamento¹⁴. Mas aí, independentemente da querela doutrinária quanto ao “nome da coisa”¹⁵,

todavia, não é aplicável, já que ainda soluciona, o problema no quadro de um Presidente do Conselho Autárquico eleito por sufrágio universal (cfr. art.º 135 da Lei n.º 7/2018, de 3 de Agosto). O que não é o caso atual, nem dos Presidentes do Conselho Autárquico, nem dos Governadores de Província.

¹³ No plano nacional, uma situação de impasse, provocada pela rejeição do programa de governo pode levar, numa primeira vez, à dissolução do parlamento, e à convocação de novas eleições (art.ºs 158/e) e 187/1 e 2 da CRM); só no caso de se verificar uma segunda vez leva à demissão do Governo (art.º art.º 158/f) da CRM). Aí, no plano nacional, esta arquitetura institucional cobra todo o sentido. Numa situação de impasse, há que “desempatar”, relativamente a dois órgãos com legitimidade popular: a Assembleia da República e o Governo, que é liderado pelo Presidente da República. O direito de dissolução que aqui nos aparece e os seus pressupostos, se a rejeição se verificar uma vez, dissolve o Parlamento, mas uma segunda vez, demite o Governo, foi a solução encontrada para uma crise institucional que leve à ingovernabilidade. Por isso, a dissolução tem aqui uma finalidade de consulta aos eleitores, no sentido de auscultar o seu posicionamento face à contraposição de duas posições divergentes: a favor do Parlamento, ou a favor do Governo (e do Presidente da República).

¹⁴ Era, de resto, a solução “inventada” pela Constituição de Weimar (art.º 25.), em que o Presidente do Reich tinha o poder de dissolver o Parlamento, embora “apenas uma vez pelo mesmo motivo”. Sobre os fundamentos, cfr. CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2011, p. 444.

¹⁵ Quanto ao sistema de governo no plano nacional, a sua qualificação no quadro da teoria dos sistemas de governo não é consensual, e tem oscilado entre as posições mais diversas: (1) para Jorge Miranda, o sistema de governo moçambicano é um “sistema presidencial *sui generis*”, porque mais próximo dos sistemas presidenciais do que dos semi-presidenciais ou parlamentares (JORGE MIRANDA, *As Novas Constituições de Cabo-Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique*, Lisboa, 1991, p. 10); (2) para Vitalino Canas, é um “sistema de Governo presidencialista”, o que é distinto de presidencial (VITALINO CANAS, *O Sistema de Governo Moçambicano na Constituição de 1990*, Separata da Revista Luso Africana de Direito, n.º 1, Lex, Lisboa, 1997, pp. 167 ss); (3) para Raul Araújo, é um “sistema presidencialista-parlamentar”, de certa forma atípico (RAUL C. ARAÚJO, *Os Sistemas de Governo de Transição Democrática nos P.A.L.O.P.*, STVDIA IVRIDICA, 53, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p. 166). Mais recentemente, Jorge Bacelar Gouveia vem propor ainda uma outra classificação, tendo em conta

encontramos um sistema essencialmente presidencial, reforçado pela prática política, já que se tem verificado uma coincidência entre a base partidária do Presidente eleito e a maioria parlamentar, com alguns (poucos) elementos do sistema de governo parlamentar.

Aqui, no plano dos órgãos de governação descentralizada, esta solução não pode, salvo melhor opinião, ser aplicável. E porquê? Porque aqui, numa situação de impasse, terá forçosamente que prevalecer a vontade do único órgão que tem legitimidade democrática: a Assembleia Provincial, já que o Executivo da Província é simplesmente uma emanção dessa Assembleia e, por conseguinte, não está numa posição de paridade, do ponto de vista da legitimidade popular.

E por isso impõe-se agora ao legislador, no quadro do desenvolvimento legislativo em matéria de regimento das Assembleias provinciais (cfr. art.º 278/4 da CRM), ou de legislação eleitoral, “desatar”, previamente, um nó que poderá ocorrer em cenários de maioria relativa do partido vencedor das eleições provinciais¹⁶.

2.2.2. *Competências*

No plano das suas competências, e independentemente das demais competências que venham a ser fixadas por lei, nos termos do n.º 4 do art.º 279 da CRM, o Governador de Província dirige (e, por conseguinte, coordena) a ação ou a atividade do Conselho Executivo Provincial. Configura-se por isso não apenas como um órgão de direção política, mas como um órgão de impulso e coordenação da atividade colegial.

a proximidade do sistema em análise com o “semi-presidencialismo”, embora “assimétrico”, já que desprovido de alguns elementos que tradicionalmente “equilibram” este sistema. Em face disto, porque “o pendor da dimensão presidencial é mais acentuado do que o pendor da dimensão parlamentar”, entende o Autor (4) que se trata de um “semipresidencialismo presidencializante” (JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Moçambique*, IDILP, Lisboa, 2015, p. 385).

¹⁶ De igual forma se coloca o problema, quanto à designação dos futuros Administradores de Distrito, e Presidentes dos Conselhos Autárquicos (cfr. respetivamente, os art.ºs 283/2 e art.º 289/5 da CRM), em que a legislação autárquica em vigor não é, salvo melhor opinião, aplicável a esta matéria.

2.2.3. Responsabilidade

O Governador de Província é responsável politicamente perante a Assembleia Provincial¹⁷, podendo ser demitido por esta (art.º 279/3 da CRM). Como já referi, tudo indica que tal possa vir a acontecer através da apresentação de uma moção de censura por parte de um partido ou conjunto de partidos com assento nessa Assembleia Provincial.

Mas a Constituição abre um outro cenário de demissão do Governador de Província, agora pelo Presidente da República, nas suas funções de Chefe de Estado (cfr. art.º 158/j) da CRM). O Presidente da República pode, ouvido o Conselho de Estado, demitir o Governador de Província (e o Administrador de Distrito), mas, salvo melhor opinião, apenas por questões de índole jurídica, taxativamente previstas no n.º 1 do art.º 273 da CRM: (a) violação da Constituição; (b) prática de atos atentatórios à unidade nacional; (c) comprovada e reiterada violação das regras orçamentais e de gestão financeira; (d) condenação por crimes puníveis com pena de prisão maior.

Em todo o caso, subsiste a necessidade de algumas cautelas quanto à interpretação destes pressupostos. Os conceitos de “violação das regras orçamentais e de gestão financeira”, sobretudo porque se exige que essa prática seja “comprovada e reiterada”, e de “condenação por crimes puníveis com pena de prisão maior” não suscitam grandes hesitações quanto ao seu sentido e alcance. Já os conceitos de “violação da Constituição”, e de “actos atentatórios à unidade nacional”, não deixam de suscitar grandes dúvidas, dado o seu grau de indeterminação e, por conseguinte, de subjetividade. Resta como mecanismo mitigador dessa indeterminabilidade a audição prévia, necessária, do Conselho de Estado, e a apreciação (preventiva) pelo Conselho Constitucional, do Despacho de demissão exarado pelo Presidente da República (art.ºs 273/2 e 243/1 da CRM). Sendo que o Conselho Constitucional, em princípio, não se pronuncia por questões de mérito, logo políticas; mas apenas por questões jurídicas, objetiváveis, ou seja, passíveis de verificação.

¹⁷ Sobre o conceito de responsabilidade política v. PEDRO LOMBA, *Teoria da Responsabilidade Política*, Coimbra Editora, Coimbra, pp. 69 ss.

2.3. O Conselho Executivo Provincial

2.3.1. Caracterização

O Conselho Executivo Provincial é o órgão executivo colegial de governação provincial, dirigido pelo Governador de Província (art.º 279/1 da CRM), responsável pela execução do programa de governação, aprovado pela respetiva assembleia (art.º 280/1 da CRM).

2.3.2. Composição

O Conselho Executivo Provincial integra o Governador de Província e um número ainda indeterminado de membros, a definir pelo legislador (art.º 280/2 da CRM).

Independentemente da sua composição em termos de número de membros, colocam-se duas questões, relativamente à composição deste Executivo: em primeiro lugar, saber qual a forma de escolha dos seus componentes; em segundo lugar, saber se a lei pode vir a exigir que tenham a condição de membros da Assembleia. É uma questão que fica, por agora, em aberto, sendo expectável, salvo melhor opinião, que competirá ao Governador escolher, nomear e demitir livremente os demais membros do seu Executivo, podendo essa escolha recair entre os membros da Assembleia ou fora dela, de acordo com critérios de “confiança política” e/ou na sua capacidade técnica¹⁸.

Independentemente das opções que venham a ser consagradas pelo legislador, a composição deverá reflectir a relação de forças no Parlamento provincial. Uma maioria absoluta de um dos partidos conduzirá, inevitavelmente, a um executivo mono-partidário; uma maioria relativa implicará a necessidade de consensos, eventualmente, de coligações pós-eleitorais, abrindo espaço para que se experimentem soluções de um executivo pluri-partidário, como o modelo da “Geringonça”, ou do “Gobierno Frankenstein”, como se preferir, que espelhe a relação de forças na Assembleia.

¹⁸ É a actual solução legislativa, relativamente á escolha dos vereadores, no plano das Autarquias locais, cfr. os art.º 50/2 e 52/1 da já citada Lei n.º 6/2018. I

No primeiro caso, mantém-se o atual sistema, em que *the winner takes all*, o que pode traduzir, virtualmente, uma vantagem em termos de estabilidade governativa, e coerência de soluções; no segundo caso, ganhar-se-á, uma vez mais, virtualmente, em representatividade, abrindo-se espaço à tão desejada convivência, coabitação, inclusão e reconciliação¹⁹: o fazer das pazes com o “inimigo” que se pode tornar “parceiro”²⁰ e – finalmente –, transmutar-se apenas em “adversário”!

2.3.3. Competências

O Conselho Executivo Provincial é responsável pela execução do programa de governação, aprovado pela respetiva assembleia (art.º 280/1 da CRM), e pelas demais competências legais que venham a ser fixadas (art.º 280/2 da CRM).

É de admitir que este Conselho Executivo Provincial goze de duas competências distintas: por um lado, enquanto Governo Provincial, possui competência visando a prossecução das atribuições ou interesses próprios da pessoa coletiva territorial correspondente à província em que se encontra inserido (cfr. art.º 278/3 a) da CRM); por outro lado, poderá também exercer competências que lhe venham a ser transferidas (por lei), ou delegadas pelo governo, caso em que se tornará, por essa via, um órgão indireto ou secundário da República, a partir do momento em que prosseguirá interesses da pessoa coletiva Estado.

Como órgão de governo próprio da província, o Conselho Executivo Provincial terá uma dupla competência: competência de natureza política e competência administrativa.

No plano das suas competências políticas, compete ao Conselho Executivo Provincial: a elaboração e apresentação do seu programa de governo e orçamento anual (cfr. art.º 278/3 d) da CRM); a condução da política geral da província; o exercício de poderes de participação da definição ou execução das políticas setoriais integrantes da competência do Estado e, em termos gerais, garantir a audição geral das províncias em

¹⁹ Cfr. TEODATO HUNGUANA, *Da Proposta de Lei de Revisão Pontual da Constituição*, in *O País*, edição de 19 de Fevereiro de 2018, disponível em: <http://opais.sapo.mz/da-proposta-de-lei-de-revisao-pontual-da-constituicao-> (acesso em 16-08-2018)

²⁰ Na célebre expressão de Nelson Mandela.

matérias que lhes digam respeito, e que são da competência dos órgãos de soberania (art.º 274/1 da CRM).

No plano das suas competências administrativas competirá ao Conselho Executivo Provincial: o exercício do poder executivo; administrar o património da Província e as suas receitas fiscais; celebrar atos e contratos em que a Província tenha interesse; exercício de poderes de intervenção intra-administrativa (restritos) sobre as diversas estruturas da Administração Pública provincial – poder de direção sobre a Administração direta provincial²¹; e apresentar as contas da província à Assembleia Provincial (cfr. art.º 278/3 d) da CRM).

Exposto o enquadramento constitucional que vai balizar o funcionamento dos órgãos provinciais e condicionar o seu relacionamento inter-orgânico, importa agora enfrentar a questão central deste estudo: quais as relações entre estes órgãos das Províncias; e qual o seu sistema de governo?

III. O Sistema de Governo das Províncias

As relações entre os órgãos da Província – a Assembleia Provincial, o Governador de Província e o Conselho Executivo Provincial – é, importa sublinhar, uma das questões fundamentais que têm de ser tidas em consideração, relativamente à questão de saber qual será o sistema de governo agora implantado nas Províncias²².

1. A Constituição formal

A leitura da Constituição permite apurar 4 elementos essenciais para a caracterização do sistema de governo das Províncias: (1) o governo

²¹ Mas já não em relação à restante Administração autónoma regional, já que o poder de tutela do Governo central é extensivo aos Distritos e às Autarquias Locais (cfr. art.º 272/1 da CRM).

²² Sobre a questão dos sistemas de governo, em geral, v. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político*, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 331 e ss; JORGE REIS NOVAIS, *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*, AAFDL, Lisboa, 2017, pp. 149 ss; GIANFRANCO PASQUINO, *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemanha, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005. S

provincial é formado, tendo em conta a composição parlamentar (cfr. art.º 279/1 e 2 da CRM); (2) é politicamente responsável perante a Assembleia Provincial (art.º 278/3 e) da CRM); (3) o Governador de Província toma posse perante o Chefe do Estado (art.º 158/i) da CRM); (4) não há qualquer indício de responsabilidade política do Governador de Província perante os órgãos de soberania e, por maioria de razão, perante o Secretário de Estado na Província, já que apenas pode ser demitido pelo Presidente da República por questões jurídicas (cfr. art.º 273/1 da CRM).

O sistema de governo das províncias mostra-se assim, atendendo ao texto “oficial” da Constituição, um típico sistema de governo parlamentar, já que a sua formação e subsistência” do Conselho Executivo Provincial e do seu líder depende exclusivamente da vontade de uma Assembleia Provincial eleita pelos cidadãos moçambicanos residentes na província, perante a qual o Executivo é politicamente responsável.

Sem embargo, o sistema de governo não pode derivar-se de uma leitura estritamente formal das normas estatutárias: “Nenhum dos sistemas políticos [...], funciona exatamente como está previsto na sua Constituição formal”²³. O sistema pode, verificadas determinadas circunstâncias, evoluir para aquilo que alguma doutrina designa por um “presidencialismo de primeiro-ministro”, se, e nos casos em que o Governador de Província se transforme no verdadeiro eixo central da vida política governativa das províncias. Mas em que termos?

A posição que o Governador venha a assumir no contexto da Província será determinante – à margem das intenções do constituinte – para determinar a forma de governo das províncias autónomas. Sendo certo que a sua designação em virtude de ser “o cabeça de lista” das eleições para a Assembleia Presidencial exclui qualquer solução inspirada no modelo presidencialista.

2. Possíveis desenvolvimentos

Como foi exposto, no plano das suas competências, e independentemente das demais competências que venham a ser fixadas por lei,

²³ GIANFRANCO PASQUINO, *Sistemas políticos comparados*, p. 123.

nos termos do n.º 4 do art.º 279 da CRM, o Governador de Província dirige (e, por conseguinte, coordena) a ação ou a atividade do Conselho Executivo Provincial. Por conseguinte, o Governador de Província é, não apenas um órgão de direção política, mas também um órgão de impulso e coordenação da atividade colegial.

Ainda que se possam perspetivar diferentes fórmulas jurídico-estatutárias de participação do Governador de Província ou do Conselho Executivo colegialmente na determinação da função de direção política, o Governador de Província adquire no contexto da Província autónoma uma posição central, mas que ainda se pode configurar no quadro de um sistema de governo parlamentar²⁴, conquanto a sua proeminência se mantenha no quadro do Executivo.

Mas, se aos dois aspetos já referidos, adicionarmos a possibilidade deste Governador ostentar a liderança (ou pelo menos, proeminência) do partido maioritário na Província, a sua posição no quadro institucional da Província já tenderá a ser hegemónica.

Veremos pois, no futuro, com a implementação do novo modelo, se as eleições para as Assembleias Provinciais vão ser, efetivamente, um processo de escolha dos seus membros, ou se, à semelhança do que acontece noutros países²⁵, se transformam num mecanismo plebiscitário da Administração cessante e de escolha do novo Governador de Província. O que levará, por um lado, à inversão da legitimidade representativa; por outro, ao enfraquecimento dos poderes de controlo e de fiscalização das Assembleias, contra um Governador que passa a ter a plenitude da legitimidade política. Por outro lado, nas Províncias em que seja possível formar uma maioria parlamentar absoluta de um único partido político,

²⁴ Ainda assim, dependendo da conformação legal que vier a ser dada, ao problema da formação, constituição e substituição do executivo, poderá vir a configurar-se como um *primus inter pares*, típico de um “sistema parlamentarista normal” ou seja, um entre iguais, o que significa que já não é bem um *primus*; ou, caso venha a poder escolher, nomear e demitir livremente os demais membros do seu Conselho Executivo, que serão, neste caso, seus “subordinados”, já será, em bom rigor “um *primus* acima de desiguais, v. GIOVANNI SARTORI: *Nem Presidencialismo, Nem Parlamentarismo*, in Revista Novos Estudos Cebrap, n.º 35, Vol. 1, Março de 1993, São Paulo, (pp. 3-14) pp. 7-8. Disponível em: <http://novos estudos.uol.com.br/produto/edicao-35/> (acesso em 2018-09-14)

²⁵ Veja-se, no caso português, das eleições da Assembleias Regionais dos Açores e da Madeira, PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, pp. 612-613.

que pode ser conjugada com a verificação de uma união pessoal, entre o líder provincial do partido maioritário e o Governador da Província, podem levar ao ascendente total do Governo da Província sobre a Assembleia, retirando, com isso, qualquer controlo parlamentar sobre o executivo.

A verificar-se, esta situação de proeminência política e governativa do Governador de Província – o que definitivamente pressupõe uma alteração no equilíbrio de poderes constitucionalmente previsto, a seu favor – estaríamos já em presença daquilo que a doutrina normalmente designa por “presidencialismo de primeiro-ministro”²⁶.

Terminada esta digressão pela estrutura organizativa das novas Províncias de Moçambique, e pelas relações entre os seus órgãos, importa agora finalizar o artigo com algumas conclusões.

IV. Conclusões

Podemos concluir que no âmbito das Províncias resulta da Constituição um papel proeminente das Assembleias Provinciais, o que nos permitiria qualificar, *prima facie*, o sistema de governo das Províncias como marcadamente parlamentar.

Contudo, é provável que em alguns casos a *praxis* política venha a introduzir modificações a esta conceção estritamente formal, e a provocar uma deslocação do poder de direção política das Assembleias Provinciais para a esfera do Governador Provincial, conduzindo, na prática, a um sistema de “presidencialismo de primeiro-ministro”.

Por isso, considero que o sistema de governo das províncias será o resultado daquilo que em cada momento histórico concreto da dialética, centralidade da Assembleia/ centralidade do Governador, já que a fórmula estatutária adotada pela Constituição oferece um elevado grau de flexibilidade e, por conseguinte, de adaptação à forma concreta como venha a ser exercida a titularidade efetiva do poder de direção política na Província.

²⁶ Adotando esta classificação, pelas mesmas razões que aqui exponho, para os Governos Regionais dos Açores e da Madeira, cfr., PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português*, Vol. II, p. 613.

Autores

Alfredo dos Santos Soares

É Doutor em Direito Internacional Público na especialidade Direito Migratório Internacional pela Universidad Pontificia Comillas de Madrid; Docente no Instituto Universitário de *Estudios sobre Migraciones* desta universidade; Consultor em legislação e políticas migratórias e de asilo; e Investigador do CEDIS.

Ana Rita Gil

É Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e Investigadora do CEDIS; é Professora Auxiliar Convidada na NOVA Direito e na Universidade Católica de Lisboa. É coordenadora de diversos cursos em Direito da Imigração e do Asilo. Desempenha ainda funções de Adjunta do Gabinete da Provedora de Justiça, em particular em matéria de cooperação internacional e direitos humanos.

Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith

Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia (2002), mestrado (2010) e doutorado (2016) em Direito pela Universidade Federal do Pará. Advogada. Professora da Graduação e da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, lotada no Instituto de Ciências Jurídicas. Vice-Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB-PA (2019-2021). Membro da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED), da Associação Nacional de Direitos Humanos – Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP), do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e da Rede CINETS Crimmigration Control. Membro do Grupo de Pesquisa Cidade, Aldeia & Patrimônio, e do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Violência

na Amazônia (NEIVA). Tem experiência na área de Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Internacional, Direito Constitucional, Direitos Humanos, Direito da Criança e do adolescente, Deslocamentos Humanos, Tráfico de Pessoas e Gênero.

António Leão

É Doutorando em Direito na Universidade do Porto e Assistente Convidado da Universidade Católica de Moçambique.

Daniel Gomes

É Doutorando na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Bolseiro da Fundação de Ciência e Tecnologia e Investigador do CEDIS e do IJP – Instituto Jurídico Portucalense (UPT).

Fernando Horta Tavares

É Professor Associado Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa; Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Instituição onde é Professor na Licenciatura da Faculdade Mineira de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito, no âmbito dos Programas de Mestrado e Doutorado. É Investigador do CEDIS e da FCT.

Julia Gracia

É Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Bolseira da Fundação de Ciência e Tecnologia e Investigadora do CEDIS. No âmbito do seu Doutorado, desenvolve sua investigação sobre investigação sobre a relação das organizações não governamentais na regulação global anticorrupção.

Marília Conti Higa

É Doutoranda na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e Investigadora do CEDIS. É também Professora na Faculdade de Talentos Humanos de Uberaba no Brasil; Coordenadora dos Cursos de Pós-graduação *lato sensu* e Revisora da Revista “Factus Jurídica”. A investigação que realiza incide sobre a temática da Cultura e Identidade Surda e Cidadania.

Maria João Guia

É Doutora em “Direito, Justiça e Cidadania no Séc. XXI” e autora de uma tese intitulada “Imigração, ‘Crimigração’ e Crime Violento. Os Reclusos Condenados e as Representações sobre Imigração e Crime”. É Investigadora Associada do Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Em 2012 foi galardoada com uma bolsa do programa Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund (SYLFF), pelas suas capacidades de liderança e de organização de projetos académicos. A rede internacional CINETS – *Crimmigration Control International Net of Studies*, que dinamiza, tem sido uma das suas prioridades académicas. É assistente convidada do Mestrado em Criminologia e da Licenciatura em Direito do ISBB em Coimbra. É, ainda, inspetora Ajunta do SEF, tendo sido membro suplente do Grupo de Peritos para o Tráfico de Seres Humanos da União Europeia, até Agosto de 2011. É atualmente perita externa independente da Comissão Europeia no campo da Segurança, Liberdade e Justiça.

Nuno Canas Mendes

É Doutor em Relações Internacionais, professor associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e Professor Convidado do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). É Presidente do Instituto do Oriente.

Peregrino Chindondo

Peregrino Isidro Wambu Chindondo, nasceu na Missão do Dondi, em Angola, onde fez a iniciação escolar enquanto que o ensino primário e preparatório fez na antiga Vila Bela Vista, hoje KATCHIUNGO. O ensino secundário foi interrompido, em 1975, prestes a concluir o antigo sétimo ano liceal. A invasão de Angola por tropas estrangeiras levou a que aos 16 anos fosse para a guerra, em 1976, de onde regressou como negociador do processo de paz para Angola em 1991. Integrou as Forças Armadas Angolanas com a patente de General, tendo voltado e iniciado a Universidade de Angola até 1997, concluindo a Licenciatura Direito em COIMBRA, Mestrado em Lisboa e está a doutorar-se em Direito e Segurança na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Leciona Direito Comercial na Universidade Metodista de Angola.

Stela Santos

Mestre em Direito, pela Universidade Católica de Moçambique; Doutoranda em Direito, Docente Universitária e Directora Adjunta para a Pós Graduação da Faculdade de Ciências Sociais e Humanidades da Unizambeze; Advogada e Comissária de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados de Moçambique.

Índice

Educação para a paz e o desenvolvimento inclusivo, equitativo e sustentável em Angola <i>Alfredo dos Santos Soares</i>	9
Educação para a Tolerância e para os Direitos Humanos como Tarefa do Estado <i>Ana Rita Gil</i>	27
A Descentralização como Instrumento de Consolidação da Paz: Algumas reflexões a partir da recente revisão da Constituição Moçambicana <i>António da Costa Leão</i>	45
Educação, Igualdade e Integração: problemáticas e propostas no contexto da escolarização de crianças e jovens ciganos em Portugal <i>Daniel Fernandes Gomes</i>	71
A Efetivação dos Direitos Fundamentais no Estado Constitucional, Democrático e de Direito e Perspetivas Teórico-Normativas <i>Fernando Horta Tavares</i>	89
Os desafios práticos das iniciativas de ação coletiva para a prevenção e combate à corrupção <i>Julia Gracia</i>	103

O papel do Ensino Superior na prevenção e intervenção
contra o tráfico de pessoas

Maria João Guia

Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith

123

A regulamentação da educação para surdos no Brasil
e os objetivos da agenda 2030: Caminhos convergentes
ou dissonantes?

Marília Conti Higa

143

Democracia e governação para a paz em Timor-Leste

Nuno Canas Mendes

165

Ensinar, educar, instruir e formar em África

Peregrino Isidro Wambu Chindondo

171

As relações entre os órgãos das Províncias e o seu sistema
de Governo, na nova Constituição territorial Moçambicana

Stela Santos

181

Autores

199

A Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa assumiu sempre como vocação ser uma escola de direito atenta à evolução das relações internacionais e dos seus novos problemas. Ao longo dos anos procurou também afirmar-se como um polo de investigação sobre as ordens jurídicas dos países lusófonos. Estes vetores fundamentais do posicionamento externo da Nova Direito estão refletidos no projeto Pax Lusófona, integrado no CEDIS – Centro de I & D sobre Direito e Sociedade, que tem como missão promover a educação para a paz através do direito no mundo lusófono.

O Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) no contexto do mundo lusófono foi o objeto de conferência organizada na Nova Direito, entre 13 e 14 de Setembro de 2018, no âmbito do projeto Pax Lusófona. O caráter ambicioso e desafiante do ODS 16, em que o Estado de Direito assume uma relevância crucial, requer um debate perspetivado a partir de todas as áreas do conhecimento, para que as metas propostas pela comunidade internacional sejam atingidas e “ninguém fique para trás”. As atas que agora se publicam são o resultado dos diferentes eixos de discussão tidos ao longo dos dois dias de trabalho.