EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E DESENVOLVIMENTO NA LUSOFONIA

Coordenação:
Francisco Pereira Coutinho, Maria João Carapêto e Emellin de Oliveira

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E DESENVOLVIMENTO NA LUSOFONIA

Coordenação:
Francisco Pereira Coutinho, Maria João Carapêto e Emellin de Oliveira

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
4 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

EDUCAÇÃO DE QUALIDADE E DESENVOLVIMENTO NA LUSOFONIA

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA

Francisco Pereira Coutinho

Maria João Carapêto

Emellin de Oliveira

REVISÃO

João Pedro Pimenta

SECRETARIADO EXECUTIVO

Ana Carolina Santos

COMITÉ CIENTÍFICO DE REVISÃO

Artur Parreira

Cristina Sin

Fernando Horta Tavares

Filipe Santos

José Octávio Van-Dúnem

Maria Ângela Fávero-Nunes

Maria do Carmo Vieira da Silva

Pedro Verga Matos

Rui Tavares Lanceiro

Tiago de Melo Cartaxo

Zamira Assis

EDIÇÃO

Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Direito

CEDIS- Centro de I&D sobre Direito e Sociedade

Campus de Campolide

1099-032 Lisboa

Portugal

SUPORTE FÍSICO E DIGITAL

ISBN Suporte Impresso - 978-989-8985-09-5

ISBN Suporte Eletrónico - 978-989-8985-10-1

Notas e Agradecimentos da Comissão Científica

A educação como força motriz do desenvolvimento envolve um conjunto variado de atores e exige uma abordagem multidisciplinar de modo a garantir uma educação inclusiva, equitativa, de qualidade e promotora de oportunidades de aprendizagem, durante toda a vida, para todos.

É, neste contexto, surgiu o projeto "Educação de Qualidade e Desenvolvimento na Lusofonia". Enquadrado na missão de promoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa tem vindo a realizar diferentes atividades, focando os diferentes ODS, tendo sempre como objetivo estimular um debate académico pluridisciplinar. O espírito dos ODS é, afinal, esse mesmo: o do diálogo e o da valorização de contributos oriundos de todas as áreas do conhecimento. A Nova Direito, mais uma vez, abriu as suas portas à comunidade académica de diferentes áreas científicas e latitudes, numa conferência realizada entre 6 e 7 de Junho de 2019. A segunda atividade é a presente publicação.

Perante um quadro heterogéneo de realidades nacionais e internacionais e de áreas de intervenção no sistema educativo, a Conferência procurou ser um espaço de debate dinâmico, interventivo, no qual as diferentes áreas do conhecimento e de trabalho se cruzam em busca de respostas, soluções e novas formas de assegurar a educação de qualidade no espaço lusófono. O livro que dela resultou reúne algumas das comunicações que debateram em profundidade estas questões, situadas em cinco eixos: Educação e Direitos Humanos, Ensino Superior de Qualidade, Educação e Tecnologia, a Educação na Diáspora, o Empreendedorismo Social e a Educação para o Desenvolvimento.

Esta obra foi sujeita à revisão da Comissão Científica e também a um exigente processo de revisão por pares em double-blind review. A Comissão Científica manifesta o seu profundo agradecimento a todos os autores e revisores pelo trabalho realizado, bem como aos financiadores que tornaram a obra possível: a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, o CEDIS, a Jurisnova e o Camões, Instituto de Cooperação e da Língua I.P.

Francisco Pereira Coutinho /Maria João Carapêto/ Emellin de Oliveira

O Potencial da Mobilidade por Bicicletas na Promoção do Acesso ao Ensino na África Lusófona

Alexandre Costa Nascimento

Sumário: I Introdução. II Mobilidade e Desenvolvimento. III Dinâmicas Sociais dos Estudantes em África. IV A Bicicleta como Opção de Transporte Escolar em África. V Conclusões.

Resumo: Este artigo busca analisar os desafios em torno da mobilidade de crianças em idade escolar em contextos africanos e os efeitos do uso da bicicleta como meio de transporte alternativo para promoção do acesso ao ambiente escolar, com atenção especial ao potencial nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Tal análise decorre de uma revisão da literatura e compilação de dados sócio-econômicos de fontes governamentais e intergovernamentais. A bicicleta é apontada como uma tecnologia de transporte barata e acessível, desempenhando um papel na democratização da mobilidade para grupos de baixa renda. A análise de programas governamentais e realizados por ONGs mostra que, ao aumentar a eficiência e reduzir em até 70% o tempo de deslocamento de alunos no trecho casa-escola, a bicicleta aumenta em 28% a frequência, diminui em 95% os índices de atraso e tem efeitos positivos na melhoria do desempenho escolar. Nos PALOP, o índice de posse de bicicletas é considerado baixo, com ocorrência média em até 20% dos domicílios. Se considerado como um bloco diante do restante dos países africanos, este conjunto de países lusófonos representa o terceiro maior mercado africano de bicicletas, com participação de 10% no total do continente. Estima-se que um contingente de 12,3 milhões de crianças em idade escolar poderiam se beneficiar de programas de incentivo à mobilidade por bicicletas nos PALOP, com potencial de reintegrar 2,5 milhões de crianças em idade escolar que deixaram de frequentar as salas de aula.

Palavras-chave: mobilidade, bicicletas, educação, África, transportes não-motorizados, PALOP.

Abstract: This research seeks to analyze the challenges surrounding school-age mobility in African contexts and the effects of bicycles as an alternative means of transportation to

promote access to the school environment, with particular focus on Portuguese-speaking African countries. (PALOP). Such analysis stems from a literature review and data compilation of governmental and intergovernmental socioeconomic databases. Bicycle is depicted as a cheap and affordable transportation technology, playing a role in democratizing mobility for low-income groups. Analysis of governmental and NGO programs shows that by increasing efficiency and reducing student commuting time by up to 70%, cycling increases attendance by 28%, decreasing late attendance rates by 95% and having positive effects on improving academic performance. In PALOP, the bicycle ownership rate is considered low, with an average occurrence less than 20% of households. If considered together, this group of countries represents Africa's third largest bicycle market, with a share of 10% in the continent. It is estimated that a contingent of 12.3 million school-age children could benefit from PALOP bicycle mobility incentive programs, with the potential to reintegrate 2.5 million school-age children who have stopped attending schools.

Key-words: mobility, bicycles, education, Africa, non-motorized transport (NMT), PALOP.

I. Introdução

A primeira grande barreira que uma criança africana em idade escolar tem de enfrentar para acessar o sistema de ensino é a transposição da distância física entre sua morada e a escola. Posto de outra forma, quando todas as adversidades do contexto de um país de baixa renda[1] são superadas e o poder público encontra condições de garantir uma infraestrutura física mínima para o funcionamento de uma escola -- salas de aula, cadeiras, quadros-negros, livros, formação e salário de professores --, o gargalo para o acesso à educação passa a ser, objetivamente, as condicionantes da mobilidade espacial dos alunos.

Em países subdesenvolvidos, em especial nas regiões rurais africanas, a carência de infraestrutura de estradas e a falta de um sistema de transporte público tornam-se fatores críticos [2] limitando o acesso dos estudantes à rede de ensino no nível primário e secundário.

Caminhar diariamente longas distâncias, faça chuva ou faça sol, pode representar uma barreira quase intransponível para grande parte dos estudantes, tendo como consequência mais grave a evasão escolar, facto que traz consigo uma série de efeitos negativos, dentre os

1 Economias de baixa renda são aquelas com Produto Nacional Bruto (PNB) per capita, em 2017, de US$ 995 ou menos; renda média-baixa são aquelas economias com um PNB per capita entre US$ 996 e US$ 3.895 segundo o método Atlas do Banco Mundial. World Bank Country and Lending Groups – World Bank Data Help Desk, disponível em: https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country--and-lending-groups, acesso em: 29 abr. 2019.

2 Schaidle, 2016

quais o mais deletério é a limitação dos horizontes e das possibilidades na vida de crianças e jovens.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4), que busca justamente garantir o acesso de todos à educação, tem no continente africano seu maior desafio. Relatório da UNESCO Institute for Statistics (UIS) aponta que na África Subsariana uma em cada três crianças ou adolescentes estão fora da escola[3]). No ensino primário, o índice de crianças fora da escola é de 20% em média, no continente.

A bicicleta pode ser uma ferramenta auxiliar para reduzir estes índices. Em determinados contextos africanos, o uso de bicicletas e de veículos assemelhados movidos à propulsão humana tem servido como alternativa para levar, de forma barata e eficiente, crianças de suas casas aos seus locais de estudo[4]

Este artigo busca analisar de que forma a mobilidade por bicicletas contribui para o acesso de crianças em idade escolar ao sistema de ensino nos países africanos em geral e as suas potencialidades nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) em particular. Para tentar encontrar respostas, buscaremos, através de uma análise de artigos e da literatura científica sobre o tema, compreender a correlação entre o uso deste meio de transporte e o acesso aos sistemas de educação em África.

Desta forma, tentaremos compreender em que medida a mobilidade por bicicletas pode ser uma ferramenta capaz de contribuir para garantir o acesso de crianças ao ciclo de ensino regular e quais os efeitos diretos e indiretos da acessibilidade no rendimento escolar dos alunos e na eficácia do próprio sistema de ensino.

Tal análise leva em conta regiões rurais da África Subsaariana onde é possível registar o uso de bicicletas por crianças e jovens em idade escolar, considerando-se tanto o uso orgânico quanto o uso estimulado e/ou induzido através de programas de distribuição de bicicletas promovidos por ONGs em diversos países do continente.

II. Mobilidade e Desenvolvimento

A forma com que uma população se utiliza das tecnologias disponíveis para se locomover em determinado território tem relação direta não apenas com a maneira como essa sociedade se organiza, mas também na forma com que ela produz e troca seus bens e serviços internamente e com outras comunidades além das suas próprias fronteiras. Desta forma, é impossível ignorarmos o facto de que as condições de mobilidade espacial ajudam a moldar e a estabelecer as próprias estruturas e dinâmicas económicas e sociais de uma população.

3 Unesco, 2018
4 (Heyen-Perschon, 2001).

> "Os transportes e a mobilidade contam-se entre as condições básicas para o desenvolvimento econômico, social e cultural. São forças para a mudança geográfica, tanto a nível local como a nível regional e global. Vários meios de transporte movem bens e pessoas de um lugar para outro, estabelecendo conexões dentro das regiões e entre elas. O transporte é o pré-requisito essencial para as relações comerciais e, por sua vez, fornece muitos postos de trabalho como um ramo da indústria e do serviço por direito próprio. Não menos importante, o transporte é também uma questão que diz respeito aos governos e outros com responsabilidade política[5] "

Por suas características tecnológicas pautadas pela simplicidade, eficiência e baixo custo (Pucher e Ralph Buehler, 2008, p. 4), a bicicleta aparece como uma ferramenta de locomoção com grande potencial para regiões subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, em especial para suprir a carência e as deficiências nos deslocamentos em pequenas distâncias.

Relatório da Comissão Europeia intitulado "*Cidades para Bicicletas, Cidades de Futuro*" assegura que a bicicleta é o veículo mais eficiente[6] para trajetos curtos, considerando distâncias pendulares em um raio de até cinco quilômetros.[7]

O referido relatório aponta que, na Europa,

> "30% dos trajetos efetuados em automóvel cobrem distâncias inferiores a 3 km, e 50% são inferiores a 5 km! Neste intervalo, a bicicleta pode substituir com vantagem o automóvel no que diz respeito a uma parte importante da procura, contribuindo deste modo diretamente para a diminuição dos congestionamentos. O potencial da bicicleta não pode ser negligenciado, nem no que diz respeito às deslocações quotidianas para o local de trabalho ou escola (abrangendo estes dois destinos 40% do total das deslocações), nem no que diz respeito aos outros motivos de deslocação (60% das deslocações dizem respeito a compras, serviços, atividades de lazer, atividades sociais, etc.)[8] ."

De maneira geral, a eficiência da mobilidade está diretamente relacionada à economia de tempo e à garantia de acesso aos serviços públicos que, de outra maneira, são mais dificilmente alcançados. No caso específico de África, a restrição na mobilidade em zonas rurais e urbanas é fator crítico que pode limitar as perspectivas de vida de crianças e jovens em idade escolar. Levantamento realizado pelo Banco Mundial em países da Africa Subsariana revela

5 Heyen-Perschon, 2001, p. 3 Todas as citações em língua estrangeira usadas no decorrer deste trabalho foram traduzidas dos seus idiomas originais para o Português pelo próprio autor. Objetivando facilitar a disseminação deste conteúdo no espaço lusófono, em especial nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), optou-se pela grafia e pelo uso dos termos correntes no Português de Portugal, respeitadas as normas do Acordo Ortográfico vigente.

6 Ver Anexo I

7 Dekoster et al., 2000, p. 11

8 Dekoster et al., 2000, p. 10

que, em média, 25% das crianças em idade escolar vivem a dois quilômetros ou mais das escolas mais próximas [9].

> "O transporte na África Subsaariana é caracterizado por estradas precárias, de baixa qualidade, transporte público não-confiável, aumento rápido na posse e uso de veículos e infraestrutura inferiores ou inexistentes para ciclistas e peões. O último é notável, já que a maioria dos africanos viaja a pé ou, em menor medida, de bicicleta. A infraestrutura de ciclismo de boa qualidade pode contribuir para a redução da pobreza, particularmente também no contexto africano, onde o acesso a empregos e serviços geralmente é baixo devido a longos tempos de viagem, desconforto e condições inseguras. Acreditamos que o ciclismo tem um enorme potencial que só é parcialmente realizado[10]."

O transporte público de estudantes através de carrinhas e autocarros escolares tem custo relativamente alto para governos que já enfrentam carência de recursos em setores vitais. Isso porque os investimentos vão além da compra dos próprios veículos e contemplam ainda gastos fixos com combustíveis, manutenção, salário de motoristas, etc. Considere-se ainda que o transporte público escolar só tem viabilidade em áreas que já estão servidas por uma malha viária minimamente capaz de conectar as zonas rurais com os núcleos que oferecem serviços públicos, tais como escolas, postos de saúde, comércio, etc.

O mesmo ocorre com o transporte privado, ofertado através de táxis:

> "Em Mtambalala [África do Sul] há transporte disponível para a escola secundária: um táxi contratado recolhe crianças de famílias que podem pagar 100 Rand [US$ 13,60] por mês. No entanto, o táxi às vezes quebra, tornando os alunos atrasados. Os custos do táxi também são muito altos para alguns, que devem encontrar acomodações semanais perto da escola secundária ou caminhar para casa diariamente[11]."

É neste contexto que a bicicleta surge como uma alternativa simples de transporte,

> "capaz de induzir o desenvolvimento econômico e social e romper o processo de autoperpetuação de oportunidades inadequadas de transporte, acesso deficiente à saúde e outros serviços, baixos níveis de produtividade agrícola e econômica e baixa renda[12]."

Por tratar-se exatamente do mesmo veículo e da mesma tecnologia, não se pode ignorar

9 Majgaard e Mingat, 2012, p. 73
10 Brussel e Zuidgeest, 2012, p. 204
11 Porter et al., 2010, p. 7
12 Brussel e Zuidgeest, 2012, p. 4

que as vantagens que tornam a bicicleta um veículo ideal para o deslocamento de pessoas em países industrializados estão presentes, da mesma maneira, em países africanos:

> "A única energia requerida pelo ciclismo é fornecida diretamente pelo ciclista e a própria geração dessa energia oferece valioso exercício cardiovascular. O ciclismo requer apenas uma pequena fração do espaço necessário para o uso e estacionamento de carros. Além disso, o ciclismo é bastante econômico, custando muito menos do que o carro particular e o transporte público, tanto em custos diretos de usuários quanto em custos de infraestrutura pública. Precisamente porque é acessível a praticamente todos, o ciclismo está entre os mais equitativos de todos os modos de transporte. Em suma, é difícil bater o ciclismo quando se trata de sustentabilidade ambiental, social e econômica[13] ."

Enquanto em capitais europeias o índice de deslocamentos diários por meio de bicicletas chega a 35% em Copenhaga, 32% em Amsterdão e 13% em Berlim[14], a África possui um dos mais baixos índices de posse e utilização deste tipo de veículo em relação à população em todo o planeta[15], ainda que a bicicleta apresente-se como modal de transporte mais barato e acessível em países pobres. E, apesar de ser um modal de baixo custo se comparado com o transporte público -- quando disponível -- ou ao transporte individual motorizado, a compra de uma única bicicleta ainda representa um grande dispêndio de capital para um africano[16].

Hunt e Bulterys apontam a bicicleta "(...) entre os mais baratos e mais acessíveis meios de transporte, mesmo para os pobres em países em desenvolvimento"[17]. Este potencial também é citado por Michael Replogle, presidente do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), que descreve as bicicletas como modos de transporte informais, não-motorizados, de baixo custo, desempenhando um papel vital em muitas economias locais e mobilidade para grupos de baixa renda[18].

Ao elencar os efeitos negativos que a limitação ao acesso à bicicleta como modal alternativo de transporte em zonas rurais de África, podemos citar nomeadamente a "falta de integração do mercado, falta de educação e serviços de saúde, baixa produtividade e baixas taxas de atividade econômica local"[19].

O uso deste modal de transporte como vetor do desenvolvimento econômico e social, no entanto, acaba por ser negligenciado justamente nas regiões em que seu uso oferece um campo mais vasto para o pleno desenvolvimento de seu potencial.

---

13 Pucher e Ralph Buehler, 2008, p. 4
14 ECF - European Cyclists Federation, (s.d.)
15 Simon, 1996
16 Grieco, Turner e E.A. Kwakye, 1996
17 2007, p. 2
18 Replogle, 1989
19 Heyen-Perschon, 2001, p. 3

"(...)As tecnologias de transporte adequadas para os segmentos mais pobres da população, sob a forma de meios de transporte de baixo custo, não foram, na maioria dos casos, desenvolvidas ou não foram suficientemente divulgadas. Um exemplo desta situação é a bicicleta: embora, em termos de números, seja de longe o meio de transporte e transporte mais significativo do planeta, com mais de um bilhão de veículos desse tipo, na África Subsariana (SSA) ainda não progrediu além de uma existência de nicho (...)[20]"

A melhoria das condições de mobilidade de populações pobres com a oferta de meios alternativos, baratos e eficientes é apontada como um vetor do desenvolvimento e do combate à pobreza em regiões deprimidas.

"Os meios de transporte que são econômicos e tecnologicamente apropriados ocupam uma posição-chave na promoção do desenvolvimento econômico e social, especialmente nas áreas rurais[21]."

III. Dinâmicas Sociais dos Estudantes em África

Para analisar as dinâmicas e desafios relacionados à vida de crianças e jovens em idade escolar nos países africanos, tomaremos como ponto de partida a análise de Porter *et al (*2010), já que tal pesquisa analisa o fator mobilidade na formação das trajetórias educativas e de subsistência dos jovens em zonas rurais na África Subsariana. O estudo analisou, durante três anos, aspetos da mobilidade diária de crianças de 9 a 18 anos no Gana, Malauí e na África do Sul, com um estudo de caso pormenorizado na província do Cabo Ocidental, na África do Sul.

A vida de crianças e jovens nas zonas rurais da África Subsaariana é moldada por dois fatores determinantes: a exclusão econômica e a exclusão política. Desta forma, o trabalho precoce na produção agrícola familiar surge como uma obrigação premente, tornando-se um fator concorrente ou mesmo um obstáculo para o acesso dos jovens ao sistema educacional:

"Suas contribuições trabalhistas geralmente começam em uma idade precoce e muitas vezes são cruciais para a produção agrícola familiar[22]mas esse trabalho é principalmente não remunerado e controlado por outros membros da família: geralmente não traz autonomia, pelo menos no curto prazo. Além disso, as contribuições de trabalho exigidas aos jovens podem afetar sua obtenção educacional: o atendimento escolar pode ser re-

20 Ibidem
21 Heyen-Perschon, 2001, p. 51
22 Bass, 2004

gularmente atrasado, impedido e reduzido pelas demandas de trabalho (embora, como enfatiza Bourdillon (2006), este não é um resultado inevitável, mas depende do contexto social, o tipo de trabalho e os relacionamentos dentro dele)[23]"

Dentre as atividades de trabalho doméstico mais comuns realizadas pelas crianças em áreas rurais estão o transporte de água e a coleta de lenha. Tais trabalhos começam a ser executados por crianças na faixa dos 6-7 anos de idade. "Isso é visto como parte do processo de socialização, tarefas de aprendizagem em preparação para a idade adulta, uma perspectiva comum entre os adultos sul-africanos"[24].

Esta dinâmica que coloca crianças e jovens logo cedo em atividades de trabalho inevitavelmente exerce influência sobre sua jornada diária, uma vez que, além destas tarefas, os estudantes ainda precisam percorrer diariamente distâncias entre suas moradas e a escola mais próxima:

"um estudo em Kwazulu Natal, que possui 1,1 milhão de estudantes, mostrou que a distância média de casa para a escola primária é de 3 quilômetros e de casa para a escola secundária de 5,5 quilômetros[25]."

A junção entre trabalho, jornadas diárias de longas caminhadas e a limitação em alternativas de mobilidade criam uma combinação que, muitas vezes, acaba por forçar as crianças a abandonarem os estudos:

"Em parte, isso pode ser explicado pelas pesadas demandas de trabalho das crianças, inclusive aquelas exigidas pela falta de transporte motorizado regular, confiável e acessível, mas há outras ligações entre educação, mobilidade física e distância da escola que precisam ser consideradas. O impacto da distância entre o lar e a escola sobre as conquistas de aprendizagem, em particular, recebeu pouca atenção específica na literatura[26]."

Também não são raros os casos em que os pais acabam optando por adiar em até oito anos a matrícula dos filhos nas escolas primárias para que os estudos não interfiram na execução das atividades domésticas. Tal atraso muitas vezes compromete a evolução do aprendizado dos alunos e pode ser fonte de constrangimento quando a criança se vê obrigada a frequentar as aulas com colegas bem mais novos do que ela. Quando isto não ocorre diretamente, o desempenho e o rendimento escolar encontram-se prejudicados pela soma de todos os fatores até agora analisados:

23 Porter et al., 2010, p. 2
24 Porter et al., 2010
25 Buis e Wittink, 2000
26 Porter et al., 2010, p. 6

> "Uma longa caminhada para a escola, especialmente quando comparada com uma carga de trabalho pesada fora da escola, também é susceptível de contribuir para o mau desempenho, porque as crianças estão esgotadas antes mesmo de começar o dia escolar[27]."

Relatos obtidos ao longo do estudo analisado descrevem episódios em que crianças chegavam à escola apresentando claros sinais de cansaço físico, fome e incapacidade de se concentrarem nas aulas e de apreender o conteúdo em função das condições adversas de acesso ao estabelecimento de ensino.

> "Quase todos os alunos escolhem a caminhada para a escola porque outros meios de transporte são muito caros. A maioria dos alunos geralmente está atrasada ou cansada quando chegam à escola, enquanto 20% simplesmente não vão às aulas[28]."

No Malauí, um dos países mais pobres do continente africano e do mundo[29], a barreira da distância, somada aos altos custos financeiros com transporte, faz com que 57% das crianças daquele país não consigam concluir o ciclo básico de ensino[30].

Pesquisa de Origem-Destino realizada em 2013 pelo Departamento de Estatística da África do Sul constatou que quase 65% dos estudantes naquele país fazem das caminhadas seu principal meio de deslocamento diário para a escola

> "(...) com 'andar todo o caminho' sendo o principal meio de viajar. De estudantes caminhando para a escola, meio milhão de pessoas caminham por mais de uma hora - até 6 km por cada trecho - afetando assim a concentração e a capacidade de aprendizagem[31]."

O referido relatório aponta ainda que 27% dos alunos andam mais de 30 minutos para a escola em cada sentido e 6% mais de uma hora sendo que 60% dos estudantes que caminham para a escola pertencem aos extratos sociais com a menor renda. A vulnerabilidade social também é maior na população rural, onde 8,1% dos estudantes caminham todos os dias mais de uma hora por trecho para a escola. Na população urbana este índice é de 3% e em áreas metropolitanas de 2,7%[32].

---

27 Porter et al., 2010, p. 6

28 Buis e Wittink, 2000

29 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Malauí é de 0.447. O país figura na 177.ª posição no ranking de 189 países do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização das Nações Unidas (ONU) (UN Development Programme | Human Development Reports, 2018).

30 WBR, 2016

31 Statistics South Africa, 2013

32 Statistics South Africa, 2013

IV. A Bicicleta como Opção de Transporte Escolar em África

A potencialidade do uso de bicicletas como meio de locomoção de crianças no trajeto diário casa-escola-casa em regiões rurais de África deu origem a diversos projetos governamentais e não-governamentais ao longo das últimas duas décadas. Neste capítulo, vamos analisar algumas destas experiências e buscar perceber quais os impactes e efeitos deste tipo de deslocamento tanto no desempenho individual de alunos quanto na própria eficiência dos sistemas educacionais nas regiões em que ocorrem.

Em suma, o tempo de deslocamento de uma viagem de bicicleta representa uma economia de tempo de até 75% na comparação com o mesmo trecho percorrido a pé[33]. Estudo realizado por Hook (1994) na região da Beira, em Moçambique, constatou uma redução média de 50% no tempo de deslocamento na comparação entre a bicicleta e a caminhada. Estes números ganham relevância se considerarmos os seguintes dados presentes no relatório de impacto do programa *World Bicycle Relief (WBR)* que atua em África com a promoção do uso de bicicletas:

> "Os dados do programa WBR das comunidades zambianas mostram que a distância influencia a frequência escolar e o desempenho. As meninas que vivem a 10 km da escola provavelmente perderão mais 5 dias de escola em comparação com as meninas que vivem a1 km da escola. A pontuação nos exames é 15% menor nos exames em comparação com meninas que vivem a 1 km da escola[34]."

Os projetos da WBR em África atuam em três esferas distintas: educação, saúde e desenvolvimento econômico. Em 2016, a ONG distribuiu 48,2 mil bicicletas no continente, com participação de 57% no braço educacional do programa.

O Programa de Bicicletas para Empoderamento Educacional (*Bicycles for Educational Empowerment Program*, BEEP, na sigla em inglês), é o braço educacional da World Bicycle Relief (WBR) que atua através da distribuição de bicicletas a crianças em idade escolar de áreas rurais no continente africano. O programa tem por objetivo auxiliar as crianças com uma mobilidade mais eficiente, garantindo assim que os alunos aproveitem melhor o tempo, se dedicando mais ao aprendizado do que ao deslocamento diário no trajeto casa-escola.

De acordo com a WBR, os alunos que passaram a usar as bicicletas do programa em países como Eritreia, Gana, Quênia, Malauí, África do Sul, Zâmbia e Zimbábue apresentaram um aumento de 28% na frequência em sala de aula[35].

Os resultados analisados até o momento limitam-se a mensurar os efeitos da melhoria

33 Howe, 1995
34 WBR, 2016
35 WBR, 2017

das condições de mobilidade na redução do absenteísmo escolar. No caso específico da Zâmbia, o BEEP prevê um estudo detalhado com a distribuição de 4 mil bicicletas (70% para raparigas e 30% para rapazes) em 100 escolas nos distritos de Monze e Mazabuka. A coleta de dados foi realizada ao longo deste ano de 2017 e as conclusões serão divulgadas ao longo de 2019, revelando os impactos detalhados do uso das bicicletas na frequência, desempenho acadêmico, repetências e empoderamento.

Entre 2005 e 2016, o projecto distribuiu aproximadamente 337 mil bicicletas em 19 países em África, América do Sul e Ásia. As ações em África correspondem a cerca de 40% das operações do programa, com 120 mil bicicletas distribuídas na África do Sul, Eritreia, Malauí, Quênia, Ruanda, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue – sendo que 70% dos equipamentos – o que totaliza 84 mil bicicletas – foram entregues à meninas e raparigas. Em seu relatório anual de 2016, a World Bike Relief divulga que, em uma década, seu programa impactou a vida de 1,6 milhão de pessoas[36].

Os estudantes de regiões rurais são objetivamente o público alvo do BEEP, uma vez que o desafio diário de superar as distâncias "resulta em maior atraso, absenteísmo frequente, exaustão e, muitas vezes, a completa retirada da criança do sistema educacional"[37].

A avaliação do programa mostrou grande efetividade das bicicletas na redução do tempo de deslocamento diário dos estudantes às suas escolas. Segundo o relatório, o uso da bicicleta reduziu de 63% para 10% o número de alunos que gastam mais de meia hora por dia em cada trecho e de10% para 2% o número de alunos que gastam mais de 1 hora de deslocamento[38].

Além disso, o levantamento também aferiu que o índice de atrasos caiu em 95% em função do uso das bicicletas, com consequências diretas no aproveitamento das aulas, facto relatado tanto por alunos quanto por professores.

Outro aspeto que a pesquisa conseguiu apurar, tanto com alunos quanto com professores, é de que o uso das bicicletas melhorou o desempenho acadêmico dos estudantes beneficiados com as bicicletas. Vale, no entanto, a ressalva de que esses dados baseiam-se única e exclusivamente nos relatos dos entrevistados, sem uma análise pormenorizada e independente destas informações através dos boletins dos alunos, por exemplo. Diz o relatório:

> "88% dos alunos entrevistados relataram que seu desempenho acadêmico melhorou nos últimos 6 meses, uma vez que eles tinham recebido suas bicicletas e quase todos os pais entrevistados relataram ter notado uma melhora nas notas de seus filhos[39]."

36 Com base no tamanho médio da família nos países do programa, considera-se que uma bicicleta altera a vida de cinco pessoas.

37 WBR, 2016

38 Ver Anexo II

39 Murphy et al., 2016

Entre os fatores apontados como causas desta melhora, pode-se citar que:

> "(...) os alunos são mais propensos a chegar a tempo para a sua primeira lição, estão menos cansados, têm melhor concentração e têm mais tempo para estudar e fazer o dever de casa. Alguns alunos também relataram que o programa tem aumentado a sua motivação para estudar, completar o seu trabalho escolar e levar a escola mais a sério, como eles são agora capazes de visitar a biblioteca e participar de grupos de estudo com os amigos, coisas que não eram possíveis sem a bicicleta. Para estes alunos, embora um pequeno número, ter acesso a uma bicicleta parece permitir-lhes participar de uma cultura acadêmica emergente tornada possível pelo programa de bicicleta[40]."

Apesar de todos os aspetos positivos relatados neste trabalho, a análise do programa levada a cabo constata que o BEEP enfrenta uma série de desafios que, de maneira geral, enfraquecem os impactes e o alcance do programa:

> "Estes incluem problemas de manutenção, usos inadequados da bicicleta e comportamentos de condução, condições de estrada inseguras, uso da bicicleta em dias escolares por outros na casa, e (em uma escola) a alegada venda de bicicletas ou peças de bicicleta para obtenção de lucro. A falta de uma cultura de bicicleta existente na África do Sul é provável contribuir, pelo menos parcialmente, para o surgimento de alguns desses desafios[41]"

Além do modelo aplicado pela WBR, outros projetos semelhantes atuam em África com a distribuição de bicicletas para crianças, muitos deles financiados por organizações não governamentais (ONG), dentre os quais podemos destacar o Mozambikes (Moçambique), FABIO – First African Bicycle Information Organization (Uganda) e Bike Not Bombs (Uganda, Gana, Serra Leoa, Quênia e Ruanda). Há também projetos governamentais que apostam no modelo de microfinanciamento ou de subsídio na compra dos equipamentos para facilitar o acesso dos estudantes aos equipamentos:

> "O maior programa governamental deste tipo é provavelmente o programa Shova Kalula da África do Sul. O África do Sul DOT concordou em dar um subsídio de bicicleta de US$ 25 para ajudar as crianças da escola a comprar uma bicicleta para chegar à escola. Cerca de 6 mil bicicletas foram distribuídas aos alunos pela metade do preço[42]."

40 Murphy et al., 2016
41 Ibidem
42 Hook e Howe, 2005, p. 69

Ao analisar alguns destes programas no relatório "*Transport and the Millennium Development Goals*[43]", o Institute for Transportation and Development Policy (ITDP) cita que o sucesso dos programas deve estar em sintonia com o desenvolvimento de um setor privado que garanta a capacidade de que os equipamentos possam receber manutenção adequada e ter a disponibilidade de peças de reposição.

Outro aspeto levantado é que nos locais onde os alunos tiveram que pagar uma quantia pelos equipamentos, o desempenho dos programas foi mais favorável, tanto no uso quanto na conservação das bicicletas se comparado com as regiões onde os equipamentos foram doados sem nenhuma contrapartida. Ao pagar uma quantia – ainda que simbólica -- pelo uso das bicicletas, o usuário cria maior comprometimento e senso de responsabilidade, aumentando a eficiência do programa, ampliando os efeitos positivos da melhoria da mobilidade na vida do estudante.

> "Os programas de compra de empregados, os vales de bicicleta para crianças da escola localizadas mais distantes das escolas, a incorporação de bicicletas em programas de saúde e os vales para outras populações-alvo têm todos os meios bem-sucedidos de reduzir diretamente o ônus de mobilidade dos pobres sem prejudicar o setor privado local[44])."

No plano dos gastos da administração pública, também é preciso avaliar os impactos financeiros dos projetos de estímulo à mobilidade por bicicletas. O estudo "*The Economic Significance of Cycling: A study to illustrate the costs and benefits of cycling policy*" mostra que:

> "quando os autocarros escolares são ofertados para a metade dos alunos, com um tíquete de sentido único que custa 2 Rand (US $ 0,26), os custos totais chegam a 432 milhões de Rand por ano (US$ 30,25 milhões). Se o governo comprou bicicletas para essas crianças em idade escolar – por 500 Rand (US$ 35) cada uma - que elas podem usar por cinco anos, o custo total por ano, incluindo custos de manutenção de 50 Rand, atinge 54 milhões de Rand, uma economia anual de US$ 50 milhões por ano[45]."

Em contextos onde os recursos financeiros são escassos, o investimento em programas de mobilidade de baixo custo com o uso de bicicletas pode efetivamente resultar em economia para os cofres públicos, aumentando a disponibilidade orçamentária para compra de material, melhoria das instalações físicas e contratação de pessoal.

Nas áreas rurais, onde a densidade populacional é menor e a infraestrutura de serviços

43 Ibidem
44 Ibidem
45 Buis e Wittink, 2000

públicos e sociais é menos adensada, a oferta de mobilidade barata e adequada permite o atendimento de uma maior área, ampliando o acesso e as oportunidades das populações.

No contexto dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)[46], a maioria dos países possui um baixo índice de posse de bicicletas por habitantes, indicando que o artefato está presente em até 20% dos domicílios neste conjunto de países[47]. A exceção fica por conta da Guiné-Bissau, com índice considerado médio-baixo – onde a bicicleta está presente em até 40% dos domicílios[48].

Este conjunto de países concentra 5,4%[49] da população do continente africano e uma participação de 6,5%[50] no Produto Interno Bruto (PIB) do continente. Ao mesmo tempo, os países afro-lusófonos, conjuntamente, têm uma participação de 10% no mercado de importação de bicicletas dentro do continente (*OEC*, [s.d.]), um potencial maior que o peso proporcional destas economias no contexto regional. O continente é destino de 1,7% do mercado mundial de bicicletas e movimentou, em 2017, US$ 142 milhões na compra deste tipo de equipamento. Considerado o conjunto dos PALOP, o bloco representa o terceiro maior mercado africano de bicicletas (com os já referidos 10% de participação), atrás apenas da África do Sul, que corresponde a 19% das importações africanas destes equipamentos e de Gana, com 11% de participação nas importações.

De acordo com o Banco Mundial, o agregado dos países tem um contingente de 12,3 milhões de alunos em idade de frequentar a escola primária[51]. Considerando-se a média continental de que 20% das crianças em idade escolar não frequentam as salas de aula[52], estima-se um potencial de 2,5 milhões de crianças em idade escolar nos PALOP que poderiam se beneficiar de programas de incentivo à mobilidade por bicicletas, com um potencial de reduzir significativamente os índices de evasão e absenteísmo, ajudando a criar melhores oportunidades para o futuro destas crianças.

46 Integram os PALOP: Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. O critério estabelecido é o uso corrente da língua portuguesa para a definição do espaço da lusofonia africana. Assim, a Guiné Equatorial não foi considerada como membro do grupo, embora o país tenha o idioma como terceira língua oficial desde 2010 e pertença à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) desde 2014. Ainda assim, cabe ressaltar que a eventual inclusão do país no grupo dos PALOP não alteraria significativamente as estatísticas e dados apresentados.

47 Ver Anexo III.

48 Oke et al., 2015

49 Cálculo do autor com base no Censos oficiais e/estimativas mais atualizadas disponíveis sobre os respetivos países.

50 Dados referentes ao ano de 2017 divulgados pelo World Bank (2015).

51 World Bank, 2018

52 Schaidle, 2016

V. Conclusões

A falta de condições de mobilidade em regiões rurais africanas apresenta-se como um grande desafio na vida de crianças e jovens estudantes, limitando o acesso destes às escolas e ao sistema de ensino. A falta de sistemas de transporte público adequados obriga alunos a caminharem longas jornadas todos os dias, somando-se a isto fatores sociais, como as jornadas de trabalho em atividades domésticas.

Os efeitos imediatos para os alunos são o cansaço físico, o aumento no número de faltas às aulas, baixo rendimento e abandono escolar.

Tendo como características a versatilidade para uso em diferentes condições de terrenos, o custo financeiro relativamente baixo e a capacidade de reduzir o tempo dos deslocamentos, a bicicleta aparece como um meio de locomoção com potencial de suprir a necessidade de mobilidade em trechos até 8 quilômetros de distância – em regiões africanas, a distância média de casa para a escola primária é de 3 quilômetros e de casa para a escola secundária de 5,5 quilômetros.

Experiências governamentais e projetos de estímulo ao uso da bicicleta para alunos demonstram que o veículo reduz entre 50% e 70% o tempo de deslocamento de crianças no trajeto casa-escola-casa na comparação com a caminhada, modo de deslocamento mais comum em África.

O efeito medido em relatórios de projetos é um aumento de 28% na frequência escolar. O índice de atrasos também foi reduzido em 95% em função do uso das bicicletas. Professores, pais e alunos também relatam que o uso das bicicletas melhorou o desempenho acadêmico dos estudantes, embora esta avaliação seja subjetiva e careça de metodologia adequada para uma comprovação científica – um levantamento desta natureza está a ser realizado pelo programa BEEP com resultados previstos para serem divulgados ao longo de 2019.

Dentre os modelos de programas de distribuição de bicicletas para aluno em regiões africanas, os que mostram melhores resultados são aqueles em que alunos ou famílias devem desembolsar alguma quantia de dinheiro pelos equipamentos – em geral, as bicicletas são subsidiadas ou vendidas através de programas de microcrédito. Tal formato apresenta uso mais frequente dos equipamentos e maior cuidado com a manutenção dos equipamentos.

Já o investimento direto de recursos públicos em programas de mobilidade de baixo custo para populações vulneráveis de regiões rurais apresenta um potencial de economia na comparação com outros sistemas de transporte, o que pode significar racionalização no gasto de recursos orçamentários e melhor aplicação de investimentos na área da educação.

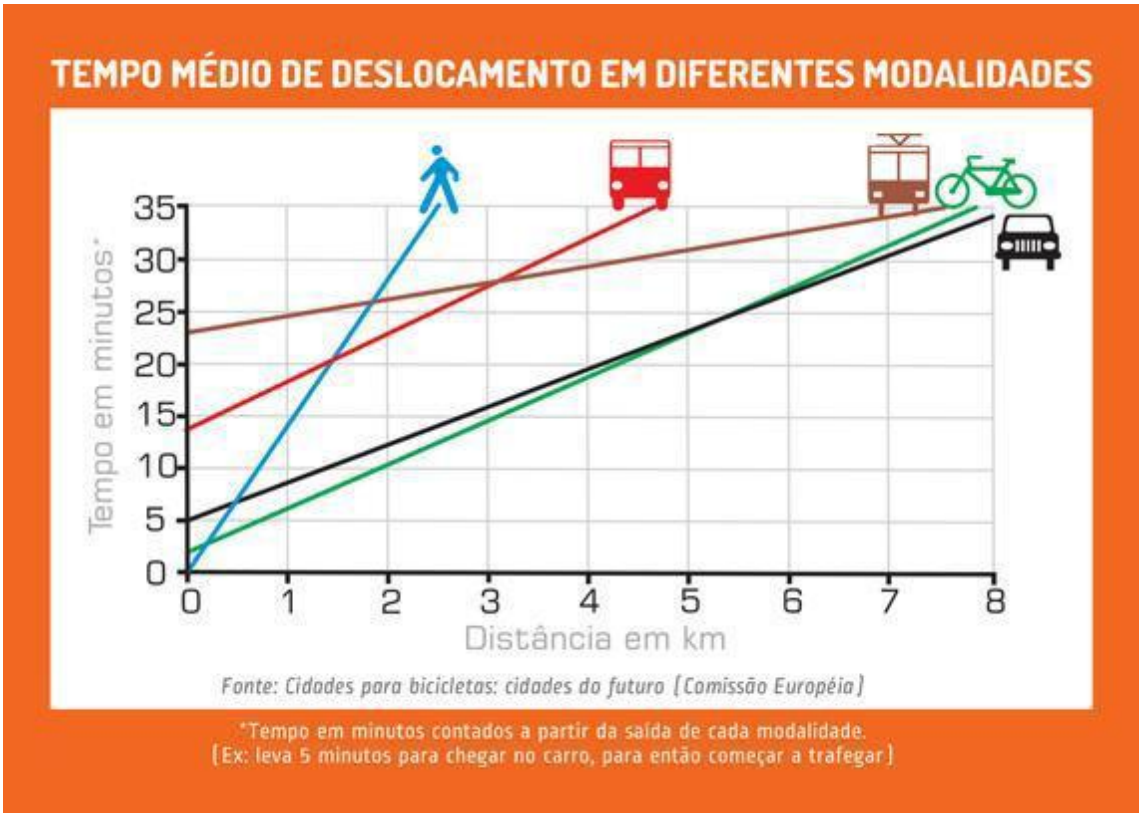
Nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, onde cerca de 2,5 milhões de crianças em idade escolar não frequentam as salas de aula[53], programas de estímulo ao uso de

53 World Bank, 2018

bicicletas têm potencial de ajudar a reduzir os índices de evasão escolar e absenteísmo.

Podemos concluir que a melhoria das condições de mobilidade de estudantes é um vetor do desenvolvimento e do combate à pobreza em regiões deprimidas, oferecendo melhor acesso ao sistema de educação, garantindo oportunidades de estudo e progresso na vida de crianças e jovens. O uso da bicicleta contribui para que as metas do ODS4 sejam alcançadas, sobretudo na região do planeta em que o problema da evasão escolar é mais urgente.

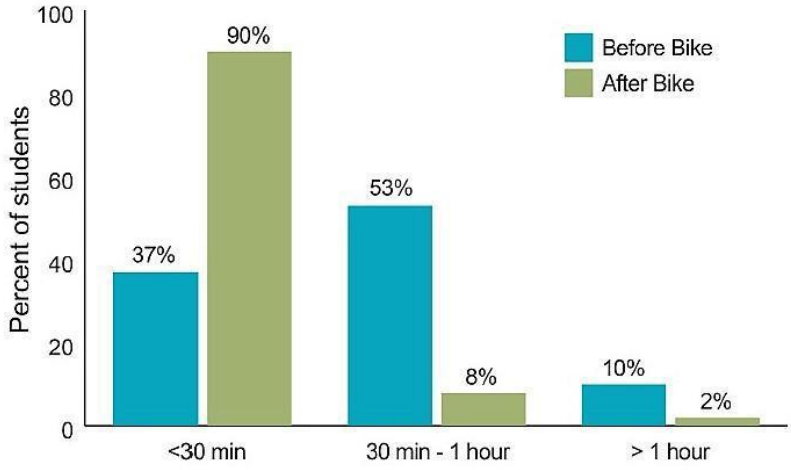
Tabela I[54]



54 (Soares, 2013).

Anexo II[55]

Figure 2. Learner-reported One-way Commute Times Before and After Receiving a Bike



55 (Murphy et al., 2016, p. 11).

Anexo III[56]

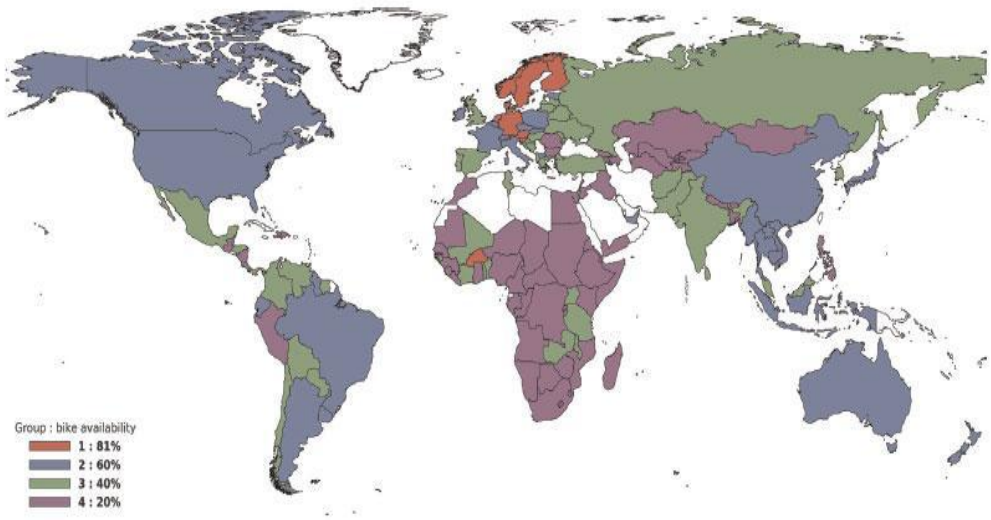


Fig. 3. World map showing countries color-coded by cluster. The weighted mean percentage household bicycle ownership is shown next to each group label. The red countries have the highest ownership numbers. Data were unavailable for the white portions of the map (notably in North Africa and the Middle East). South Sudan is not shown on the map, but it is also in Group 4, as is Sudan. (For interpretation of the references to color in this figure caption, the reader is referred to the web version of this paper.)

56 (Oke et al., 2015)

Referências Bibliográficas

BRUSSEL, Mark; ZUIDGEEST, Mark - Cycling in Developing Countries: Context, Challenges and Policy Relevant Research, Chapter 8. Em PARKIN, JOHN (Ed.) - *Transport and Sustainability*. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, 2012 [Consult. 5 fev. 2018]. ISBN 978-1-78052-298-2v. 1. p. 181–216.

BUIS, Jeroen; WITTINK, Roelof - *The Economic Significance of Cycling: A Study to Illustrate the Costs and Benefits of Cycling Policy*. [S.l.] : VNG uitgeverij, 2000

BULTERYS, Philip; HUNT, Jonathon - Bicycles in Africa: Disputes over Transportation Development in the Third World and the Imperative for Poor Mobility. 2007).

DEKOSTER, J. *et al.* - *Cidades para bicicletas, cidades de futuro*. Luxemburgo : EUR-OP, 2000. ISBN 978-92-828-5738-0.

ECF - European Cyclists Federation | Cycling facts and figures - [Em linha] [Consult. 4 jun. 2017]. Disponível em WWW:<URL:https://ecf.com/resources/cycling-facts-and-figures>.

GRIECO, Margaret; TURNER, Jeff; E.A. KWAKYE - Subverting sustainability? Infrastructural and cultural barriers to cycle use in Accra. *World Transport Policy and Practice*. ISSN 00000000, 13527614. 2:3 (1996) 18–23. doi: 10.1108/13527619610125407.

HEYEN-PERSCHON, Jürgen - Non-Motorised Transport and its socio-economic impact on poor households in Africa. *Cost–Benefit Analysis of Bicycle Ownership in Rural Uganda. Results of an Empirical Case Study in Cooperation with FABIO/BSPW* (Jinja, Uganda). 2001).

HOOK, Walter - Economic Importance of Nonmotorized Transportation. *Transportation Research Record.* 1487:1994) 14–21.

HOOK, Walter; HOWE, John - *A Background Paper to the Task Force on Slum Dwellers of the Millennium Project.* 2005).

HOWE, John - Enhancing Nonmotorized Transportation Use in Africa-Changing the Policy. *Transportation Research Record*. 1487 (1995) 22–26.

MAJGAARD, Kirsten; MINGAT, Alain - *Education in Sub-Saharan Africa: a comparative analysis.* Washington, D.C: World Bank, 2012. ISBN 978-0-8213-8889-1.

MURPHY, R. *et al.* - *Evaluation of World Bicycle Relief's Bicycles for Educational Empowerment Program: South Africa Opportunity* **Study** [Em linha] [Consult. 18 out. 2018]. Disponível em WWW:<URL:https://www.sri.com/sites/default/files/publications/beep_south_africa_opportunity_study_2016.pdf>.

OEC: The Observatory of Economic Complexity - [Em linha] [Consult. 5 jun. 2019]. Disponível em WWW:<URL:https://atlas.media.mit.edu/en/>.

OKE, Olufolajimi *et al.* - Tracking global bicycle ownership patterns. *Journal of Transport & Health*. ISSN 22141405. 2:4 (2015) 490–501. doi: 10.1016/j.jth.2015.08.006.

PORTER, Gina *et al.* - 'Youthscapes' and escapes in rural Africa: Education, mobility and livelihood trajectories for young people in Eastern Cape, South Africa. *Journal of International Development.* ISSN 09541748. 22:8 (2010) 1090–1101. doi: 10.1002/jid.1748.

PUCHER, John; RALPH BUEHLER - Making Cycling Irresistible: Lessons from the Netherlands, Denmark, and Germany. *Transport Reviews*. 28:4 (2008). [Consult. 21 jan. 2017].

REPLOGLE, M. A. - Transportation strategies for sustainable development. Em [Em linha]. Yokohama, Japan: [s.n.] [Consult. 5 jun. 2018]. Disponível em WWW:<URL:https://trid.trb.org/view/1181605>.

SCHAIDLE, Allen Kenneth - *Where's the School? Making Sense of Home to School Distance Issues within African Countries* [Em linha], atual. 2016. [Consult. 29 abr. 2019]. Disponível em WWW:<URL:https://intpolicydigest.org/2016/09/21/where-s-school--making-sense-home-school-distance-issues-within-african-countries/>.

SIMON, David - *Transport and Development in the Third World*. London & New York: Routledge, 1996. ISBN 978-1-134-81385-8.

SOARES, André Geraldo - *A eficiência dos 8 km* [Em linha], atual. 15 fev. 2013. [Consult. 31 mai. 2018]. Disponível em WWW:<URL:http://www.revistabicicleta.com.br/bicicleta.php?a_eficiencia_dos_8_km&id=2781>.

STATISTCS SOUTH AFRICA - National Household Travel Survey 2013. 2013).

UN Development Programme | Human Development Reports - [Em linha], atual. 2018. [Consult. 26 jul. 2019]. Disponível em WWW:<URL:http://hdr.undp.org/en/indicators/137506>.

UNESCO - *1 em cada 5 crianças e adolescentes está fora da escola* [Em linha], atual. 2 mar. 2018. [Consult. 18 nov. 2019]. Disponível em WWW:<URL:https://nacoesunidas.org/unesco-1-em-cada-5-criancas-e-adolescentes-esta-fora-da-escola/>.

WBR, World Bicycle Relief - 2016 Impact Report. 2016).

WBR, World Bicycle Relief - *IMPACT REPORT* [Em linha], atual. 2017. [Consult. 29 mai. 2018]. Disponível em WWW:<URL:https://worldbicyclerelief.org/impact-report-2017/>.

WORLD BANK - *DataBank | The World Bank* [Em linha], atual. 2015. [Consult. 5 fev. 2018]. Disponível em WWW:<URL:http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.

WORLD BANK - *Primary education, pupils Data* [Em linha], atual. 2018. [Consult. 5 jun. 2019]. Disponível em WWW:<URL:https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.ENRL>.

A Educação Brasileira Inclusiva Quanto aos Portadores do Transtorno do Espectro Autista: Uma Análise Sobre as Legislações Brasileiras e a Efetiva Inclusão dos Portadores do Transtorno nas Instituições de Ensino

Ana Clara Lopes Salgado

Sumário: I Introdução. II O Transtorno do Espectro Autista. III A Educação. 3.1 Análise Histórica da Educação no Brasil. 3.2 A Educação para Deficientes. 3.3 Agenda 2030 da ONU. IV Conclusão. Referências.

Resumo: O presente artigo almeja aprofundar os estudos sobre a educação brasileira de modo a possibilitar que as pessoas com o Transtorno do Espectro Autista possam ser direcionadas de forma eficiente em escolas, mesmo diante de suas particularidades no processo de aprendizado. O problema se apresenta quando pessoas com o Transtorno do Espectro Autista, que apresentam dificuldades no processo de aprendizado, esbarram com frequentes limitações na sua inclusão efetiva em instituições de ensino. O objetivo do artigo será analisar o âmago da educação brasileira, através de um estudo bibliográfico, em relação à deficiência em torno da Constituição Brasileira e Leis diversas que foram promulgadas com o intuito de amparar as pessoas com Transtorno do Espectro Autista no âmbito educacional. Por meio destes, verificar a diferença de tratamento dessas leis ao longo da última década, principalmente tendo em vista a Agenda 2030 da ONU. A relevância científica do trabalho consiste no fato da educação no Brasil ser conhecida por sua precariedade, quanto mais em relação às pessoas com o Transtorno do Espectro Autista, que passaram a ter um amparo legislativo, no Brasil, recentemente – apenas no ano de 2012 - contrapondo com o fato do acesso à educação ser um direito fundamental.

Palavras-chave: Educação Brasileira; Inclusão; Autismo.

Abstract: This article aims to deepen the studies on Brazilian education in order to enable people with Autistic Spectrum Disorder to be effectively directed in schools, even in the learning process. The problem presents itself when people with Autistic Spectrum Dis-

order, who have difficulties in the learning process, frequently encounter limitations on their effective inclusion in educational institutions. The aim of article will be to analyze the core of Brazilian education, through a bibliographic study, in relation to the disability around the Brazilian Constitution and several laws that were enacted with the purpose of supporting people with Autistic Spectrum Disorder in the educational field. Through these, verify the difference in treatment of these laws over the last decade, especially in view of the ONU's Agenda 2030. The scientific relevance of the work consists in the fact that education in Brazil is known for its precariousness, much less in relation to people with Autistic Spectrum Disorder, who started to have legislative support in Brazil, recently – only in 2012 – in contrast to the fact that access to education is a fundamental right.

Key-words: Brazilian Education; Inclusion; Autism.

I. Introdução

Este artigo tem como escopo analisar as legislações brasileiras em relação à educação para as pessoas portadoras do Transtorno do Espectro Autista.

A pesquisa teve início com o financiamento patrocinado pelo Instituto Camões, que possibilitou que a pesquisadora apresentasse o resumo na Conferência "Educação de Qualidade e Desenvolvimento na Lusofonia", que foi realizada nos dias 06 e 07 de junho do ano de 2019, na Universidade Nova de Lisboa.

O tema se enquadrou ao painel "A Educação na Diáspora: problemáticas e oportunidades" justamente pela ideia da pesquisa ter advindo da necessidade de que haja efetivamente inclusão das pessoas portadoras do Espectro Autista, quanto mais por ser um transtorno tão amplo. A conferência, por sua vez, tinha como principal tema os desafios que precisam ser enfrentados para que o objetivo da educação inclusiva, equitativa e de qualidade, estabelecido pela Agenda 2030 da ONU, seja alcançado.

Para a exposição da problemática, primeiro será abordada a amplitude do Transtorno do Espectro Autista. Em seguida, será feita uma análise sobre a educação no Brasil, ao longo das suas Constituições, após o que serão retratadas as legislações mais recentes que abordam sobre deficiência e o autismo. Para finalizar, será feita uma análise das legislações e o que a Agenda 2030 da ONU pretende alcançar.

Portanto, este artigo tem como objetivo demonstrar se há possibilidade de se alcançar a meta da educação para deficientes, especialmente daqueles com autismo, na Agenda 2030, além de estipular possíveis ideias para a efetiva inclusão que a ONU almeja.

II. O Transtorno do Espectro Autista

O Autismo é um transtorno de ordem geral com uma abordagem relativamente recente na legislação brasileira, somente em 2012, com a promulgação da Lei n.º 12.764 que restou instituída a política de proteção aos direitos das pessoas portadoras do Transtorno do Espectro Autista (TEA).

Pela atualidade do tema, apenas em julho de 2019 foi sancionada a Lei n.º 13.861/19 que obriga o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a inserir o autismo no Censo 2020. Assim, até o momento, apenas há a estimativa de que existam 70 milhões de pessoas no mundo e 02 milhões de pessoas no Brasil com o Transtorno do Espectro Autista (disponível em**:** <https://www.camara.leg.br/noticias/562740-sancionada-lei-que-inclui-dados-sobre-autismo-no-censo-2020/>).

No âmbito médico, o Autismo está classificado dentro dos Transtornos do Neurodesenvolvimento através do DSM-V, CID-9-MC 299.00 e CID-10-MC F84.0, marcado por:

> "As características essenciais do transtorno do espectro autista são prejuízo persistente na comunicação social recíproca e na interação social (Critério A) e padrões restritos e repetitivos de comportamento, interesses ou atividades (Critério B). Esses sintomas estão presentes desde o início da infância e limitam ou prejudicam o funcionamento diário (Critérios C e D). O estágio em que o prejuízo funcional fica evidente irá variar de acordo com características do indivíduo e seu ambiente. Características diagnósticas nucleares estão evidentes no período do desenvolvimento, mas intervenções, compensações e apoio atual podem mascarar as dificuldades, pelo menos em alguns contextos. Manifestações do transtorno também variam muito dependendo da gravidade da condição autista, do nível de desenvolvimento e da idade cronológica; daí o uso do termo espectro. O transtorno do espectro autista engloba transtornos antes chamados de autismo infantil precoce, autismo infantil, autismo de Kanner, autismo de alto funcionamento, autismo atípico, transtorno global do desenvolvimento sem outra especificação, transtorno desintegrativo da infância e transtorno de Asperger.[1]"

Por sua vez, o conceituado médico brasileiro Dr. Drauzio Varella [2]denomina o autismo como "um transtorno global do desenvolvimento marcado por três características fundamentais: inabilidade para interagir socialmente, dificuldade no domínio da linguagem para comunicar-se ou lidar com jogos simbólicos e padrão de comportamento restritivo e repetitivo".

A legislação brasileira, em seu artigo primeiro da Lei n.º 12.764, estabelece como autista

1 AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, p. 53.

2 "Drauzio Varella é médico cancerologista, formado pela USP. Nasceu em São Paulo, em 1943." Seu estudo sobre o autismo encontra-se disponível no site: http://drauziovarella.com.br/crianca-2/autismo/.

todo aquele que possui "deficiência persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais, manifestada por deficiência marcada de comunicação verbal e não verbal usada para interação social; ausência de reciprocidade social; falência em desenvolver e manter relações apropriadas ao seu nível de desenvolvimento;", além de "padrões restritivos e repetitivos de comportamentos, interesses e atividades, manifestados por comportamentos motores ou verbais estereotipados ou por comportamentos sensoriais incomuns; excessiva aderência a rotinas e padrões de comportamento ritualizados; interesses restritos e fixos". Aquele que possui algumas das mencionadas características é visto, na lei brasileira, como deficiente.

Analisando a amplitude do Transtorno, além de algumas experiências pessoais, foi possível visualizar o problema debatido neste artigo. A educação, no Brasil, não possui um histórico inclusivo e, diante do pouco conhecimento sobre o autismo, há uma dificuldade em encontrar meios para que essas pessoas possam realmente serem incluídas.

Sendo assim, no próximo capítulo será exposta uma análise dos direitos referente à educação de pessoas com deficiência, principalmente com base nas Constituições promulgadas no Brasil.

III. A Educação

3.1 Análise histórica da educação no Brasil

Como informado no capítulo anterior, a Lei nº 12.764 de 2012, que instituiu a política nacional de proteção dos direitos das pessoas com o Transtorno do Espectro Autista, em seu artigo 1º, §2º estabeleceu que estas são consideradas deficientes para todos os efeitos legais. E, diante da condição especial dessas pessoas, é de fácil conclusão que elas carecem de políticas específicas que as amparem no processo de aprendizagem escolar.

No intuito de entender os direitos hoje proporcionados, voltemos à história da educação no Brasil, sem se olvidar da figura de Rui Barbosa que não poupou esforços para modificar a situação brasileira. Em 1881, ao visualizar a grande lacuna que diferenciava a situação educacional do Brasil comparada à dos Estados Unidos da América, por exemplo, Rui Barbosa elaborou um projeto de Reforma do Ensino Primário que, apesar de tantos esforços, não foi suficiente para modificar a política educacional. Foi necessário que o Brasil passasse por uma série de problemas conjunturais para que a educação se transformasse em uma mola propulsora do desenvolvimento.

Antes de chegar ao patamar de direito fundamental prestacional, como resguardado pela Constituição Federal de 1988, as fontes da história apontam que a vinda de Tomé de Souza com os jesuítas, em 1549, foi o marco inicial da educação brasileira. As escolas jesuítas aca-

baram com a chegada de Marquês de Pombal (1759) e suas políticas iluministas que tornaram a educação pública negligenciada.

Em 1808, a vinda da família Real para o Rio de Janeiro foi capaz de trazer um inegável avanço cultural, mas não modificou a situação incipiente da educação básica. No entanto, cursos superiores foram criados advindos da necessidade de Dom João VI em construir uma elite para governar o país; um exemplo foi a Academia Real Militar de 1810.

Com a independência, em 1822, foi criada a primeira Constituição (1824) outorgada por Dom Pedro I. Com essa e as Constituições seguintes o problema mais recorrente foi a falta de destinação de verbas para a educação, tornando a escassez de recursos um aspecto presente mesmo com o passar dos governos. O artigo 179 da Constituição de 1824 previa o direito à educação, em que se regia sobre os direitos civis e políticos, com um texto liberal na forma, mas que a existência do Poder Moderador o tornava ineficaz. O Ato Adicional de 1834 emendou a Constituição de 1824 proporcionando, na teoria, uma grande mudança no aspecto educacional. Mateus Gomes Viana e Raquel Coelho Lenz Cesar trazem, no artigo "Direito à educação no Brasil: exigibilidade Constitucional"[3], uma visão sobre a época:

> "Nossa primeira Constituição foi emendada pelo Ato Adicional de 1834, que determinou a gratuidade da educação primária aos cidadãos. No entanto, não havia estabelecimentos de ensino para todos, sem falar que o conceito de cidadão excluía os escravos, que àquela época compunham parte considerável da população. Ademais, não havia consciência social nem vontade política para que a educação fosse preocupação do estado.[4]"

Com o advento da Constituição de 1891, dois anos após a proclamação da República, houve uma omissão quanto à obrigatoriedade e a gratuidade do ensino. A competência de criar instituições de ensino secundário e superior foi deixada ao Congresso (artigo 35).

Em 1934 houve uma mudança em relação à separação de verbas destinadas a educação. Tema muito bem tratado pela Juíza Maria Cristina de Brito Lima em seu artigo "A educação como direito fundamental"[5]:

> "Já a Carta Magna de 1934 estabeleceu a aplicação de, no mínimo, 10% da renda resultante de impostos da União e dos Municípios (sendo que 20% das cotas destinadas pela União para a educação, anualmente, eram destinadas, também por força de lei, para o ensino nas zonas rurais) e 25% da mesma renda dos Estados e do Distrito Federal para

3 Mateus Gomes Viana e Raquel Coelho Lenz Cesar, "Direito à educação no Brasil: exigibilidade Constitucional" (2009, p.10)

4 Ibidem

5 2001, p. 218

a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos. Houve, também, a previsão para as sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, das percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, das taxas especiais e outros recursos financeiros, os quais constituiriam fundos especiais da União, dos Estados e dos Municípios a serem aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei. Ainda que o legislador constituinte não tivesse sido suficientemente claro acerca da destinação de verba específica para atender à educação, deixando à margem de lei complementar a sua instituição, esses dispositivos apresentaram um avanço na atividade financeira destinada à educação. Porém, como já dito anteriormente, a Constituição Democrática de 1934 não chegou a vingar, por força do golpe de Estado e a consequente outorga da Carta de 1937, que, por sua vez, nada dispôs a respeito.[6]"

O ano de 1934, por sua vez, foi marcado como o primeiro momento histórico em que a educação foi documentada como direito fundamental, dedicando um capítulo inteiro à educação e à cultura. A educação veio a se tornar categoria de direito subjetivo público, tendo em vista que, em seu artigo 149, ficou determinada como um direito de todos aqueles domiciliados no Brasil, sendo dever do poder público garantir que esse direito seja efetivado.

A Carta de 1946 foi taxativa quando determinou que a União disponibilizasse pelo menos dez por cento aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios da renda dos impostos para a manutenção e a criação do ensino. No entanto, essa porcentagem não era o suficiente diante das necessidades que a educação impunha. Essa Constituição foi importante para o impulso na criação de uma verdadeira legislação educacional brasileira, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1961.

Em 1967, a Constituição, pela primeira vez, expressou que a educação é um direito de todos e um dever do Estado. Devido à falta de verba para o desenvolvimento da educação foi criado, em 21 de novembro de 1968, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE). A Carta de 1969, por sua vez, trouxe de forma direta, em seu artigo 15, alínea f, a determinação de que vinte por cento da receita tributária dos Municípios deveriam ser usados em prol da educação, caso contrário os Estados deveriam intervir.

Com a Constituição Federal de 1988, denominada também como Constituição Cidadã, que o Brasil realmente demonstrou interesse em erradicar o analfabetismo, garantindo meios para efetivar o direito a educação. Com essa motivação foi criada a Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996, que deu largos passos para o objetivo tratado. A juíza Maria Cristina de Brito Lima assim explana sobre esse momento para a educação:

6 LIMA. 2001. p. 218

> "A Emenda Constitucional nº 14/96 modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição, além de dar nova redação ao artigo 60, do ADCT. Entre as modificações operadas, as mais importantes foram, sem dúvida, a) a do §1º, do artigo 21116 - que atribuiu à União, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - , b) a do §5º do artigo 21217 - que impediu que as empresas deduzissem a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes -, e c) a do artigo 6018, com inclusão dos parágrafos 1º a 7º do ADCT, vinculando efetivamente verbas específicas ao ensino fundamental. Com efeito, os citados dispositivos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 14/96 cumpriram a sua missão, qual seja, a de criar meios para a implementação financeira do direito público subjetivo conferido pela Lei Fundamental, vinculando verbas específicas para tal.[7]"

A análise da evolução das Constituições retrata as dificuldades que o povo brasileiro enfrentou para ter acesso à educação. No entanto, este artigo almeja o estudo voltado ao direito à educação das pessoas com transtornos mentais, em especial aqueles com o Espectro Autista. Neste sentido, temos numa primeira análise a Lei nº 9.394 de 1996, a já citada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que trata do assunto em seu artigo 4º, inciso III, e a Lei nº 13.146 de 2015 (o Estatuto da Pessoa com Deficiência) que reserva o Capítulo IV à educação.

Tendo em vista à especificidade das legislações, achou-se prudente reservar um tópico do artigo para retratar o assunto, o que será abordado a seguir.

3.2 A educação para deficientes

A Lei que estabelece as diretrizes e bases da educação, cujo número é 9.394/96, já dispunha sobre a necessidade de que o Estado propicie educação especializada e, se possível, na rede regular de ensino para as pessoas com deficiência. Recentemente, foi promulgada a Lei nº 13.146, em 06 de julho de 2015, popularmente denominada como o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que dedica um capítulo inteiro apenas sobre o tema da educação.

Com uma diferença de praticamente 20 anos, duas legislações amparam uma mesma causa. Pela atualidade da última, percebe-se o quanto as pessoas com deficiências necessitam de amparo no âmbito escolar, que não foi suficiente apenas com a lei de diretrizes e bases da educação. A Lei nº 12.764 de 2012 também é recente e demonstra o quanto o autismo é atual,

7 LIMA. 2001, p. 220

não em relação ao espectro em si, mas perante o reconhecimento jurídico do espectro.

O Estatuto do Deficiente, por ser a mais recente legislação sobre a matéria, abordou os pontos que mais esbarravam em dificuldades para essas pessoas. Apesar de serem apenas quatro artigos, há muitos detalhes nos pontos tratados, vejamos:

> "Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.
>
> Parágrafo único. É dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação.
>
> Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar:
>
> I - sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida;
>
> II - aprimoramento dos sistemas educacionais, visando a garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena;
>
> III - projeto pedagógico que institucionalize o atendimento educacional especializado, assim como os demais serviços e adaptações razoáveis, para atender às características dos estudantes com deficiência e garantir o seu pleno acesso ao currículo em condições de igualdade, promovendo a conquista e o exercício de sua autonomia;
>
> 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;
>
> V - adoção de medidas individualizadas e coletivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes com deficiência, favorecendo o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem em instituições de ensino;
>
> VI - pesquisas voltadas para o desenvolvimento de novos métodos e técnicas pedagógicas, de materiais didáticos, de equipamentos e de recursos de tecnologia assistiva;
>
> VII - planejamento de estudo de caso, de elaboração de plano de atendimento educacional especializado, de organização de recursos e serviços de acessibilidade e de disponibilização e usabilidade pedagógica de recursos de tecnologia assistiva;
>
> VIII - participação dos estudantes com deficiência e de suas famílias nas diversas instâncias de atuação da comunidade escolar;
>
> IX - adoção de medidas de apoio que favoreçam o desenvolvimento dos aspectos

linguísticos, culturais, vocacionais e profissionais, levando-se em conta o talento, a criatividade, as habilidades e os interesses do estudante com deficiência;

X - adoção de práticas pedagógicas inclusivas pelos programas de formação inicial e continuada de professores e oferta de formação continuada para o atendimento educacional especializado;

XI - formação e disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, de tradutores e intérpretes da Libras, de guias intérpretes e de profissionais de apoio;

XII - oferta de ensino da Libras, do Sistema Braille e de uso de recursos de tecnologia assistiva, de forma a ampliar habilidades funcionais dos estudantes, promovendo sua autonomia e participação;

XIII - acesso à educação superior e à educação profissional e tecnológica em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas;

XIV - inclusão em conteúdos curriculares, em cursos de nível superior e de educação profissional técnica e tecnológica, de temas relacionados à pessoa com deficiência nos respectivos campos de conhecimento;

XV - acesso da pessoa com deficiência, em igualdade de condições, a jogos e a atividades recreativas, esportivas e de lazer, no sistema escolar;

XVI - acessibilidade para todos os estudantes, trabalhadores da educação e demais integrantes da comunidade escolar às edificações, aos ambientes e às atividades concernentes a todas as modalidades, etapas e níveis de ensino;

XVII - oferta de profissionais de apoio escolar;

XVIII - articulação intersetorial na implementação de políticas públicas.

§ 1º Às instituições privadas, de qualquer nível e modalidade de ensino, aplica-se obrigatoriamente o disposto nos incisos I, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII do caput deste artigo, sendo vedada a cobrança de valores adicionais de qualquer natureza em suas mensalidades, anuidades e matrículas no cumprimento dessas determinações.

§ 2º Na disponibilização de tradutores e intérpretes da Libras a que se refere o inciso XI do caput deste artigo, deve-se observar o seguinte:

I - os tradutores e intérpretes da Libras atuantes na educação básica devem, no mínimo, possuir ensino médio completo e certificado de proficiência na Libras; (Vigência)

II - os tradutores e intérpretes da Libras, quando direcionados à tarefa de interpretar nas salas de aula dos cursos de graduação e pós-graduação, devem possuir nível superior, com habilitação, prioritariamente, em Tradução e Interpretação em Libras. (Vigência)

Art. 29. (VETADO).

Art. 30. Nos processos seletivos para ingresso e permanência nos cursos oferecidos

pelas instituições de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, públicas e privadas, devem ser adotadas as seguintes medidas:

I - atendimento preferencial à pessoa com deficiência nas dependências das Instituições de Ensino Superior (IES) e nos serviços;

II - disponibilização de formulário de inscrição de exames com campos específicos para que o candidato com deficiência informe os recursos de acessibilidade e de tecnologia assistiva necessários para sua participação;

III - disponibilização de provas em formatos acessíveis para atendimento às necessidades específicas do candidato com deficiência;

IV - disponibilização de recursos de acessibilidade e de tecnologia assistiva adequados, previamente solicitados e escolhidos pelo candidato com deficiência;

V - dilação de tempo, conforme demanda apresentada pelo candidato com deficiência, tanto na realização de exame para seleção quanto nas atividades acadêmicas, mediante prévia solicitação e comprovação da necessidade;

VI - adoção de critérios de avaliação das provas escritas, discursivas ou de redação que considerem a singularidade linguística da pessoa com deficiência, no domínio da modalidade escrita da língua portuguesa;

VII - tradução completa do edital e de suas retificações em Libras. (BRASIL, 2015).”

Da leitura dos artigos trazidos, não há qualquer menção específica em relação ao Transtorno do Espectro Autista, a abordagem do Estatuto do Deficiente é bem geral para tentar, ao máximo, atingir todos aqueles que se enquadram no conceito de deficiente. Por sua vez, a Lei n.º 12.764/12, que instituiu políticas específicas para aqueles com o Espectro Autista, aborda superficialmente sobre a educação, apenas pontuando, em seu artigo 3º, inciso IV, alínea *a*, que é direito da pessoa autista ter acesso à educação e ao ensino profissionalizante. Há, também, um parágrafo único no mesmo artigo mencionado, ressalvando a hipótese de “em casos de comprovada necessidade, a pessoa com transtorno do espectro autista incluída nas classes comuns de ensino regular, nos termos do inciso IV do art. 2º, terá direito a acompanhante especializado”.

Portanto, apesar das legislações trazerem uma abordagem bastante atual das necessidades dos deficientes, quando se debate especificamente sobre o Transtorno do Espectro Autista, se depara com uma legislação bastante vaga sobre as necessidades dessas pessoas.

3.3 Agenda 2030 da ONU

Pautando nas maiores necessidades das sociedades do mundo, a Organização das Nações Unidas (ONU), em setembro de 2015, reuniu os líderes mundiais para decidir sobre um plano

de ação para "erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

Um dos objetivos de desenvolvimento é a educação, que possui como propósito "assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos". Levando em consideração apenas o texto legal, esse objetivo não estaria tão distante para o Brasil. Contudo, a realidade para grande parte dos autistas, principalmente aqueles de baixa renda e que habitam pequenas cidades no interior dos Estados brasileiros, é frequentar escolas especializadas para deficientes ou, até mesmo, optam por não frequentá-las, diante das dificuldades.

As APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais) são um exemplo de escolas especializadas para deficientes; porém, de modo muito mais amplo, é uma "organização social, cujo objetivo principal é promover a atenção integral à pessoa com deficiência intelectual e múltipla". No Brasil, a APAE presta serviços de educação, no âmbito da saúde e da assistência social. Apesar dos seus inúmeros benefícios e seu incontestável amparo aos deficientes, promover a inclusão de deficientes, apenas no seu meio, não é completamente eficaz, tendo em vista que essas crianças apenas vão aprender a socializar e a se desenvolver, no âmbito escolar, com aquelas que igualmente são diferentes, não havendo integração com crianças sem qualquer tipo de deficiência.

Por isso, algumas das metas do objetivo 4 da Agenda 2030 são:

> "(...)
>
> 4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade
>
> (...)
>
> 4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos
>
> (...)
>
> 4.c Até 2010, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento" (2030, Agenda)

Como bem pontuado, a qualificação profissional é ímpar para a inclusão efetiva das crianças com autismo, ou qualquer outra deficiência. Se um professor não conhece a fundo as particularidades da deficiência que a criança possui, encontrará dificuldades em estabelecer

uma comunicação inclusiva e, consequentemente, não conseguirá encontrar meios de repassar as atividades escolares para a criança que não consegue acompanhar os demais colegas de classe que não possuem qualquer limitação.

Neste sentido, uma reportagem realizada por Paula Peres para o site "nova escola" retrata as necessidades presentes na vida de uma docente que trabalha com pessoas portadoras do Transtorno do Espectro Autista:

> "H. *(sic)* **vê na formação dos professores o grande gargalo para que a inclusão aconteça na prática. "Na faculdade, fala-se sobre inclusão de uma maneira muito abrangente. Não estudamos especificamente o que cada deficiência precisa, isso a gente só descobre no dia a dia", relata a docente, que está fazendo uma especialização sobre autismo justamente por causa de I.** *(sic)* e de sua mãe. "A M. *(sic)* sempre falou que precisamos de pessoas preparadas para lidar com essa realidade, e eu achava um exagero. Hoje, nas aulas da especialização, vejo que ela tem razão". (PERES, disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/11605/os-desafios-de-uma-mae-para-incluir-seu-filho-autista-na-escola>)."

Dessa forma, o primeiro passo é buscar desmistificar os transtornos, é necessário que os profissionais sejam preparados para acolher as adversidades que porventura apareçam, tendo em vista que cada autista é único. Um meio eficiente seria a realização de cursos obrigatórios, como a especialização sobre autismo acima referida, que devem ser proporcionados pelo Estado para preparar os professores no âmbito pedagógico e psicológico.

Explora-se o assunto da qualificação dos profissionais, pois, muito mais que simplesmente colocar crianças com deficiência em escolas regulares, é necessário que essa criança se sinta efetivamente parte de um grupo. A já mencionada reportagem trazida pelo site "nova escola" também relatou episódios em que a família entrevistada notava que sua criança autista era privada de coisas simples, como se alimentar, por falta de um profissional que o acompanhasse em tempo integral:

> "Ela já viu seu filho sentado, no intervalo, olhando para uma laranja que não estava descascada. I. *(sic)* **não tem coordenação suficiente para descascar uma laranja por conta própria, e não havia quem pudesse ajudá-lo. "Que inclusão é essa que meu filho que adora laranja não tem o direito de comê-la?" (PERES, disponível em:** <https://novaescola.org.br/conteudo/11605/os-desafios-de-uma-mae-para-incluir-seu-filho-autista-na-escola>)."

Além disso, as instalações físicas também são essenciais, isso não apenas para aqueles que possuem qualquer limitação sensorial, mas também no sentido de ter meios capazes de

chamar a atenção do deficiente para aquilo que os demais estão aprendendo no momento. Ademais, como abordado acima, grande parte das crianças que possuem autismo precisam do acompanhamento de um profissional, tornando imprescindível que existam meios de que este profissional dê o devido acompanhamento à criança especial, sem prejudicar o andamento das aulas. Para isso, a melhoria das instalações físicas também é essencial.

Portanto, as metas estipuladas pela Agenda 2030 da ONU, no que se refere aos portadores de deficiência, não são impossíveis de serem alcançadas. Contudo, o amparo legislativo não é suficiente, muito mais do que isso, é fundamental visualizar as reais dificuldades de cada deficiência e, para isso, é essencial conhecer elas mais a fundo, pois a simples matrícula do aluno deficiente em uma escola regular não é suficiente para incluí-lo.

Sendo assim, para "eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade", é necessário conhecer as limitações que serão enfrentadas e estar aberto para acolher outras dificuldades que porventura apareçam, diante da heterogeneidade do espectro autista.

IV. Conclusão

Neste entorno, incontestáveis são as dificuldades que as pessoas com o Transtorno do Espectro Autista, e, de um modo geral, as demais que possuem qualquer tipo de deficiência, enfrentam constantemente no intuito de conseguirem uma educação de qualidade que, acima de tudo, efetivamente as inclua.

A Agenda 2030 da ONU, além de um grande passo, é um marco demonstrativo da necessidade de mudanças para que a inclusão possa realmente acontecer. O primeiro passo é dissipar conhecimento sobre o autismo, principalmente para os profissionais que atuam na área da educação. E, levando em consideração esse ponto inicial, é possível atingir os demais para alcançar a inclusão almejada pela ONU.

Sendo assim, é possível alcançar a meta estabelecida na Agenda 2030 da ONU, em relação à inclusão dos mais vulneráveis, basta que haja empenho em disseminar mais conhecimento sobre as deficiências.

O autismo, apesar de ter uma abordagem jurídica muito recente no Brasil, está caminhando a largos passos em relação a disseminação do conhecimento sobre este Espectro, tornando possível vislumbrar grandes mudanças positivas se utilizarmos a quase uma década que ainda temos até atingir o marco estipulado pela Agenda da ONU estimulando o conhecimento sobre o tema e, consequentemente, diminuindo os preconceitos existentes.

Referências Bibliográficas

AMA. Definição. Disponível em: <http://www.ama.org.br/site/autismo.html>. Acesso em: 23 jun. 2014.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. *Manual de diagnóstico e estatístico de transtornos mentais*: DSM-V. 5. ed. Porto Alegre: Artmed; 2014**.**

APAE, Federação Nacional das. APAE Brasil. Disponível em: <http://www.apae.com.br/>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. *Constituição Federal* (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 17 de agosto de 2015.

BRASIL. Lei nº 12.764, de 27 de Dezembro de 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm>. Acesso em: 16 de agosto de 2014.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em: 16 de agosto de 2015.

BROCHADO, Mariá. BETSAIDA, Adla. SALCEDO, Maria Fernanda*. Educação para direitos humanos: diálogos possíveis entre a pedagogia e o direito.* 2010. PROEX/UFMG.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sancionada lei que inclui dados sobre autismo no Censo 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/562740-sancionada-lei-que-inclui-dados-sobre-autismo-no-censo-2020/>. Acesso em: 30 de outubro de 2019.

DUARTE, Clarisse Seixas. *A educação como um direito fundamental de natureza social*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100>. Acesso em: 08 de agosto de 2015.

FARIAS, Cristiano Chaves de. CUNHA, Rogério Sanches. PINTO, Ronaldo Batista*. Estatuto da pessoa com deficiência comentado* – artigo por artigo. Editora JusPodivm. 3ª edição.

FERREIRA, Carina Estephany. *Da educação como direito fundamental e a obrigatoriedade do ensino gratuito: a efetividade do processo de aprendizagem nas escolas*. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20329/da-educacao-como-direito-fundamental-e-a-obrigatoriedade-do-ensino-gratuito-a-efetividade-do-processo-de-aprendizagem-nas-escolas#ixzz3kKfDI346>. Acesso em: 08 de agosto de 2015.

LIMA, Maria Cristina de Brito. *A educação como direito fundamental*. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista13/revista13_212.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2015.

MELLO, Ana Maria S. Ros de. *Autismo – guia prático*. 8ª ed. Disponível em: <https://www.autismo.org.br/site/images/Downloads/Cartilha8aedio.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2019.

PERES, Paula*. Os desafios de uma mãe para incluir o seu filho autista na escola*. 02 de Abril

de 2018. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/11605/os-desafios-de-uma-mae-para-incluir-seu-filho-autista-na-escola>. Acesso em: 01 de novembro de 2019.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. *Manual de Orientação do Departamento* Científico de Pediatria do Desenvolvimento e Comportamento. N.º 05, abril de 2019. Disponível em: <https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/Ped._Desenvolvimento_-_21775b-MO_-_Transtorno_do_Espectro_do_Autismo.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2019.

STF, Notícias. *Especialista fala sobre Estatuto da Pessoa com Deficiência no quadro* Saiba Mais. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=296256&tip=UN>. Acesso em: 02 de agosto de 2015.

OLIVEIRA JUNIOR , Washington Luiz de. *A educação pública brasileira, enquanto direito fundamental, e a sua ação política na busca permanente ao estado democrático de direito.* Disponível em: <http://www.ucs.br/ucs/tplcinfe/eventos/cinfe/artigos/artigos/arquivos/eixo_tematico2/A%20Educacao%20Publica%20Brasileira%20Enquanto%20Direito%20Fundamental.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2015.

ONU. Plataforma Agenda 2030 – *Acelerando as transformações para a Agenda 2030 no Brasil.* Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/>. Acesso em: 29 jul. 2019.

ORRÚ, Sílvia Ester. *Autismo, Linguagem e Educação*. Editora Wak. 2ª edição. 2009. p. 17/18.

VARELLA, Drauzio. *Autismo*. Disponível em: <http://drauziovarella.com.br/crianca-2/autismo/>. Acesso em 16 de agosto de 2014.

VIANA, Mateus Gomes. CESAR, Raquel Coelho Lenz. *Direito à educação no brasil: exigibilidade constitucional.* Disponível em: < http://www.fa7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/direitoaeducacaonobrasil.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2015.

A Aprendizagem do Raciocínio Computacional como Nova Habilidade para Enfrentar os Desafios Tecnológicos do Século XXI pelos Países Lusófonos

Ana Paula Alves
Luís Henrique Vilela Pinheiro

Sumário: I Introdução: o cenário tecnológico e o ensino do pensamento computacional. II A atual condição educacional e de desenvolvimento dos países lusófonos. III Qual caminho seguir? IV Considerações finais. Referências bibliográficas.

Resumo: O artigo ressalta a situação dos países lusófonos de escassez de recursos, de dificuldades de desenvolvimento educacional, de insuficiente acesso à cultura e ao trabalho, chamando a atenção para o facto de empregadores e editores marginalizarem em maior ou menor escala a língua portuguesa. Defende-se a ideia de que a introdução do pensamento computacional nos vários níveis de ensino oferece a possibilidade de superar esses obstáculos e conduzir mais seguramente ao desenvolvimento requerido no séc. XXI. Mostra-se o estado dos diferentes países lusófonos no campo educacional, na perspectiva dos níveis de competência requeridos e propostos pela ONU (o quarto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). Conclui-se com a recomendação de que se incorpore o pensamento computacional nos programas de ensino, como competência a desenvolver, salientando-se a exequibilidade dessa solução.

***Palavras*-chave:** educação; lusofonia; inovações tecnológicas; pensamento computacional.

Abstract: The article highlights the situation of Lusophone countries with scarcity of resources, difficulties in educational development, insufficient access to culture and work, drawing attention to the fact that employers and publishers marginalize the Portuguese language to a greater or lesser extent. It defends the idea that the introduction of computational thinking at the various levels of education offers the possibility to overcome these obstacles and lead more safely to the development required in the century. XXI. The state of the different Portuguese-speaking countries in the educational field is shown, from the perspective

of the levels of competence required and proposed by the UN (the fourth of the Sustainable Development Goals). It concludes with the recommendation to incorporate computational thinking in teaching programs, as competence to be developed, emphasizing the feasibility of this solution.

Key-words: education; lusophony; technological innovations; computational thinking.

I. Introdução: O Cenário Tecnológico e o Ensino do Pensamento Computacional

O desenvolvimento social e a educação de qualidade no séc. XXI estão marcados pelas rápidas mudanças tecnológicas e constantes inovações em diversos segmentos de nossas vidas. O trabalho humano tem sido substituído por máquinas dotadas de inteligência artificial, aptas a trabalharem com *big data* e serem inseridas em toda a cadeia produtiva da indústria digitalizada (indústria 4.0), típica de uma quarta Revolução Industrial.

Antevendo este cenário, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), desde 1990, refere que a qualidade e a oferta da educação básica podem ser melhoradas mediante a utilização cuidadosa de novos meios educativos, com seleção ou desenvolvimento de tecnologias adequadas, aquisição de equipamentos e sistemas operativos e treinamento de professores e demais profissionais de educação.[1] Entretanto, longe de acompanharem essas mudanças, a maior parte das escolas continua a lecionar com base em um currículo inadequado e que, como refere o canadense Rod Allen, está a preparar alunos para um mundo que já não existe.[2]

O estudo "Preparados para trabalhar?", realizado em Portugal, identificou as competências mais valorizadas no mercado de trabalho por cerca de 800 empregadores. As competências eleitas como prioritárias, pela ordem que foram mais votadas, são: análise e resolução de problemas, criatividade e inovação, capacidade de adaptação e flexibilidade, planejamento, organização e motivação para excelência. As competências técnico-científicas específicas das áreas de formação (*hard skills*) surgiram em sexto e último lugar, evidenciando que os empregadores portugueses "atribuem maior importância às competências pessoais e interpessoais", também chamadas de transversais ou de *soft skills*.[3]

---

1 Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, Jomtien, 1990, Item 1.4 – "Aperfeiçoar capacidades gerenciais, anaíticas e tecnológicas", subitem 26. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291. Último acesso em: 21/05/2019.

2 Declarações de Rod Allen, mentor e coautor de uma profunda reforma curricular no Canadá, feitas no Encontro Nacional de Autonomia e Flexibilidade Curricular, em junho de 2019, na Figueira da Foz, Portugal. Informações disponíveis em: https://observador.pt/2019/06/04/escolas-preparam-alunos-para-um-mundo-que-ja-nao-existe/. Último acesso em: 04/06/2019.

3 VIEIRA, Diana Aguiar. Transição para (ou durante) a vida profissional: quais competências mais importantes e como desenvolvê-las? In: Dirigir e Formar. Revista do Instituto do Emprego e Formação Profissional

E esta é a tendência não só em Portugal, mas em todo o mundo. Neste sentido, Kristina J. Kaufman ressalta que está consagrada a existência de um conjunto de habilidades do século XXI (*21st century skills*), composto por competências como raciocínio crítico, resolução de problemas, habilidades comunicativas, alfabetização midiática, aprendizado contextual e colaboração.[4]

Se o recrutador não busca identificar de modo prioritário o que o candidato sabe cognitivamente, parece-nos claro que é necessária uma atualização do sistema de ensino, para que haja investimento nas habilidades sócio-emocionais e comportamentais que estão a ser demandadas. O desenvolvimento destas aptidões pode ser feito, por exemplo, por meio de atividades físicas, artísticas, dramáticas ou musicais, pois são relevantes veículos para estímulo da criatividade e da autoconfiança.

Neste sentido, a revisão curricular que está a ser implementada no Canadá tem buscado mudar o eixo do ensino do "saber" para o "perceber", preocupando-se em fazer os alunos trabalharem em equipa, desenvolverem capacidade de resistência e conseguirem resolver problemas. A aparência da escola também está em mutação, contemplando salas de aula sem secretárias e a possibilidade de aprendizagem em todos os espaços *intra* ou *extra* muros.[5]

Esta necessidade de desenvolver competências transversais, somada à urgente demanda por literacia digital, faz com que questionemos o papel da tecnologia na educação. De facto, temos visto muitas escolas introduzirem em salas de aula equipamentos de ponta atraentes aos alunos. Entretanto, nem sempre há um propósito pedagógico claro para seus usos e isso pode gerar efeitos colaterais indesejados e até contrários ao desenvolvimento das aptidões que temos em vista.

A tecnologia tem de ser introduzida na educação de um modo diferente, pois é instrumento importante para mais do que ensinar aos alunos como manusearem aparelhos eletrônicos: trata-se de tornar claro que tudo isso apenas faz sentido se for para impulsioná-los a pensarem, a questionarem, a serem criativos, flexíveis diante de mudanças rápidas e solidários na administração das crises. Entendemos que o ensino do pensamento computacional pode ser o "elo de ligação" entre a introdução de tecnologia nas escolas e a melhoria da qualidade da educação, pois, simultaneamente, possibilita o desenvolvimento de competências transversais e a literacia digital.

Apesar de parecer o contrário, o termo pensamento computacional refere-se a uma forma que humanos pensam, não computadores. Trata-se de abordagem lógica para seres humanos resolverem problemas, por isso não se confunde com tentar fazer com que pessoas pensem

---

- IEFP, nº 22, janeiro-março 2019, pp. 36-38.

4 KAUFMAN, Kristina J. 21 Ways to 21st Century Skills: Why Students Need Them and Ideas for Practical Implementation. Kappa Delta Pi Record, 49:2, pp. 78-83. Disponível em: https://doi.org/10.1080/00228958.2013.786594. Último acesso em: 22/05/2019.

5 Informações disponíveis em: https://observador.pt/2019/06/04/escolas-preparam-alunos-para-um-mundo-que-ja-nao-existe/. Último acesso em: 04/06/2019.

como computadores. Como elucida-nos Jeannette M. Wing, que em 2006 foi a responsável pela difusão do termo em âmbito escolar, o pensamento computacional envolve a resolução de problemas, a projeção de sistemas e a compreensão do comportamento humano, através da extração de conceitos fundamentais da Ciência da Computação. Ao depararmo-nos com um problema a ser resolvido, podemos questionar quão difícil é resolvê-lo e qual é a melhor maneira para tal; seguindo o raciocínio computacional, temos sólidas bases teóricas para responder a essas perguntas com precisão. Ademais, "equipados com aparelhos computacionais, usamos nossa inteligência para resolver problemas que não ousaríamos sequer tentar antes da era da computação e construir sistemas com funcionalidades limitadas apenas pela nossa imaginação".[6]

Ocorre que a Conferência em tela – "Desenvolvimento e educação de qualidade na lusofonia" – leva-nos a transpor essas reflexões aos países de língua portuguesa e faz-nos questionar se em todos eles aplicam-se as afirmações até então aventadas, notadamente pelas severas condições econômico-sociais da maioria. Então, vamos a isso.

II. A Atual Condição Educacional e de Desenvolvimento dos Países Lusófonos

Após a independência das últimas colônias, com o fim da ditadura em Portugal, surgiu o termo lusofonia, apoiado na necessidade de criar união de laços em comum entre os países de língua oficial portuguesa.[7] A partir dessa necessidade, em 17 de julho de 1996, foi instituída a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Em 2002, com o fim da ocupação da Indonésia, o Timor-Leste foi acolhido e, em 2014, a Guiné Equatorial tornou-se o nono membro da Organização.

Um dos objetivos da CPLP é a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, ciência, tecnologia e cultura (Estatutos da CPLP, art. 4º, nº 1, alíneas "b" e "c"), com medidas para qualificação docente, investigação, otimização dos sistemas de ensino, formação em língua portuguesa, difusão do uso das novas tecnologias e desenvolvimento de modalidades de ensino à distância.[8]

São metas relevantes não apenas qualitativamente, mas também em termos quantitativos, haja vista que a área do globo terrestre ocupada pela CPLP é muito vasta e está espalhada por quatro Continentes (Europa, América, África, Ásia). O português, com mais de 250 milhões de falantes, está entre as línguas mais faladas no mundo, além de ser a língua oficial

6 WING, Jeannette M. Computational Thinking. In: Communications of the ACM, v. 49, nº 3, março 2006, pp. 33-35.

7 Exceto Macau, que se tornou Região Administrativa Especial da República Popular da China.

8 Dados disponíveis em: https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=3528. Último acesso em: 27/05/2019.

e de trabalho de mais de vinte organizações mundiais.[9]

De grandes dimensões também são as dificuldades sócio-econômicas enfrentadas pela CPLP. Entre os membros, apenas Portugal tem índice de desenvolvimento humano (IDH) muito alto, ocupando a 41ª posição de 189 países, segundo o Relatório elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). E mesmo este que é o país mais desenvolvido entre os lusófonos, ainda "está na cauda da União Europeia"[10] no quesito educação: mais de metade (52%) da sua população ativa não tem o ensino secundário, enquanto a média europeia é de 23% neste parâmetro, e só Malta tem uma população menos escolarizada que Portugal.[11]

O Brasil, segundo país lusófono mais bem colocado no *ranking* do IDH, ocupa a 79ª posição e é considerado de alto desenvolvimento, mas também possui dados referentes à educação preocupantes. Pelo segundo ano consecutivo ficou estagnado, em grande parte devido ao baixo índice de educação e alto nível de desemprego.

Entre os países africanos lusófonos, Cabo Verde, Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe e Angola têm índice de desenvolvimento humano médio. Dos 189 países que compõem o *ranking* do IDH, Cabo Verde está na 125ª posição, Guiné Equatorial na 141ª, São Tomé e Príncipe na 143ª e Angola na 147ª. Destes, importa destacar que São Tomé e Príncipe é um dos quatro países do mundo em que menos de 30% dos professores recebem treino e preparação.

Os demais países africanos lusófonos estão classificados como de baixo índice de desenvolvimento humano. Moçambique é o nono país com menor IDH do mundo e tem um dos menores números quanto ao tempo de escolaridade da população, que é, em média, de apenas 3,5 anos. A Guiné-Bissau ocupa o 177º lugar e destaca-se negativamente por ter a maior taxa de trabalho infantil da CPLP, com 36,2% das crianças em idade escolar trabalhando.

Por sua vez, o país lusófono asiático tem IDH médio e ocupa a 132ª posição no *ranking*. Embora o Timor-Leste tenha escolarização expectável de 12,8 anos, possui taxa de literacia das pessoas maiores de 15 anos de 58,3%, bastante abaixo da taxa média mundial que é de 82,1%.

Para as ex-colônias, a "herança colonial" é parte da atual desvantagem educacional. Isso porque, durante a administração portuguesa, a educação foi desenvolvida apenas nas principais cidades e havia discriminação de cunho econômico, pois o ensino oficial normalmente

9 CARITA, Alexandra. O português vai ser uma língua internacional?. Expresso. Consultado em 23 de setembro de 2015. Disponível em: https://expresso.pt/actualidade/o-portugues=-vai-ser-uma-lingua-internacional-f741048#gs.csnmz2. Último acesso em: 27/05/2019.

10 Afirmação de Maria João Valente Rosa, quando Diretora da PORDATA – base de estatísticas verificadas de Portugal e da Europa, em outubro de 2018, segundo notícia veiculada em: https://www.jn.pt/nacional/interior/portugal-continua-na-cauda-da-europa-em-questoes-de-educacao-9972246.html. Último acesso em: 05/06/2019.

11 Dados disponíveis em: https://observatorio-das-desigualdades.com/2018/06/14/nivel-de-escolaridade/. Último acesso em: 27/05/2019.

era restrito apenas aos que tinham um mínimo de posses. Em Angola, por exemplo, a primeira escola primária surgiu em Luanda, no início da segunda metade do século XVIII, por iniciativa do governador-geral da época. As escolas posteriores também foram fundadas nas duas mais importantes povoações e eram todas elas destinadas sobretudo aos europeus e seus descendentes. À margem deste sistema oficial, principalmente nas zonas rurais, a educação ficou por conta das missões religiosas católicas e protestantes.[12]

À medida que a população crescia e se espalhava pelo território, também o ensino se desenvolvia; entretanto, era focado em perpetuar a colonização. Como refere Filipe Zau, as escolas oficiais em Angola pouco ou nada ensinaram sobre a realidade local, mas quase exclusivamente sobre Portugal e a Europa, com o propósito de criar nos alunos o sentimento de que Portugal era uma grande potência civilizada e que, por isso, qualquer revolta contra a colonização estava desde logo condenada ao fracasso.[13]

Outra questão enfrentada por alguns países lusófonos e que desponta como fator de atraso no sistema educacional, é a independência ter sido seguida de ocupação, como no Timor-Leste, ou por guerra civil, como em Angola.

Ocorre que, como referimos, também o antigo colonizador tem hoje problemas com educação. Disso se deduz, primeiro, que as más condições educacionais dos países lusófonos não estão centradas exclusivamente na condição de ex-colônia; segundo, que algo precisa ser profundamente mudado para que se consiga chegar a um alto nível educacional.

Resta-nos, portanto, refletir de que forma os países da CPLP, independentemente do índice de desenvolvimento humano que possuam, podem suprir o atual défice de escolaridade e de empregabilidade, por meio de uma ação conjunta rumo a um patamar mais uniforme entre eles e mais próximo dos países com elevado grau de educação, de preferência "saltando" etapas, para que se chegue de forma urgente ao pretendido.

III. Que Caminho Seguir?

As principais metas atuais para nossa sociedade estão definidas na Resolução da Organização das Nações Unidas (ONU) intitulada "Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de desenvolvimento Sustentável", em vigor desde 1 de janeiro de 2016. Trata-se de documento com 17 objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas e que foi aprovado por unanimidade por 193 Estados-membros. O ODS4 tem como tema a educação e entre suas principais linhas estão a garantia do acesso à "educação inclusiva, de

12 ZAU, Filipe. Angola: Trilhos para o Desenvolvimento. Lisboa: Universidade Aberta, 2002, pp. 72-89; JOVETA, Jose. Angola: independência, conflito e normalização. In: MACEDO, JR. (org). Desvendando a história da África. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. Diversidades series, p. 163. Disponível em: http://books.scielo.org/id/yf4cf/epub/macedo-9788538603832.epub. Último acesso em: 21/05/2019

13 ZAU, Filipe. Angola: Trilhos para o Desenvolvimento. Lisboa: Universidade Aberta, 2002, p. 73.

qualidade e equitativa" e a promoção de "oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos".[14]

A combinação das metas educacionais para cumprimento até 2030 com o cenário referido leva-nos à conclusão de que hoje a educação deve ter como um de seus fundamentos o desenvolvimento de habilidades que capacitem as pessoas para lidarem com inovações rápidas, constantes, inseridas em contextos globais e com uso de tecnologia.

Não é algo fácil, pois demanda instrumentos tecnológicos e novos métodos pedagógicos. E se tal mister é complexo até mesmo em países ricos, com sociedades de muito alto índice de desenvolvimento humano, mais tortuoso ainda é em países pobres, que nem ao menos alcançaram um nível mínimo de alfabetização, como referimos no tópico anterior. Entretanto, embora longe de aventarmos uma solução, temos a ousadia de dizer que o caminho para os países lusófonos, mesmo para os mais sofridos em termos sociais, também é o da tecnologia na vertente do pensamento computacional.

Os membros da CPLP estão atentos à necessidade de introdução das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no ensino. No Timor-Leste, um dos objetivos gerais do Ministério da Educação é "desenvolver e instalar a infraestrutura de TIC e o apoio técnico necessário à implementação e sustentação de uma pedagogia moderna e de uma gestão e planeamento educativos eficazes".[15] Em Angola, que começou a se reconstruir apenas com o fim da guerra civil, já no ano de 2008 havia instituído o Ministério das Telecomunicações e Tecnologias de Informação, instituído a INFRASAT, empresa pública especializada em telecomunicações por satélite, e criado o Centro Nacional das Tecnologias de Informação.[16] No Brasil, desde 2008, o governo federal busca a instalação das infraestruturas de suporte às redes de telecomunicações de alta capacidade (*backhaul*) para que mais de 170 mil escolas sejam conectadas à *internet* gratuitamente.[17]

Entretanto, o caminho a seguir não se esgota na introdução da tecnologia no ensino e disponibilização de *internet* nas escolas. É necessário que os equipamentos eletrônicos sejam inseridos no ensino com o propósito não só de promoverem a literacia digital, mas também de desenvolverem o senso crítico e de estimularem a imaginação, o convívio com as diferenças e a flexibilidade diante das crises.

Entre os países lusófonos, há ainda mais motivos para tal mister. Primeiro, o emprego da tecnologia na vertente do pensamento computacional supre a desvantagem natural dos que têm o português como língua nativa em relação aos que têm como primeira língua uma

14 Documento disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/ods_2edicao_web_pages.pdf. Último acesso em: 24/05/2019.

15 Timor-Leste. Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030.

16 OTEQUELE JR., Matondo. As Políticas das Tecnologias de Informação e Comunicação em Angola e a sua Implementação para o Desenvolvimento Socioeconómico. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Instituto Universitário de Lisboa- ISCTE-IUL, janeiro de 2013.

17 Decreto nº 6.424, de 4 de abril de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6424.html. Último acesso em 27/08/2019.

preferida dos editoriais e dos empregadores privados, como a língua inglesa, pois, via meios tecnológicos, notadamente pela linguagem de programação dos computadores, torna-se possível adquirir uma habilidade de comunicação que é neutra e que tem de ser igualmente desenvolvida por cada pessoa, sem qualquer relação com o ambiente de nascimento ou com o grupo étnico a que se pertença.[18] Segundo, amplia as possibilidades de acesso via ensino à distância, com a otimização de recursos pela retransmissão de conteúdos e a diminuição de custos com a capacitação de educadores.

Neste caminho tem sido a "Iniciativa Nacional de Competências Digitais - e.2030" de Portugal que tem como um de seus eixos promover a inovação pedagógica, desenvolver recursos educativos digitais, formar docentes, divulgar o código e a robótica e utilizar as tecnologias digitais num contexto de inclusão.[19]

A execução destes propósitos com base no pensamento computacional não demanda elevados gastos com equipamentos de última geração, pois os alunos não precisam lidar com os principais lançamentos do mercado para adquirirem as aptidões transversais. A título de exemplo, até mesmo um robô de pequeno porte, com custo médio de vinte euros, pode ser empregado de forma satisfatória no ensino de diversas matérias, fazendo com que os alunos o programem para a superação de desafios lançados pelo educador.[20]

Ainda quanto aos custos de investimento, não é necessário que todos os alunos tenham em mãos um equipamento eletrônico para operação individualizada; pelo contrário, é importante que trabalhem no mínimo aos pares, para que desenvolvam certas aptidões relacionadas ao senso de equipa, colaboração, solidariedade e formulação de críticas construtivas.[21]

A exequibilidade fica evidente quando se vê o sucesso da iniciativa queniana. Embora não seja um Estado-membro da CPLP, o Quênia carrega grande parte das dificuldades dos países lusófonos de mais baixo IDH e conseguiu estabelecer uma escola "sem fio" e totalmente habilitada para a tecnologia e ensino do pensamento computacional **(**escola de Kiltamany) na área remota de sua *Reserva de Samburu***.**[22]

---

18 Neste sentido, a nigeriana Amina Sambo-Magaji destaca que "a tecnologia é a grande oportunidade que África precisava", porque não tem cultura, gênero, idade, nem religião, sendo "algo que pode colmatar todas as falhas e unir-nos a todos" (entrevista concedida em 4 de junho e 2018, disponível em: https://www.dn.pt/mundo/interior/a-tecnologia-vai-mudar-a-narrativa-de-africa-9405183.html. Último acesso em: 22/05/2019).

19 MIGUÉNS, Manuel. Nota Prévia da obra Aprendizagem, TIC e redes digitais. In: MIGUÉNS, Manuel (coord.). Aprendizagem, TIC e redes digitais. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2015, p. 7.

20 LARANGINHA, Rita; LOPES, Juliana; SOUSA, Maria Catarina; BRANCO, Neusa. Representar retângulos com um robot. In: Educação e Matemática. Revista da Associação de Professores de Matemática, março 2019, pp. 45-48.

21 LARANGINHA, Rita; LOPES, Juliana; SOUSA, Maria Catarina; BRANCO, Neusa. Representar retângulos com um robot. In: Educação e Matemática. Revista da Associação de Professores de Matemática, março 2019, pp. 45-48.

22 Informações disponíveis em: https://www.nationalgeographicbrasil.com/tecnologia/2018/01/como-tecnologia-esta-revolucionando-salas-de-aula-na-africa-rural. Último acesso em: 22/05/2019.

IV. Considerações Finais

Tanto para as profissões tradicionais, como para os novos empregos do século XXI, não são mais suficientes os conhecimentos específicos das áreas de formação, pois estes cada vez mais estão sendo manejados por máquinas "inteligentes". Agora, torna-se fundamental diferenciar-se do que elas podem fazer, por isso é importante preparar as pessoas para atividades que vão além do armazenamento de dados e que não são repetitivas.

Como referido, o ensino do pensamento computacional é um elemento relevante neste processo, pois além de promover literacia digital, envolve a resolução de problemas, projeção de sistemas e compreensão do comportamento humano por meio de raciocínio estratégico e eficaz. Sua inclusão no ensino é apontada como promotora de habilidades transversais, demandadas no séc. XXI não só para a melhoria das relações pessoais, mas também para a obtenção de sucesso no âmbito laboral. Ademais, vai ao encontro dos propósitos da Agenda 2030 para Educação - ODS4, contribuindo para a educação inclusiva, equitativa, de qualidade e promotora de oportunidades.

Ao refletirmos sobre o desenvolvimento e a educação de qualidade na lusofonia, com transposição dessas questões para os países componentes da CPLP, concluímos que a todos se aplicam as soluções aventadas, inclusive para os que sofrem severas condições econômico-sociais. Isso porque, não é necessário adquirir equipamentos de alto custo para todos os alunos, basta a introdução de um item eletrônico em sala de aula que, via robótica e programação, possibilite a percepção do pensamento computacional.

Entretanto, inversamente proporcional ao baixo custo de implementação desta solução, é a vontade política necessária, pois é preciso muito empenho governamental não só para fazer o mínimo de investimento, mas também para manter os projetos em um andamento contínuo. Por isso, fazemos nossas as palavras de Zeferino Martins: "é tempo de fecundar, para não dizer de agir sobre a realidade. A situação não se compadece com mais delongas e impõe uma profunda reforma dos seus sistemas educativos para que se possam gerar autoconfiança e imaginação (…)".[23]

23 Zeferino Martins Secretário Executivo Adjunto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em comentário à obra Angola: Trilhos para o Desenvolvimento (ZAU, Filipe. Angola: Trilhos para o Desenvolvimento. Lisboa: Universidade Aberta, 2002, p. 7).

Referências Bibliográficas

CARITA, Alexandra. *O português vai ser uma língua internacional?*. Expresso, em 23 de setembro de 2015. Disponível em: https://expresso.pt/actualidade/o-portugues-vai-ser-uma-lingua-internacional=f741048#gs.csnmz2. Último acesso em: 27/05/2019.

JOVETA, José. *Angola: independência, conflito e normalização*. In: MACEDO, JR. (org). Desvendando a história da África. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. Diversidades series. Disponível em: http://books.scielo.org/id/yf4cf/epub/macedo-9788538603832.epub. Último acesso em: 21/05/2019.

KAUFMAN, Kristina J. *21 Ways to 21st Century Skills: Why Students Need Them and Ideas for Practical Implementation*. Kappa Delta Pi Record, 49:2, pp. 78-83. Disponível em: https://doi.org/10.1080/00228958.2013.786594. Último acesso em: 22/05/2019.

MIGUÉNS, Manuel. *Nota Prévia da obra Aprendizagem, TIC e redes digitais*. In: MIGUÉNS, Manuel (coord.). Aprendizagem, TIC e redes digitais. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2015.

OTEQUELE JR., Matondo. *As Políticas das Tecnologias de Informação e Comunicação em Angola e a sua Implementação para o Desenvolvimento Socioeconómico.* Dissertação de Mestrado em Sociologia. Instituto Universitário de Lisboa- ISCTE-IUL, janeiro de 2013.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, Jomtien, 1990. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291. Último acesso em: 21/05/2019.

VIEIRA, Diana Aguiar. *Transição para (ou durante) a vida profissional: quais competências mais importantes e como desenvolvê-las?* In: Dirigir e Formar. Revista do Instituto do Emprego e Formação Profissional - IEFP, nº 22, janeiro-março 2019, pp. 36-38.

WING, Jeannette M. *Computational Thinking*. In: Communications of the ACM, v. 49, nº 3, março 2006, pp. 33-35.

ZAU, Filipe. *Angola: Trilhos para o Desenvolvimento*. Lisboa: Universidade Aberta, 2002.

Sites consultados:

https://www.instituto-camoes.pt/images/ods_2edicao_web_pages.pdf. Último acesso em: 24/05/2019.

https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2018/06/14/nivel-de-escolaridade/. Último acesso em: 27/05/2019.

https://www.dn.pt/mundo/interior/a-tecnologia-vai-mudar-a-narrativa-de-africa-9405183.html. Último acesso em: 22/05/2019.

https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=3528. Último acesso em: 27/05/2019.

https://www.nationalgeographicbrasil.com/tecnologia/2018/01/como-tecnologia-esta-revolucionando-salas-de-aula-na-africa-rural. Último acesso em: 22/05/2019.

https://www.jn.pt/nacional/interior/portugal-continua-na-cauda-da-europa-em-questoes-de-educacao-9972246.html. Último acesso em: 05/06/2019.

https://observador.pt/2019/06/04/escolas-preparam-alunos-para-um-mundo-que-ja-nao-existe/. Último acesso em: 05/06/2019.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6424.html. Último acesso em 27/08/2019.

Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas – Projeção no Ensino

António Delicado
Inês Inverno

Sumário: I Introdução. II Porque razão procuramos alcançar regras comuns? III O estado da arte das regras de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas. 3.1 Portugal. 3.2 Angola. 3.3 Cabo Verde. 3.4 Guiné-Bissau. 3.5 Região Administrativa Especial de Macau, República Popular da China. 3.6 Moçambique. 3.7 São Tomé e Príncipe. 3.8 Timor-Leste. 3.9 Brasil. 3.10 Algumas conclusões sobre este estado da arte. IV Fases do Projeto de Investigação. V Linhas de investigação. VI Resultados do projeto de investigação. VII O ensino da Legística nos Estados e Regiões da lusofonia. VIII Notas finais. Referências bibliográficas.

***Resumo*:** Os nove ordenamentos jurídicos dos Estados e Regiões da lusofonia fazem uso de uma língua comum, falada por mais de duzentos e cinquenta milhões de cidadãos, sendo caracterizados por uma matriz jurídica lusófona. Encontrar regras comuns de Legística a estes Estados e Regiões simplificará o acesso e a inteligibilidade do Direito, por um lado e, por outro, trará maior segurança e promoverá o desenvolvimento, a cooperação e a integração, potenciando a circulação de cidadãos e empresas neste espaço. Traduzir-se-á, também, entre outros aspetos, num fator de melhoria da qualidade dos processos legislativos democráticos e do Estado de Direito. Através deste artigo procuraremos i) fundamentar a utilidade do desenvolvimento do projeto de investigação "*Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas*", ii) analisar regras de Legística existentes nos nove ordenamentos jurídicos abrangidos pelo projeto, iii) apresentar as fases e linhas de investigação do projeto, iv) apresentar os resultados do projeto, v) fundamentar a importância do ensino e formação profissional em matéria de Legística na lusofonia e vi) apresentar notas finais. As regras comuns de Legística estão, na verdade, de mãos dadas com o desenvolvimento dos Estados e Regiões da lusofonia, consistindo o ensino desta disciplina, nas diferentes geografias, um dos alicerces sobre os quais se constrói esse avanço.

Abstract: The nine legal orders of the Portuguese-speaking Countries and Regions use a common language, spoken by more than two hundred and fifty million citizens, and are char-

acterized by a Lusophone legal matrix. Finding common rules for these States and Regions will simplify the access to and the intelligibility of the law, on the one hand, and, on the other hand, will bring greater security and promote development, cooperation and integration, enhancing the circulation of citizens and companies in this space. It will also translate, among other things, into a factor enhancing the quality of democratic legislative proceedings and the rule of law. Through this article we intend to i) justify why the development of the "Common Legislative Drafting Rules in Portuguese-speaking Countries and Regions" research project is useful, ii) analyze the Legislative Drafting rules in force in the nine legal orders included in the research project, iii) present the stages and lines of research of the project, iv) present the outputs of the project, v) justify the importance of teaching and providing professional training in Legislative Drafting in Lusophone countries and regions and vi) present final notes. The common Legislative Drafting rules are, in fact, deeply connected to the development of Lusophone States and Regions, and the teaching of this discipline in different geographies is one of the foundations on which this advance is built.

I. Introdução

A Legística pretende delinear critérios, *standards*, regras e métodos para redigir instrumentos normativos de qualidade.

As leis devem transmitir a intenção do decisor político aos seus destinatários de uma forma simples e clara, encontrando-se a Legística ao serviço desse propósito.

A Legística pode ser abordada em quatro vertentes: i) os atos normativos, ii) a Legística material, iii) a Legística formal e iv) a avaliação de impacto.

Na sequência do Conselho de Lisboa, em 2000, no qual se definiram objetivos de crescimento económico na União Europeia (U.E.), foi destacada a importância da qualidade da legislação enquanto elemento de desenvolvimento económico, na Comunicação *White Paper on European Governance* [1]. Também no ano de 2000, foi criado o Grupo *Mandelkern*, do qual resultou um relatório final, em 2001[2], que determinou a necessidade de prosseguir políticas legislativas baseadas nos princípios da necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, acessibilidade e simplicidade. Foi neste contexto que surgiu posteriormente o programa de *Better Regulation* no âmbito da União Europeia que, em sentido amplo, pretende assegurar a qualidade da produção legislativa, através da simplificação das normas jurídicas, de modo a que cumpram o propósito para o qual aquelas foram concebidas e assegurem os interesses dos seus destinatários.

Atualmente, também a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (O.C.D.E.), o Banco Mundial e um número significativo de países, nomeadamente Estados-Membros da U.E., têm vindo a implementar programas de *Better Regulation.*

O projeto de investigação "*Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas"****[3]*** é desenvolvido desde 2016 por uma equipa de investigação composta por investigadores do Centro de Investigação de Direito Público (C.I.D.P.)[4] da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, do Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (C.E.D.I.S.)[5] da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (F.D.U.N.L.) e de um consultor externo por cada Estado e Região envolvidos no projeto.

O âmbito do projeto é a Legística formal e o seu objetivo é promover e definir critérios, regras e *standards* comuns de redação normativa no tocante a nove ordenamentos jurídicos: os de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, Macau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Salientamos que este objetivo se distingue e afasta do da harmonização do conteúdo das leis nestes ordenamentos jurídicos, procurando apenas harmonizar as suas regras de redação.

O projeto está calendarizado para uma duração entre três a quatro anos, devendo estar terminado no ano de 2020.

Através deste artigo procuraremos i) fundamentar a utilidade do desenvolvimento deste projeto[6], ii) analisar regras de Legística existentes nos nove ordenamentos jurídicos abrangidos pelo projeto[7], iii) apresentar as fases[8] e linhas de investigação[9] do projeto, iv) apresentar os resultados do projeto[10], v) fundamentar a importância do ensino e formação profissional em matéria de Legística na lusofonia[11] e vi) apresentar notas finais[12].

II. Por que Razão Procuramos Alcançar Regras Comuns?

Entre os motivos que podemos encontrar para demonstrar a pertinência do desenvolvimento deste projeto de investigação encontra-se, por um lado, o facto de a adoção de regras comuns de Legística estar facilitada pelas culturas jurídicas dos nove ordenamentos jurídicos lusófonos abrangidos pelo projeto e, por outro, mais relevantemente, o potenciar de uma maior inteligibilidade da lei e de uma maior segurança jurídica, nomeadamente para os cidadãos e empresas da lusofonia que circulam nesse espaço. Se a forma de redação da lei for mais previsível, tornar-se-á mais acessível aos seus destinatários. Em consequência, os custos de contexto [13] para as empresas nos Estados e Regiões da lusofonia serão mais baixos e tal constituirá, também, um estímulo ao investimento e ao crescimento.

Como base absolutamente fundamental para tal aparece, naturalmente, a língua comum a estes nove Estados e Regiões, uma língua falada por mais de duzentos e cinquenta milhões de cidadãos: trata-se de um legado cultural que propicia e fomenta a redação legislativa de forma comum.

Importa ainda salientar como as regras comuns de Legística contribuirão para o desenvolvimento, para a cooperação e para a integração no espaço geopolítico em causa, sendo

também de vital importância para potenciar a qualidade dos processos legislativos democráticos e do Estado de Direito.

III. O Estado da Arte das Regras de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas

As regras de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas constam de um conjunto de atos normativos e de linhas orientadoras que variam na sua forma, âmbito e validade jurídica – sendo algumas *hard law* ***[14]*** e outras *soft law* ***[15]***. Em muitos casos, as regras são muito similares, tendo evoluindo a partir das mesmas bases comuns.

3.1. Portugal

O ordenamento jurídico português não dispunha de um texto contendo regras de Legística formal para os atos normativos do Governo desde 2015, tendo o mesmo sido muito recentemente publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro (que aprovou o regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional), retomando-se solução similar à que vigorou entre 2004 e 2015[16].

Em 2002 surgiu o manual "*Legística – Perspectivas Sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos"* ***[17]***, que serviu de base à primeira Resolução do Conselho de Ministros que consagrou a entrada em vigor de regras de Legística formal no ordenamento jurídico português, em 2004, no Anexo II da Resolução do Conselho de Ministros n.º 126-A/2004, de 3 de setembro, do XVI Governo Constitucional. Aquele manual foi igualmente precursor das regras de Legística formal aprovadas posteriormente em quase todos os ordenamentos jurídicos em análise.

Desde 2004, e até 2015, os sucessivos Governos aprovaram Resoluções do Conselho de Ministros que continham as regras de Legística, casos do Anexo II da Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de abril, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 77/2010, de 11 de outubro, do Anexo II da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2011, de 11 de junho, e do Anexo II da Resolução do Conselho de Ministros n.º 90-B/2015, de 9 de novembro.

A razão pela qual as regras de Legística formal não foram incluídas no âmbito decisório do XXI Governo Constitucional ter-se-á prendido com o facto de, por um lado, mais facilmente se modificarem regras implementadas através de *soft law* do que através de *hard law* e, por outro, com o facto de se ter considerado que as regras já estavam suficientemente implementadas no ordenamento jurídico português, pelo que não seria necessário continuar a incluí-las num ato legislativo formal.

Pareceu-nos, no entanto, que se tratava também aqui de uma oportunidade importante

para um abrir de porta a uma adequada harmonização das regras de legística que, na verdade, são seguidas pelos órgãos a que a Constituição Portuguesa entregou o poder legislativo, solução entretanto identificada pelo XXII Governo Constitucional como objetivo a alcançar – cfr. n.º 2 do artigo 87.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro.

A Assembleia da República guia-se pelo manual "Regras de Legística a Observar na de redação de atos normativos da Assembleia da República" [18].

Importa ainda salientar que o processo de integração no quadro europeu impôs a Portugal a necessidade de implementação de outras soluções de redação legislativa, nomeadamente no que diz respeito à transposição e implementação de atos normativos da U.E Importa aqui considerar que, conforme disposto no n.º 8 do artigo 112.º da Constituição da República Portuguesa, a transposição de atos jurídicos da União Europeia para a ordem jurídica interna assume a forma de lei, decreto-lei ou decreto legislativo regional.

3.2. Angola

O ordenamento jurídico angolano dispõe de regras de Legística formal que dizem respeito aos atos normativos oriundos do poder executivo [19] [20]

3.3. Cabo Verde

O ordenamento jurídico cabo-verdiano dispõe de regras de Legística formal destinadas à redação de atos normativos governamentais.[21] [22]

3.4. Guiné-Bissau

O ordenamento jurídico guineense não dispõe de um ato normativo que agregue regras de Legística formal.[23] Porém, podem encontrar-se algumas regras no atual Regimento da Assembleia Popular Nacional, na linha de soluções que podemos encontrar noutros ordenamentos jurídicos lusófonos.[24]

3.5. Região administrativa especial de Macau, República Popular da China

O ordenamento jurídico macaense não dispõe de um ato normativo contendo regras de Legística formal. Contudo, dispõe de um manual destinado à redação de atos normativos da Assembleia Legislativa.[25] [26]

3.6. Moçambique

O ordenamento jurídico moçambicano não dispõe de um ato normativo sobre regras de Legística formal [27]. Porém, podem encontrar-se algumas dessas regras no atual Regimento da Assembleia da República e na Lei n.º 6/2003, de 18 de abril.

3.7. São Tomé e Príncipe

O ordenamento jurídico são-tomense dispõe de um ato normativo sobre regras de Legística formal destinadas à redação dos atos normativos da Assembleia Nacional, do Presidente da República, do Governo, da Assembleia e do Governos Regionais.[28]

3.8. Timor-Leste

O ordenamento jurídico timorense dispõe de um ato normativo sobre regras de Legística formal destinadas à redação de atos normativos governamentais.[29]

3.9. Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de instrumentos legislativos destinados à redação de atos normativos – a Lei Complementar n.° 95, de 26 de fevereiro de 1998[30] e o Decreto 9.191-2017, de 1 de novembro de 2017[31] - e dois manuais, o Manual de Redação da Presidência da República [32] e o Manual de Redação Parlamentar. [33] [34]

As regras de Legística formal do Brasil são as que mais diferem entre os ordenamentos jurídicos em análise. São exemplos dessas diferenças i) o facto de as leis disporem de "ementa" e não de "sumário": a "ementa" pretende identificar brevemente o objeto da lei; ii) os artigos não serem divididos em "números, alíneas e subalíneas" mas antes em "parágrafos, incisos, alíneas e itens"; e iii) a lei não ser obrigatoriamente redigida no presente, podendo ser redigida no futuro do modo indicativo.

As diferenças entre as regras de Legística formal brasileiras e as dos restantes ordenamentos constituem um desafio adicional, mas não impedem a definição de critérios, *standards* e regra comuns, como se vem constatando ao longo do desenvolvimento do projeto.

3.10. Algumas conclusões sobre este estado da arte

Os ordenamentos jurídicos de Angola, Brasil, Cabo Verde, Portugal, São-Tomé e Príncipe e Timor-Leste dispõem de atos normativos contendo regras de Legística formal – *hard law* - em vigor.

Os ordenamentos jurídicos brasileiro, macaense e português dispõem de manuais de Legística formal – *soft law* – destinados à redação normativa de atos do poder federal, da Assembleia Legislativa e da Assembleia da República, respetivamente.

No que diz respeito aos atos normativos a que se destinam as regras de Legística consagradas em instrumentos normativos, podemos concluir que os ordenamentos jurídicos do Brasil e de São Tomé e Príncipe dispõem de regras de Legística formal destinadas à redação legislativa dos atos normativos parlamentares, governamentais e presidenciais. Já os ordenamentos jurídicos de Angola, Cabo Verde, Portugal e Timor-Leste dispõem de regras de Legística formal destinadas à redação dos atos normativos oriundos do poder executivo.

Os ordenamentos jurídicos da Guiné-Bissau e de Moçambique não dispõem de atos normativos nem de manuais dedicados às regras de Legística formal. No entanto, pode-se encontrar um conjunto de regras de Legística em ambos os ordenamentos jurídicos.

Pese embora a existência de divergências entre as regras dos nove ordenamentos jurídicos analisados, podemos concluir que todos seguem, de uma forma geral, regras confluentes, assim como que as diferenças que existem não são impeditivas da definição e implementação, num futuro próximo, de critérios, *standards* e regras comuns de Legística formal no âmbito da lusofonia.

IV. Fases do Projeto de Investigação

O projeto de investigação pode dividir-se temporalmente em cinco grandes fases, sendo executado em três a quatro anos: i) sistematização, recolha e divulgação de dados e elementos relevantes para o projeto - já concretizado; ii) artigo comparativo das diferentes regras de Legística formal nos Estados e Regiões da lusofonia – em curso; iii) aperfeiçoamento das metodologias e procedimentos do projeto – igualmente já concretizado; iv) divulgação de dados obtidos no decorrer do projeto, estando em curso a elaboração de um artigo científico sobre as regras nacionais e regionais de Legística vigentes em todos os Estados e Regiões de língua portuguesa; v) definição de critérios, *standards* e regras comuns de Legística - em curso, quanto a um primeiro e segundo blocos de matérias previamente delimitadas; e vi) disponibilização dos principais resultados do projeto.

Na primeira fase procedeu-se, nomeadamente, à i) identificação e recolha de textos normativos, linhas orientadoras e publicações em matéria de Legística em todos os ordenamentos jurídicos de Estados e Regiões da lusofonia; e à ii) identificação de matérias de Legística nas quais o potencial de definição de critérios, *standards* e regras se revelava mais promissor, tendo em conta o tratamento da matéria em cada um dos ordenamentos jurídicos.

Na segunda fase i) realizou-se a primeira reunião com consultores de investigação, para recolha de sugestões metodológicas e procedimentais relativamente aos passos subsequentes

do projeto; e ii) foram identificados e separados os três principais blocos de matérias de Legística a estudar em três diferentes momentos do projeto de investigação - temas a abordar em cada uma das três reuniões plenárias da equipa de investigação.

No âmbito da terceira fase pretende-se, nomeadamente, elaborar um livro sobre as regras nacionais e regionais de Legística, vigentes em todos os Estados e Regiões de língua portuguesa abrangidos pelo projeto.

No quadro da quarta fase visa-se, nomeadamente, a i) elaboração de propostas de definição de critérios, *standards* e regras de Legística no primeiro bloco de matérias, para discussão e adoção na primeira reunião plenária internacional da equipa de investigação – o que foi realizado; ii) definição de critérios, *standards* e regras de Legística no primeiro bloco de matérias, na primeira reunião plenária internacional da equipa de investigação – o que foi realizado; iii) elaboração de propostas de definição de critérios, *standards* e regras de Legística no segundo bloco de matérias, para discussão e adoção na segunda reunião plenária internacional da equipa de investigação – o que foi realizado; iv) definição de critérios, *standards* e regras de Legística no segundo bloco de matérias, na segunda reunião plenária internacional da equipa de investigação – o que foi realizado;; v) realização da segunda reunião com os consultores do projeto de investigação, para recolha de sugestões e correções a ter em conta na última reunião plenária internacional; vi) elaboração de propostas de definição de critérios, *standards* e regras de Legística no terceiro bloco de matérias, para discussão e adoção na terceira reunião plenária internacional da equipa de investigação; e vii) definição de critérios, *standards* e regras de Legística no terceiro bloco de matérias, na terceira reunião plenária internacional da equipa de investigação

Por fim, no âmbito da quinta fase, pretende-se proceder à i) elaboração e publicação de um manual que contenha os critérios, *standards* e regras comuns de Legística para os Estados e Regiões, que pode ser aproveitado para diversos fins, designadamente no contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (C.P.L.P.); e à ii) elaboração e publicação de um livro destinado a auxiliar a aplicação das regras comuns de Legística que venham a ser definidas, cumprindo as funções de um livro de estilo para a redação normativa no espaço lusófono.

V. Linhas de Investigação

O projeto é rico em termos de linhas de investigação, tendo vindo a seguir as que a seguir se enunciam: i) identificação das diferentes regras de Legística formal nos Estados e Regiões Lusófonas – já executado; ii) definição e melhoria de metodologias e de métodos de trabalho para definir critérios, *standards* e regras de Legística formal nos Estados e Regiões Lusófonas – em curso; iii) publicação de artigo comparativo das diferentes regras de Legís-

tica formal nos Estados e Regiões da lusofonia – em curso; iv) redação e discussão de um anteprojeto que contenha critérios, *standards* e regras de Legística formal para os Estados e Regiões da lusofonia em conjunto com os consultores internacionais do projeto, através de reuniões presenciais, videoconferências e e-mails – em curso; v) organização e realização de *workshops* sobre Legística – já executado e em curso; vi) gestão dos conteúdos do site da *International Association of Legislation* (IAL) – já realizado e em curso; vii) organização e realização de pós-graduação em Ciência da Legislação e Legística – já executado e a executar novamente; viii) participação no projeto de investigação *Law Reform Project* do *Institute of Advanced Legal Studies Law – School of Advanced Studies – University of London**[35]***, através da elaboração de uma revisão da literatura e comentário sobre a reforma legislativa no ordenamento jurídico português[36] – já executado; ix) definição de critérios, *standards* e regras de Legística formal para os Estados e Regiões da lusofonia, vinculativas ou não vinculativas – em curso; x) a revisão e reedição do manual "*Legística – Perspectivas Sobre a Concepção e Redação de Actos Normativos"* – em curso; e x) elaboração de um manual que contenha critérios, *standards* e regras de Legística formal, bem como de comentários e exemplos, de forma a facilitar a aplicação das regras comuns nos Estados e Regiões da lusofonia.

VI. Resultados do Projeto de Investigação

O projeto de investigação "*Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas"* encontrar-se-á amplamente executado com o alcançar dos seguintes objetivos: i) emissão de um relatório que contenha os critérios, *standards* e regras de Legística formal a aplicar nos Estados e Regiões da lusofonia e que poderá ser utilizado para diferentes fins, nomeadamente no âmbito da C.P.L.P.; ii) redação e publicação de um artigo ou manual para auxiliar a implementação de regras comuns de Legística, tendo em vista, nomeadamente, promover que a academia e as instituições com atribuições em matéria de formação de responsáveis pela produção normativa possam usar essa base nos seus cursos; iii) elaboração e publicação de artigo científico sobre a evolução das regras de Legística formal nos Estados e Regiões da lusofonia e breve comparação com a legislação atualmente em vigor; iv) organização e realização de pós-graduação anual em Ciência da Legislação e Legística, pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (I.C.J.P.) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, assim como de formações de teor semelhante noutros Países e Regiões da lusofonia; v) possível criação de um "Observatório da Legislação dos Estados e Regiões Lusófonas", inspirado no Observatório da Legislação Portuguesa[37]; vi) possível criação de manual – *soft law* – de regras comuns de Legística para os Estados e Regiões da lusofonia, adotado pela C.P.L.P.; e vii) possível estabelecimento de convenção internacional ou ato juridicamente vinculativo – *hard law* – através da C.P.L.P.

A implementação em sede de *hard law* seria a forma mais eficiente de alcançar a harmonização das regras de Legística nos Estados e Regiões da lusofonia. Contudo, a mesma é difícil de concretizar, nomeadamente devido às questões relacionadas com o facto de se tratar aqui da conjugação de vontades de diferentes Estados e, dentro dos mesmos, de diferentes órgãos de soberania.

Por outro lado, a implementação ao nível da *soft law* é acessível a um projeto como o presente e é também eficiente. É a abordagem preferida a nível internacional, tendo sido utilizada para criar o programa conjunto O.C.D.E./U.E. *Support for Improvement in Governance and Management* (SIGMA): Redação Legislativa e Gestão Regulamentar na Europa de Leste e o manual de Redação Legislativa da *Commonwealth* (1976). Para colmatar o número reduzido de redatores de legislação com formação no contexto da *Commonwealth*, o secretariado da *Commonwealth* publicou este manual, a fim de ser seguido por redatores menos experientes.

Finalmente, a abordagem académica, através do ensino por esta e pelas instituições com atribuições em matéria de formação de responsáveis pela produção normativa, de regras comuns de Legística com base num manual ou artigo, é mais facilmente alcançável e possivelmente mais eficiente que a mera implementação de *soft law*, contudo, deverá ser sempre menos eficiente que a implementação de *hard law*.

VII. O Ensino da Legística nos Estados e Regiões da Lusofonia

O ensino da Legística nos Estados e Regiões da lusofonia tem-se caracterizado por diferentes iniciativas, ocorrendo a diversos níveis, nomeadamente ao nível da academia e de instituições com atribuições em matéria de formação de responsáveis pela produção normativa, como é o caso da Escola Nacional de Administração (E.N.A.D.) [38], em Angola, ou do INA – Direção Geral dos Trabalhadores em Funções Públicas[39], em Portugal.

Nalgumas universidades tem-se verificado a inserção da matéria em sede de curso de licenciatura, como foi o caso da F.D.U.N.L. e é atualmente o caso da Universidade Nacional de Timor Lorosa´e, sendo porém mais constante a verificação da integração da temática em cursos pós-graduados e de especialização pós-licenciatura.

Tem sido esse o exemplo da pós-graduação anual em Ciência da Legislação e Legística, oferecida pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (I.C.J.P.) e, mais recentemente, da F.D.U.N.L., assim como de formações de teor semelhante noutros Países e Regiões da lusofonia.

A experiência do signatário no quadro da lecionação do curso inaugural de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosae[40], bem como no quadro da assessoria legal no âmbito da missão das Nações Unidas em Timor-Leste nessa fase, permitiu visualizar de for-

ma talvez ainda mais nítida a importância da questão que aqui abordamos para, nomeadamente, as vertentes do acesso ao Direito, o respetivo impacto na sociedade e na economia, a transparência e a integridade, a construção e consolidação do Estado de Direito em geral. É esse o retrato vivenciado em qualquer das paragens onde temos tido a possibilidade de exercer funções a este nível, sejam educativas, formativas ou executivas.

Verificamos como as regras de legística e o crescimento e a qualidade do Estado de Direito se mantêm intimamente ligados, encontrando alicerces cada vez mais fortes também ao nível da matriz lusófona do direito, sendo o respetivo ensino um contributo fundamental para o crescimento da disciplina e para a implementação efetiva do quadro de regras definidas e a definir, algo que deve continuar a ser estimulado, atentos desde logo os frutos gerados.

VIII. Considerações Finais

Os nove ordenamentos jurídicos dos Estados e Regiões da lusofonia fazem uso de uma língua comum, falada por mais de duzentos e cinquenta milhões de cidadãos, sendo caracterizados, de um modo geral, por uma matriz jurídica lusófona. Encontrar regras comuns de Legística a estes Estados e Regiões simplificará o acesso e a inteligibilidade do Direito, por um lado e, por outro, trará maior segurança e promoverá o desenvolvimento, a cooperação e a integração, potenciando a circulação de cidadãos e empresas neste espaço. Traduzir-se-á, também, entre outros aspetos, num fator de melhoria da qualidade dos processos legislativos democráticos e do Estado de Direito. As regras comuns de Legística estão, na verdade, de mãos dadas com o desenvolvimento dos Estados e Regiões da lusofonia, consistindo o ensino desta disciplina, nas diferentes geografias, um dos alicerces sobre os quais se constrói esse avanço.

Referências Bibliográficas

[1] Ver mais em https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf.

[2] Ver mais em file:///C:/Users/ines/Downloads/EU_MandelkernGroup_BetterReg_2001%20(1).pdf.

[3] Ver mais em http://www.icjp.pt/cidp/investigacao/4462/projectos/11618?language=pt-pt.

[4] Ver mais em http://www.icjp.pt/cidp/apresentacao?language=pt-pt.

[5] Ver mais em http://cedis.fd.unl.pt/.

[6] Ver ponto 2.

[7] Ver ponto 3.

[8] Ver ponto 4.

[9] Ver ponto 5.

[10] Ver ponto 6.

[11] Ver ponto 7.

[12] Ver ponto 8.

[13] Os custos de contexto consistem nos encargos decorrentes da burocracia e da regulamentação para as empresas.

[14] Regras contidas em instrumentos normativos e juridicamente vinculativas.

[15] Regras com valor normativo limitado, que não são juridicamente vinculativas.

[16] Note-se que no período indicado se verificou existir evolução nas regras estabelecidas, existindo também nas regras de 2019 um conjunto de inovações face ao quadro vigente em 2015. Registe-se também que o n.º 2 do artigo 87.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, determina que os projetos de atos normativos do Governo devem observar as normas de legística constantes do anexo enquanto não for aprovado o código de legística comum a todas as instituições com poderes legislativos em Portugal.

[17] David Duarte *et al*., Almedina, Coimbra, 2002.

[18] Ver mais em http://ialorg.wpengine.com/wp-content/uploads/2018/02/RegrasLegistica-AR.pdf.

[19] Decreto Presidencial n°. 251/12 de 27 de dezembro, disponível em http://ialorg.wpengine.com/wp-content/uploads/2018/02/regras_legistica_angola.pdf.

[20] Ver mais em "Projecto de Investigação Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas - Breves notas sobre as regras de elaboração de actos normativos na República de Angola", António Kassoma, 2017, disponível em https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/02/angola.pdf.

[21] Decreto-lei n.º 6/2005, de 24 de janeiro, disponível em http://ialorg.wpengine.com/wp-content/uploads/2018/02/regras_legistica_cabo_verde.pdf.

[22] Ver mais em "Situação da Legística em Cabo Verde: estado actual e perspectivas", José Carlos Correia, 2017, disponível em https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/02/cabo_verde.pdf.

[23] Ver mais em "Projeto de Investigação Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas – Nota introdutória – O estado da Legística formal na República da Guiné-Bissau", José Carlos da Fonseca, 2017, disponível em https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/02/guine-bissau.pdf.

[24] Ver mais em https://www.parlamento.gw/leis/estatutos-e-regimentos/regimento%20da%20assembleia.pdf/view.

[25] Ver mais em http://ialorg.wpengine.com/wp-content/uploads/2018/02/regras_legistica_al_macau.pdf.

[26] Importa salientar também a existência do manual académico "Manual de Legística Formal", José Miguel Figueiredo & António Manuel Abrantes, CREDDM, 2015.

[27] Ver mais em "Regras comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas – Uma abordagem sobre a Legística formal em Moçambique", Paulo Assubuji, 2017, disponível em https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/02/mocambique.pdf.

[28] Lei n.° 9/2008, de 24 de setembro, disponível em http://ialorg.wpengine.com/wp-content/uploads/2018/02/regras_legistica_sao_tome_e_principe.pdf.

[29] Resolução do Governo n.º 21/2019, de 26 de junho, disponível em https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/07/Legistica_ResolucaoTL_2019.pdf.

[30] Disponível em https://ial-online.org/wp-content/uploads/2018/11/Lei-Complementar-n%C2%B0-95-de-1998-Regras-para-elabora%C3%A7%C3%A3o-legislativa.pdf.

[31] Disponível em Decreto 9.191-2017 Elaboração Normativa Poder Executivo federal.

[32] Disponível em https://ial-online.org/wp-content/uploads/2018/11/Manual-Reda%C3%A7%C3%A3o-Presid%C3%AAncia-da-Rep%C3%BAblica.pdf.

[33] Disponível em http://ialorg.wpengine.com/wp-content/uploads/2018/03/Manual-de-reda%C3%A7%C3%A3o-parlamentar.pdf.

[34] Ver mais em "O estado actual da Legística formal no Brasil", João Trindade Filho, 2017, disponível em https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/02/brasil.pdf.

[35] Ver mais em https://ials.sas.ac.uk/research/research-centres/sir-william-dale-centre-legislative-studies/ials-law-reform-project.

[36] Comentário sobre a reforma legislativa em Portugal, no âmbito do projeto de investigação *Law Reform Project*, disponível em https://ials.sas.ac.uk/sites/default/files/files/Research/Sir%20William%20Dale%20Centre/Law%20Reform%20project/PortugalFINAL.pdf.

[37] Ver mais em https://olp.cedis.fd.unl.pt/.

[38] Ver mais em http://www.enad.im-ema.com/.

[39] Ver mais em https://www.ina.pt/.

[40] Ver mais em http://www.untl.edu.tl/pt/.

Uma Abordagem Sui Generis ao Direito à Educação na África Ocidental: o Papel do Tribunal de Justiça da Comunidade económica dos Estados da África Ocidental

Aua Baldé

Sumário: I. Introdução. II. Contexto Histórico. III. Tribunal de Justiça da Comunidade: 3.1. A Evolução Histórica da Tribunal de Justiça da Comunidade. 3.2. Características *Sui Generis* do Tribunal de Justiça da CEDEAO. 3.2.1. A Competência em Matéria de Direitos Humanos do Tribunal de Justiça da Comunidade. 3.2.2. Acesso Direto ao Tribunal de Justiça da Comunidade da CEDEAO. 3.2.3. Não Aplicabilidade do Princípio de Esgotamento de Meios Internos. IV. Direito à Educação no âmbito da CEDEAO. 4.1. Direitos econômicos, sociais e culturais - visão geral. 4.2. Enquadramento do Direito à Educação. 4.3. Jurisprudência da CEDEAO sobre o Direito à Educação: *SERAP vs. Nigéria*. 4.3.1. Objeções preliminares. 4.3.2. Decisão de Mérito da Causa. V. Considerações Finais Referencias Bibliográficas

Resumo: Este artigo debruça-se sobre a proteção de direitos humanos, em particular o direito à educação no contexto da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). O artigo procede a uma análise da evolução histórica tanto da própria CEDEAO como do seu tribunal com vista a elucidar a como se procedeu à proteção de direitos humanos na sub-região. Este escrutínio é feito através da análise da competência jurisdicional do Tribunal de Justiça da CEDEAO em matéria de direitos humanos, tendo em conta tanto os instrumentos normativos da CEDEAO como a jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade, em particular o caso *SERAP v. Nigéria*. Da análise resultou que um organismo sub-regional inicialmente criado com o objetivo de fomentar cooperação e desenvolvimento económico dos seus membros, transformou-se progressivamente num dos exemplos mais progressivos de proteção de direitos humanos no continente africano. Esta transformação ficou a dever-se não só a reformas, incluindo legislativas, levadas a cabo no âmbito da CEDEAO, mas também pelo papel ativo desempenhado pelo Tribunal de Justiça da Comunidade.

Palavras-chave: direito à educação; direitos económicos, sociais e culturais; CEDEAO; África Ocidental, direitos humanos, Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos; *SERAP v. Nigéria*.

I. Introdução

A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi fundada em 1975 com o objetivo de melhorar a integração económica e o desenvolvimento dos seus Estados membros. Para cumprir este objetivo, entre outros órgãos, criou-se o Tribunal de Justiça da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (Tribunal de Justiça da Comunidade), como órgão responsável pela administração da justiça, garantindo a interpretação e aplicação do Tratado da CEDEAO. Inicialmente o Tribunal de Justiça da Comunidade estava apenas vocacionado para conhecer questões de natureza jurídica, não havendo nenhuma previsão no sentido de proteção e promoção de direitos humanos. No entanto, vários desenvolvimentos levaram à inclusão de um mandato de direitos humanos de entre os seus objetivos. Este artigo escrutina a forma como o Tribunal de Justiça da Comunidade logrou transformar-se numa das instituições progressivas de proteção de direitos humanos, em particular o direito à educação no continente africano, desafiando assim a visão tradicional dos direitos económicos sociais e culturais e reconhecendo a justiciabilidade do direito à educação.

O artigo começa com uma breve análise da evolução histórica tanto da CEDEAO como do próprio Tribunal de Justiça da Comunidade, com vista a demonstrar como uma organização inicialmente fundada com objetivos de cooperação e integração económica regional logrou transformar-se num dos mais prominentes e "o mais ativo dos tribunais sub-regionais."[1] A segunda parte do artigo versa sobre as singularidades do Tribunal de Justiça da Comunidade em matéria de direitos humanos, designadamente a competência jurisdicional, acesso direto dos particulares e a não aplicabilidade do princípio de esgotamento dos meios internos. A terceira parte escrutina não só o conteúdo normativo do direito à educação, enquadrando-o no contexto da CEDEAO, mas também procede a uma análise detalhada da jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade nesta matéria, particularmente o caso *SERAP v. Nigéria*, considerado uma referência na proteção do direito à educação no continente africano. Por fim procede-se a uma reflexão sobre a exequibilidade das decisões do Tribunal de Justiça da Comunidade.

II. Contexto Histórico

Em 1975, quando catorze estados da África Ocidental se reuniram em Lagos (Nigéria) para assinar o Tratado que fundou a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, o objetivo principal da organização era potenciar o crescimento económico dos seus membros, através de adoção de políticas de cooperação[2] com vista a à "autossuficiência coletiva através de cooperação regional." [3] Assim, os membros fundadores da CEDEAO acreditavam que, ao promover o desenvolvimento económico dos seus membros, iriam ine-

vitavelmente levar ao desenvolvimento político e social das suas comunidades, que subsequentemente se traduziria na elevação dos padrões de vida para a sua população. Deste modo, o artigo 2. °, n. ° 1, do Tratado de 1975 estipula como objetivos da Comunidade:

> "promover a cooperação e o desenvolvimento em todos os campos da atividade económica, particularmente nos campos da indústria, transportes, telecomunicações, energia, agricultura, recursos naturais, comércio, questões monetárias e financeiras e em questões sociais e culturais com o propósito de elevar o padrão de vida de seus povos, de aumentar e manter a estabilidade económica, de promover relações mais estreitas entre seus membros e contribuir para o progresso e desenvolvimento do continente africano."[4]

Em termos de instituições da CEDEAO, o Tratado de 1975 criou, *inter alia*, a Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministros; Secretariado Executivo; e o Tribunal da Comunidade. Este último foi incumbido da responsabilidade de resolver os litígios entre os Estados-Membros, relativos à interpretação e à aplicação do Tratado.[5]

Os primeiros esforços para estabelecer a CEDEAO surgiram logo no período pós-independência, numa altura em que os a principal preocupação dos Estados africanos era relativa à preservação da soberania nacional e questões relacionadas com direitos humanos eram consideradas da esfera interna dos Estados. Assim, à luz de tais circunstâncias históricas e tendo em conta o princípio de não-ingerência em assuntos internos dos Estados, a proteção e a promoção dos direitos humanos não eram vistas como centrais para os membros dessa organização.

Tendo em conta este contexto, não é, portanto, surpreendente que o Tratado Original não contenha referências expressas a direitos humanos.[6] Na verdade, as únicas referências da CEDEAO durante este período que denotam alguma preocupação com direitos humanos prendem-se, por um lado, com a preocupação dos Estados-membros de elevar o nível de vida dos seus cidadãos e por outro lado com a adoção de um protocolo para garantir a livre circulação de pessoas.[7] Com tais objetivos a CEDEAO esperava contribuir para o progresso e desenvolvimento económico dos seus Estados-membro e através disso melhorar substancialmente o nível de vida dos seus cidadãos.[8] Assim, os Estados-membros assumiram um compromisso nos termos do artigo 3.º do Tratado Original de enveredar esforços no sentido de planear e adotar políticas conducentes à realização dos objetivos da organização.

No entanto, no final dos anos 80 e início dos anos 90, os ventos de mudança - que sopravam um pouco por todo o continente africano e levaram à reorganização de organizações supranacionais no sentido de uma abertura à democracia, aos princípios de Estado de Direito e uma maior relevância dos direitos humanos[9] - alcançaram as nações da África Ocidental e levaram à necessidade de ajustar os objetivos, metas e *modus operandi* da CEDEAO a

este novo modelo político, social e económico. Muitas circunstâncias contribuíram para a necessidade dos membros da CEDEAO de reformar a organização e fornecer-lhe as ferramentas legais para enfrentar o século XXI. Por um lado, ficou claro que o sonho da integração económica e do desenvolvimento não se concretizou, e uma das razões apontadas para isso foi a "fraqueza e as omissões do Tratado de 1975."[10] Por outro lado, a necessidade de proceder a uma revisão do Tratado Original tornou-se prominente, uma vez que, como sublinhou Aminu, "o vento da tolerância política, libertação económica, equidade, justiça e outros componentes da democracia como a liberdade de expressão, associação, escolha e a necessidade de conceder ao indivíduo um espaço democrático para que possa contribuir para o seu bem-estar" [11] tornou-se condição *sine qua non* para alcançar os objetivos económicos desejados pela organização.

Como resultado desta necessidade, a Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo adotou a Declaração de Princípios Políticos da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental[12] que, entre outros objetivos, reconheceu a necessidade de mudança dentro da organização e do seu *modus operandi,* sublinhando a relevância dos direitos humanos como vetor principal do desenvolvimento. No seu preâmbulo, a Declaração de Princípios Políticos reconheceu a necessidade de "promover a democracia na sub-região" através do fomento "do pluralismo político e respeito pelos direitos humanos fundamentais, tais como consagrados nos instrumentos internacionais universalmente reconhecidos sobre direitos humanos e na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos."[13]

Além disso, nesse documento, os representantes dos Estados-membros da CEDEAO comprometeram-se a respeitar os direitos humanos e liberdades fundamentais, assim como a promover e incentivar "o pleno gozo de todos os nossos povos de seus direitos humanos fundamentais, especialmente seus direitos políticos, económicos, sociais, culturais e outros inerentes à dignidade da pessoa humana e essenciais ao seu desenvolvimento livre e progressivo."[14]

Na sequência da declaração, a CEDEAO criou um Comité de Pessoas Eminentes encarregado de examinar o Tratado Original e propor recomendações para a revisão do mesmo. [15] Assim, sob a orientação do Comité de Pessoas Eminentes, foram feitas emendas ao Tratado Original, que resultaram na aprovação e adoção do Tratado Revisto.[16]

Contrariamente ao documento constitutivo da CEDEAO, que não continha menção expressa aos direitos humanos, o Tratado Revisto começa desde logo no preâmbulo [17] por mencionar a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e a Declaração dos Princípios Políticos e através disso assinalar, *ab initio*, as novas linhas orientadoras da integração regional, pautadas pelo respeito por direitos humanos e princípios democráticos. Por sua vez, através do artigo 4.º, alínea g), os Estados-Parte do Tratado Revisto assumiram expressamente o compromisso de "promoção e proteção dos direitos humanos em conformidade com as disposições da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos."

O preâmbulo do Tratado Revisado salienta a necessidade dos Estados-membro de "estabelecerem Instituições Comunitárias dotadas de poderes relevantes e adequados" [18] reconhecendo que, para que a CEDEAO se possa tornar numa comunidade regional viável, seria necessária uma cedência parcial e gradual das soberanias nacionais a favor da comunidade. Este reconhecimento definiu o *moto* para o enquadramento legal do Tribunal de Justiça da CEDEAO, que resultaria na sua transformação num instrumento de defesa dos direitos humanos na África Ocidental.

O reconhecimento dos direitos humanos como valores fundamentais no Tratado Revisto representou um marco histórico na proteção e promoção dos direitos humanos para os cidadãos da CEDEAO, visto que viria a servir de vetor para as mudanças levadas a cabo pelo Tribunal de Justiça da Comunidade.

As organizações regionais e sub-regionais, se bem que inicialmente estabelecidas com um objetivo de integração e cooperação económica, têm cada vez mais desempenhado um papel essencial para responder aos desafios políticos, económicos e sociais enfrentados pelos países africanos.[19] Na verdade, as organizações de integração regional, ainda que inicialmente criados com intuito de promover a integração económica, não podem ficar imunes aos desafios sociais, uma vez que estes têm um impacto direto na economia e prosperidade dessas regiões, [20] pelo que deverão ser tidos em conta no desenvolvimento de políticas que visam garantir a prosperidade económica e integração regional. Esta mesma visão é partilhada por Ebobrah, que na sua análise sobre as Comunidades Económicas Regionais (CERs) em África observou que:

> "com a crescente importância dos direitos humanos em África e o consequente reconhecimento do respeito pelos direitos humanos contido na Carta Africana como um princípio nos Tratados da maioria das CERs, tem havido um movimento gradual no sentido de revestir os órgãos judiciais do CERs com competência para conhecer casos de direitos humano.[21]

Assim, a integração sub-regional dos Estados da África Ocidental, inicialmente voltada para objetivos de cariz económico, evoluiu ao longo das várias décadas da sua existência no sentido de um maior reconhecimento da necessidade de expandir o âmbito de ação da organização, reconhecendo assim que o desenvolvimento económico é amplamente influenciado pelas garantias e liberdades que os cidadãos usufruem ou deverão usufruir nesses países.

III Tribunal de Justiça da Comunidade:

3.1. A evolução histórica da Tribunal de Justiça da Comunidade

Ao olhar para a evolução histórica do Tribunal de Justiça da Comunidade é possível distinguir três fases, que por sua vez são o reflexo da evolução da própria organização sub-regional. A primeira fase compreende o momento da sua criação em 1975 até 1991 e durante a qual o tribunal existiu apenas formalmente no Tratado Original, não tendo chegado a funcionar na prática. A segunda fase do tribunal ocorre entre 1991 e 2005, coincidindo com a fase de mudança e reformas no seio da própria CEDEAO e que culminaria com a revisão do Tratado Original e a adoção de um instrumento legal revisto que passou a incorporar, como uma das suas linhas orientadoras, a promoção e proteção de direitos humanos. A terceira fase, o pós-2005, levou à adoção de um protocolo [22] que consolidou as mudanças que se vinham verificando e atribuiu ao Tribunal de Justiça da Comunidade jurisdição sobre direitos humanos e simultaneamente permitiu o acesso direto dos cidadãos ao tribunal.

O Tratado Revisto prevê, como um dos órgãos da CEDEAO, o estabelecimento do Tribunal de Justiça da Comunidade, com o objetivo de assegurar a observância das leis e dos princípios da equidade na interpretação e aplicação das disposições consagradas no tratado. [23] Não obstante o facto de que o Tratado Original previa no seu artigo 11.º a criação de um tribunal, este só se tornou possível décadas depois, através da adoção do protocolo que estabelece o Tribunal de Justiça da Comunidade.[24] No entanto, apesar desta operacionalização do Tribunal de Justiça da Comunidade, ao abrigo do Protocolo de 1991, este órgão tinha apenas competência para "a interpretação e aplicação das disposições do Tratado"[25] e o seu acesso nos termos do artigo 9.º, n.º3 estava reservado apenas aos Estados-membro.

No entanto, apesar de o acesso ao Tribunal de Justiça da Comunidade ser vedado aos cidadãos da África Ocidental, uma série de eventos levariam à alteração desta situação. Assim, em 2004, um cidadão da Nigéria submeteu um seu pleito perante o Tribunal de Justiça da Comunidade, arguindo a violação do direito à livre circulação pelo seu governo com o fecho da fronteira entre Nigéria e Benim.[26] Na sua decisão final, o Tribunal de Justiça da Comunidade considerou o caso inadmissível por falta de legitimidade ativa do requerente, uma vez que nos termos do Protocolo de 1991 apenas os Estados-membro poderiam submeter uma queixa perante o tribunal.[27]O caso *Afolabi Oladjide* evidenciou os limites da jurisdição do Tribunal de Justiça da Comunidade e levou a debates sobre a necessidade de emendar as regras de modo a permitir o acesso ao tribunal a pessoas físicas e jurídicas.[28]

Na verdade, um dos paradoxos revelados pelo caso *Afolabi Oladjide* foi justamente o facto que ao ser permitido apenas aos Estados o acesso ao tribunal, o mesmo equivaleria na prática a uma recusa de acesso ao tribunal, uma vez que a maioria dos casos de violações de direitos humanos que são discutidos no cenário internacional são os que opõem os Governos

aos seus cidadãos. Portanto, seria contraprodutivo conceder o acesso aos Estados (responsáveis pelas violações) e não aos cidadãos (as vítimas). Tal abordagem significava que, na realidade, um Estado naturalmente nunca levaria uma ação contra si próprio ao tribunal, pelo que a decisão do Tribunal de Justiça da Comunidade no caso *Afolabi Oladjide* revelou que o regime jurídico de acesso ao tribunal resultava na sonegação de justiça aos cidadãos no espaço da CEDEAO. Perante este paradoxo, os próprios juízes[29] do Tribunal de Justiça da Comunidade lideraram a iniciativa que, juntamente com a sociedade civil[30], conduziu à revisão do Protocolo de 1991 e à adoção do Protocolo Adicional de 2005, através do qual se garantiu a legitimidade ativa das pessoas físicas e jurídicas ao Tribunal de Justiça da Comunidade permitindo-lhes assim apresentar queixas em caso de violação dos seus direitos.

3.2. Características sui generis do Tribunal de Justiça da CEDEAO

3.2.1. A Competência em matéria de Direitos Humanos do Tribunal de Justiça da Comunidade

Uma leitura mais atenta do Tratado Revisto e seus protocolos demonstra que as suas normas visam essencialmente regular as relações económicas entre os Estados-membros e que não existem provisões expressas em matéria de direitos humanos. Na verdade, dados os objetivos iniciais da CEDEAO, não existe uma jurisdição expressa do Tribunal de Justiça da Comunidade em matéria de direitos humanos, pelo que se coloca desde logo a questão de aferir sobre o fundamento jurídico que serviria de base para uma reivindicação de violação de direitos humanos neste tribunal sub-regional.

Assim, a justificação para a competência jurisdicional do tribunal em matéria de direitos humanos encontra-se, por um lado, na própria legislação da CEDEAO e por outro lado na jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade.

Em matéria legislativa, desde logo, o Protocolo Adicional procedeu a duas alterações essenciais. Assim, o artigo 9.º, n. º4 veio atribuir ao Tribunal de Justiça da Comunidade a competência para conhecer de casos de violação de direitos humanos, e por sua vez o artigo 10.º, alínea d) expandiu a legitimidade ativa do tribunal, que passou a incluir a possibilidade de vítimas de violações de direitos humanos poderem recorrer ao tribunal. Por sua vez, e como já se referiu anteriormente, o Tratado Revisto, no seu preâmbulo e artigos, faz referência específica ao facto de a CEDEAO estar vinculada pelos princípios e normas estabelecidos pela Carta Africana.[31]

Estas mudanças normativas foram também confirmadas pela jurisprudência do tribunal nesta matéria, nomeadamente em dois casos. Desde logo, no caso *Jerry Ugokwe v. Nigéria,**[32]*** um caso relativo a disputa eleitoral, o tribunal defendeu que apesar de não haver um catálogo específico de direitos humanos no contexto da CEDEAO, os Estados-membros

comprometeram-se nos termos do Tratado Revisto a aderir aos princípios consagrados na Carta Africa e consequentemente atribuiu ao Tribunal de Justiça da Comunidade a competência para conhecer da aplicação dos direitos catalogados na Carta Africana.[33] Por sua vez, no caso *Etim Mosses Essien v. Gambia*,[34] relativo a violações de direito laboral, o tribunal recorreu a instrumentos jurídicos de cariz regional e internacional, nomeadamente a Carta Africana, a Declaração Universal e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais[35] na tomada de decisão, tendo salientado que:

> "As reivindicações do Requerente com base na exploração económica e uma reivindicação de salário igual por trabalho igual são reconhecidas pelos artigos 5.º e 15.º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Essas disposições são aplicáveis a este Tribunal em virtude do artigo 4 (g) do Tratado Revisado e do artigo 10 (d) do Protocolo Complementar do Tribunal. "[36]

Assim, não obstante o facto de não haver uma legislação específica no seio da CEDEAO relativamente a direitos humanos, o Tribunal de Justiça da Comunidade tem considerado que se aplicam as normas internacionais nestas matérias. Na verdade, Viljoen salienta que a possibilidade de recorrer a tribunais sub-regionais no caso de violação de direitos humanos deve ser encorajado, uma que vez "a Carta Africana é a fonte mais representativa e legítima de referência para garantir a harmonização judicial sub-regional." [37]

3.2.2. Acesso direto ao Tribunal de Justiça da Comunidade da CEDEAO

Conforme ficou claro pela explanação anterior, inicialmente, a legitimidade ativa perante o Tribunal de Justiça da Comunidade era reconhecida apenas aos Estados-membros da CEDEAO cuja competência se limitava a dirimir litígios entre um ou mais Estados-membros e os órgãos da comunidade sobre a interpretação e aplicação do Tratado. Além disso, os Estados-membros tinham também a prerrogativa de apresentar queixas ao tribunal em nome dos seus nacionais relativamente à aplicação e interpretação das disposições do Tratado Revisto. [38] Naturalmente, deste dispositivo legal no que concerne à legitimidade ativa perante este tribunal sub-regional resultou uma quase inatividade do tribunal durante os primeiros anos de vida, uma vez que o âmbito da jurisdição do tribunal era demasiado restrito. O próprio Tribunal de Justiça da Comunidade reconheceu que "a falta de acesso ao Tribunal por parte dos indivíduos é um grande impedimento suscetível de incapacitar ou prejudicar o Tribunal" e consequentemente procedeu à submissão de um memorando para a extensão da legitimidade ativa a particulares.[39] Assim, na sequência do memorando procedeu-se á adoção do Protocolo Adicional, que permitiu o acesso dos particulares ao tribunal sujeito apenas a dois pré-requisitos: (i) a denúncia não pode ser anónima e (ii) nem a demanda poderá ter sido

submetida a outro tribunal internacional.[40]

3.2.3. Não aplicabilidade do Princípio de Esgotamento de Meios Internos

Por via de regra, no acesso aos mecanismos de justiça supranacionais, impõe-se como requisito o esgotamento dos recursos internos.[41] Não obstante este princípio básico que orienta o acesso aos tribunais supranacionais, o Tribunal de Justiça da Comunidade veio conceder o acesso ao tribunal sem a obrigatoriedade de esgotamento dos recursos internos e desde que o caso não tenha sido "instituído perante outro tribunal internacional para adjudicação."[42] Esta disposição legal veio a ser confirmada pelo tribunal na decisão preliminar no caso *Essien v. Gâmbia,* ao declarar que não obstante o facto de que a Carta Africana prever o princípio de esgotamento dos recursos internos, esta regra não se aplica no caso do Tribunal de Justiça da Comunidade, uma vez que nos termos do Protocolo Adicional apenas os casos de litispendência perante um órgão de justiça internacional estão expressamente previstos.[43] Tendo em conta este entendimento, o tribunal considerou improcedente a objeção preliminar levantada pelo demandado, estabelecendo assim um regime completamente diferente do que vigorava nos acessos de particulares aos mecanismos supranacionais de proteção de direitos humanos.[44]

Assim, o Tribunal de Justiça da Comunidade, ao confirmar o acesso ao tribunal sem a exigência de esgotamento dos recursos internos, elimina um obstáculo que doutro modo dificultaria o acesso tempestivo dos particulares da CEDEAO ao tribunal sub-regional para os casos de violação de direitos humanos. Apesar do argumento clássico que defende a exigência de esgotamento dos recursos internos tendo em conta questões de soberania dos Estados, esta interpretação do Tribunal de Justiça da Comunidade reveste-se de particular importância se considerarmos o contexto em que tais violações ocorrem, sobretudo tendo em conta que a cultura de a proteção dos direitos humanos ao nível nacional pelos tribunais não é tão simples quanto se poderia esperar.

IV. Direito à Educação no âmbito da CEDEAO

4.1. Direitos econômicos, sociais e culturais - visão geral

Os direitos económicos, sociais e culturais (DESC) são uma das categorias que faze parte do catálogo de direitos humanos consagrados em instrumentos jurídicos regionais e internacionais. Os DESC abrangem, *inter alia*, o direito ao trabalho, saúde, água, habitação, meio ambiente saudável, educação e cultura.

A nível internacional, sob a égide das Nações Unidas, o Pacto Internacional sobre Direi-

tos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) estabelece padrões legalmente obrigatórios para a proteção dos DESC.[45] Ao nível regional, no continente africano, a Carta Africana desempenha um importante papel na promoção do princípio da invisibilidade e interdependência dos direitos humanos, afirmando em seu preâmbulo que "que os direitos civis e políticos são indissociáveis dos direitos econômicos, sociais e culturais, tanto na sua conceção como na sua universalidade, e que a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais garante o gozo dos direitos civis e políticos."[46]

No entanto, não obstante o facto de que hoje em dia é um dado assente que os direitos económicos, sociais e culturais são tão importantes quanto os direitos civis e políticos e que estas duas categorias de direitos humanos são indivisíveis, interdependentes e interrelacionadas,[47] persistem discrepâncias na forma como estes direitos são implementados na prática.

No entanto, apesar de o PIDESC ser um tratado e como tal vinculativo para os Estados-membro, em muitos países, os direitos económicos, sociais e culturais, incluindo o direito à educação, são considerados de realização progressiva. Particularmente no contexto africano, apesar da crescente aceitação da justiciabilidade[48] dos direitos económicos, sociais e culturais e do facto da Carta Africana colocar todos os direitos humanos em pé de igualdade, ainda persiste uma certa marginalização dos DESC.[49] Consequentemente "há resistência em reconhecer os direitos económicos, sociais e culturais que resultam na sua contínua marginalização e na exclusão da maioria dos africanos do gozo pleno dos direitos humanos."[50]

4.2. Enquadramento do Direito à Educação

O direito à educação é um direito humano universal, incorporado em muitas constituições nacionais, e tratados e convenções internacionais, incluindo a Carta Africana. Apesar de ser caracterizado e analisado no âmbito dos direitos económicos, sociais e culturais,[51] é cada vez mais comum ser considerado como um direito abrangente que acarreta o gozo e fruição de direitos civis e políticos, assim como de direitos económicos, sociais e culturais. [52] O direito à educação também tem sido caracterizado como um "direito empoderador", uma vez que que a sua realização permite o gozo e fruição de outros direitos fundamentais. [53] Em termos gerais "o direito à educação consiste no direito de receber educação, o direito de escolher a educação e o direito de dar educação ou o direito de ensinar."[54]

O artigo 17.º n. º1 da Carta Africana estabelece que todo indivíduo tem direito à educação. No entanto, a doutrina tem assinalado que a provisão do artigo 17.º é sucinta e não especifica o conteúdo do direito à educação ou deveres dos Estados. Assim, apesar da Carta Africana impor aos Estados-membro o dever de prover educação, não é, no entanto, claro qual o conteúdo preciso de tal obrigação para os Estados. [55]

As lacunas relativamente ao conteúdo normativo do direito à educação foram suprimidas mediante instrumentos jurídicos posteriores, designadamente, a Carta Africana dos Di-

reitos e Bem-Estar da Criança[56] e assim como as Diretrizes e Princípios sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais;[57] este último esclarece que o direito à educação abrange a educação pré-escolar, primária, secundária, terciária, educação para adultos e formação profissional.[58]

O direito à educação sobrepõe-se à divisão tradicional que opõe os direitos económicos, sociais e culturais aos direitos civis e políticos e "pode ser classificada como pertencente a todas as categorias relevantes - direitos económicos sociais e culturais, para não mencionar o civil e o político."[59] A educação é tanto um direito humano em si mesmo como um meio indispensável para realizar outros direitos humanos. De facto, a educação é um direito fundamental que afeta o crescimento, desenvolvimento e bem-estar dos seres humanos, especialmente crianças e jovens. O gozo do direito à educação também pode ser visto como um instrumento para usufruir de outros direitos, tais como os de natureza económica, pois através da educação pode-se participar em pleno numa comunidade. Além disso como salienta Tomasevski:

> "a importância do direito à educação vai muito além da própria educação. Muitos direitos individuais estão além do alcance daqueles que foram privados da educação, especialmente os direitos associados ao emprego e à segurança social. A educação funciona como um multiplicador, aumentando o gozo de todos os direitos e liberdades individuais nos casos em que o direito à educação é efetivamente garantido; e privando as pessoas do gozo de muitos direitos e liberdades quando o direito à educação é negado ou violado." [60]

Com vista a uma melhor compreensão do conteúdo do direito à educação, a ex-Relatora Especial da ONU para o direito à educação sugere a adoção do modelo dos ´4As´. Através deste modelo espera-se que os governos tornem a educação disponível, acessível, aceitável e adaptável, o que, em última análise, refere-se à obrigação do governo de respeitar, proteger e implementar o direito à educação.

Portanto, a disponibilidade do direito à educação requer que instituições e programas de educação funcionem e que estejam disponíveis em quantidade suficiente dentro da jurisdição de um determinado Estado. No cumprimento da obrigação do Estado de tornar acessível o acesso à educação, espera-se que este providencie instituições e programas acessíveis a todos, sem discriminação, dentro da sua jurisdição. Por sua vez, a aceitabilidade exige que as formas e a substância da educação - incluindo currículos e métodos de ensino - sejam aceitáveis para alunos e pais, o que na prática significa que deve haver um padrão mínimo de educação aprovado pelo Estado. Finalmente, o quarto A implica adaptabilidade, nomeadamente que a educação tem que ser flexível para que possa acomodar as necessidades das comunidades e responder às necessidades dos estudantes dentro de um contexto social e cultural diversificada.[61]

4.3. Jurisprudência da CEDEAO sobre o Direito à Educação: SERAP vs. Nigéria

A queixa apresentada no Tribunal de Justiça da Comunidade foi baseada num relatório produzido pela organização *Independent Corrupt Practices Commission* sobre a alegada má gestão de fundos relativos à educação básica em dez Estados da Federação da Nigéria. Como consequência direta da má gestão de fundos relativos á educação foi negado o acesso á educação a mais de cinco milhões de crianças nigerianas. O sistema educacional na Nigéria foi afetado negativamente devido, *inter alia*, à falta de formação de professores, indisponibilidade de livros e outros materiais de ensino. O governo da Nigéria contribuiu para a violação do direito à educação ao não abordar as alegações de corrupção endémica entre funcionários governamentais de alto nível e ao fomentar níveis de impunidade que facilitam a corrupção na Nigéria.

A queixa foi apresentada pela ONG Socio-Economic Rights and Accountability Project[62] contra o Governo Federal da Nigéria e a Universal Basic Education Commission. [63] A SERAP alegou a violação de direitos consagrados na Carta Africana [64] e na legislação interna da Nigéria-[65] Na sequência da queixa, o Tribunal de Justiça da CEDEAO proferiu duas decisões. A primeira decisão foi proferida a 27 de outubro de 2009 e versou sobre as exceções preliminares apresentadas pelo segundo demandado UBEC.[66] A segunda decisão, emitida a 30 de novembro de 2010, julgou o mérito da causa.[67] Uma vez que ambas as decisões contribuíram significativamente para a consolidação da jurisprudência progressiva do Tribunal de Justiça da Comunidade no que concerne à promoção e proteção de direitos humanos, proceder-se-á de seguida a uma análise detalhada de ambas.

4.3.1. Objeções preliminares

Na fase preliminar do processo *SERAP v. Nigéria* levantaram-se três questões pertinentes cuja decisão do tribunal nessas matérias foi relevante não apenas para o caso em discussão, mas também para a consolidação do papel do próprio tribunal na proteção de direitos humanos na África Ocidental, tendo a decisão do tribunal nessas matérias representado um marco histórico no continente africano.

(a) Jurisdição do Tribunal de Justiça da Comunidade

O segundo demandado, UBEC, alegou que nos termos do artigo 9.º do Protocolo Adicional, o Tribunal de Justiça da Comunidade só tinha competência para conhecer de violações de direitos humanos protegidos pelas normas da CEDEAO, designadamente, o Tratado Revisto e seus protocolos adicionais, pelo que matérias de direitos humanos regulados noutros instrumentos normativos, seja a Carta Africana ou a legislação nacional da Nigéria, encontravam-

-se fora do âmbito jurisdicional do tribunal. [68]

No entanto, o Tribunal de Justiça da Comunidade considerou improcedente esta alegação, realçando que tem competência para conhecer dos casos de violação de direitos humanos "desde que reconhecidos pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos [69] uma vez que este instrumento legal regional foi expressamente reconhecido pelo artigo 4.º, alínea h) do Tratado Revisto da CEDEAO. O Tribunal sublinhou ainda que o facto destes direitos estarem previstos na legislação interna dos países não exclui a jurisdição do tribunal, uma vez que a Nigéria é signatária da Carta Africana.

(b) Justiciabilidade do Direito à Educação

O segundo réu alegou ainda que os direitos subjacentes à queixa não eram justiciáveis, uma vez que, nos termos da constituição da Nigéria, tais direitos eram princípios diretivos da política estatal que o Governo Federal deverá procurar alcançar, mas sem conferir direitos positivos aos cidadãos, e arguiram ainda que se tais direitos fossem justiciáveis, seriam de exclusiva jurisdição do Supremo Tribunal Federal da Nigéria, uma vez que seria uma questão de jurisdição interna.[70]

No entanto, apesar do direito à educação não ser justiciável sob a legislação nigeriana, o Tribunal de Justiça da Comunidade rejeitou os argumentos apresentados pelo segundo réu, salientando que a inexistência de um direito num ordenamento jurídico interno não exclui automaticamente a sua aplicação e considerou improcedente a alegação do segundo demandado.[71]

c) Legitimidade ativa da demandante

Outra questão que foi levantada pelo segundo demandado durante a fase preliminar diz respeito à legitimidade ativa do demandante. Questionou-se se uma entidade - neste caso uma ONG – que não havia sofrido um dono ou perda poderia ser parte interessada no processo e apresentar uma queixa perante o tribunal.

O Tribunal de Justiça da Comunidade, com base na doutrina da ação popular [72] e jurisprudência comparativa de diversos países, [73] julgou improcedente este argumento, sublinhando que:

> "O direito internacional público… é em grande parte favorável à promoção dos direitos humanos e à limitação dos impedimentos contra essa promoção, o que dá credibilidade à perspetiva de que, em litígios de interesse público, o autor não precisa demonstrar que sofreu algum dano pessoal ou tem interesse que precisa ser protegido para ter legitimidade ativa. O autor deve estabelecer que existe um direito público que é digno

de proteção, que foi alegadamente violado, e que a questão em causa é justiciável."[74]

Esta decisão do Tribunal de Justiça da Comunidade ao permitir a legitimidade ativa das ONGs nos casos de interesse público redefiniu o mapeamento da litigância para os direitos humanos na sub-região, uma vez que abriu as portas para que aqueles que buscam a aplicação de direitos protegidos pela Carta Africana possam recorrer ao tribunal sub-regional para fazer valer esses direitos. A decisão preliminar representou assim um marco significativo na jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade, pois ao decidir sobre questões de natureza adjetiva indeferindo todas as objeções apresentadas pelo segundo demandado foi aclamado pelos defensores de direitos humanos como refletindo "a tendência já existente entre outros contextos legais regionais e internacionais de reduzir os impedimentos processuais quando esteja em causa a violação de direito substantivo."[75]

4.3.2. Decisão de Mérito da Causa

Depois de rejeitar todas as questões de natureza processual relativamente à admissibilidade do caso o Tribunal de Justiça da Comunidade decidiu sobre as questões de natureza substantiva em dezembro de 2010. Numa decisão que os defensores de direitos humanos classificaram como tendo "redefinido permanentemente a jurisprudência dos direitos humanos no continente", o tribunal considerou que o governo da Nigéria tem a obrigação de fornecer educação gratuita e obrigatória a todas as crianças nigerianas.

Ainda no que concerne ao mérito da causa, o tribunal reconheceu que as questões de natureza criminal encontravam-se fora do seu âmbito jurisdicional e que era da exclusiva responsabilidade do Procurador-Geral da Nigéria a decisão de processar ou não os criminosos.[76] Por fim, concluiu o tribunal que não havia recursos suficientes no setor de educação para que o Governo nigeriano cumprisse as suas obrigações de realizar o direito à educação das crianças e considerou o Governo responsável por cobrir o deficit, independentemente do seu motivo e enquanto investigava a alegada corrupção ou desvio de verbas respeitantes à educação e "enquanto estão a ser tomadas medidas para recuperar os fundos ou processar os suspeitos, conforme o caso, é para que o primeiro demandado [a República Federal da Nigéria] tome todas as medidas necessárias medidas para provir as verbas necessárias de modo a cobrir o deficit e assegurar o bom funcionamento do programa de educação."

A decisão do Tribunal de Justiça da Comunidade, neste caso, é significativa para os defensores do direito à educação não só na Nigéria mas também com repercussões para toda a comunidade CEDEAO na África Ocidental, representando um desenvolvimento digno de nota para a proteção e promoção do direito à educação em particular e dos direitos económicos, sociais e culturais em geral. O tribunal, ao exigir que o governo da Nigéria

invista recursos adicionais no seu sector da educação, impôs um requisito mínimo para o cumprimento do direito à educação neste país.

V. Considerações Finais

A singularidade e a característica *sui generis* do Tribunal de Justiça da Comunidade da CEDEAO podem ser confirmadas sob diferentes perspetivas. Este artigo teve como objetivo esclarecer algumas das modalidades dessa singularidade. Desde logo, do ponto de vista histórico, o fato de que o tribunal foi criado com o intuito de supervisionar o funcionamento e a aplicação das normas comunitárias pelos seus Estados-membros e de se ter reformado no sentido de incluir a preocupação dos direitos dos particulares no espaço CEDEAO representa uma evolução significativa. Por sua vez, a flexibilidade do tribunal e a sua capacidade de se adaptar a novas realidades de modo a acomodar as necessidades e preocupações dos cidadãos da CEDEAO e dessa forma contribuir para construir para um dos objetivos primordiais da organização, i.e., a elevação de vida do padrão de vida dos seus cidadãos realça também a particularidade deste tribunal. Como foi salientado:

> "Litigar os direitos humanos perante tribunais sub-regionais cria a oportunidade para os tribunais usarem a sua jurisprudência para estabelecer a cultura sub-regional de direitos humanos prevista pela inclusão do respeito aos direitos humanos como parte dos princípios fundamentais para a integração em cada sub-região e extinguir, assim, a possibilidade de "Estados resistentes aos direitos humanos" reduzirem os padrões de proteção de direitos nas sub-regiões."

Não obstante estes desenvolvimentos positivos na jurisprudência de direitos humanos da Tribunal de Justiça da Comunidade, em particular a que diz respeito ao direito à educação, ainda há, no entanto, muito em aberto. De facto, uma das perguntas mais importantes a ser feita diz respeito à capacidade do tribunal de garantir a exequibilidade das suas decisões perante os Estados-membros da CEDEAO. O artigo 19.º, n. º2 do Protocolo de 1991 estabelece que as decisões do tribunal serão definitivas e imediatamente executáveis. No entanto, em bom rigor, o Tribunal não dispõe de meios diretos para fazer valer os compromissos assumidos pelos Estados. Na prática, isto significa que julgamentos como o de SERAP estão sujeitos à vontade política para cumprir com a decisão do tribunal.[77] Neste caso, infelizmente, desde que o caso foi decidido em dezembro de 2010 até o presente, o governo da Nigéria não tomou medidas no sentido de implementar a decisão do tribunal.[78]

Apesar dos desafios no cumprimento da decisão do tribunal – um desafio aliás comum aos órgãos de justiça supranacionais - pode-se ainda assim concluir pela existência de um

quadro normativo no contexto da CEDEAO adequação à promoção e proteção de direitos humanos na sub-região. O que é necessário é o fortalecimento da capacidade do Tribunal de Justiça da Comunidade para fazer cumprir as suas decisões. Ainda assim, se olharmos retrospetivamente para o *modus operandi* do tribunal, é possível concluir pela adaptabilidade do tribunal e a sua inerente capacidade de se reinventar reescrevendo a sua própria história de modo a responder cada vez mais aos anseios de justiça dos cidadãos da África ocidental, e esta capacidade permite-nos cogitar a possibilidade deste órgão da CEDEAO vir a encontrar formas de responder aos desafios relativos ao cumprimento das suas decisões pelos Estados-membros da organização.

Referencias Bibliográficas

ALTER, Karen J., HELFER, Laurence R. e McALLISTER, Jacqueline R., A New International Human Rights Court for West Africa: the ECOWAS Community Court of Justice, 107 *Am. J. Int'l L*. 737 (2013).

AMINUS, L. S., "*The Role of ECOWAS in Empowering Civil Society for Good Governance in West Africa*", in "Civil Society, Good Governance and the Challenges of Regional Security in West Africa, at 335 (editor: R. A. Akindele, Vantage Publishers, 2003)

ANKUMAH, Evelyn A., *The African Commission on Human and Peoples' Rights: Practice and Procedure*, (Martinus Nijhoff Publishers, 1996)

BALDÉ, Aua, *O sistema africano de direitos humanos e a experiência dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, (Universidade Católica Editora, 2017).

BANJO, Adewale, The ECOWAS Court and the Politics of access to Justice in West Africa, in *Africa development, Vol. XXXII, No. 1,* 2007BEITER, Klaus Dieter, *The Protection of Right to Education by International Law: Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural*, (Martinus Nijhoff Publishers, 2005).

DONNELLY, Jack e HOWARD, Rhoda E., Assessing Nations Human Rights Performance: a Theoretical Framework, *Human Rights Quarterly*, Vol. 10, No.2 (May 1988)

EBOBRAH, Solomon T., Litigating human rights before sub-regional courts in Africa: prospects and challenges, 17 *Afr. J. Int'l & Comp. L*. 79 2009

ISOKPAN, Aisosa e DUROJAYE, Ebenezer, The child right to basic education: a commentary on the decision in *SERAP v. Nigeria, African jornal of International and Comparative Law* 26.4 (2018).

KUFUOR, Koti Oteng *The Institutional Transformation of the Economic Community of West African States*, at 23, (Ashgate, 2006).

MUMUNI, Adetokunbo Litigating Corruption in International Human Rights Tribunals:

SERAP before the ECOWAS Court, *in Local Remedies for Grand Corruption: the Role of Civil Society*, Open Society Foundation (2019)

NALDI, Gino J., "The African Union and the Regional Human Rights System", in Murray, R and Evans, M. (eds) *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The system in practice*, 1986-2006 (CUP, 2008)

NMEHIELLE, Vincent Orlu, *The African Human Rights System: its Law, Practice, and Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers (2001).

OUGUERGOUZ, F., *The African Charter of Human and People's Rights: A Comprehensive Agenda for Human Dignity And Sustainable Democracy In Africa* (Martinus Nijhoff: 2003)

ROBERTS, Rene, *The social dimension of regional integration in ECOWAS*, working paper n. 49, Policy Integration Department, (ILO, Dec. 2004)SSENYONJO, Manisuli, The Protection of Economic, Social and Cultural Rights under the African Charter, *in* Danwood Mzikenge Chirwa and Lilian Chenwi, *The Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Africa: International, Regional and National Perspectives*, (CUP, 2016).

Statement from Seminar on Social, Economic and cultural rights in the African Charter", *African Human Rights Law Journal* 5 (2005).

STEINER, Henry J., ALSTON, Philip and GOODMAN, Ryan*, International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, 3.ªEd. (Oxford University Press, 2007).

TOMASEVSKI, Katarina, Right to Education Primers No. 3: Human Rights Obligation – Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable*, Novum Grafiska*, 2001.

VILJOEN, Frans *International human rights law in Africa* (Oxford University Press, 2007)

[1] Frans Viljoen, *International human rights law in Africa* (Oxford University Press, 2007), pp. 503.

[2] O tratado foi a 28 de maio de 1975 por 15 Chefes de Estado e de Governo de países da África Ocidental, nomeadamente, Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gambia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Cabo Verde aderiu ao tratado também em 1975 tornando-se o 16.º país membro. Mauritânia retirou-se em 2000.

[3] L. S. Aminu, "*The Role of ECOWAS in Empowering Civil Society for Good Governance in West Africa*", in "Civil Society, Good Governance and the Challenges of Regional Security in West Africa, at 335 (editor: R. A. Akindele, Vantage Publishers, 2003).

[4]O tratado original está disponível no: http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/351_ecowas%20treaty%20of%201975.pdf (consultado 13/10/2019). (doravante Tratado Original).

[5] Artigo 11.º do Tratado Original.

[6] Viljoen esclarece que esta era uma característica comum a todos os textos fundadores das Comunidades Económicas Regionais no continente africano, v. *op.cit.* pp. 428.

[7] *Vide* o Protocolo relativo à Livre Circulação das Pessoas, Direito de Residência e de Estabelecimento, (A/P.1/5/79) adotado em Dakar a 29 de maio de 1979 e disponível em:https://documentation.ecowas.int/download/en/legal_documents/protocols/PROTOCOL%20RELATING%20TO%20%20FREE%20MOVEMENT%20OF%20PERSONS.pdf (consultado 13/10/2019).

[8] Koti Oteng Kufuor, The Institutional Transformation of the Economic Community of West African States, at 23, (Ashgate, 2006).

[9] Viljoen *op. cit* pp. 482.

[10]Aminu, *op. cit.* pp. 336.

[11] *Ibid*., pp. 337.

[12] A/DCL.1/7/91, Declaração de Princípios Políticos da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, adotada durante a Décima Quarta sessão ordinária da Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo, que teve lugar em Abuja (Nigéria) a 6 de julho de 1991 (doravante Declaração de Princípios Políticos). Disponível em https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/1991-14th-Session-july-declaration1.pdf (consultado 14/10/2019).

[13] Declaração de Princípios Políticos, preâmbulo.

[14] *Ibid*., parágrafos 4 e 5.

[15] *Vide* Decision A/DEC.10/5/90 on the Setting up of the Committee for the Review of the ECOWAS Treaty, adotada a 30 de maio de 1990 em Banjul e disponível em http://ugspace.ug.edu.gh/bitstream/handle/123456789/7568/OJ-17.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultado a 14/10/2019).

[16] O Tratado Revisto foi adotado em 1993 e entrou em vigor a 3 de agosto de 199. A versão inglesa pode está disponível em https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/01/Revised-treaty.pdf (consultado a 15/10/2019).

[17] Paragrafo 4.º do preâmbulo do Tratado Revisto.

[18] Parágrafo 5.º do preâmbulo do Tratado Revisto.

[19] Rene Robert, The social dimension of regional integration in ECOWAS, working paper n. 49, Policy

Integration Department, ILO, Geneva, Dec 2004, pp.t 5.

[20] *Ibid*. pp.6.

[21] Solomon T. Ebobrah, Litigating human rights before sub-regional courts in Africa: prospects and challenges, 17 *Afr. J. Int'l & Comp. L*. 79 2009, p. 80.

[22] Protocolo Adicional que altera o Protocolo relativo ao Tribunal de justiça da Comunidade, A/SP.1/01/05, adotado em Acra, Gana a 19 de janeiro de 2005 (doravante Protocolo de 2005). A versão portuguesa pode está disponível em http://prod.courtecowas.org/wp-

-content/uploads/2019/03/Protocolo-Adicional-POR.pdf (consultado 15/10/2019).

[23] *Vide* artigo 15. º n. º1 e artigo 9.º, n. º2 do Tratado revisto.

[24] Protocolo relativo ao Tribunal de Justiça da Comunidade, A/p1/791, adotado a 6 de julho de 1991 e que entrou em vigor em 5 de novembro de 1995 (doravante Protocolo de 1991). A versão portuguesa do protocolo pode ser encontrada em http://prod.courtecowas.org/wp-content/uploads/2019/03/Protocolo-POR.pdf (consultado 14/10/2015).

[25] Artigo 9.º, n. º1 do Protocolo de 1991.

[26] *Afolabi Oladjide v. Nigéria*; ECW/CCJ/JUD/01/04, a decisão esta disponível em http://caselaw.ihrda.org/doc/ecw.ccj.jud.01.04/ (consultado 15/10/2019).

[27] Parágrafos 59 a 66 da decisão.

[28] Adewale Banjo, The ECOWAS Court and the Politics of access to Justice in West Africa, in *Africa development, Vol. XXXII, No. 1, 2007*, pp.69-87 e https://www.ihrda.org/court-of-justice-of-the-economic-community-of-west-african-states/ (consultado a 15/10/2019). [29] https://www.ihrda.org/court-of-justice-of-the-economic-community--of-west-african-states/ (consultado a 15/10/2019).

[30] Para o papel da sociedade civil no processo, *vide* Karen J. Alter, Laurence R. Helfer e Jacqueline R. McAllister, A New International Human Rights Court for West Africa: the ECOWAS Community Court of Justice, 107 *Am. J. Int'l L*. 737 (2013).

[31] Parágrafo 4.º do preâmbulo e artigo 4.º, alínea g) da Carta Africana.

[32] Caso n.º ECW/CCJ/JUD/03/05, decidido no dia 7 de outubro de 2005, decisão pode ser consultada em http://caselaw.ihrda.org/doc/ecw.ccj.jud.03.05/view/en/#holding (consultado a 17/10/2019).

[33] *Vide* parágrafo 29 da decisão.

[34] Caso ECW/CCJ/JUD/05/07, decidido a 29 de outubro de 2007 e disponível em http://caselaw.ihrda.org/doc/ecw.ccj.jud.05.07/ (consultado 17/10/2019).

[35] Parágrafo 38.º da decisão do caso *Essien v. Gambia*

[36] Parágrafo 36 da decisão do caso *Essien v. Gambia*.

[37] Viljoen, *op. cit*., pp. 500.

[38] Vide artigo 9.º, n.ºs 2 e 3 do Protocolo relativo ao Tribunal de Justiça da Comunidade.

[39] Vide, ECOWAS Community Court of Justice, 2003 Annual Report, p. 8, disponível em http://prod.courtecowas.org/wp-content/uploads/2019/03/Annual-Report-2003-Eng.pdf (consultado a 17/10/2019).

[40] Artigo 10.º alínea d) do Protocolo Adicional.

[41] Vide, Vincent Orlu Nmehielle, *The African Human Rights System: its Law, Practice, and Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers (2001), p. 219 e ss.; F Ouguergouz, *The African Charter of Human and People's Rights: A Comprehensive Agenda for Human Dignity And Sustainable Democracy In Africa* (Martinus Nijhoff: 2003) p.601 e ss. Aua Baldé salienta que "o princípio de esgotamento dos meios internos antes do recurso ao

fórum internacional é uma das regras basilares do direito internacional e tem como objetivo permitir ao Estado demandado a primeira oportunidade de corrigir o dano e fazer a reparação.", *in* Aua Baldé, *O sistema africano de direitos humanos e a experiência dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, (Universidade Católica Editora, 2017), p. 162.

[42] Artigo 10.º, alínea d) do Protocolo Adicional.

[43] *Essien v. Gambia*, ECW/CCJ/APP/05/05, decisão preliminar adotada a 14 de março de 2007, parágrafos 20-26, disponível em http://www.worldcourts.com/ecowasccj/eng/decisions/2007.03.14_Essien_v_Gambia.htm (consultado a 17/10/2019).

[44] Parágrafo 27.º da decisão preliminar.

[45] Foi adotada a 16 de dezembro de 1966 e entrou em vigor em a 3 de janeiro de 1976. A versão em português pode está disponível em https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/educacao_para_a_Defesa_a_Seguranca_e_a_Paz/documentos/pacto_internacional_sobre_direitos_economicos_sociais_culturais.pdf (consultado a 17/10/1979).

[46] Parágrafo 8.º do preâmbulo da Carta Africana. A versão em português da Carta Africana pode ser consultada em file:///C:/Users/143515001/Downloads/achpr_instr_charter_por.pdf (17/10/2019).

[47] *Vide*, A Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada a 25 de junho de 1993 e disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/declaracao_e_programa_acao_viena.pdf (consultado a 17/10/2019). .

[48] Gino J. Naldi, "The African Union and the Regional Human Rights System", in Murray, R and Evans, M(eds) *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The system in practice*, 1986-2006 (Cambridge University Press, 2008)

[49] Vide, Statement from Seminar on Social, Economic and cultural rights in the African Charter", *African Human Rights Law Journal* 5 (2005).

[50] *Ibid.* pp. 183.

[51] *Vide*, por exemplo Manisuli Ssenyonjo, The Protection of Economic, Social and Cultural Rights under the African Charter, in Danwood Mzikenge Chirwa and Lilian Chenwi, *The Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Africa: International, Regional and National Perspectives*, (CUP, 2016), pp.104-112.

[52] Vide Klaus Dieter Beiter, *The Protection of Right to Education by International Law: Including a Systematic Analysis of Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural*, (Martinus Nijhoff Publishers, 2005); CESCR General Comment 13 The Right to Education E/C.12/1999/10 para 1.

[53] Beiter, p. 2. Donnelly and Howard definem o direito à educação como um direito empoderador, na medida em que "permite ao indivíduo ter controle sobre o curso da sua vida e, em particular controle sobre (não apenas proteção contra) o Estado." *in* Jack Donnelly and Rhoda E. Howard ´Assessing Nations Human Rights Performance: a Theoretical

Framework´ *Human Rights Quarterly*, Vol. 10, No.2 (May 1988), pp. 215.

[54] Evelyn A. Ankumah, *The African Commission on Human and Peoples' Rights: Practice and Procedure*, (Martinus Nijhoff Publishers, 1996), pp. 149.

[55] Ouguergouz, *op. cit.,* pp. 190.

[56] [56] OAU/LEG/153/Rev.2 adotado a 1 julho 1990 e entrou em vigor a 29 novembro 1999. *Vide* o artigo 11.º que contém uma definição detalhada do direito à educação, tendo em conta simultaneamente as especificidades da criança africana.

[57] Adotado pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos a 24 de outubro 2011.

[58] *Vide* o comentário do artigo 17.º, p. 34 e seq., a versão inglesa do documento está disponível em file:///C:/Users/143515001/Downloads/achpr_instr_guide_draft_esc_rights_eng%20(3).pdf (consultado a 18/10/2019).

[59] Henry J. Steiner, Philip Alston and Ryan Goodman*, International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, 3.ªEd. (Oxford University Press, 2007), pp.277.

[60]Katarina Tomaševski, Right to Education Primers No. 3: Human Rights Obligation – Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable*, Novum Grafiska*, 2001, p. 10. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf (consultado 18/10/2019)

[61] Para uma explicação detalhada dos 4As *vide* Tomaševski *op. cit*.

[62] Doravante SERAP. SERAP é uma organização não governamental sediada em Lagos que, entre outros, advoga pelo respeito pelo governo nigeriano dos direitos humanos, incluindo os direitos económicos, sociais e culturais, mais informações sobre a ONG podem ser encontradas aqui http://serap-nigeria.org/ (consultado 18/10/2019).

[63] Doravante UBEC.

[64] Nomeadamente o direito á educação (art. 17.º); direito à dignidade (art.5.º); direito à livre disposição da riqueza e dos recursos naturais (art. 21.º); o direito ao desenvolvimento socioeconómico (art.22.º).

[65] Designadamente o Compulsory and Basic Education Act 2004 e Child´s Rights Act 2004.

[66] *SERAP v. Nigeria*, judgment, ECW/CCJ/APP/0808 (ECOWAS, Oct. 27, 2009), disponível em http://www.worldcourts.com/ecowasccj/eng/decisions/2009.10.27_SERAP_v_Nigeria.htm (consultado a 18/10/2019)(doravante: decisão preliminar)

[67] *SERAP v. Nigeria*, Judgment, ECW/CCJ/APP/12/07; ECW/CCJ/JUD/07/10 (ECOWAS, Nov. 30, 2010), disponível em http://www.worldcourts.com/ecowasccj/eng/decisions/2010.11.30_SERAP_v_Nigeria.htm (consultado 18/10/2019) (doravante decisão sobre o mérito da causa).

[68] Parágrafo 4.º e ss. da Decisão Preliminar.

[69] Parágrafo 13.º da Decisão Preliminar.

[70] Parágrafo 14.º da decisão preliminar.

[71] Parágrafo 19.º da decisão preliminar.

[72] Parágrafo 3.º1 da decisão preliminar.

[73] Nomeadamente Irlanda, Paquistão, Reino Unido e Estados Unidos.

[74] Parágrafo 34.º da decisão preliminar.

[75] *Vide* http://hrbrief.org/2011/03/ecowas-community-court-of-justice-ruling-holds-the--government-of-nigeria-accountable-for-fulfilling-the-right-to-education-despite-corruption/ (consultado 22/10/2019)

[76] Parágrafo 2.º4 da decisão de mérito. Para uma critica da decisão do tribunal no que concerne à corrupção vide Aisosa Isokpan e Ebenezer Durojaye, The child right to basic education: a commentary on the decision in *SERAP v. Nigeria, African journal of International and Comparative Law* 26.4 (2018).

[77] Adetokunbo Mumuni, Litigating Corruption in International Human Rights Tribunals: SERAP before the ECOWAS Court, *in Local Remedies for Grand Corruption: the Role of Civil Society*, Open Society Foundation (2019), disponível em https://www.justiceinitiative.org/uploads/7e52b140-4550-4be4-9d0c-96d0131060d1/publication-legal-remedies-grand-corruption-20190607.pdf (consultado 22/10/2019).

[78] *Vi*de Mumuni p. 135 e também http://www.mondaq.com/Nigeria/x/755842/Human+Rights/Enforcement+Of+The+Judgments+Of+The+ECOWAS+Court (consultado a 22/10/2019). Na verdade, não existe nenhum mecanismo que permita monitorizar a implementação das decisões do tribunal.

A Lei nº 12.711/12: Ações Afirmativas nas Universidades Federais Brasileiras e Novos Paradigmas para a Inclusão Social e Racial no Brasil

Carolina Moreira Paulsen

Sumário: I Introdução. II Ações afirmativas sob a perspectiva dos direitos humanos. III.A Lei nº 12.711/12: novo paradigma para a inclusão racial e social no Brasil. IV Considerações finais. Referências bibliográficas

Resumo: O escopo do estudo é avaliar o impacto da edição da Lei nº 12.711/12 na promoção da igualdade, no contexto do direito educacional brasileiro e do sistema nacional de proteção dos direitos humanos. A Lei instituiu ações afirmativas nas Universidades Federais Brasileiras, na proporção de 50% em relação às vagas destinadas à ampla concorrência. Inicialmente, será traçado um panorama histórico e jurídico do instituto das ações afirmativas para, em um segundo momento, delinear-se os potenciais efeitos dessa política. Apresentar-se-ão dados quantitativos sobre a presença da população negra na universidade brasileira, nos anos imediatamente anteriores e posteriores à edição da Lei. Ao final, busca-se avaliar o potencial da Lei para a ascensão social de grupos historicamente discriminados e seu impacto no projeto educacional brasileiro.

***Palavras-chave*:** ações afirmativas; igualdade; inclusão; educação; universidade.

Abstract: The scope of the study is to evaluate the impact of the edition of Law number 12.711/12 on the promotion of equality, in the context of the Brazilian educational law and the national human rights protection system. The Law instituted affirmative actions in Brazilian Federal Universities, in the proportion of 50% in relation to the vacancies destined to the wide competition. In this sense, the first step is a historical and legal overview of the institute of affirmative action. The second step is to delineate the potential effects of this policy. Data on the presence of blacks in Brazilian Universities are presented and analyzed, comparing the years prior to and after the publication of the Law. Finally, we will seek to evaluate the potential of this Law to promote the social ascension of historically marginalized groups and its impact on the Brazilian educational project.

***Key-words*:** affirmative action; equality; inclusion; education; university.

I. Introdução

O escopo deste artigo é estudar e avaliar o potencial da Lei nº 12.711/12 no ordenamento jurídico brasileiro e nas Universidades federais brasileiras. A Lei nº 12.711/12 estabeleceu uma reserva de 50% (cinquenta por cento) das vagas das instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Além disso, 50% (cinquenta por cento) dessas vagas devem ser reservadas aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita*. A reserva de vagas deve ainda observar a proporção de pretos, pardos e indígenas da população da unidade da federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 2016, foi inserida alteração no dispositivo com a inclusão das pessoas com deficiência no rol de beneficiários. Assim, 50% (cinquenta por cento) das vagas em cada instituição federal de ensino superior serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (Redação dada pela Lei nº 13.409, de 2016).

Até ao advento da Lei nº 12.711/12, as Universidades Federais, no exercício de sua autonomia, poderiam delinear as políticas afirmativas mais adequadas ao contexto social em que estavam inseridas. A Lei nº 12.711/12 uniformizou o tratamento da matéria, estabelecendo uma política afirmativa aplicável a todas as Universidades e Institutos Federais, resguardando, porém, a possibilidade de manutenção ou criação de programas das próprias Universidades.

Destaca-se que a Lei nº 12.711/12 foi de implementação gradual. Assim, as Universidades e Institutos Federais de Educação Superior poderiam, à época, optar pela aplicação do percentual de 25% (vinte e cinco por cento) das vagas dos cursos de graduação a cada ano, atingindo o total de 50% (cinquenta por cento) até 2016, ou implementá-la em sua totalidade já no primeiro ano de aplicação.

Desse modo, até ao ano de 2016 as Universidades poderiam modular os percentuais de vagas destinados ao cumprimento da legislação, conforme suas necessidades específicas. Ao fazê-lo, é possibilitado às Universidades ter em conta os seus próprios programas de ações afirmativas, conjugando-os com as ações afirmativas legais.

As Universidades podem ainda implementar a legislação em percentuais diversos dos previstos, desde que os percentuais mínimos sejam respeitados.

Com isso, busca-se analisar o papel da Lei nº 12.711/12 no sistema brasileiro de combate à discriminação racial, bem como traçar seus primeiros efeitos nas Universidades federais

brasileiras. Para atingir esse desiderato, primeiramente será traçado um panorama histórico e jurídico do instituto das ações afirmativas para, num segundo momento, delinear-se os efeitos potenciais dessa política inclusiva para as populações beneficiárias, demonstrando os benefícios à população negra e à comunidade acadêmica em geral, que poderá estudar e conviver em um ambiente de respeito à diversidade.

II. Ações Afirmativas sob a Perspectiva dos Direitos Humanos

O direito às ações afirmativas deriva diretamente do princípio da dignidade humana, consubstanciado no artigo 1º, III, da Constituição Federal Brasileira. Este artigo enuncia que a República Federativa do Brasil tem como um de seus fundamentos a dignidade humana. Trata-se do fundamento axiológico que justifica o sistema de direitos previstos no corpo constitucional, baseado numa característica compartilhada por todos os seres humanos: a dignidade, baseada no simples pertencimento à Humanidade.

Do conceito geral de dignidade humana podem-se extrair direitos específicos destinados a resguardar o núcleo dessa dignidade diante de quaisquer circunstâncias. Os direitos humanos estão fundados nesse valor intrínseco ao ser humano: sua dignidade, que exige que haja sempre o respeito a um *status dignitatis* mínimo, exigível ante qualquer circunstância. É o reconhecimento de que a dignidade preexiste ao Estado, por ser um atributo intrínseco do ser humano, um valor absoluto. A dignidade humana é o núcleo do qual derivam diversos direitos fundamentais. Como afirma Ingo Sarlet:

> "O reconhecimento e proteção da dignidade da pessoa pelo Direito resulta justamente de toda uma evolução do pensamento humano a respeito do que significa este ser humano e de que é a compreensão do que é ser pessoa e de quais os valores que lhe são inerentes que acaba por influenciar ou mesmo determinar o modo pelo qual o Direito reconhece e protege esta dignidade[1]."

O direito à ação afirmativa é uma derivação direta do princípio da dignidade humana, que exige a reparação de injustiças históricas para a reconstrução da igualdade.

A Constituição Brasileira de 1988, documento jurídico de ruptura com o regime ditatorial, estrutura uma nova feição para o Estado brasileiro, onde os direitos humanos assumem protagonismo e emergem como finalidade última da ordem jurídica. A Constituição consagra uma extensa carta de direitos voltados à promoção da dignidade humana e dos valores da

1 SARLET, Ingo. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. In: SARLET, Ingo (org.). Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 14.

liberdade, igualdade e fraternidade. Destaca-se, nesse sentido, o disposto no art. 3º, III e IV, que elencam como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Além do princípio da dignidade humana, as ações afirmativas guardam relação direta com o princípio da igualdade. No Brasil, esse princípio é consagrado como objetivo fundamental da República no artigo 3º, IV, da Constituição Federal. Esse princípio, em suas vertentes formal e material, tem servido como catalisador para a criação de diversos mecanismos jurídicos de promoção da igualdade racial.

No caso brasileiro, nota-se que a igualdade, além de abrir o catálogo dos direitos fundamentais enunciados na Constituição (art. 5º, *caput*, CF/88), constitui objetivo fundamental da república (art. 3º, III, CF/88), o que implica um duplo compromisso do constituinte e do Estado Brasileiro com a realização desse princípio.

Nesse diapasão, e em consonância com as vertentes formal e material da igualdade, destacam-se duas espécies de mecanismos jurídicos de enfrentamento da problemática da discriminação: a) os mecanismos repressivo-punitivos, que buscam punir, proibir e erradicar a discriminação; e b) os mecanismos promocionais, que buscam promover, fomentar e fazer avançar a igualdade.

Nesse contexto, importa destacar que a Constituição Brasileira, em seu artigo 5º, XLII, determina a punição das práticas racistas, lembrando que o preâmbulo constitucional enuncia como *vis directiva* de sua interpretação "os valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social". É no segundo grupo que se encontram inseridas as ações afirmativas, mecanismo que busca acelerar o processo de igualdade, ao mesmo tempo em que busca remediar um passado histórico de discriminação. Assim, as ações afirmativas podem ser definidas como mecanismos de natureza temporária e especial destinados a aliviar as condições resultantes de um passado discriminatório, promovendo o acesso a bens públicos relevantes. As ações afirmativas, além de mecanismo compensatório de um passado de discriminação, apresentam também uma dimensão prospectiva, ao buscar concretizar um projeto de igualdade por meio do acesso a bens públicos que possam elevar as condições de vida dos beneficiários dessas políticas. Conforme leciona Flávia Piovesan:

> "As ações afirmativas, como políticas compensatórias adotadas para aliviar e remediar as condições resultantes de um passado de discriminação, cumprem uma finalidade pública decisiva para o projeto democrático: assegurar a diversidade e a pluralidade social. Constituem medidas concretas que viabilizam o direito à igualdade, com a crença de que a igualdade deve moldar-se no respeito à diferença e à diversidade. Por meio de-

las transita-se da igualdade formal para a igualdade material e substantiva[2].”

As ações afirmativas são fomentadas também na esfera do Direito Internacional Público, por meio da Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, adotada pela Resolução n° 2.106-A (XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965, e ratificada pelo Brasil em 27 de março de 1968. Nos termos da Convenção, tais medidas são chamadas de “medidas especiais de caráter temporário”. O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, órgão encarregado de aplicar a Convenção, esclareceu o escopo das obrigações dos Estados sob o artigo 1º, parágrafo 4º, da Convenção. Assim definiu o Comitê:

> ““Medidas” incluem todo o espectro de instrumentos legislativos, executivos, administrativos, orçamentários e regulatórios, em todos os níveis do aparato estatal, bem como planos, políticas, programas e regimes preferenciais em áreas como emprego, habitação, educação, cultura e participação na vida pública, para grupos desfavorecidos, concebidas e implementadas com base em tais instrumentos. “

De acordo com o Comitê, as medidas especiais não constituem uma exceção ao princípio da não-discriminação, mas são essenciais ao seu significado e ao projeto da Convenção de eliminar a discriminação racial e avançar a dignidade humana e a igualdade efetiva.

É de se notar, assim, que as ações afirmativas encontram amplo respaldo jurídico, consubstanciado na Constituição e nos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é parte.

Além disso, as medidas especiais de caráter temporário previstas na legislação coadunam-se não só com os direitos fundamentais previstos no catálogo constitucional, mas também com os princípios norteadores do ensino previstos na Constituição, como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, pluralismo de ideias e gestão democrática do ensino público.

Importa também destacar o documento oficial brasileiro apresentado à Conferência das Nações Unidas Contra o Racismo, em Durban, África do Sul (31 de agosto a 07 de setembro de 2001), que propugnou pela adoção de medidas afirmativas para a população negra, nas áreas da educação e trabalho. A Conferência de Durban, em suas recomendações, afirmou a importância de os Estados adotarem ações afirmativas, enquanto medidas especiais e compensatórias destinadas a aliviar a carga de um passado discriminatório daqueles que foram vítimas da discriminação racial, da xenofobia e de outras formas de intolerância correlatas.

No caso brasileiro, dados do IPEA revelam que menos de 2% dos estudantes negros

2 PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005, p. 49.

estão em Universidades públicas ou privadas. Até 2003, 96% dos universitários brasileiros eram brancos, 3% negros e 1% amarelos[3].

Dados do INEP revelam que os cursos com maior participação de negros foram: História (8,5%), Geografia (6,5%), Letras (5,6%), Pedagogia (5,5%) e Matemática (5,4%)[4]. Segundo o mesmo estudo, o fato do já baixo percentual de estudantes negros concentrar-se nos cursos de menor projeção social ocorre devido ao fato de que tais grupos não têm condições de realizar estudos universitários em tempo integral, pois desde cedo já contribuem no orçamento familiar realizando algum ofício ou trabalho[5].

Os dados demonstram a insuficiência das políticas universalistas e a necessidade de criação de mecanismos de acesso ao ensino superior para a população negra.

Historicamente, as populações negras estiveram alijadas dos bens públicos, inclusive da educação e essa discriminação histórica delineou as condições em que a grande maioria dessas populações vivem hoje. Conforme pontua João Jorge Rodrigues[6]:

> "Com o término da colonização portuguesa em 1822, a escravidão continuou a ser um modo de separar as pessoas e de vetar–lhes oportunidades e direitos. Surgem, neste período, a discriminação racial direta, a segregação racial baseada em leis, decretos, normas e avisos, agora sob Estado nacional independente, com os três poderes funcionando numa monarquia constitucional. Este fenômeno jurídico com profundas implicações sociais para o país persistiu até a Abolição, cujas consequências mais visíveis, no presente, são: o racismo e o preconceito, medidos em diferentes pesquisas e estatísticas da educação nacional."

Como consectário dessa política sistematizada de exclusão e branqueamento dos espaços públicos, a Universidade brasileira tornou-se um espaço desprovido de diversidade, em prejuízo não só da população negra, mas de toda a sociedade.

Diante desse quadro, resta evidente a insuficiência dos mecanismos repressivo-punitivos da discriminação racial, baseados na igualdade formal. As ações afirmativas surgem como a resposta jurídica ao passado de discriminação racial enfrentado pela população negra e como mecanismo de aceleração e promoção da igualdade.

---

3 CARVALHO, José Jorge de. Inclusão étnica e racial no Brasil. São Paulo: Attar Editorial, 2011, p. 20.

4 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Identidade fragmentada: um estudo sobre o negro da universidade brasileira. Brasília: INEP, 2007, p. 75.

5 Idem, p. 76.

6 RODRIGUES, João Jorge Santos. Direito e Ação Afirmativa: As políticas de ação afirmativa para afro-brasileiros. Acesso ao ensino superior. Brasília: UnB, 2005, Dissertação de Mestrado. Disponível em: <www.unb.br>. Acesso em: 20.08.2014, p. 67.

III. A Lei nº 12.711/12: novo paradigma para a inclusão racial e social no Brasil

A promulgação da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, é um marco na promoção da igualdade racial no Brasil. Precedida por esforços pontuais, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que já estabelecia uma ação afirmativa para estudantes de escolas públicas, cidadãos autodeclarados pretos, pardos e indígenas e portadores de deficiência, a lei institucionalizou uma necessidade há muito sentida pela população negra do país.

Outro precedente importante da Lei nº 12.711/12 foi o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O Reuni, que tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior, representou um importante catalisador das ações afirmativas nas Universidades Federais. Instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, tem como uma de suas principais diretrizes que as Universidades contempladas desenvolvam "mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos". Ao longo deste estudo, constatou-se que um grande número de Universidades Federais brasileiras instituiu programas de ações afirmativas no ano de 2008, ano de implantação do Reuni. Com efeito, 68% (sessenta e oito por cento) das Universidades federais contempladas pelo Reuni adotaram algum tipo de ação afirmativa.

Merece destaque também a Lei nº 12.288/10, também conhecida como Estatuto da Igualdade Racial, que busca garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. O estatuto da igualdade racial é um diploma normativo de amplo alcance e busca concatenar direitos, políticas e programas específicos para a população negra nas mais diversas esferas, como saúde, educação, cultura, moradia, além de prever diversas iniciativas de promoção da igualdade racial. A lei conceitua ações afirmativas como "os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades" (art.1º, VI). A Lei ainda determina a integração da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País. Uma das medidas prioritárias é a implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à justiça, e outros (art. 4º, VII).

Nos termos do Estatuto da Igualdade Racial, os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País (art. 4º, § único).

Assim, é na esteira de diversos esforços de democratização do acesso ao ensino superior

no Brasil que surge a Lei nº 12.711/12, instrumento de promoção da igualdade, ao fomentar o acesso ao ensino superior de grupos étnicos e sociais que sofreram discriminação no passado.

A educação superior é uma demanda do Movimento Negro por políticas de inclusão. As instituições de ensino superior formam os quadros responsáveis pelos postos de maior poder de decisão e prestígio na sociedade. Com efeito, a Universidade é um espaço de emancipação e autonomia do indivíduo. Por isso, a garantia de acesso é um mecanismo eficaz para reduzir desigualdades e garantir melhores condições de vida para indivíduos e comunidades.

A promulgação da Lei nº 12.711/12 e seu marco regulatório, o Decreto nº 7.824/12, que dispõem sobre a política de reserva de vagas para alunos de escola pública, pretos, pardos e indígenas, em todo o sistema de educação superior e ensino médio federal, representou um avanço legislativo de inquestionável importância para a democratização do ensino superior e o alcance e promoção da igualdade racial no Brasil.

O Estado tem o dever constitucional de promover políticas reparatórias destinadas a amenizar o passado de escravidão, cujos efeitos deletérios são sentidos até hoje pela população negra brasileira. Com efeito, o art. 205 da Constituição Federal assinala o dever do Estado de garantir a educação para todos, como um instrumento para o pleno desenvolvimento da personalidade e preparação para o trabalho.

O Decreto nº 7.824/12 especifica que poderão concorrer às vagas reservadas pela política federal os estudantes que: a) tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, em cursos regulares ou no âmbito da modalidade de Educação de Jovens e Adultos; ou b) tenham obtido certificado de conclusão com base no resultado final do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), de exame nacional para certificação de competências de jovens e adultos ou de exames de certificação de competência ou de avaliação de jovens e adultos realizados pelos sistemas estaduais de ensino.

A Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012, do Ministério da Educação, define os critérios para apuração da renda mensal bruta familiar e um rol mínimo de documentos necessários à comprovação da renda bruta mensal familiar. O rol de documentos não é taxativo, podendo as Universidades exigir outros documentos que entendam pertinentes.

O Ministério da Educação e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República serão responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa de ações afirmativas criado pela Lei nº 12.711/12, ouvida a Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

A Lei nº 12.711/12 passará por um processo de avaliação, no prazo de 10 (dez) anos da sua promulgação, ocasião em que se terá a oportunidade de avaliar os avanços e retrocessos na promoção da igualdade de acesso ao ensino superior no Brasil e o impacto nos grupos beneficiários.

Deve-se destacar que o quadro da educação superior no Brasil vem passando por mudanças significativas na última década, com novas políticas de expansão e interiorização da

oferta de vagas. Essas mudanças foram delineadas principalmente pelo Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e pela expansão da Rede de Educação Profissional e Tecnológica, por meio da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

A política de expansão do governo possibilitou a criação de políticas afirmativas. Com o aumento das vagas, surgem novos programas de acesso e reserva. A título exemplificativo, merece menção o fato de que em 2003 contabilizaram-se 567,1 mil matrículas em Universidades Federais e em 2010, 1.032.936 (INEP, 2011).

Ademais, foram criadas novas Universidades, passando-se de cinquenta e nove Universidades Federais para sessenta e quatro.

No que tange ao critério étnico-racial, insta ressaltar que na autodeclaração mostra-se o método mais adequado para aferição do pertencimento étnico-racial dos candidatos. O Comitê Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial, na Recomendação Geral nº 08, recomenda que, caso não haja nenhuma justificativa para que se faça o contrário, a aferição de pertencimento a um determinado grupo étnico ou racial deve ser feita por meio da autodeclaração do indivíduo interessado. Destaca-se que a autodeclaração pode constituir mecanismo de responsabilização do candidato que a preencha falsamente.

Conforme demonstrado, o direito à ação afirmativa está intrinsecamente relacionado ao conceito de dignidade humana enunciado na Constituição Federal de 1988[7] e à ideia de justiça distributiva. As ações afirmativas visam proporcionar aos grupos minoritários ocupação de espaços em instituições e posições de prestígio na sociedade, incentivando o equilíbrio de percentuais entre esses e a população em geral, aumentando a diversidade e diminuindo a discriminação.

No caso brasileiro, a discriminação racial persistiu historicamente sob o mito da democracia racial, ainda que a população negra quase constitua a maioria numérica no país. Ademais, a discriminação racial praticada no Brasil é baseada no fenótipo. Diferentemente dos Estados Unidos, onde prevalece a regra "*one drop of blood*", no Brasil a raça é uma construção social baseada no fenótipo. Com efeito, as vítimas preferenciais do preconceito e da discriminação no país são a população negra. Daí que as políticas brasileiras devam eleger os beneficiários com base no fenótipo (definido por meio da autodeclaração) e não com base na ancestralidade. A análise dos beneficiários deve ser baseada somente no fenótipo, por ser a única compatível com a noção brasileira de discriminação racial. Para evitar a fraude na autodeclaração, mecanismos adicionais podem ser instituídos pelas Universidades, no uso da sua autonomia, como questionários com perguntas sobre a raça do candidato para aferir a coerência da autodeclaração, entrevistas, fotos e encaminhamento ao Ministério Público para

7 Conforme enuncia o art. 1º, III, da Constituição: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III – a dignidade da pessoa humana".

proposição da competente ação criminal em caso de fraude, haja vista que a autodeclaração falsa pode, em tese, constituir crime de falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal).

No entanto, há uma convergência parcial entre pobreza e discriminação racial no Brasil, aspecto que é endereçado pela Lei ao conjugar o critério social (escola pública e renda) ao étnico (pretos, pardos e indígenas).

No Brasil, há que se ter em conta ainda as disparidades regionais existentes no país. Por isso, políticas específicas podem ser necessárias em algumas regiões. A Lei nº 12.711/12 permite a coexistência de políticas específicas das Universidades Federais com os seus preceitos.

Acredita-se que a Lei nº 12.711/12 é um instrumento jurídico que vai contribuir para que, no espaço universitário e social, se difundam os seguintes conceitos: (i) a igualdade básica da pessoa humana enquanto sujeito de direitos; (ii) a compreensão de que a sociedade é formada por pessoas que pertencem a grupos étnico-raciais distintos, que possuem cultura e história próprias, igualmente valiosas e que podem contribuir para os saberes da Universidade; (iii) a superação da injustiça com que os povos negros e indígenas e também as classes populares às quais esses grupos pertencem são comumente tratados; (iv) a desconstrução do mito da democracia racial e da inexistência de racismo no Brasil; e (v) a ascensão social de grupos historicamente discriminados, com vista à realização do princípio constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e igualitária (art. 3º, I).

IV. Considerações Finais

Além da gritante necessidade de reparação à população negra, há uma razão mais atual que justifica a instituição das ações afirmativas de reserva de vagas em cursos de nível superior no Brasil: a premência de garantir que a Universidade reflita a riqueza étnica e cultural brasileira, abrigando estudantes, com suas experiências e seus saberes, que podem contribuir enormemente para a produção de conhecimentos diversificados.

Uma Universidade com 96% de brancos, para além de reproduzir e perpetuar a desigualdade, simplesmente não reflete a realidade antropológica do país. Há aqui um *déficit* enorme de legitimidade.

Isso é refletido na existência de pouquíssimas linhas de pesquisa e interesses de conhecimento sobre a questão racial. O modelo teórico em que as relações raciais são pensadas ainda é baseado do mito da "democracia racial".

A Universidade é um bem público e, como tal, deve servir para fomentar valores constitucionais, como a igualdade e o acesso igualitário ao ensino.

A Lei nº 12.711/12 surge, nesse contexto, como mais um instrumento da política brasileira de combate ao racismo e promoção da igualdade. Seus fundamentos residem na necessidade de reparação histórica devida pelo país à população negra (no exercício, portanto, de um

direito), além da formação de uma intelectualidade negra no Brasil. Sabe-se que a educação é um dos meios mais eficazes para distribuir renda, gerando, assim, uma expectativa de redução das desigualdades no longo prazo.

A análise comparativa do número de vagas ocupadas por pretos, pardos e indígenas nos anos de 2012 e 2013 demonstra o sucesso da nova política: em 2012, foram oferecidas 13.392 vagas a esse grupo nas Universidades Federais brasileiras. Em 2013, primeiro ano de aplicação da Lei, houve 37.028 vagas destinadas a esse grupo. Verifica-se um incremento de 176% nas vagas para pretos, pardos e indígenas.

Certamente a inserção desses grupos terá um impacto significativo na Universidade brasileira. Espera-se que nos próximos anos, com a consolidação da política definida na Lei nº 12.711/12 e a aplicação da mesma nas Universidades brasileiras, sejam criados novos programas de acesso e permanência, tornando a Universidade brasileira um espaço de diversidade de saberes e conhecimentos.

Referências Bibliográficas

CARVALHO, José Jorge de. *Inclusão étnica e racial no Brasil*. São Paulo: Attar Editorial, 2011.

CERVI, Emerson Urizzi. Ações afirmativas no vestibular da UFPR entre 2005 a 2012: de política afirmativa racial a política afirmativa de gênero. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 11, maio-agosto de 2013.

Comitê Internacional da Discriminação Racial, Comentário Geral n. 08, Identificação com um grupo racial ou étnico.

DOS SANTOS, Sales (org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo (org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*, op. cit., p. 128-129.

HENRIQUES, Ricardo. *Raça e gênero no sistema de ensino: os limites das políticas universalistas na educação.* Brasília: UNESCO, 2002.

IKAWA, Daniela. The Right to Affirmative Action for Blacks in Brazilian Universities. In: *The Equal Rights Review*, vol. 3, 2009, pp. 28-37.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Identidade fragmentada: um estudo sobre o negro da universidade brasileira*. Brasília: INEP, 2007.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Desigualdades raciais, racismo e políticas públicas: 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos*. Cadernos de Pesquisa, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005.

JÚNIOR, João Feres; ZONINSEIN, Jonas. *Ação afirmativa e universidade: experiências nacionais comparadas.* Brasília: Editora UnB, 2005.

SANTOS, Adilson Pereira. *Políticas de ação afirmativa, novo ingrediente na luta pela democratização do ensino superior: a experiência da Universidade Federal de Ouro Preto*. Dissertação de mestrado. Duque de Caxias: UERJ, 2011.

Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186*, DJ Nr. 93 do dia 14/05/2012.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta, 2008.

A Sala de Aula Invertida e o Ensino Jurídico No Brasil: Desafio na Incorporação do Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação como Instrumentos no Processo de Construção do Conhecimento

Daniel Higa Souza Brito

Sumário: I. Introdução. II. A Evolução das Metodologias de Ensino. III. O Ensino Jurídico no Brasil e as Possíveis Contribuições do Uso das TICS e da Adoção do Método da "Sala de Aula Invertida" para sua Solução. IV. Conclusão. V. Bibliografia

Resumo: O presente artigo tem por objetivo identificar como a metodologia de sala de aula invertida e o uso das TICs podem contribuir para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos alunos dos cursos de Graduação em Direito no Brasil. Atualmente, muitas Faculdades de Direito brasileiras adotam métodos tradicionais de ensino, conferindo ao aluno a posição de mero espectador e ao professor a de principal ator, transmissor do conhecimento. A análise curricular destes cursos também indica que suas estruturas dificilmente permitem sua adaptação às individualidades e necessidades dos estudantes. Os resultados deste modelo de educação são preocupantes. Como exemplo, verifica-se que dos 130 mil alunos que anualmente realizam o Exame da Ordem dos Advogados do Brasil, apenas 20% consegue ser aprovado. Além disso, somente 5% das Instituições de Ensino avaliadas pela OAB (triênio 2016-2019) conseguiu obter o "Selo de Qualidade" do órgão. A partir da constatação da necessidade de mudança, este trabalho visa realizar uma pesquisa bibliográfica exploratória no intuito de identificar os principais problemas existentes na metodologia do ensino em Direito no Brasil e analisar como a adoção da metodologia de sala de aula invertida e o uso das TICs poderiam contribuir para a melhoria deste cenário.

Palavras-chave: Graduação em Direito. Metodologia ativa. Sala de aula invertida. TICs.

Abstract: This paper aims at identifying how the implementation of the "flipped classroom" methodology and the usage of ICTs may improve the teaching-learning process amongst graduate Law students in Brazil. Currently several Brazilian Law Schools employ traditional teaching methods, treating students as mere spectators and professors as the main

actor in the transferring of knowledge. Syllabus analysis also show that any adaptation of their content to students' individual needs are also very difficult. The results that derive from this educational model are troubling. For example, from the 130 thousand students who take the Bar Exam every year, only 20% pass the test. Also, only 5% of Law Schools in Brazil which were assessed by the Bar's Federal Council (OAB) – from 2016 - 2019 – were able to receive its "Quality Seal". Recognizing the need for change, this exploratory bibliographic research paper aims at identifying the main problems faced by Brazilian Law Schools regarding their teaching methodological approaches and analyzing how the employment of the "flipped classroom" method of teaching and the usage of ICTs may improve this scenario.

Key-words: Law graduate schools. Active methodology. Flipped Classroom. ICTs.

I. Introdução

A educação, em razão de sua importância para o desenvolvimento pessoal e profissional de cidadãos e, consequentemente, para o desenvolvimento sustentável de nações, foi incluída pela Organização das Nações Unidas, no âmbito da Agenda 2030, como um dos objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS 4).

Seus quatro pilares centram-se na garantia de acesso a instrumentos de compreensão ("aprender a conhecer"), na capacidade de atuar como agente de mudança em seu meio social ("aprender a fazer"), na habilidade de aplicar o conhecimento em seu entorno, respeitar a diferença e cooperar com o próximo para o desenvolvimento conjunto ("aprender a viver com os outros") a fim de se tornar um ser humano mais completo ("aprender a ser")[1][2].

O processo de ensino e aprendizagem através do qual estes pilares são construídos é normalmente guiado pela escolha de um método de ensino que oferece "uma resposta pedagógica às necessidades de apropriação sistematizada do conhecimento científico em um dado momento histórico"[3] e cuja escolha varia, ou pelo menos deveria variar, de acordo com os objetivos que se pretende atingir junto ao grupo-alvo junto do qual atividades educacionais

1 Celso Eduardo e Santos De Melo, "Metodologias Ativas de Ensino e Aprendizagem no Curso de Direito: Breves Relatos da Experiência na Faculdade Ages", Grad+ Rev. Grad. USP 3, nº 2 (2018): 107–12, http://gradmais.usp.br/wp-content/uploads/2018/07/Gradmais7_R07_CelsodeMelo.pdf. Acesso em 20/07/2019.

2 Jacques Delors et al., "Educação - um tesouro a descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI" (São Paulo, 1996), https://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/relatorio_dellors.pdf. Acesso em 01/08/2019.

3 Luciana Figueiredo Lacanallo et al., "Métodos de ensino e de aprendizagem: uma análise histórica e educacional do trabalho didático", in VII Jornada do HISTEDBR O trabalho didático na história da educação (Campo Grande, 2007), http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vfhwGtZnFfMJ:www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/_GT4%2520PDF/M%25C9TODOS%2520DE%2520ENSINO%2520E%2520DE%2520APRENDIZAGEM%2520UMA%2520AN%25C1LISE%2520HIST%25D3RICA.pdf+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br. Acesso em 25/07/2019.

serão desenvolvidas[4].

No Brasil, país adotante do sistema da *Civil Law,* em que o positivismo é predominante e a lei é normalmente vista como a principal fonte do Direito, o ensino jurídico se estrutura em torno de métodos tradicionais, voltados ao estudo dogmático e formal do Direito[5].

As variadas e constantes problemáticas decorrentes da adoção destes métodos são há muito evidenciadas por estudiosos[6] e atualmente reforçadas pelos resultados obtidos no processo de controle de qualidade (realizado através de exames nacionais) dos 1.562 cursos jurídicos em funcionamento no país.

Em 2018, apenas 17,52% dos inscritos no Exame da Ordem[7] foram aprovados[8] e, em 2015, dos 1066 cursos analisados pelo governo federal através do ENADE[9], 74,1% deles obtiveram conceito 2 ou 3, em uma escala de 1 a 5[10].

Por fim, após avaliar 1.212 cursos jurídicos (gestão 2016-2019), a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) conferiu seu "Selo de Qualidade" a apenas 161 deles, demonstrando, mais uma vez a (baixa) qualidade do ensino jurídico nacional.

Diante deste quadro, este artigo tem por objetivo retomar o estado da arte relativo às problemáticas ainda existentes e decorrentes da utilização de métodos tradicionais e dogmáticos no ensino do Direito no Brasil, através de pesquisa bibliográfica, a fim de analisá-las sob um novo paradigma, qual seja, a metodologia da sala de aula invertida, somada à utilização da TICs, uma vez que elas parecem oferecer uma nova opção aos professores e estudantes de Direito que desejam verificar melhorias no processo de formação de profissionais qualificados.

---

4 Fábio Konder Comparato, "Reflexões sobre o Método do Ensino Jurídico", Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo, nº 74 (1979): 119–38, http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66874. Acesso em 18/08/2019.

5 Eduardo e Melo. Acesso em 20/07/2019.

6 Franco Montoro, "Objetivos e métodos no ensino do direito", Revista de informação legislativa 11, nº 42 (1974): 64–78; Comparato, "Reflexões sobre o Método do Ensino Jurídico"; Oscar Barreto Filho, "Novos Métodos no Ensino do Direito: a experiencia americana", Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo 63, nº Dez (1967): 355–78, http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66567. Acesso em 15/08/2019.

7 Exame realizado pela OAB em todo território nacional, três vezes por ano, que consiste em avaliação dividida em duas fases - uma objetiva e outra discursiva - e é pressuposto para o exercício da advocacia em território nacional.

8 Ordem dos Advogados do Brasil, "XXIX EXAME DE ORDEM UNIFICADO", Serviços / Exame da OAB, 2019, https://www.oab.org.br/servicos/examedeordem. Acesso em 25/07/2019

9 Exame Nacional do Desempenho de Estudantes é exame com conceitos que variam de 1 a 5 (sendo 1 a pior nota e 5 a melhor) e que "avalia o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação, em relação aos conteúdos programáticos, habilidades e competências adquiridas em sua formação. O exame é obrigatório e a situação de regularidade do estudante no Exame deve constar em seu histórico escolar". INEP, "O que é o Enade?", 2015, http://inep.gov.br/enade. Acesso em 20/07/2019

10 Diretoria de Avaliação da Educação Superior DAES, "Enade 2015 - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Relatório Síntese da Área Direito", 2015, http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/relatorio_sintese/2015/direito.pdf. Acesso em 20/07/2019.

II. A Evolução das Metodologias de Ensino

A pedagogia tradicional, influenciada por Sócrates, Platão e Aristóteles, atingiu seu apogeu no século XIX com a universalização dos sistemas educativos e foi caracterizada por tratar estudantes como simples receptores passivos da informação, ou seja, como seres alheios à construção do conhecimento e o docente como autoridade e único portador do conhecimento, tanto no campo intelectual, como também no exercício do poder na relação Docente-Discente[11].

Em decorrência da adoção deste paradigma tradicional, os encontros educacionais eram unidirecionais e o conjunto de valores sociais acumulados e transmitidos aos estudantes tidos como verdades acabadas, sem qualquer consideração do conhecimento prévio de cada estudante ou dos diferentes moldes relacionais que cada sujeito possuía para aprender[12].

Após o ano de 1900, em função das mudanças sociais e econômicas verificadas e das críticas feitas à escola tradicional, a "Escola Nova" emergiu como uma medida progressiva para responder aos grandes desafios colocados pela educação de uma sociedade altamente industrializada para a época.

Tendo em John Dewey, um de seus expoentes, este movimento defendia que o ensino deveria se dar através da ação e não da instrução, ou seja, através da experiência concreta, produtiva, ativa de cada um, cabendo ao aluno "ser autor de sua própria experiência"[13] e, portanto, o centro do processo de ensino e aprendizagem.

Após as inovações trazidas pela Escola Nova, o "Construtivismo", enquanto método de ensino pautado na ideia de que o conhecimento é construído através da interação do indivíduo com o meio social em que está inserido e de que o aluno é o ator principal na construção do conhecimento, surgiu.

Neste paradigma, o professor não só deixou de ocupar o centro do processo de ensino e aprendizagem para se tornar um colaborador capaz de incentivar, estimular, inspirar o aluno[14], mas novas metodologias (metodologias ativas) ganharam fundamento e espaço para emergir[15].

No âmbito do pensamento construtivista, destacaram-se as contribuições de Jean Piaget, cuja teoria propôs que o conhecimento se constitui pela interação entre o homem e objeto e de David Ausubel, criador do conceito de "aprendizagem significativa", segundo a qual o

11 Moacir Gadotti, História das Ideias Pedagógicas, 8º ed (São Paulo: Ática, 2014).

12 Gadotti.

13 Gadotti.

14 L. K. de. Souza, "Tendências epistemológicas na educação – reflexões sobre a prática docente epistemological trends in education – reflections on teaching practice", CIENTIF – Revista Acadêmica do IFSul Charqueadas/CIENTIF - IFSul Charqueadas Academic Journal. 1, nº janeiro (2018): 3–24, file:///C:/Users/Daniel/Downloads/6-47-1-PB (2).pdf. Acesso em 12/08/2019.

15 Eniel Espírito COLVARA, Jonas dos Santos; SANTO, Sala de Aula Invertida: Desafios Para o Ensino Superior, 1º ed (Curitiba: Appris, 2019).

processo de aprendizagem possui como pilar a interação entre a nova informação e os conhecimentos prévios do estudante.

Partindo das contribuições construtivistas, McLuhan (1969) propôs o conceito de "aldeia global"[16] e previu a globalização do conhecimento e a interdependência eletrônica entre os seres através dos meios de comunicação em massa (televisão, rádio, etc.), os quais aventaram a necessidade de modificação não apenas dos ambientes educacionais tradicionais, mas dos papeis desempenhados por alunos e professores no processo de aprendizagem[17].

Em sua visão, a evolução dos meios de tecnologia e informação seriam a causa, o meio e o instrumento de modificação do paradigma de educação mecânica, dividida e especializada na busca pela implementação de um modelo integrado, contínuo e participativo de construção do conhecimento em que educar-se "não será sinônimo de formar e manter homens a meio caminho de suas possibilidades de desabrochamento, mas, ao contrário, abrir-se à essência e à plenitude da própria existência" (MCLUHAN, 1990 *apud* GADOTTI, 2014)

O uso das TICs no processo de ensino e aprendizagem permite que a integração entre a evolução tecnológica e a sala de aula ocorra de forma proveitosa, uma vez que contribui com "o acesso universal da educação, a equidade na educação, a qualidade de ensino e aprendizagem, o desenvolvimento profissional de professores, bem como melhorar a gestão, a governança e a administração educacional ao fornecer a mistura certa e organizada de políticas, tecnologias e capacidades." [18]

Com o objetivo de facilitar a incorporação das TICs no processo de aprendizagem e possibilitar mudanças educacionais reais, surgiram as metodologias ativas, que são um conjunto de ações e práticas pedagógicas em que os professores e alunos estejam determinados a realizar atividades dinâmicas no processo de ensino e aprendizagem[19], tais como o hibridismo[20], "*peer instruction*"[21] e a sala de aula invertida.

---

16 Este conceito reconhece que diversidades culturais se integram e as pessoas se interconectam ao redor do mundo, o que possibilita a participação real de indivíduos no processo de construção do conhecimento e de modificação da realidade.

17 Cassandra Ribeiro Joye e Elizabeth Matos Rocha, "Uso das Tecnologias Digitais em Contexto Educacional: Modalidades, Limites e Potencialidades.", A Escola no Século XXI – Virtualização das Relações: um desafio da gestão escolar 3 (2013): 13–32.

18 UNESCO, "TIC na educação do Brasil", 2017, http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/communication-and-information/digital-transformation-and-innovation/ict-in-education/. Acesso em 16/07/2019.

19 COLVARA, Jonas dos Santos; SANTO, Sala de Aula Invertida: Desafios Para o Ensino Superior.

20 O hibridismo tem como fundamento a mistura de técnicas tradicionais (ex.: exposição de conteúdos e debates em sala de aula) e o uso de TICs no desenvolvimento das atividades. (COLVARA, JONAS DOS SANTOS; SANTO, 2019).

21 O Peer Instruction, idealizado pelo professor Eric Mazur da Universidade de Harvard, tem como objetivo desenvolver habilidades nos estudantes através de interações sociais mútuas. Com ele, o instrutor apresenta questões de conteúdo já exposto em sala de aula e os alunos buscam respostas individuais que, na sequência, são revisadas pelo instrutor. Ao final, as respostas revisadas são repassadas aos alunos, que discutem suas ideias de forma conjunta e mais uma vez elaboram respostas individuais (DA SILVA; TREVISAN; BARBOSA, 2018, p. 297).

Embora sejam todas metodologias válidas, o foco desta pesquisa recai sobre o método da sala de aula invertida, que demanda a utilização combinada de dois ambientes distintos de aprendizagem (virtual e físico) e propõe uma inversão do processo de exposição e realização de atividades por professores e alunos.

Ao contrário do método tradicional, na sala de aula invertida o momento de exposição e exploração de novos conceitos e de assimilação dos significados se dá em ambientes virtuais de aprendizado (AVA), ficando os encontros presenciais entre professores e alunos voltados à realização das atividades de fixação, debates[22] e laboratórios[23].

Este método estimula a autonomia do estudante, que se reflete principalmente na autoaprendizagem, já que além do material disponibilizado pelo professor, o estudante sente-se livre para buscar outras fontes de informação, tais como palestras, vídeos, *webinars* e discussões *on line* [24].

Neste contexto, o estudante se torna protagonista do processo de construção do seu conhecimento, desenvolve sua capacidade crítica e habilidades necessárias para identificar e perseguir o objeto do estudo[25].

Além disso, a sala de aula invertida possibilita que os professores conheçam melhor seus alunos e identifiquem as habilidades e fragilidades de cada um[26].

Há ainda uma mudança no gerenciamento de tempo e no andamento do conteúdo ministrado, pois, enquanto nas aulas tradicionais o professor é o ator principal e expositor de conteúdo, coordenando e administrando o tempo de exposição dos conceitos, na sala de aula invertida esse controle fica com os alunos[27].

Por sua vez, como o momento de exposição de conceitos é feito em AVA, os alunos podem pausar e retroceder as aulas quantas vezes acharem necessário. (BERGMAN 21-22)

22 Neste contexto, uma das técnicas que poderia ser utilizada para estimular e implementar o debate (especialmente nas aulas do Curso de Direito) seria o Fishbow (método aquário). Esta técnica, utilizada na Faculdade de Engenharia da Universidade de Stanford, foi inspirada nas aulas do curso de medicina da mesma Universidade e permitia que os alunos observassem cirurgias sendo realizadas através de paredes de vidro, enquanto discutiam questões relevantes para a compreensão do procedimento observado (ARAÚJO; LOYOLLA; CARVALHO; GARBIN; CAVALCANTI, 2016). Nas aulas de Direito, quando implementada, a técnica envolve a organização da sala em dois círculos concêntricos (um menor dentro de outro maior) e o convite para que alguns alunos – posicionados no círculo interno - discutam questões relevantes à temática já apresentada em ambientes virtuais (ex.: cases) e selecionadas pelo professor, enquanto são observados por seus colegas estudantes, como se estivessem em um aquário. Neste cenário, enquanto o círculo de dentro se engaja na discussão, os que estão de fora precisam escutar ativamente, podendo participar se manifestarem este desejo, levantando-se e passando a substituir um dos colegas que integra o círculo interno.

23 Eliana Maria Pavan de Oliveira, "Docência em Direito e a Sala de aula invertida como opção metodológica ativa", Revista Evidência 12, nº 12 (2016).

24 Oliveira.

25 COLVARA, Jonas dos Santos; SANTO, Sala de Aula Invertida: Desafios Para o Ensino Superior, 62.

26 Jonathan; BERGMANN e Sams Aaron, Sala de Aula Invertida: uma metodologia ativa de aprendizagem, 1º ed (Rio de Janeiro: LTC, 2018), 23–24.

27 BERGMANN e Aaron, 21–22.

Assim, verifica-se que a sala de aula invertida, que incorpora o uso das TICs de forma proveitosa, oferece diversos instrumentos para que o processo de ensino e aprendizagem seja mais dinâmico, significativo e produtivo, mostrando-se, pois, como uma opção para o ensino jurídico brasileiro, que, como veremos, apresenta problemas.

III. O Ensino Jurídico no Brasil e as Possíveis Contribuições do Uso das Tics e da Adoção do Método da "Sala de Aula Invertida" para sua Solução

O ensino jurídico no Brasil, que teve início em 1827 (com a criação das duas primeiras Faculdades de Direito nacionais) e ampliou-se com a reforma do "ensino livre" (após a proclamação da República), foi estruturado sob um viés liberal e influenciado por uma tradição colonialista e patrimonialista que reconhecia na lei o único objeto de estudo da ciência jurídica e, por consequência, adotou métodos tradicionais[28].

O advento da "Escola Nova" (início do século XX) e as mudanças sociais advindas do surgimento do Estado Social encorajaram a rejeição da equivalência até então pacífica entre direito e normas codificadas, e, consequentemente, entre ensino do direito e repetição do conteúdo normativo exposto verticalmente pelo professor em sala de aula e demonstraram as fraquezas do método tradicional tecnicista e puramente positivista-dogmático do ensino do Direito[29]

Contudo, a luta pela manutenção da "pureza científica" do Direito, seu isolamento acadêmico e científico e a necessidade de manutenção da autoridade docente garantiram a manutenção dos métodos tradicionais de ensino nos cursos de Direito, que permaneceram sem controle de qualidade por parte do Estado[30].

Desde então, a "crise no ensino jurídico brasileiro" passou a ser alvo de investigação e de discussões[31] que alertavam para os efeitos nocivos do método tradicional, que transforma-

28 Artenira da Silva e Silva, Maiane Ci Serra, e bele de Mesquita, "Juristas ou técnicos legalistas? Reflexões sobre o ensino jurídico no Brasil", Quaestio Iuris 10, nº 4 (2017): 2616–36, https://doi.org/10.12957/rqi.2017.28197; Sérgio Rodrigues Martinez, "A evolução do ensino jurídico no brasil", JusSapiens, nº February (2015); Marciele; Berger e Aires José; Rover, "Uso das novas tecnologias de informação e comunicação como ferramentas de modernização do ensino jurídico", Revista Eletrônica Democracia Digital e Governo Eletrônico 1, nº 2 (2010): 27–35, http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/issue/view/231. Acesso em 15/08/2019.

29 Martinez, "A evolução do ensino jurídico no brasil"; Berger e Rover, "Uso das novas tecnologias de informação e comunicação como ferramentas de modernização do ensino jurídico"; Silva, Serra, e Mesquita, "Juristas ou técnicos legalistas? Reflexões sobre o ensino jurídico no Brasil"; Indira Coelho de; Moraes, Patrícia Regina de; Souza et al., "O Ensino Jurídico no Brasil", 1988, 1–16.

30 Martinez, "A evolução do ensino jurídico no brasil"; Moraes, Patrícia Regina de; Souza et al., "O Ensino Jurídico no Brasil"; Silva, Serra, e Mesquita, "Juristas ou técnicos legalistas? Reflexões sobre o ensino jurídico no Brasil".

31 Santiago Dantas, A EDUCAÇÃO JURÍDICA E A CRISE BRASILEIRA - Aula inaugural dos cursos da Faculdade Nacional de Direito, em 1955 (Rio de Janeiro: Revista dos tribunais, 1955).

va as faculdades de direito em "centros de transmissão de conhecimentos"[32] e, com excesso de formalidades e pouca liberdade para ensinar, eram incapazes de formar profissionais que desempenhassem raciocínio jurídico na solução de controvérsias.

Mesmo com o advento da Constituição de 1988 e com as reformas impostas à educação superior brasileira, não houve alterações significativas, no âmbito dos regulamentos voltados ao ensino jurídico[33], que tenham se dedicado a alterações metodológicas.

Em decorrência disso, o ensino do Direito passou a enfrentar "crise tríplice"[34], [35], que em seu âmbito metodológico, justificou-se pelo fato de que "o modelo de ensino jurídico que vigora ainda nos dias atuais não é reflexivo-transformador, mas pautado por um ensino dogmático, objetivando, na melhor das hipóteses, a transformação do aluno em um técnico-legalista mediano e, consequentemente, visando apenas a conclusão do curso. O excesso de aulas expositivas, atreladas à falta de didatismo e a sobra de hermetismo na postura de muitos profissionais, com a supervalorização da prolixidade como suposta qualidade do profissional do direito, contribuem para a formação de um pensamento totalmente despolitizado e disciplinador, culminando na ausência de intersubjetividade na relação professor-aluno" [36]

Distanciadas da prática, as Faculdades de Direito assumiram para si duas funções nada nobres, como a função meramente certificatória e a função de provedora de *networking*, que pode parecer positiva, mas acaba por submeter o aluno à autoridade de professores já inseridos no mercado e de quem não ousa discordar, sob pena de colocar seu futuro profissional em risco.[37]

Mesmo que se verifiquem tentativas esparsas de inserir novos métodos de ensino nas tradicionais escolas de Direito brasileiras (ex.: criação de clínicas de Direito, utilização do método de ensino por problemas, *role play*, seminários, etc), eles são, na maioria das vezes, utilizados como um meio de transferir a responsabilidade do docente para os alunos[38].

Diante desse cenário, a sala de aula invertida emerge como uma possibilidade metodológica capaz de contribuir não só para o estreitamento e para a quebra da verticalidade existente na relação professor-aluno, mas também para o desenvolvimento da autonomia do estudante

32 Lenio Luiz Streck, Hermenêutica Jurídica em Crise (Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999).

33 Dentre os regulamentos emitidos deste então, encontram-se: Portaria 1.886/94, CNE n. 9/2001, Resolução n. 2/2007, Resolução n. 3/2007, Resolução n. 3/2017, Resolução CNE n. 5/2018 e Portaria 1.351/2018.

34 A "tríplice crise", para o autor Luiz Flávio Gomes (2002), foi aquela manifestada no viés científico-ideológico, político-institucional e metodológico dos cursos de Direito.

35 Luiz Flávio Gomes, "A crise (tríplice) do ensino jurídico", Jus Navigandi, 2002, 1–4, https://jus.com.br/artigos/3328. Acesso em 14/07/2019.

36 Silva, Serra, e Mesquita, "Juristas ou técnicos legalistas? Reflexões sobre o ensino jurídico no Brasil"; Richard Crisóstomo Borges. Maciel, Ensino Jurídico positivista e a pedagogia de Warat (Curitiba: Juruá, 2017), 74.

37 Daniel Leib; Zugman e Frederico Silva Bastos, "As escolhas por trás do método: contradições, incoerências e patologias do ensino jurídico no Brasil", in Ensino do Direito em debate: reflexões a partir do 1º seminário ensino jurídico e formação docente (São Paulo, Brasil: FGV, 2013), 109–21.

38 Zugman e Bastos.

na construção seu conhecimento[39].

Afinal, a combinação de ambientes virtuais e presenciais permite que (1) o professor deixe seu posto de "expositor" para se tornar orientador no processo de construção do conhecimento e, como consequência, a interação e o diálogo sejam mais frequentes; (2) o professor utilize seu tempo para identificar habilidades e fragilidades em meio aos estudantes, adaptando a aula para as individualidades de cada um; (3) o aluno seja estimulado a agir de forma independente e autônoma na busca por conceitos-base e utilize seus próprios referenciais para construir o conhecimento necessário para a sua participação nos encontros presenciais.

O estímulo à autonomia, a contribuição dos professores para a assimilação prática da teoria durante o processo de ensino e aprendizagem permitiria que as Faculdades de Direito formassem estudantes dotados de postura reflexiva-transformadora, capazes de produzir seu próprio conhecimento, aplicá-lo em seu entorno, conviver com os demais e melhorar-se como ser humano[40].

Ainda, por estar ligada ao uso das TICs durante todo o processo de sua implementação, a sala de aula invertida facilitaria, sobremaneira, a transição do profissional do Direito para uma realidade social e mercadológica cada vez mais automatizada.

Dessa forma, é possível perceber o quão útil a adoção do método da sala de aula invertida pode ser no âmbito do ensino do Direito no Brasil.

IV. Conclusão

O ensino jurídico do Brasil, desde a sua implementação em território nacional, adota métodos tradicionais de ensino que há muito não apenas deixam de atender as finalidades do curso superior em Direito e os anseios dos estudantes (e dos docentes), como não contribuem para a formação de profissionais crítico-reflexivos capazes de contribuir com a evolução do Direito.

A sala de aula invertida, por quebrar paradigmas tradicionais e incorporar não só o uso das TICs, mas também formas mais dinâmicas, desverticalizadas de estimular a construção autônoma e independente do conhecimento pelo estudante, mostra-se como uma possibilidade para a reforma de que o ensino jurídico nacional tanto precisa.

Assim como verificado no centenário compreendido entre 1827 e 1927, a resistência à

39 COLVARA, Jonas dos Santos; SANTO, Sala de Aula Invertida: Desafios Para o Ensino Superior, 64.

40 Este é também um objetivo estabelecido pelas diretrizes curriculares nacionais dos Cursos de Graduação em Direito no Brasil, que preveem a necessidade de que os cursos ofereçam uma relação de ensino-aprendizagem capaz de proporcionar ao estudante uma formação com visão crítica e aptidão para aprendizagem autônoma e dinâmica CNE Brasil, "Resolução n. 5 de 17 de dezembro de 2018." (2018), http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393/do1-2018-12-18-resolucao-n-5-de-17-de-dezembro-de-2018-55640113.. Acesso em 07/08/2019.

mudança de paradigmas tradicionais tão enraizados na cultura jurídica nacional é perceptível.

Seja pelo isolamento da ciência do Direito em seu campo próprio de estudo – que muito timidamente se relaciona com outros ramos científicos relevantes -, seja pela resistência docente em ver-se distanciada do controle que exerce sobre a sala de aula e sobre seus alunos, ou ainda pela herança patrimonialista tecnocrata que ainda assola o exercício da prática jurídica, a mudança proposta certamente enfrentará inúmeros desafios.

Entretanto, certos de que o ensino do Direito precisa evoluir para que a função do jurista não deixe de existir diante dos avanços galopantes da tecnologia – que hoje já permite, através de técnicas de inteligência artificial e do uso de algoritmos, elaborar petições, decisões judiciais, etc – e para que o próprio sentido e relevância da ciência do Direito continue a existir, este trabalho propõe a adoção da "sala de aula invertida" como método capaz de imprimir ao ensino jurídico a modernidade, a flexibilidade e a contemporaneidade de que precisa.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Ulisses F; Loyolla, Waldomiro Pelágio Diniz de Carvalho; Garbin, Mônica Cristina; Cavalcanti, Carolina Costa. "Adoção da estratégia de mentoria *fishbowl* em projetos integradores em curso de graduação". In *22º Congresso Internacional ABED de Educação à Distância*. Águas de Lindoia, 2016. http://www.abed.org.br/hotsite/22-ciaed/pt/anais/.

BERGER, Marciele; e Aires José; Rover. "Uso das novas tecnologias de informação e comunicação como ferramentas de modernização do ensino jurídico". *Revista Eletrônica Democracia Digital e Governo Eletrônico* 1, nº 2 (2010): 27–35. http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/issue/view/231.

BERGMANN, Jonathan, e Sams Aaron. *Sala de Aula Invertida: uma metodologia ativa de aprendizagem*. 1º ed. Rio de Janeiro: LTC, 2018.

BRASIL, CNE. Resolução n. 5 de 17 de dezembro de 2018. (2018). http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393/do1-2018-12-18-resolucao-n-5-de-17-de-dezembro-de-2018-55640113.

BRASIL, Ordem dos Advogados do. "XXIX EXAME DE ORDEM UNIFICADO". Serviços / Exame da OAB, 2019. https://www.oab.org.br/servicos/examedeordem.

COLVARA, Jonas dos Santos; SANTO, Eniel Espírito. *Sala de Aula Invertida: Desafios Para o Ensino Superior*. 1º ed. Curitiba: Appris, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. "Reflexões sobre o Método do Ensino Jurídico". *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo,* nº 74 (1979): 119–38. http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66874.

DAES, Diretoria de Avaliação da Educação Superior. "Enade 2015 - Exame Nacional de

Desempenho dos Estudantes - Relatório Síntese da Área Direito", 2015. http://download.inep.gov.br/educacao_superior/enade/relatorio_sintese/2015/direito.pdf.

DANTAS, Santiago. *A EDUCAÇÃO JURÍDICA E A CRISE BRASILEIRA - Aula inaugural dos cursos da Faculdade Nacional de Direito, em 1955*. Rio de Janeiro: Revista dos tribunais, 1955.

DELORS, Jacques, Al-mufti Isao Amagi, Roberto Carneiro, Fay Chung, Bronislaw Geremek, William Gorham, Aleksandra Kornhauser, e Michael Manley. "Educação - um tesouro a descobrir: Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI". São Paulo, 1996. https://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/relatorio_dellors.pdf.

EDUARDO, Celso, e Santos De Melo. "Metodologias Ativas de Ensino e Aprendizagem no Curso de Direito: Breves Relatos da Experiência na Faculdade Ages". *Grad+ Rev. Grad. USP* 3, nº 2 (2018): 107–12. http://gradmais.usp.br/wp-content/uploads/2018/07/Gradmais7_R07_CelsodeMelo.pdf.

FILHO, Oscr Barreto. "Novos Métodos no Ensino do Direito: a experiência americana". *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo* 63, nº Dez (1967): 355–78. ttp://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66567.

FRANCO Montoro. "Objetivos e métodos no ensino do direito". *Revista de informação legislativa* 11, nº 42 (1974): 64–78.

GADOTTI, Moacir. *História das Ideias Pedagógicas*. 8º ed. São Paulo: Ática, 2014.

GOMES, Luiz Flávio. "A crise (tríplice) do ensino jurídico". *Jus Navigandi*, 2002, 1–4. https://jus.com.br/artigos/3328.

INEP. "O que é o Enade?", 2015. http://inep.gov.br/enade.

JOYE, Cassandra Ribeiro, e Elizabeth Matos Rocha. "Uso das Tecnologias Digitais em Contexto Educacional: Modalidades, Limites e Potencialidades." *A Escola no Século XXI – Virtualização das Relações: um desafio da gestão escolar* 3 (2013): 13–32.

LACANALLO, Luciana Figueiredo, Sandra Salete de Camargo Silva, Diene Eire de Mello Bortotti Oliveira, João Luiz Gasparin, e Teresa Kazuko Teruya. "Métodos de ensino e de aprendizagem: uma análise histórica e educacional do trabalho didático". In *VII Jornada do HISTEDBR O trabalho didático na história da educação*. Campo Grande, 2007. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vfhwGtZnFfMJ:www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada7/_GT4%2520PDF/M%25C9TODOS%2520DE%2520ENSINO%2520E%2520DE%2520APRENDIZAGEM%2520UMA%2520AN%25C1LISE%2520HIST%25D3RICA.pdf+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=br.

MACIEL, Richard Crisóstomo Borges. *Ensino Jurídico positivista e a pedagogia de Warat*. Curitiba: Juruá, 2017.

MARTINEZ, Sérgio Rodrigues. "A evolução do ensino jurídico no brasil". *JusSapiens*, nº

February (2015).

MORAES, Patrícia Regina de; Souza, Indira Coelho de; Denise Almada de Oliveira; Pinto, Sebastião José; Estevam, e Alessandra da Silva Lima. "O Ensino Jurídico no Brasil", 1988, 1–16.

OLIVEIRA, Eliana Maria Pavan de. "Docência em Direito e a Sala de aula invertida como opção metodológica ativa". *Revista Evidência* 12, nº 12 (2016).

SILVA, Artenira da Silva e, Maiane Ci Serra, Cibele de Mesquita. "Juristas ou técnicos legalistas? Reflexões sobre o ensino jurídico no Brasil". *Quaestio Iuris* 10, nº 4 (2017): 2616–36. https://doi.org/10.12957/rqi.2017.28197.

SOUZA, L. K. de. "Tendências epistemológicas na educação – reflexões sobre a prática docente epistemological trends in education – reflections on teaching practice". *CIENTIF – Revista Acadêmica do IFSul Charqueadas/CIENTIF - IFSul Charqueadas Academic Journal.* 1, nº janeiro (2018): 3–24. file:///C:/Users/Daniel/Downloads/6-47-1-PB (2).pdf.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica em Crise*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

UNESCO. "TIC na educação do Brasil", 2017. http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/communication-and-information/digital-transformation-and-innovation/ict-in-education/.

ZUGMAN, Daniel Leib; e Frederico Silva Bastos. "As escolhas por trás do método: contradições, incoerências e patologias do ensino jurídico no Brasil". In *Ensino do Direito em debate: reflexões a partir do 1º seminário ensino jurídico e formação docente*, 109–21. São Paulo, Brasil: FGV, 2013.

Um Projeto de História Pública do Direito na Wikipédia: (O) Caso do Direito Romano

Danielle Wobeto de Araújo

Sumário: I Considerações iniciais: (o)caso do direito romano. II História Pública. III. História Pública do Direito Romano. IV. Considerações finais: direito romano público. Referências Bibliográficas

Resumo: Este artigo apresenta um Projeto Pedagógico desenvolvido para a disciplina de Direito Romano na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. A proposta se justifica se levarmos em conta que a tradição romanística deixou de contribuir para legitimar, validar ou racionalizar o direito vigente, e que atualmente e em diversos países há uma onda de revisionismos ideológicos e negacionismos de diversos fatos históricos, inclusive acerca do direito romano. Por conta disso, entendemos que, em sala de aula, o momento é de reflexão sobre os usos do passado na internet, tal como recomendado pelo campo historiográfico da história pública, e de divulgação científica da revisão do direito romano desenvolvida por correntes críticas da história do direito. Com isso, queremos que os discentes desenvolvam sua consciência histórica. Para colocar em prática aludida divulgação, atualizaremos o verbete "direito romano" na Wikipédia lusófona, visto que tal atividade exigirá dos alunos não só uma pesquisa ética e um conhecimento sistematizado sobre o assunto, mas também uma escrita clara, objetiva, coerente e fluida. Este artigo, portanto, traz nossa proposta pedagógica para uma disciplina do direito que se encontra no ocaso, mas que pode ser atraente para os alunos por envolver a internet, já que a maioria deles participa ativamente na rede mundial de computadores, e também pode inspirar e motivar-nos a nós, professores, a criar uma rede lusófona de historiadores públicos do direito, o que seria auspicioso para o pensamento crítico em todo o campo.

***Palavras-chave*:** Divulgação Científica. Usos do passado. Projeto Pedagógico.

Abstract: This article presents a pedagogical project developed for the Roman Law classes at the Universidade Federal do Paraná's Law School (Brazil). The proposal justifies itself if we consider that the Roman Law tradition no longer contributes to legitimate, validate or rationalize the current law and that presently, in several countries, there's a wave of

ideological revisionisms and denialisms, including some of them about Roman Law. Because of this, we understand that, in the classroom, this is a time for reflection about the pass' uses in internet, as recommended by the historiographical field of public history, and also for scientific divulgation concerning to the critical review of Roman Law done by the law historiography. With this, we want students to develop a historical consciousness. To put in practice such divulgation, we will update the "Roman Law" entry in the lusophone Wikipedia, since that this activity will demand students to have not only ethics in research and a systematized knowledge about the matter, but also a clear, objective, coherent and fluid writing. Therefore, this article brings, step-by-step, our pedagogical project to a law subject that lives its decline, but it can became interesting to the students due its correlation with internet, since many alumni participate actively in the worldwide web, and also inspire and motivate us, professors, to create a lusophone web of public historians of law, which would be auspicious to the critical thinking in the whole field.

Key-words: Scientific divulgation. Past's uses. Pedagogical project.

I. Considerações Iniciais: (o)caso do direito romano

Atualmente, de acordo com Aldo Schiavone, a tradição romanística está em crise, pois deixou de contribuir para legitimar, validar ou racionalizar o direito vigente.[1] O fato de o direito romano praticamente ter deixado de ser uma disciplina obrigatória na maioria das Universidades reforça essa assertiva. Diante desse quadro, o jurista italiano entende que o momento seria de renovação e revisão da tradição romanística. No nosso sentir, o momento também seria de divulgação científica digital dessa revisão historiográfica crítica e jurídica do direito romano. Isso levando em conta especialmente a rede mundial de computadores que, se bem manejada, amplia democraticamente os horizontes do conhecimento para o grande público, ao mesmo tempo que é um recurso didático que pode auxiliar no processo de aprendizagem de seus interlocutores – os estudantes de direito.

Considerando (o)caso do direito romano e que, atualmente e em diversos países (em particular no Brasil), há uma onda de revisionismos ideológicos e negacionismos[2] de diver-

1 SCHIAVONE, Aldo – Ius: l'invenzione del diritto in Occidente. Torino: Giulio Einaudi, 2005.; SCHIAVONE, Aldo – Uma História Rompida: Roma Antiga e Ocidente Moderno. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

2 Revisionismo e Negacionismo: embora sejam usados como sinônimos, na verdade não o são. Enquanto o segundo, literalmente nega determinados fatos, o primeiro é usado pelos historiadores para "se referir a uma prática comum dentro da disciplina, de 'revisar' suas análises a partir de novas fontes ou contribuições teóricas e metodológicas, sendo necessário diferir esse 'revisionismo crítico' de um 'revisionismo apologético', que reabilita determinadas instituições, sujeitos e práticas (...)". (BAUER, Caroline Silveira — Qual é o papel da história pública frente ao revisionismo histórico? In MAUAD, Ana Maria, SANTHIAGO, Ricardo; BORGES,

sos fatos históricos – encaixar o nazismo no espectro político da esquerda; usar a expressão *deus vult*[3]; negar torturas e chamar de "movimento"[4] o golpe civil-militar de 1964[5] – que é produzida pelo público em geral e também, infelizmente, por historiadores profissionais, que se apropriam e se desvirtuam da historiografia. Por isso, acreditamos que seja relevante o desenvolvimento de um Projeto Pedagógico que envolvesse tais problemáticas, associadas a uma noção que compreende o passado como um "inventário de diferenças", na qual o direito romano serve para "revela{r} o caráter radicalmente diferente e alternativo de outros modos de imaginar e pensar o direito"[6], colocando o direito atual na perspectiva de sua contingência.

Nesse compasso, a disciplina de direito romano – que é cursada obrigatoriamente já no primeiro ano do curso de Direito na Universidade Federal do Paraná – foi pensada a partir das atuais reflexões do campo historiográfico da história pública, nascida nos Estados Unidos, na década de 1970. Esse campo está cada vez mais consolidado, inclusive no Brasil, no qual há vários cursos de graduação e pós-graduação.

A história pública pode ser apresentada como um "campo de práticas dentro da historiografia que busca atingir múltiplos espaços e interagir com públicos mais amplos do que aqueles circunscritos ao meio universitário"[7] e que tem como finalidades debater diferentes formas de representação do passado e analisar a repercussão de seu uso na mídia e na sociedade.

A definição dessa prática se ajusta adequadamente aos propósitos que queremos dar ao curso de direito romano: (i) refletir sobre os usos do passado – direito romano na internet; e (ii) construir uma história pública e crítica do direito romano, atualizando o verbete respectivo na Wikipédia.[8] Com isso, pretendemos propiciar a formação de consciências históricas[9] ao aproximar os alunos e as alunas da pesquisa e da experiência de executar uma tarefa típica de um historiador público/prático já no início de suas vidas acadêmicas.

Viviane e Trindade Borges (orgs). Que história pública queremos? São Paulo: Letra e Voz, 2018, p. 197).

3 Sobre a importância de se estudar a sério o período medieval ver: RUDNITZKI, Ethel; OLIVEIRA, Rafael (Pública) – Deus vult: uma velha expressão na boca da extrema direita. El País.

4 PESSOA, Gabriel Sá – Toffoli diz que hoje prefere chamar golpe militar de "movimento de 1964". Folha de São Paulo.

5 DOMENICI, Thiago (Agência Pública) – Boris Fausto e o golpe de 64: "É impossível ir contra fatos estabelecidos". El País.

6 HESPANHA, António Manuel – Cultura Jurídica Europeia. 3d. Lisboa: Estampa, 2003. p.100.

7 WIKIPEDIA – História pública.

8 WIKIPEDIA – Direito romano.

9 A história pública parte da premissa de que o processo de aprendizado histórico não se resume ao ensino formal, pois ocorre em diversas experiências cotidianas da vida, que também geram e colaboram na formação da consciência histórica do sujeito. "A consciência histórica é o trabalho intelectual realizado pelo homem para tornar suas intenções de agir conformes com a experiência do tempo. Este trabalho é efetuado na forma de interpretações das experiências do tempo". (RÜSEN, Jörn – Razão Histórica, Brasília: Editora da UNB, 2001, p. 59).

II. História Pública

O termo "história pública" é polissêmico. Para melhor compreendê-lo, Santhiago apresenta uma tipologia:

> "(...) uma área de estudo e ação com quatro engajamentos fundamentais passíveis de entrecruzamento: a história feita *para* o público (que prioriza a ampliação de audiências); a história feita *com* o público (uma história colaborativa, na qual a ideia de autoridade compartilhada é central); a história feita *pelo* público (que incorpora formas não institucionais de história e memória); e *história e público* (que abarcaria a reflexividade e a autorreflexividade do campo). Essa tipologia ajuda a elucidar que *predominâncias* e *exclusividades* são coisas bem diferentes.[10] "

No que se refere à *história feita para o público* – que toma forma na produção de livros de divulgação, cinema, televisão, seriados, teatro entre outros produtos culturais –, as reflexões enfatizam que a tarefa de divulgação científica, embora possa parecer simples, visto que seu objetivo seria a mera "tradução" de conhecimentos científicos complexos em linguagem mais acessível para assim se alcançar um auditório maior, é em realidade empreitada bastante complexa, pois

> "tanto a simplificação como o estilo do texto são tarefas árduas: uma batalha constante entre conteúdo e apresentação, com cortes, compressões, diminuições, condensações. Uma visão da História Pública como divulgação científica calcada em sua função 'tradutora', é simples apenas na aparência[11]."

Especialmente, se levado em conta que esse campo da história pública – o de fazê-la – exige procedimentos preocupados com a seriedade e o caráter analítico na busca de uma produção de conhecimento marcada por compromissos éticos e profissionais, que respeitem e não que reduzam a complexidade social.[12]

Além disso, não podemos perder de vista que a história pública se constrói a partir do presente e que um de seus escopos deve ser o de levar versões da vida para dentro da história, de modo a fugir dos perigos de uma única história, como apontou Chimamanda.[13] Esse tipo

10 SANTHIAGO, Ricardo – Duas palavras, muitos significados. Alguns comentários sobre a história pública no Brasil. In: ALMEIDA, Juniele de; MAUAD, Ana Maria; SANTHIAGO, Ricardo. História Pública no Brasil – Sentidos e Itinerários. São Paulo: Letra e Voz, 2016, p. 28.

11 SANTHIAGO, 2016, p. 29.

12 ROVAI, Marta Gouveia de Oliveira – Publicizar sem simplificar. O historiador como mediador ético. In ALMEIDA, Juniele Rabêlo; MENESES, Sônia. História Pública em Debate. Patrimônio, Educação e Mediações com o passado. São Paulo: Letra e Voz, 2018, p. 187-188.

13 ADICHIE, Chimamanda Ngozi – Perigos de uma história única. [Em linha]. TEDGlobal 2009, jul. 2009.

de escrita da história – crítica – exige do historiador "posicionamento político – que não se confunde com partidarismo e doutrinação – responsabilidade e compromisso em relação à produção, divulgação e circulação sobre os acontecimentos históricos."[14] A história pública, portanto, também se preocupa em desconstruir universalidades e construir uma história empática, que contemple o multiculturalismo e o transmita para um público mais amplo.

O que se pretende ao levar essas discussões da história pública para sala de aula é, em síntese, fazer o aluno compreender e valorizar a pesquisa e a produção historiográfica, tornando-o mais responsável com a história e pelos seus atos de fala, seja na vida concreta, convivendo na sociedade, seja na vida virtual, no Facebook, no Twitter, no Instagram, no Youtube etc.[15] A máxima que deve estar internalizada é a de que, antes de dizer a verdade, é dever dos historiadores evitar a mentira e promover a diversidade cultural.

Essa questão leva a outra – a história feita *pelo público*. A história pública tem como um dos seus motes o de democratizar o conhecimento, reconhecendo que não necessariamente é produzida por historiadores que frequentaram cursos universitários de história:

> "(...) antes de uma disciplina científica e universitária, a história é uma narrativa sobre o tempo e sobre a experiência no tempo. Ela não é monopólio de uma categoria, tampouco necessita, para existir enquanto narrativa, do cumprimento dos protocolos disciplinares que regem a prática científica. A história é atravessada por múltiplos discursos que vão desde a literatura até o jornalismo, passando por campos como o direito, a educação, a filosofia, e porque não os falsários. Assim, ao se falar da história ou do historiador, há que se considerar a dimensão contextual destas categorias (...). [16]"

Por conta dessa *história feita pelo público*, é mais adequado pensá-la a partir dos seus mais variados usos públicos e políticos do que se falar em funções para a história. O medo dos historiados não é que o passado seja esquecido, "mas sim fazer uma má utilização da sua memória, embalsamá-la, encerrá-la nos museus e neutralizar o potencial crítico, ou pior, de fazer uma utilização apologética da atual ordem do mundo".[17] Esse receio parece se concretizar em certos espaços da internet, nos quais a história produzida "democraticamente" é de má qualidade[18] e propaga um revisionismo populista e ideológico que ocasiona uma história

14 ROVAI, 2018, p. 186.

15 PEIXOTO, Ana Catarina – E se já houvesse Instagram no tempo do Holocausto? Foi assim que a história de Eva Heyman foi contada. Jornal Observador; SANZ, Juan Carlos – É de mau gosto contar o Holocausto no Instagram? El País; DEUTSCHE WELLE – Museu de Auschwitz pede a visitantes que não andem sobre os trilhos.

16 BAUER, Caroline Silveira; NICOLAZZI, Fernando Felizardo – O historiador e o falsário: Usos públicos do passado e alguns marcos da cultura histórica contemporânea. Revista Varia História. 32:60 (2016), 810.

17 BAUER; NICOLAZZI, 2016, p. 820.

18 CARVALHO, Bruno Leal – História pública e redes sociais na internet: elementos iniciais para um debate contemporâneo. Revista TransVersos de História. 7:7 (set. 2016), 46. Nesse sentido ver: DURANT, Will – Como o socialismo imperial arrasou o Império Romano e levou ao feudalismo. Gazeta do Povo. Tradução:

"conveniente":

> "Se na historiografia profissional não há uma única versão dos fatos e as revisões sobre consensos interpretativos bem estabelecidos são resultado de agendas de pesquisa que se apoiam em evidências empíricas, cuidados teóricos-metodológicos lastreados em ampla bibliografia e em conexão com o contexto histórico onde o historiador está inserido, o revisionismo populista das redes sociais, ao contrário, é seletivo, interessado, simplificador, formulado e consumido de acordo com a propensão ideológica do seu produtor e do seu leitor, constituindo uma espécie de história à la carte.[19]"

Considerando que a história feita *pelo* público tem resgatado um passado para agir no presente de modo bastante simplificado[20], a historiografia pública – que sempre leva em conta a função social do historiador e da história – alerta que tais produções devem ser levadas à sala de aula pelo professor pois "pode ajudar a lançar luz sobre os fatos e incitar a reflexão crítica. (...) Pensar os usos da história pode, inclusive, auxiliar historiadores a repensar os postulados fundamentais da sua disciplina".[21]

Esse chamado, que norteou o projeto da disciplina direito romano, encontra-se reforçado nas lições de Gerald Zahavi:

> "A História Pública não deveria ter medo de abraçar a controvérsia; o verdadeiro desafio dos historiadores públicos é ensinar ao público como conviver com ela de maneira confortável – tanto com concepções históricas divergentes quanto com narrativas complexas. Lidar com controvérsias, manifestações controvertidas e projetos relacionados deverá ser uma parte importante de todos os programas de educação em História Pública.[22] "

Os fenômenos do anti-intelectualismo, da negação de fatos históricos e da produção de *fake history* – especialmente nas redes sociais – indicam a necessidade de levar a questão para o debate em sala de aula, mas também exigem do historiador uma nova postura

> "uma nova dimensão do trabalho, ainda que seus contornos não sejam claros e não tenham lastro institucional. Demanda a formulação de métodos e práticas específicas

Clara Allain; SANZ, Juan Carlos – É de mau gosto contar o Holocausto no Instagram? El País.

19 RODRIGUES, Aldair – Fake history, "revisionismo" conservador e criminalização do professor de História.

20 LEVI, Giovanni – O trabalho do historiador: pesquisar, resumir, comunicar. Revista Tempo. [Em linha]. 1:20 (2014), 20.

21 BAUER; NICOLAZZI, 2016, p. 831.

22 ZAHAVI, 2011, p. 57.

para este mundo ainda pouco conhecido pelos departamentos de História[23].”

Portanto, em tempos nos quais “a Memória e a História estão sendo visceralmente disputadas”[24], e que se almeja até mesmo mudanças profundas em livros didáticos, faz-se imprescindível desenvolvermos novas propostas, dentre as quais uma atuação mais presente em outros círculos, que não só os acadêmicos. Historiadores que já atuam na internet pedem aos colegas que também apareçam nas redes sociais com uma “atitude de presença”:

> “(...) com a capacidade de ocupar estrategicamente uma rede social, tornando-se seu protagonista, ponto de referência e irradiador de informações e debates, sujeito-autor capaz de propor temas e de gerar engajamento de outros usuários. (...) o historiador público deve, para tal, dominar a linguagem das redes sociais. (...) é, antes de tudo, fazer-se visível, posicionar-se na *timeline* dos usuários.[25] “

Questões sensíveis a essa relação entre o *público e historiadores* devem ser refletidas, especialmente em razão da hostilidade que se tem constatado no ambiente virtual. Um episódio, em particular, se desencadeou no *Twitter* em 2016, após um tuíte de um conhecido conservador e propagador conspiracionista negar a existência factual de negros nas legiões romanas da Inglaterra. Sintomaticamente, o tuíte encontrou repercussão razoável e provocou uma resposta das maiores especialistas da sociedade romana, Mary Beard.

Defendendo a pesquisa de um colega, a historiadora corroborou a noção de que diversos legionários da cúpula romana na Inglaterra eram negros. Com isso desencadeou a fúria de alguns *trolls* e *haters*, notoriamente conservadores, que a insultaram no espaço virtual, mas que também encontrou voz no meio acadêmico. Não é a primeira vez, nem talvez a mais grave[26], que Mary Beard sofreu violências de caráter misógino na carreira, mas é um caso como este que evidencia o peso da história no presente e que, infelizmente, se torna cada vez mais comum, sendo um fator adicional que nos obriga a preparar melhor os futuros pesquisadores.[27]

De outra sorte, não se pode perder de vista que a história pública não está interessada apenas em divulgar o conhecimento histórico, ela também almeja que inúmeros segmentos da sociedade participem da construção deste conhecimento. Há algumas especificidades da cultura colaborativa da *web* 2.0, “o canto de sereias para os historiadores públicos”[28]: ela é, geralmente, construída em ambiente digital, se compromete a fabricar produtos amparados

23 RODRIGUES, 2018.
24 RODRIGUES, 2018.
25 CARVALHO, 2016, p. 45.
26 DOWELL, Ben – Mary Beard suffers “truly vile” online abuse after Question Time. The Guardian.
27 Sobre o fato e suas implicações, ver: HANCOCK, Jaime Rubio – Nem todo romano era branco – o império era mais diverso do que parece. El País.
28 CARVALHO, 2016, p. 39.

em bibliografia consolidada, e possibilita a autoria compartilhada, que lhe é inerente.

Por conta disso, encorajamos seu uso didático com discentes e gostaríamos de propor entre nós, docentes preocupados com a história, uma rede de história de direito público que envolva a comunidade lusófona. A Wikipédia pode ser a plataforma que nos conecte, uma vez que tem todas as qualidades acima descritas, permite o monitoramento público das edições e é de acesso relativamente simples.

Sabemos que a Wikipédia, como todo novo dispositivo, enfrentou diversas resistências quando de seu surgimento, especialmente no âmbito acadêmico. Porém, atualmente, não há como negar a difusão de conhecimento que ela permite, nem o seu potencial como ferramenta pedagógica na relação de aprendizagem tanto no ensino, como na extensão e na pesquisa.[29]

As regras que orientam a Wikipédia se alicerçam em cinco pilares: (i) a pesquisa não deve ser inédita, mas apenas uma revisão rigorosa e bem referenciada do que já está assentado no conhecimento, daí sua diferenciação da produção acadêmica; (ii) o texto deve ser imparcial; (iii) o conteúdo é de licença livre (não há crédito explícito para autoria); (iv) devem-se seguir determinadas normas de conduta na relação entre editores, com um debate equilibrado, agradável e que assuma a boa-fé; e (v) a iniciativa de editar deve ser sempre encorajada, respeitadas as regras anteriores (com o lema "seja audaz").

A construção de um verbete na Wikipédia evidencia que a "questão da linguagem" – muitas vezes usada para deslegitimar a história pública – deve ser superada. Isto porque, para colocar em prática tal tarefa, é recomendável tanto o conhecimento sistematizado que mostre a complexidade do assunto, como uma redação atraente, que apresente um bom uso do português (respeitadas as particularidades regionais). Outra linguagem exigida daqueles que pretendem divulgar a história na internet é a familiaridade com a informática, conhecida e manejada por alguns discentes, especialmente os que já participam ativamente nas redes.

Entendemos, enfim, que tais alicerces, associados aos cuidados metodológicos e às reflexões desenvolvidos pela historiografia pública, complementam a formação dos alunos e põem em ênfase os compromissos éticos que regem o conhecimento científico, objetivando tornar o aluno responsável pela sua fala e pesquisa.

III. História Pública do Direito Romano

O programa de desenvolvimento do curso de direito romano é: levar aos alunos as atuais reflexões produzidas pela história pública acerca dos usos do passado; instigá-los a pesqui-

29 Àqueles que ainda se opõem ao uso recomendamos especial atenção aos verbetes destacados, regra geral, frutos de Projeto de Extensão. Um exemplo é o Grupo de Estudos em Teoria da História e História da Historiografia, com o Projeto Teoria da História na Wikipédia, desenvolvido pelo curso de História da Universidade Federal de Santa Catarina. Seus verbetes destacados foram, até o momento, "Historicismo" e "História dos Conceitos".

sar o conteúdo existente tanto na doutrina jurídica como na internet sobre o direito romano; auxiliá-los na escolha, produção e edição dos assuntos escolhidos pelas equipes; e, por fim, atualizar o verbete na Wikipédia com a participação dos discentes. Para atingir tal escopo, a disciplina foi dividida em quatro fases distintas, ao fim das quais uma avaliação, a cada bimestre, deveria ser entregue.

Fase 1. Por meio de aulas expositivas pretendemos situar os alunos na historiografia crítica jurídica e na atual produção dos historiadores públicos. Daremos especial atenção aos textos que tratam dos negacionismos e revisionismos históricos, por pelo menos duas razões: (i) a produção de *fake news* e *fake history,* propagadas na mídia, cada vez mais nos afeta como sociedade; e, por consequência, (ii) faz-se necessário refletir sobre o papel do historiador e da história na sociedade contemporânea. Parece que o ofício do historiador deve ser reinventado – com investimentos em metodologias com didáticas inovadoras; com preparação às habilidades de boa escuta e escrita empática; desenvolvimento de atitudes militantes e de enfrentamentos nas redes sociais da internet; aparelhamento dos cursos com laboratórios de áudio e vídeo; e com a criação de novos produtos – de modo a se tornar mais interessante às demandas da sociedade da informação.[30]

Além disso, já nas primeiras aulas, apresentamos uma lista com assuntos pertinentes ao direito romano para que os alunos e alunas formassem equipes e escolhessem seus temas. Também possibilitamos, tal como recomendado por Paulo Freire, a escolha de assuntos que não estivessem na lista, desde que, por óbvio, conexo às problemáticas do direito romano.[31]

Na primeira avaliação, os discentes ficaram encarregados de pesquisar e analisar a atual produção acadêmica tradicional e crítica do direito romano. Ao mesmo tempo, também ficaram imbuídos de pesquisarem as narrativas que circulam na internet sobre o assunto: matérias em jornais, vídeos no *Youtube*, memes, *posts* no *Facebook*, *Instagram*, *podcasts*, mas especialmente na Wikipédia lusófona – já tendo em vista seu aprimoramento. Aliás, será oportuno pontuar que também sugerimos àqueles que conhecessem outros idiomas para que checassem como o verbete está redigido na plataforma *Wikipedia*. Esse primeiro contato com a pesquisa e com a bibliografia deverá ser registrado na produção de um texto, no qual o discente relacionará a disputa de narrativas históricas e externará propostas para melhoria do verbete na Wikipédia lusófona.

Fase 2. Encerrado o processo de reflexão sobre a história pública, o foco da disciplina será o de propriamente fazer história pública, ou seja, de construir o verbete na Wikipédia. Os subtemas do verbete serão tratados nas aulas expositivas, que devem contar com a participa-

30 MALERBA, Jurandir – Acadêmicos na berlinda ou como cada um escreve a História? Uma reflexão sobre o embate entre historiadores acadêmicos e não acadêmicos no Brasil à luz dos debates sobre Public History. História da historiografia, n. 15 (2014), 27-50.

MALERBA, Jurandir – Os historiadores e seus públicos: Desafios ao conhecimento histórico na era digital. Revista Brasileira de História, 37:74 (2017), 135–154.

31 FREIRE, Paulo - Pedagogia do oprimido. 50 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

ção dos grupos responsáveis por desenvolvê-los. Ao fim dessa fase, solicitamos a apresentação de uma primeira versão da redação do tema escolhido, todos devidamente referenciados, para avaliação de conteúdo e de adequação técnica ao formato da Wikipédia. Nessa fase, reforçaremos os cuidados com questões de ética acadêmica, especialmente com plágio, e apontaremos os pontos que merecem e podem ser melhorados.

Fase 3: Entrega do verbete do assunto escolhido. Nessa fase, avaliaremos como os alunos organizaram suas próprias ideias, de modo a as deixarem precisas para o público. Além do conhecimento sobre o direito romano pelo viés crítico que deverão externar nos seus textos, também exigiremos uma escrita clara, objetiva, coerente e fluida. Pontuamos que, antes do compartilhamento do texto na Wikipédia, seria interessante uma correção ortográfica e gramatical com o auxílio de alunos do curso de Letras, supervisionados por um professor da mesma área.

Fase 4: O compartilhamento do verbete deverá ser feito com o apoio dos alunos interessados. Ressaltamos que, embora tal tarefa não seja das mais simples, a própria plataforma oferece diversos subsídios para sua execução. Ademais, outros departamentos da Universidade – especialmente os que se relacionam com a informática – podem ajudar em tal atividade. Constatamos, aliás, que essa fase gerou, em algumas universidades brasileiras, Projetos de Extensão.

Como se pode ver, tentamos incluir em cada fase as reflexões produzidas pela historiografia: leitura crítica do direito romano sob os auspícios da historiografia jurídica crítica e da historiografia pública; pesquisa do tema na doutrina jurídica e na internet; redação do assunto em harmonia com as regras fixadas pela Wikipédia; e o compartilhamento do texto de autoria dos próprios discentes por eles mesmos.

Não podemos perder de vista todas as fases que fomentam a ampla autonomia da pesquisa dos estudantes, devendo contar com a supervisão do(a) professor(a) que, por sua vez, pode e deve criar uma rede de apoio com outros cursos e com a própria Wikipédia. Por fim, esse Projeto pode inspirar a criação de uma rede de historiadores públicos do direito, o que seria auspicioso para o pensamento crítico em todo o campo.

IV. Considerações Finais: direito romano público

Como se viu, o objetivo do Projeto Pedagógico apresentado é divulgar na internet – especialmente na Wikipédia lusófona – a atual produção historiográfica jurídica do direito romano, temática que se encontra em seu ocaso virtual.

A aproximação das práticas e dos debates trazidos pela história pública com os alunos e alunas, quase todos já nascidos na era da informação e muitos deles atuantes em redes, possibilita que a disciplina seja vivenciada de forma mais afinada com algumas das reivindicações

das mobilizações estudantis secundaristas e universitárias ocorridas no Brasil, em 2016, nas quais vimos jovens sedentos pela transmissão do conhecimento histórico em formatos distantes das pedagogias e abordagens tradicionais.

Pela metodologia ativa e digital empregada no processo de aprendizado e levando em conta que o Projeto foi pensando para ser desenvolvido em etapas – cada qual com seu propósito, e tanto em sala de aula como na internet – esperamos um impacto positivo no desenvolvimento de consciências históricas.

O Projeto, além de acabar se caracterizando como bastante atrativo para os alunos e alunas recém ingressos na Universidade, também pode inspirar e motivar-nos a nós, professoras e professores, preocupados com a história e com seus usos políticos, a criar uma rede lusófona de historiadores públicos do direito.

O norte do Projeto apresentado é, portanto, o de divulgar um conhecimento histórico crítico, que desnaturalize as estruturas jurídicas de modo dialógico –apresentando o direito não como algo imutável, mas como uma construção política, histórica e social que não é neutra – por meio de uma didática que ventila noções sobre a história e o ofício do historiador, o que por sua vez também ressignifica as instituições de ensino como espaço de emancipação e de criatividade – e não de dominação.[32]

Referências Bibliográficas

ADICHIE, Chimamanda Ngozi – Perigos de uma história única. [Em linha]. *TEDGlobal 2009*, jul. 2009. [Consult. 20 Abr. 2019]. Disponível em WWW: https://www.ted.com/talks/chimamanda_adichie_the_danger_of_a_single_story/transcript?language=pt.

BAUER, Caroline Silveira – Qual é o papel da história pública frente ao revisionismo histórico? *In* MAUAD, Ana Maria, SANTHIAGO, Ricardo; BORGES, Viviane e Trindade Borges (orgs). *Que história pública queremos?* São Paulo: Letra e Voz, 2018. ISBN: 978-85-93467-16-5. p. 195-203.

BAUER, Caroline Silveira; NICOLAZZI, Fernando Felizardo – O historiador e o falsário: Usos públicos do passado e alguns marcos da cultura histórica contemporânea. *Revista Varia História*. [Em linha]. e-ISSN: 1982-4343. 32:60 (2016), 807–835. [Consult. 10 Abr. 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y5hl573f>.

CARVALHO, Bruno Leal – História pública e redes sociais na internet: elementos iniciais para um debate contemporâneo. *Revista TransVersos de História*. [Em linha]. e-ISSN: 2179-7528. 7:7 (set. 2016), 46. [Consult. 10 abr. 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y4lk4lv4>.

32 KENNEDY, Duncan – La enseñanza del derecho como forma de acción politica. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012, p. 9-12 e 43-60.

DEUTSCHE Welle – *Museu de Auschwitz pede a visitantes que não andem sobre os trilhos.* [Em linha]. [Consult. 23 Mar. 2019]. Disponível em:<URL:https://p.dw.com/p/3FVkj>.

DOMENICI, Thiago (Agência Pública) – Boris Fausto e o golpe de 64: "É impossível ir contra fatos estabelecidos". *El País***.** [Em linha]. [Consult. 11 Mai. 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y42bmmby>.

DOWELL, Ben – Mary Beard suffers "truly vile" online abuse after Question Time. *The Guardian*. [Em linha]. [Consult. 13 mai 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y4v6psnk>.

DURANT, Will – Como o socialismo imperial arrasou o Império Romano e levou ao feudalismo. *Gazeta do Povo.* Tradução: Clara Allain. [Em linha]. [Consult. 05 Mai. 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y3f7lsm9>.

FREIRE, Paulo – *Pedagogia do oprimido.* 50 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

HANCOCK, Jaime Rubio – Nem todo romano era branco – o império era mais diverso do que parece. *El País***.** [Em linha]. [Consult. 11 abr. 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y59puhqp>.

HESPANHA, António Manuel – *Cultura Jurídica Europeia***.** 3d. Lisboa: Estampa, 2003.

KENNEDY, Duncan – *La enseñanza del derecho como forma de acción politica*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.

LEVI, Giovanni – O trabalho do historiador: pesquisar, resumir, comunicar. *Revista Tempo*. [Em linha]. 1:20 (2014), 20. Disponível em:<URL:http://www.scielo.br/pdf/tem/v20/pt_1413-7704-tem-20-20143606. Acesso em 10 abr. 2019.

MALERBA, Jurandir – Acadêmicos na berlinda ou como cada um escreve a História? Uma reflexão sobre o embate entre historiadores acadêmicos e não acadêmicos no Brasil à luz dos debates sobre Public History. *História da historiografia,* n. 15 (2014), 27-50.

MALERBA, Jurandir – Os historiadores e seus públicos: Desafios ao conhecimento histórico na era digital. *Revista Brasileira de História*, 37:74 (2017), 135–154.

PEIXOTO, Ana Catarina – E se já houvesse Instagram no tempo do Holocausto? Foi assim que a história de Eva Heyman foi contada. *Jornal Observador*. [Em linha]. [Consult. 07 Mai. 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y2fwp7m2>.

PESSOA, Gabriel Sá – Toffoli diz que hoje prefere chamar golpe militar de "movimento de 1964". *Folha de São Paulo.* [Em linha]. [Consult. 07 Mai. 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y7lzxuuy>.

RODRIGUES, Aldair – *Fake history, "revisionismo" conservador e criminalização do professor de História***.** [Em linha]. [Consult. 05 Mai. 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y56sar6n>.

ROVAI, Marta Gouveia de Oliveira – Publicizar sem simplificar. O historiador como mediador ético. In ALMEIDA, Juniele Rabêlo; MENESES, Sônia. *História Pública em De-*

bate. Patrimônio, Educação e Mediações com o passado. São Paulo: Letra e Voz, 2018, p. 185-196.

RUDNITZKI, Ethel; OLIVEIRA, Rafael (Pública) – *Deus vult*: uma velha expressão na boca da extrema direita. *El País***.** [Em linha]. [Consult. 03 Mai. 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y2y4uha9>.

RÜSEN, Jörn – *Razão Histórica.* Brasília: Editora da UNB, 2001.

SANTHIAGO, Ricardo – Duas palavras, muitos significados. Alguns comentários sobre a história pública no Brasil. In: ALMEIDA, Juniele de; MAUAD, Ana Maria; SANTHIAGO, Ricardo. *História Pública no Brasil – Sentidos e Itinerários.* São Paulo: Letra e Voz, 2016. p. 23-35.

SANZ, Juan Carlos – É de mau gosto contar o Holocausto no Instagram? *El País.* [Em linha]. [Consult. 07 Mai. 2019]. Disponível em:<URL:https://tinyurl.com/y5tpa5bk>.

SCHIAVONE, Aldo – *Ius*: l'invenzione del diritto in Occidente. Torino: Giulio Einaudi, 2005.

SCHIAVONE, Aldo – *Uma História Rompida*: Roma Antiga e Ocidente Moderno. Tradução: Fábio Duarte Joly. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

WIKIPEDIA – Direito romano. [Em linha]. [Consult. 20 Abr. 2019]. Disponível em:<URL:https://pt.wikipedia.org/wiki/Direito_romano>.

WIKIPEDIA – História pública. [Em linha]. [Consult. 20 Abr. 2019]. Disponível em:<URL:https://pt.wikipedia.org/wiki/Hist%C3%B3ria_p%C3%BAblica>.

A Criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab): Uma Análise da Educação e seus Desafios nas Relações entre Brasil e outras Ex-Colónias Portuguesas

Marcela Magalhães de Paula

Sumário: I Introdução. II Relações inter-coloniais entre Brasil e outros espaços de países ex-colônias portuguesas no Atlântico: breve esboço histórico. III Criação da UNILAB. IV Algumas considerações. Referências Bibliográficas

Resumo: Este trabalho esboça algumas considerações iniciais sobre as relações inter-coloniais, no passado e presente, entre Brasil e os países africanos que foram ex-colônias de Portugal. O intuito deste texto é problematizar o papel ambíguo do Brasil e sua posição nas relações coloniais e pós-coloniais, através das ideias de desenvolvimento e transferência de conhecimentos de um espaço pós-colonial para outros. Para isso, após uma breve análise das relações comerciais e econômicas do Brasil colonial, apresentamos algumas considerações sobre o termo "desenvolvimento" e o comportamento do Brasil como novo "colonizador", no espaço da Lusofonia, durante o governo Lula da Silva (2003- 2011). Em especial, observamos a criação de uma universidade federal com foco na internacionalização: a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). A Unilab atualmente é uma instituição brasileira instalada no município de Redenção (CE) e Acarape (CE) e em São Francisco do Conde (BA), e atua em cooperação com os países de língua portuguesa de África e Timor-Leste.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; Pós-colonialismo; Neocolonialismo; Unilab.

I. Introdução

O imaginário dos países falantes da língua portuguesa foi construído sobre bases simbó-

licas de termos como a lusofonia e lusismo, do qual o Brasil, durante o governo Lula da Silva (2003 - 2011)[33], agiu como herdeiro ideológico do Império Português, através de uma série de ações pautadas em uma agenda de política interna e externa fortemente expansiva em termos globais, com uma presença maciça no continente africano.

Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores brasileiro - Itamaraty (2015), o governo brasileiro tem embaixadas em 37 das 54 nações africanas, das quais 19 foram inauguradas a partir do início do governo Lula. De acordo com Fellet[34], entre os países não africanos, o Brasil, em 2011, tinha apenas menos embaixadas no continente africano do que os Estados Unidos (com 49 missões), a China (48), a França (46) e a Rússia (38). Por sua vez, a partir de 2003, 17 missões de países africanos foram inauguradas em Brasília adicionando-se às 16 que já existiam[35].

Em decorrência desse intercâmbio cultural e econômico, em 20 de julho de 2010, o então presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionava a lei que criava a 14ª universidade de seu governo: a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, em um processo de fortalecimento da política exterior e, ao mesmo tempo, da interiorização das universidades.

Para diferenciar o termo "lusofonia" de "lusismo", a professora Laura Padilha (2005: 07) fala-nos de um "corpo ético, histórico e cultural da lusitanidade" que gerou dois construtos simbólicos específicos: o "lusismo", ou seja, "algo que extrapola o domínio linguístico", voltado para uma tentativa de afirmação do próprio Portugal no espaço europeu; e a "lusofonia", que seria a "consequência da expansão da língua e da cultura fora da territorialidade europeia, quando língua e cultura portuguesa se disseminaram entre povos de origens diversas na América, África e mesmo parte da Ásia e da Oceania".

A conceitualização de Lusofonia é essencial no nosso trabalho, pois baliza o elo entre colonialismo, pós-colonialismo e neocolonialismo, ao ser um construtor simbólico do império e expansão da cultura lusitana que passou a ser apropriada pelo Brasil nos últimos anos e por ele exportado como produto de desenvolvimento cultural. Para entender melhor o desempenho do Brasil no espaço atual, começaremos a analisar as relações históricas entre Brasil e as ex-colónias africanas portuguesas, no próximo tópico.

33 O Governo Lula (2003–2011) compreende ao período da história política brasileira que se inicia com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, em 1 de janeiro de 2003, após derrotar o candidato do PSDB José Serra. Lula governou o Brasil em dois mandatos (2003 até 2006, e de 2007 até 2011).

34 Fellet, 2011

35 Economicamente, em 2002, o intercâmbio do Brasil com o continente africano somava US$ 5 bilhões (cerca de R$ 8,7 bilhões); em 2008, passou para US$ 26 bilhões – quase metade dos US$ 56 bilhões do comércio entre Brasil e China em 2010. Cf. FERRET, João (2011), https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111017_diplomacia_africa_br_jf

II. Relações Inter-Coloniais entre Brasil e outros Espaços de Países Ex-Colônias Portuguesas no Atlântico: breve esboço histórico.

Superada uma fase superficial de análise da história pós-colonial do Atlântico Sul, frequentemente quando vamos observar as relações coloniais e pós-coloniais que representam o Brasil e suas interações com a suposta metrópole portuguesa e as demais colônias, deparamo-nos com duas narrativas:

1) a cronológica, baseada na data da Independência brasileira de Portugal (7 de setembro de 1822), que nos diz que o Brasil era uma colónia portuguesa até áquela data;

2) a ocupação econômica-cultural efetiva brasileira, baseada no domínio e na ocupação da elite brasílica (e depois brasileira) das relações culturais e econômicas no Atlântico Sul, referindo-se à costa africana, que nos mostra um Brasil que, sendo uma colônia apenas nominalmente, comportava-se como uma espécie de metrópole, ou "semimetrópole", estabelecendo hierarquia entre as colônias ou situações de cooperação.

Para corroborar com o que referimos acima, basta recordar que a Independência do Brasil e a sua nacionalidade não foram formadas a partir de um processo que remonta à crise do sistema colonial, segundo Emília Costa[36], pois não houve participação popular nem sequer existiu uma mudança significativa no cenário político brasileiro. O mesmo príncipe regente D. Pedro tornou-se o Imperador D. Pedro II. Mudou-se apenas o título, mas o "líder" da nação continuou o mesmo sem rupturas práticas em termos ideológicos.

A identidade nacional brasileira, como foi sendo construída ao longo do século XIX, e a Independência, foi realizada ao redor dos interesses de grupos sociais do Centro-Sul brasileiro, resultado de relações extremamente complexas de poder internas e externas, que acabaram por definir os contornos da cidadania brasileira, como nota Gladys Ribeiro[37]. Miguel Vale de Almeida[38] também enfatiza a natureza neo-européia do Estado-nação na independência do Brasil e ainda "o hiato temporal entre o Brasil colônia e o terceiro império português em África" como aspectos que sugerem cautela. Desse modo, devemos ler o contexto brasileiro como um pós-colonial *sui generis*, já que não podemos utilizar a mesma chave de leitura que usamos em relação aos países africanos ou da América ex-espanhola.

Outro fator bem mais importante para este trabalho é observar as relações diretas entre Brasil e os países africanos de expressão portuguesa (PAEP), que foram tradicionalmente mais intensas do que com a metrópole portuguesa. Costa e Silva (2011) ressalta inclusive que a notícia da "Independência brasileira" refletiu fortemente em território africano, a ponto de, em Benguela, surgir uma corrente política que pedia a união daquele território ao Brasil.

O africanista Alberto da Costa e Silva, no seu livro *Um Rio Chamado Atlântico, a África*

36 Emília Costa, 1971
37 Gladys Ribeiro, 2002
38 Miguel Vale de Almeida, 2002

no Brasil e o Brasil na África[39], apresenta uma série de artigos sobre a relação Brasil e África e o processo de enriquecimento cultural mútuo entre as duas margens do Atlântico. Segundo Costa e Silva (2011), desde praticamente o início do século XVII até 1850, todos os dias pelo menos um navio, do Porto de Salvador, de Recife ou do Rio de Janeiro, saía ou entrava um navio proveniente da África. Para o autor, o Brasil foi responsável por uma contribuição cultural extremamente relevante em relação a elementos que resultaram na união Brasil/África, em diversos aspectos, como a culinária, a religião, a linguagem e a arte:

> "(…) na África, muito além da linha em que findavam as praias, as notícias esgarçavam-se pelo interior e certas novidades, e só certas novidades, expandiam-se rapidamente. Assim, a África recebeu e africanizou a rede, a mandioca e o milho, enquanto o Brasil e Cuba faziam seus o dendê, a malagueta e a panaria da Costa. As trocas deram-se nas duas direções, e a cada um dos lados do Atlântico não era de todo desconhecido e indiferente o que se passava no outro. A independência do Brasil, por exemplo, não ficou despercebida na África — e o prova terem sido dois africanos os primeiros reis a reconhecê-la, o Obá Ósemwede, do Benim, e o Ologum Ajan, de Eko, Onim ou Lagos. Em Angola, os acontecimentos de 1822 tiveram enorme impacto, chegando a gerar uma corrente favorável à separação de Portugal e à união ao Brasil.[40]"

Obviamente como se sabe, o tráfico de escravos exerceu um papel relevante nas ligações orgânicas entre as duas margens atlânticas, transformando-se em um motor de trocas culturais feitas nas duas direções.

Em relação a uma perspectiva política-cultural, o livro *O Trato dos Viventes. Formação do Brasil no Atlântico Sul*, de Luís Felipe Alencastro[41], alarga o estudo sobre o sentido mercantil da colonização e a dinâmica da sociedade colonial, estabelecendo um panorama que não se inscreve apenas no espaço brasileiro ou do português imperial, mas no espaço Atlântico - e nas trocas mercantis nele realizadas, a explicação do "paradoxo histórico" da formação do Brasil. Alencastro[42] baseia-se na análise de que o tráfico atlântico de escravos africanos modificou de modo contraditório o aparelho colonial, pois, "desde o século XVII interesses luso-brasileiros ou, melhor dizendo, brasílicos, se cristalizam nas áreas escravistas sul-americanas e nos portos africanos de trato [...] carreiras bilaterais vinculam diretamente o Brasil à África Ocidental" .

Segundo Alencastro[43], a quantidade e a importância de processos e episódios que demonstram como os interesses luso-brasileiros penetraram e se sobrepuseram em Angola, por

39 Alberto da Costa e Silva, Um Rio Chamado Atlântico, a África no Brasil e o Brasil na África, 2011
40 Costa e Silva: 2011, p. 56
41 Luís Filipe Alencastro, O Trato dos Viventes. Formação do Brasil no Atlântico Sul, 2000
42 Ibidem
43 Ibidem

exemplo, são fundamentais para se entender a formação do Brasil colonial. Assim, através da guerra e do comércio, delineava-se a chamada "Angola Brasílica", uma nova região aterritorial formada a partir da presença luso-brasileira – ou "brasílica" – em território angolano.

Alencastro cita a presença de homens como os governadores Salvador Correia de Sá, João Fernandes Vieira, André Vidal de Negreiros, que, ao introduzirem em África os métodos típicos da guerra brasílica aprendidos com índios e portugueses, buscavam alargar a ação do tráfico negreiro. Para isso, esses homens também otimizaram o comércio bilateral de uma série de produtos "brasílicos" usados como moeda na troca por escravos, como a cachaça e a mandioca. Outro episódio que fortaleceu a presença brasileira em Angola, em detrimento da portuguesa, foram as invasões holandesas nos domínios portugueses das duas margens do Atlântico, pois "coubera aos interesses sediados no Rio de Janeiro a empreitada de providenciar pessoas e materiais para a reconquista de Angola, criando um "espaço de cogestão lusitana e brasílica no Atlântico Sul".

Assim, consequentemente, sobretudo a partir do XVIII, fortes vínculos entre pontos do litoral africano e as costas atlânticas das Américas foram se estabelecendo desde o século XVII. Conforme lembra Costa e Silva[44], nota-se ainda que a contribuição brasileira deu-se também pelo volume e conjunto dos ex-escravos, chamados de "brasileiros", que retornaram ao continente de origem e depois, por sua vez, passaram a exercer um papel considerável naquelas comunidades, envolvendo-se inclusive diretamente com o tráfico negreiro. Muitos desses "brasileiros" eram sobreviventes da Revolta dos Malês, ocorrida na Bahia em 1835, que ocasionou o degredo de muitos ex-escravos ao continente africano com cerca de 500 africanos expulsos do Brasil e levados de volta à África. Uma parte dos "Retornados", sejam eles pertencentes a Revolta dos Malês ou sejam casos isolados de alforria e retorno ao solo africano, não se sentiam mais pertencentes aos costumes e às tradições da terra natal, pois tinham sido "abrasileirados" no cativeiro. Estes, por sua vez, começaram a se reunir em comunidades e a formar bairros brasileiros como o *Quartier Brésil,* o *Brazilian Quartie*r e o *Quartier Marô*, em Ajudá, ou, em Acra, a comunidade conhecida como povo "Tá Bom". Conforme Costa e Silva cita[45], tais bairros existem até hoje em regiões como Benim, Nigéria, Togo e Gana. Desde o começo, os integrantes dessas comunidades chamavam a si mesmos de "brasileiros", inclusive nas correspondências oficiais com os colonizadores.

Portanto, a abertura dos litorais atlânticos e o contato com o Brasil, segundo Costa e Silva[46], teve efeito muito mais profundo sobre a África do que a "diminuta presença humana europeia" no continente. Seja em relação à difusão das plantas americanas, que alteraram a dieta de numerosas populações como a mandioca e o milho; seja pelo ingresso das armas de fogo, que modificaram as táticas de guerra e as relações de força interafricanas, fazendo

44 Costa e Silva, 2011
45 Ibidem
46 Ibidem

crescer exponencialmente o poder centralizador de reis e ainda brotar, consolidar e expandir novos estados que controlavam os caminhos para o litoral:

> "(…) Os numerosos estabelecimentos europeus encravados em outros pontos da Costa pagavam aluguel ou direitos de comércio aos reis, régulos ou chefes locais. Feitorias mercantis, quase todas dedicadas primordialmente ao tráfico negreiro, como Saint-Louis, Goréa, Cacheu, Bissau, El Mina e Cape Coast, suas populações continham pequena quantidade de mulatos. Esses eram mais numerosos nas comunidades fundadas por ex-escravos retornados do Brasil, Cuba e Venezuela, como Atouetá e Porto Seguro, e nos bairros brasileiros de Acra, Agoué, Ajuda, Porto Novo, Badagri e Lagos. Havia ainda o caso especial de Freetown, na Serra Leoa, onde os ingleses colocaram, como colonos, no reino temne de Koya, ex-escravos que combateram ao lado deles na guerra pela Independência dos Estados Unidos. O exemplo seria seguido, mais tarde, em Bathurst, Monróvia e Libreville. Esses refúgios para ex-escravos transformaram-se em embriões de colônias — a da Serra Leoa já em 1808 — e de uma república nos moldes americanos, a da Libéria. A presença europeia na África era, portanto, muito limitada. Discreta. [47]"

Manolo Florentino[48] também examina as relações do comércio de escravos entre os territórios africanos e brasileiros, em especial o Rio de Janeiro nos séculos XVIII e XIX. Florentino chama a atenção para a ausência do poder metropolitano na lógica do sistema escravista vinculada à territorialidade brasileira nos aspectos políticos, sociais e econômicos, enfatizando as complexas nuances do comércio atlântico.

Refletindo sobre o que lemos, podemos concordar como o que afirma Alencastro[49], de que o comércio negreiro é responsável pela transmutação da escravidão em escravismo. Ou seja, é um sistema que ultrapassa as "operações de compra, transporte e venda de africanos para moldar o conjunto da economia, da demografia, da sociedade e da política da América portuguesa".

Alencastro [50]por exemplo, cita o medo constante que a Coroa tinha do assédio estrangeiro em terras brasileiras, reforçada pela fraca presença de forças militares metropolitanas na colônia. Deste modo, os índios constituíam-se aliados contra invasores e isso implicava importantes contrastes entre o comércio de índios e o de africanos na América portuguesa. Além disso, somado à estrutura social indígena, a falta de comunicação entre as capitanias e a irregularidade dos transportes marítimos entre os portos coloniais dificultava o comércio a longa distância de escravos indígenas. Também a escolha ideológica pela evangelização dos

47 COSTA E SILVA: 1994, p. 17
48 Manolo Florentino, 2002
49 Alencastro, 2000
50 Ibidem, pág. 7

índios por parte da metrópole amenizou o processo.

Ou seja, como já afirmamos em outra ocasião, a partir de sentidos e práticas diferenciadas, domínio e exploração colonial são vistos, na prática, como fenômenos desvinculados de Portugal, já que a presença de colonos num determinado território não garantiria a exploração econômica do mesmo, sendo necessário uma rede de ligações intercoloniais independentes para sustentar o próprio colonialismo como um modelo econômico-cultural autônomo. Desse modo, a própria colonização foi construída como resultado de uma rede de múltiplos aprendizados, não surgindo como um modelo acabado, pois, como assevera Alencastro[51] só a partir do momento em que "os colonos compreendem que o aprendizado da colonização deve coincidir com o aprendizado do mercado [...] podem se coordenar e completar a dominação colonial e a exploração colonial".

III. Criação da UNILAB

O termo colonialismo sempre foi atrelado à ideia de desenvolvimento em termos ideológicos e econômicos: seja esta como catalisadora dentro do projeto metropolitano, seja como supostamente necessária para a colônia. Se de um lado a regulação, primeiramente da Nação e depois do Estado, em termos de acumulação de matérias-primas e capital pela metrópole, implicava uma ideia de auxiliar as colônias em questões de melhorias de infra-estrutura, educação e transferências de tecnologias e conhecimentos, era a desculpa de que os colonizadores levavam missionariamente a "civilização"; do outro lado, vemos a necessidade da implementação de condições mínimas de escoamentos de bens e capital humano entre os espaços.

Sendo assim, embora havendo certo esvaziamento semântico, a noção de cooperação é essencial nas relações econômicas e, portanto, não é por acaso que, em especial a partir dos anos 70, o termo "cooperação" passou a aparecer mais frequentemente nas relações internacionais com agendas oficiais e estratégicas entre estados. Como recorda Miriam Saraiva[52], foi aliás durante os anos 70 que um grupo de países experimentou um crescimento industrial acelerado considerável, começando a reivindicar novas formulações no ordenamento internacional, através da busca de liderança nos âmbitos regional e internacional. Assim, "a cooperação sul-sul entrou então para a agenda das políticas exteriores tanto de Estados *system-affeting* (que dispõem de recursos suficientes para, junto com atuação internacional ativa, afetar o andamento de certos temas da política internacional) quanto dos países identificados mais recentemente como "grandes mercados emergentes"[53].

A 14ª universidade federal do governo Lula foi criada em 20 de julho de 2010, através

51 Ibidem p. 198
52 Miriam Saraiva, 2007, p. 01
53 Ibidem, p.5

de uma lei que a sancionava e colocava no seu nome o termo "lusofonia": Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Como já mencionado, a UNILAB fez parte de um projeto de fortalecimento da política exterior, através da otimização da Cooperação Sul-Sul voltada para países que foram ex-colônias de Portugal. No entanto, desta vez, era o Brasil - e não Portugal - a Nação que serviria como base e trazia para o seu território estudantes africanos, chamando para a si a "missão" de formar uma elite local especializada que, após a volta ao território africano e timorense, fosse capaz de aplicar os conhecimentos adquiridos em terras brasileiras em prol do desenvolvimento local.

Vocacionada, portanto, para a cooperação internacional e compromissada com a interculturalidade, a cidadania e a democracia nas sociedades, a UNILAB fundamenta suas ações no intercâmbio acadêmico e solidário com Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Seus cursos e ações têm foco preferencial em áreas estratégicas de interesse do Brasil e dos demais países parceiros, reunindo estudantes e professores brasileiros e estrangeiros e contribuindo para que o conhecimento produzido no contexto da integração acadêmica seja capaz de se transformar em políticas públicas de superação das desigualdades. Por isso, a Unilab representa um avanço na política brasileira de cooperação e de internacionalização do Ensino Superior, refletindo o engajamento do Brasil com a proposta da comunidade internacional.

A UNILAB também faz parte de outro programa, ao mesmo tempo, chamado de "interiorização das universidades públicas federais", como recorda Gomes (2012). Este programa diz respeito à criação de universidades longe dos grandes centros urbanos e capitais brasileiras, a fim de melhorar o acesso da população local ao ensino superior, facilitar a formação de capital e recursos humanos especializados e ainda de promover o desenvolvimento local, de modo a evitar a migração de áreas rurais para urbanas no Brasil. Deste modo, a UNILAB seria uma universidade de integração por excelência, pois beneficiaria todos os ex-integrantes das colónias portuguesas, inclusive os próprios brasileiros.

Além disso, segundo o ex-presidente Lula (2012), este projeto de criação de uma universidade "negra" era "uma forma de o Brasil, aos poucos, pagar a dívida com os povos africanos, que não pode ser mensurada em dinheiro, mas em parceria, em solidariedade." Na ocasião deste discurso, ele ainda lembrou que a cidade de Redenção foi escolhida para abrigar a UNILAB por ter sido a primeira cidade a abolir a escravidão, cinco anos antes da Lei Áurea.

Fernando Haddad, que na época ocupava o cargo de ministro da educação, explicou a ideia inicial do projeto: "Durante a concepção do projeto pedagógico da UNILAB houve a preocupação de que uma parte da formação do aluno seja feita na África, e continuamos trabalhando para que o diploma seja válido lá também, de forma a que o estudante volte a seu país e possa contribuir para o desenvolvimento local".

Apesar da ideia inicial de Haddad, isto ainda não ocorreu, embora os estudantes estran-

geiros matriculados nos cursos de graduação presencial daquela universidade representassem 22% do corpo discente da UNILAB e fossem/são oriundos dos seguintes países: Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste. Os docentes estrangeiros da UNILAB até então eram de Angola, Guiné Bissau, Peru, Cabo Verde, Congo, Costa Rica, Gabão, Moçambique, Portugal e França.

O impacto desta universidade nas pequenas cidades de Redenção e Acarape foi avassalador. Esperava-se um processo de desenvolvimento urbano capaz de sanar a falta de infraestrutura básica para a implementação de três *campi* universitários, e, sobretudo, para poder acolher os grupos de estudantes não-brasileiros em um ambiente onde se reúnem tantos indivíduos de ex-colônias portuguesas. Após 8 anos de implementação, não existem ainda residências universitárias disponibilizadas pelo governo federal. Houve ainda um aumento muito grande no preço das rendas de casas e apartamentos locais já existentes, devido ao aumento da procura por moradia. Também não houve melhorias em termos de infraestruturas de saúde e lazer, e muitos países, como Angola e Timor-Leste, deixaram de apoiar oficialmente a ida de seus nacionais para o Brasil, em decorrência das péssimas condições em que se encontravam os alunos provenientes desses países.

Os índices de violência também aumentaram em vários aspectos. Os estudantes de origem africana são constantemente hostilizados pelos brasileiros locais, com casos graves de racismo. A chegada deles também atraiu grupos de assaltantes e traficantes de drogas dos municípios vizinhos. A integração "lusotropicalista" é uma clara utopia não alcançada, pois os grupos não interagem, formando grupos "guetizados" que se comunicam quase que exclusivamente entre si e em línguas crioulas locais dos países de proveniência, inclusive muitos alunos não dominam bem o idioma português. As relações afetivas "interraciais/internacionais" são poucas e já houve dois casos graves de estupros cometidos por rapazes africanos a vítimas brasileiras, que estão sendo investigados pela polícia federal brasileira, e que acirram os casos de violência racial, vitimizando os alunos que vêm de África.

Como podemos observar, a ambiguidade do termo "lusofonia" utilizado pelo governo brasileiro nos últimos anos, em especial na diretriz de criação e implementação desta universidade especificamente, remete um pouco a uma visão "lusotropicalista" de integração nos trópicos, ela mesma pautada em uma ideia missionária de difusão de "desenvolvimento" como bem maior da humanidade, sem considerar os conhecimentos individuais e prévios das comunidades de onde os alunos provêm.

IV. Algumas Considerações

Mesmo com a promulgação da Lei Áurea, em 1888, a situação da população africana e afrodescendente pouco mudou efetivamente no Brasil. Podemos destacar a falta de um

projeto de políticas públicas para integrar os ex-escravos, o que gerou uma massa de seres "marginalizados" muitas vezes expostos a ambientes e situações hostis. Todo esse processo de marginalização - e, recentemente, os meios de se consolidar uma espécie de "compensação histórica" - tem sido fortemente debatido em vários meios no Brasil e abriu caminho para uma série de conquistas no âmbito das comunidades afrodescendentes. Conjugada esta necessidade de reparação histórica para os negros, a aceleração econômica brasileira no governo Lula e a intensificação do processo de política externa forte, voltada para África e Cooperação Sul-Sul, entre outros fatores, criou-se a UNILAB.

Entretanto, quando analisamos as falas do Presidente Lula nos textos referentes à universidade, nota-se um discurso de culpa introjetada da elite brasileira ao ter continuado o tráfico negreiro mesmo após a Independência de Portugal. Tal fala corrobora para o que afirmamos, no início deste trabalho, sobre o papel ambíguo e complexo do Brasil durante o período colonial e imediatamente após dele. Vimos que, através da representação e presença enfraquecida do domínio português sobre o Brasil, as relações entre Brasil e colónias africanas portuguesas, durante o colonialismo, foram totalmente intensas que quase podemos afirmar que era o Brasil a metrópole que comandava e ocupava os espaços africanos, pelo menos até à revolução industrial.

Durante os anos do governo Lula, a criação de uma universidade com "lusofonia" no nome que pretende integrar países "sobreviventes" de ex-coloniais, através da missão de levar desenvolvimento para países em subdesenvolvimento, merece atenção para podermos entender como o Brasil herdou o imaginário colonial e para evitar violências epistêmicas institucionalizadas. Como podemos perceber, é ainda mais urgente, como afirma Boaventura Sousa Santos (2018), descolonizar a universidade.

Referências Bibliográficas

ALENCASTRO, L. F (2000): *O Trato dos Viventes. Formação do Brasil no Atlântico Sul Séculos XVI e XVII*, São Paulo, Companhia das Letras.

ALMEIDA, M. V. (2000), *Um Mar da Cor da Terra – Raça, Cultura e Política de Identidade*, Lisboa, Celta, 2000.

ALVES, J. A. Lindgren. (1997). "A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague" *Revista Brasileira de Política Internacional*, *40*(1), 142-166. Disponível em: https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291997000100006:Acesso em: 12/06/2018

BRASIL (2010). "Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.289, de 20 de julho de 2010. Dispõe sobre a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira e dá outras providências". Disponí-

vel em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ Ato2007-2010/2010/Lei/L12289.htm> Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL (2012). "Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei no 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio". Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012Decreto/D7824.htm> Acesso em: 16 jul. 2015.

COSTA, E. (1979), "Introdução ao Estudo da Emancipação Política do Brasil". In: *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*, São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas Ltda., 1979.

COSTA E SILVA, A. (1994): *O Brasil, a África e o Atlântico no século XIX*. In: estud. 8(21), São Paulo, maio/agosto, p. 01.

COSTA E SILVA, A. (2011), *Um Rio chamado Atlântico: A África no Brasil e o Brasil na África*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

FELLET, J. (2011), "Brasil tem 5ª maior presença diplomática na África". Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111017_diplomacia_africa_br_jf. Acesso em: 14/06/2018.

FLORENTINO, M. (2002), *Em costas negras. Uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro*, São Paulo, Cia. das Letras, p. 9.

GOMES, N. L. (2012). "Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça. Educação e Sociedade.",Campinas, v. 33, n. 120, set. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302012000300005&lng=en&nrm=iso>. acesso em 22 julho 2016.

PADILHA, L. (2005), "Da construção identitária a uma trama de diferenças – Um olhar sobre as literaturas de língua portuguesa", Revista Crítica de Ciências Sociais, 73, dezembro 2005, pp 3-28, São Paulo: USP.

RIBEIRO, G. (2002): *A Liberdade em construção: Identidade nacional e conflitos antilusitanos no Primeiro Reinado*, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2002.

SANTOS, B. S. (2018). *Decolonising the University*. Cambridge: Cambridge University Press.

SARAIVA, M (2007), "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007", Rev. Bras. Polít. Int. 50 (2): 42-59 [2007], Disponível em http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2

A Estratégia Conjunta África- União Europeia e a Internacionalização do Ensino Superior no Continente Africano: Alguns Desafios

Maria João Carapêto

Sumário: I Introdução. II A Estratégia Conjunta África-União Europeia e o apoio à transformação do ensino superior no continente africano. III Alguns dos desafios à internacionalização do ensino superior no contexto africano. IV. Internacionalização e Mobilidade Académica. V. Internacionalização ou Africanização? VI A problemática do reconhecimento de estudos e competências VII Notas finais. Referências Bibliograficas

Resumo: Ao abrigo da Estratégia Conjunta África -União Europeia, um dos principais instrumentos políticos da relação entre a União Africana e a União Europeia, têm sido realizados importantes esforços técnicos, alicerçados em sólidos instrumentos financeiros que têm contribuído para concretizar os objetivos transformadores do ensino superior africano. A internacionalização das instituições de ensino superior é dos principais focos desta transformação e torna-se essencial uma reflexão sobre os desafios atuais que constituem entraves à eficácia do processo. Para que possam ser superados, é necessário um compromisso dos estados e das instituições de ensino superior para que encetem esforços no sentido de uma internacionalização fluída, que responda às necessidades de transformação do ensino superior, que garanta a construção de centros de investigação académica de excelência e o reconhecimento e harmonização de estudos decorrentes da mobilidade académica.

Palavras-Chave: Ensino Superior; Internacionalização; África; União Europeia; União Africana;

Abstract: Under the Africa-European Union Joint Strategy, one of the key policy instruments in the relationship between the African Union and the European Union, there has been major technical efforts, building on sound financial instruments that have contributed to the transformative goals of African higher education. The internationalization of higher education institutions is one of the main focuses of this transformation, and it is essential to reflect on the current challenges that constitute obstacles to the effectiveness of the process and in order to overcome them, it is necessary to reinforce the need for state commitment. and for

higher education institutions to work towards a fluid internationalization that responds to the transformation needs of higher education, which guarantees the construction of excellent academic research centers and the recognition and harmonization of studies arising from academic mobility.

Key-words: Higher Education; Internationalization; Africa; European Union; African Union;

I. Introdução

Afirmou Lulat, que "(…) África deve concentrar-se num facto poderoso: a relação entre a universidade africana e a sociedade africana é absolutamente dialética, isto é, o destino de uma está nas mãos da outra"[1].

O papel da educação no desenvolvimento tem sido amplamente debatido quer na literatura, quer nos fóruns políticos mundiais e estes debates influenciam a definição das prioridades da ajuda e da cooperação para o desenvolvimento. A importância do acesso irrestrito e equitativo à educação, enquanto fator essencial ao progresso, democracia, participação cívica e melhor governação tem sido amplamente defendida por instituições como o Banco Mundial,[2] que salientou o papel do Ensino Superior no desenvolvimento, recomendando aos países que não o negligenciem sob pena de não beneficiarem de uma economia global baseada no conhecimento.

No quadro da União Europeia, e mais concretamente, a partir da Estratégia Conjunta África-União Europeia, criada em 2007, a internacionalização do ensino superior no continente africano tornou-se uma das prioridades de financiamento. O suporte às diferentes iniciativas, nomeadamente aos programas académicos de apoio à internacionalização e à mobilidade académica internacional, tem sido feito da Direção Geral para a Cooperação e Desenvolvimento Internacional da Comissão Europeia.

A visão estratégica para o desenvolvimento do ensino superior, aliada aos instrumentos financeiros que a concretizam, constituem fatores de elevada importância no sucesso das iniciativas que se pretende que ajudem a desenvolver o sector da educação, mas também na criação de políticas que assegurem a sua continuidade e sustentabilidade no longo-prazo.

A temática da internacionalização, sendo uma das prioridades, tem alguns desafios práticos de implementação, sendo esse o objetivo principal deste trabalho. Nele, identificamos

1 Y. G-M. Lulat, A History of African Higher Education from Antiquity to the Present : A Critical Synthesis. (ABC-CLIO, 2005), p.439.

2 The World Bank, "A Chance to Learn: Knowledge and Finance for Education in Sub-Saharan Africa" (Washington, DC, 2001).

alguns daqueles que constituem constrangimentos e dificuldades da realidade da internacionalização do ensino superior no continente africano. Não sendo um trabalho exaustivo, o foco é o de identificar alguns destes problemas e discuti-los à luz daquilo que é a realidade estrutural do sector.

O trabalho inicia-se com uma análise sumária da Estratégia Conjunta África-União Europeia, com o foco na transformação do ensino superior. A partir deste enquadramento, serão analisados alguns dos pontos que merecem reflexão, nomeadamente os constrangimentos decorrentes da mobilidade académica, uma análise à doutrina da africanização do ensino superior e a problemática do reconhecimento de estudos e competências. O trabalho encerra com as notas finais sobre a identificação dos desafios e o reforço da necessidade de um compromisso dos estados e das instituições de ensino superior no sentido de uma internacionalização fluída, que responda às necessidades de transformação do ensino superior, que garanta a construção de centros de investigação académica de excelência e o reconhecimento e harmonização de estudos decorrentes da mobilidade académica.

II. A Estratégia Conjunta África- União Europeia e o Apoio à Transformação do Ensino Superior no Continente Africano

As relações de cooperação para o desenvolvimento entre o continente africano e europeu seguem já um longo percurso histórico, estreitadas aquando do Tratado de Roma, em 1957, e que se foram estruturando a partir das convenções de Yaoundé (1963 e 1969), de Lomé (1975-2000) e do Acordo de Cotonou, em 2000. A Parceria Estratégica África-União Europeia, criada em 2000, na Cimeira do Cairo, constitui um marco nas relações entre os dois continentes, enquanto instrumento de diálogo político e cooperação, que veio abranger e complementar os quadros de cooperação já existentes. Mais tarde, em 2007, com a Estratégia Conjunta África-EU, adotada na Cimeira de Lisboa, foi desenvolvido um quadro único de cooperação política que veio a ser definido na Declaração de Lisboa. Os objetivos traçados procuraram o reforço da parceria entre a União Africana e a União Europeia e dos laços institucionais essenciais aos dois continentes, assentes no fortalecimento e na promoção da paz, na governação democrática, nos direitos humanos e liberdades fundamentais, na igualdade de género e no desenvolvimento sustentável e na promoção do multilateralismo com instituições fortes, representativas e legítimas[3]. Financiada pelo Programa Pan-Africano[4],

3 Texto integral da Estratégia Conjunta disponível em: https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/eas2007_joint_strategy_en_0.pdf [acesso 9/7/2019]

4 O Programa Pan-Africano é o programa financeiro que dá apoio à Estratégia Conjunta UE/África e está fundado no Instrumento de Cooperação e Desenvolvimento da União Europeia. Decisão de implementação da Comissão Europeia sobre o Programa de Ação anual para 2015 para o Programa Pan-Africano na C (2015) 7705, de 13 de Novembro de 2015. Disponível em: https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/

criado em 2014, e com um plano orçamental de 845 milhões de euros até 2020, a Estratégia Conjunta tomou como prioridade, nas matérias relativas à educação, de entre outras, a mobilidade académica de alunos, professores e funcionários com vista à promoção da qualidade do ensino superior africano. Destas prioridades esperam-se dois resultados ambiciosos: o desenvolvimento de estratégias para a harmonização do ensino superior através da coerência de políticas de educação e o reconhecimento da portabilidade de competências.

Estes dois resultados caracterizam-se pela grande complexidade que é o da internacionalização à escala de um continente e com sistemas de ensino heterogéneos e em diferentes graus de desenvolvimento.

É neste contexto e em linha de conta com a Agenda 2030 da ONU e a Agenda 2063 da União Africana, "A África que queremos", que têm sido desenvolvidos projetos na área da educação destinados ao capital humano africano, tomando como prioridade o investimento na educação desde a infância, no ensino superior, ciência, tecnologia e na investigação. Programas como o Intra-ACP Mobility Scheme[5], o Intra-África Mobility Scheme[6], a Universidade Pan-Africana[7] e o Projeto Tuning Africa[8], bem como o reforço de outros programas já existentes, como o Erasmus Mundus, Erasmus+, Edulink[9] e o apoio ao programa Mwalimu Nyerere, da União Africana[10] têm procurado implementar o compromisso de assegurar a expansão e reforço do ensino superior, com o objetivo de criar uma infraestrutura de nível mundial para a aprendizagem e a educação, bem como apoiar reformas científicas que constituam o suporte da transformação do continente[11].

A promoção da mobilidade de alunos e funcionários, como forma de garantir elevados níveis de qualificação e especialização, através da partilha de experiências e do acesso a centros de investigação de excelência constitui um quadro conceptual do desenvolvimento da Educação, através da mobilidade, e do qual têm sido desenvolvidos Roteiros e Planos de Ação para implementação dos diferentes objetivos traçados na Estratégia Conjunta. A partir deste contexto, a criação do *Intra-Africa Academic Mobility Scheme*[12] a partir do Programa Indicativo Multianual do Programa Pan-Africano para 2014-2017, veio apoiar a cooperação no ensino superior entre países africanos, através da promoção do desenvolvimento sustentável e contribuir para a redução da pobreza através do aumento da disponibilidade de recursos

annual_action_programme_2015_4.pdf [acesso em 9/7/2019]

5 Sítio oficial do projeto https://eacea.ec.europa.eu/sites/2007-2013/Intra-ACP-academic-mobility-scheme_en [acesso em 9/7/2019]

6 Sítio oficial do projeto: https://eacea.ec.europa.eu/intra-africa_en [acesso em 9/7/2019]

7 Sítio oficial do projeto: https://www.edu-au.org/agencies/pau [acesso em 9/7/2019]

8 Sítio oficial do projeto: https://tuningafrica.org/en/ [acesso em 9/7/2019]

9 Sítio oficial do projeto https://www.acp-hestr.eu/edulink-about-contact [acesso em 9/7/2019]

10 Sítio oficial do projeto: https://au.int/en/scholarship [acesso em 9/7/2019]

11 Fonte: http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf [acesso12/10/2018]

12 A linha de financiamento é gerida pela Agência Executiva relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura da União Europeia (EACEA), em colaboração com a Comissão da União Africana e sob a supervisão da Direção Geral de Cooperação e Desenvolvimento da Comissão Europeia.

humanos, treinados e altamente qualificados em África[13].

O reforço da cooperação entre as Instituições de Ensino Superior, em África, aumentará, de acordo com a Estratégia, o acesso à educação de qualidade e encorajará e permitirá aos alunos africanos realizar estudos pós-graduados no continente africano. Ademais, a mobilidade de funcionários académicos e administrativos melhorará a capacidade de cooperação internacional e a qualidade das instituições de ensino superior no continente, através da promoção da internacionalização e harmonização de programas e *curricula* e, ao mesmo tempo, permitirá aos alunos, académicos e funcionários beneficiar da experiência linguística, cultural e profissional obtida no contexto da mobilidade noutro país africano.

A área da educação e o desenvolvimento têm sido uma constante em todos os planos de ação da Estratégia Conjunta, focando-se em ações concretas para a inovação tecnológica, desenvolvimento humano, ciência e inovação, tendo sido, aliás, também esse o princípio norteador da Comunicação Conjunta da última Cimeira em Abidjan (2017). Nela, o investimento nas pessoas, através da educação, ciência, tecnologia e desenvolvimento de competências é considerado essencial para o conhecimento, para a criação de capital humano. Os jovens e as mulheres do continente são o público-chave para atingir a transição para uma sociedade mais tecnológica e voltada para o crescimento e desenvolvimento sustentáveis.

Já no que respeita à criação de mecanismos de qualidade e de conhecimento, salienta-se o apoio dado à implementação de iniciativas como o Pan-African Quality Assurance and Accreditation Framework e do African Quality Rating Mechanism (AQRM).

A parceria entre a União Africana e a União Europeia tem uma orientação perfeitamente delineada e sustentada do ponto de vista financeiro e da visão estratégica para que a transformação aconteça. Contudo, do ponto de vista da prática, existem alguns desafios que se colocam ao desenvolvimento da internacionalização do ensino superior na realidade do continente africano, e que condicionam a implementação das principais estratégias no curto e médio prazo, mas que constituem uma oportunidade de trabalho para que a inovação e a harmonização do ensino superior sejam uma realidade.

III. Alguns dos Desafios à Internacionalização do Ensino Superior no Contexto Africano

A internacionalização das instituições de ensino superior africanas representa um trabalho a longo-prazo para que tal mudança de paradigma aconteça e que tem sido objeto de conceções estruturais, sobretudo ao nível da União Africana e de organizações regionais como a

13 ANEXO 1 da Decisão de Implementação do Programa de ação Multianual 2016 do Programa Pan-Africano. Documento de ação para "Intra-Africa Academic Mobility Scheme II", disponível em https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annex-1-mobility-scheme-2_en.pdf [acesso em 31/1/2019]

SADC (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral) e do ECOWAS (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental).

A dimensão do continente, bem como os constrangimentos sociais, políticos e económicos dos diferentes países tornam a discussão dos processos de internacionalização complexa. Embora, quando comparada a outros continentes, África tenha uma história recente no ensino superior, o seu crescimento e desenvolvimento, num curto espaço de tempo e com tantos desafios, tem sido notável. Ao longo do tempo, as universidades têm sido pioneiras na criação e na quebra de paradigmas e a educar aqueles que futuramente terão o poder de decidir, empreendedores e líderes e o continente africano não tem sido exceção nesta temática. Alguns exemplos deste espírito transformador são a Universidade de Makerere (Uganda), a de Dar es Salaam (Tanzânia), a de Dakar (Senegal), a de Fourah Bay (Serra Leoa), a de Ibadan (Nigéria), a do Gana, a de Cartum (Sudão), a do Cairo (Egito), a de Argel (na Argélia), entre outras, que ao longo das últimas décadas têm sido polos de atração de investigadores das diferentes regiões africanas e do mundo.

IV. Internacionalização e Mobilidade Académica

As instituições de ensino superior têm sofrido alterações importantes nos últimos vinte anos, quer em número quer em complexidade, nomeadamente em matéria de internacionalização, influenciada pela globalização[14].

O nascimento de muitas universidades nacionais, sobretudo após os processos de independência, a partir de 1970, constituíram um enorme progresso no desenvolvimento do ensino superior nos países independentes. Atualmente, o foco desse desenvolvimento está na internacionalização destas instituições, o que tem potenciado a implementação de novas estratégias e formas de trabalhar em contexto internacional. Por outro lado, a globalização tem tido uma influência relevante nos sistemas educativos, nomeadamente as crescentes semelhanças entre programas e graus académicos, cuja aceitação internacional é agora maior, e existe uma maior preocupação com a qualidade e com as taxas de empregabilidade no ensino superior[15].

No estudo conduzido por Knight, junto de universidades da Europa, América Latina, África, América do Norte, Sudoeste Asiático e do Médio Oriente, a autora identificou, como principais motivos para a internacionalização das instituições de ensino superior tradicionais

14 Philip G Altbach and Jane Knight, "The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities," Journal of Studies in International International Education, 2007, p.290, https://doi.org/10.1177/1028315307303542.

15 U. Teichler, "Changing Structures of the Higher Education Systems: The Increasing Complexity of Underlining Forces. Diversification of Higher Education and the Changing Role of Knowledge Research," Paris UNESCO Forum Occasional Paper Series Paper, no. 6 (2004): p.2.

e sem fins lucrativos, a melhoria dos processos de investigação e o aumento do conhecimento e entendimento entre culturas[16]. No mesmo estudo, identifica como principais estratégias de internacionalização as redes e acordos internacionais (numa perspetiva institucional), as mobilidades internacionais para alunos e funcionários, investigação colaborativa internacional e a receção de investigadores visitantes[17].

Muito embora a internacionalização e as estruturais mudanças nos sistemas de ensino superior tenham contribuído para aspetos positivos significativos, a experiência prática revela alguns reveses com consequências assinaláveis e que merecem uma preocupação adicional para o desenvolvimento e sustentabilidade, quer das iniciativas de internacionalização e mobilidade, quer dos sistemas de ensino.

O trabalho desenvolvido para a melhorias das taxas de empregabilidade, tem, contudo, um reflexo menos positivo, e que se traduz no problema da chamada "migração académica" que, em determinados contextos nacionais, tem provocado a "fuga de cérebros", e em África a situação é bastante evidente. De acordo com o último Relatório da Competitividade Global do Fórum Económico Mundial 2017-2018, países como o Benim, o Burundi, a Guiné e Chade apresentam os menores índices de retenção de talento[18].

No contexto académico, a situação torna-se gravosa em matéria de desenvolvimento e sustentabilidade das instituições, atendendo a que a falta de académicos qualificados contribui para o enfraquecimento das instituições[19]. Alguns dos fatores que influenciam diretamente esta fuga relacionam-se com as políticas de financiamento do ensino superior, onde muitos dos orçamentos nacionais são direcionados para bolsas para o prosseguimento de estudos no estrangeiro[20].

Do mesmo modo, porque a mobilidade académica é composta por indivíduos, a demografia dos programas revela que existe uma tendência para a participação de alunos em faixas etárias mais jovens e do sexo masculino. A explicação decorre do caso dos alunos com idades mais elevadas, em que a participação tende a ser mais reduzida, quer por motivos profissionais, quer por motivos familiares. Já no caso da menor participação de mulheres, assunto que tem sido amplamente debatido[21], a ausência da disponibilidade de tempo na idade adulta cor-

16 Altbach and Knight, "The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities," p.41.

17 Altbach and Knight, p.51.

18 Klaus Schwab and Xavier Sala-i-Martín, "The Global Competitiveness Report 2017-2018," 2017, 75, 89, 99, 147.

19 Philip G Altbach, "Globalisation and the University: Myths and Realities in an Unequal World," in Tertiary Education and Management, vol. 10 (Routledge, 2004), p.12, https://doi.org/10.1080/13583883.2004.9967114.

20 A título ilustrativo, veja-se o caso de Angola, em que o investimento em bolsas para o exterior, entre 1997 e 2001 era bastante superior àquele que era atribuído ao ensino básico nacional. Ermelinda Sílvia de Oliveira Liberato, "Formação de Quadros Angolanos: Partir Ou Ficar Em Angola," in Novas Formas de Cooperação: Espaços de Convergência Nos Países Lusófonos: XXI Encontro Da Associação Das Universidades de Língua Portuguesa (Bragança: Digitalis Internacional, 2011), p.110, http://aulp.org/wp-content/uploads/2019/01/livro_atas_Bragana.pdf.

21 Lotte Bailyn, "Academic Careers and Gender Equity: Lessons Learned from MIT1," Gender, Work

responde, normalmente, a relações de compromisso mais estáveis e planos de maternidade, ou ainda o facto de terem filhos pequenos[22]. Por outro lado, e no contexto de alguns países em desenvolvimento, de sistema patriarcal, onde o acesso das mulheres ao ensino superior é mais reduzido, o acesso à mobilidade internacional fica igualmente constrangido. Concluem França e Padilla que o modo como são implementados os programas de mobilidade académica atuais não oferece o apoio necessário para uma mudança bem-sucedida da família[23]. O mesmo se aplica aos alunos com deficiência, atendendo a que as instituições de acolhimento precisam de estar dotadas de sistemas, infraestruturas e equipamentos adaptados às necessidades[24].

Importa ainda referir um dos principais entraves à mobilidade académica internacional, enquanto manifestação dos processos de internacionalização e que decorre do problema da obtenção de vistos para estudar no estrangeiro. Tal problemática tem consequências práticas de enorme relevância e que causa, muitas vezes, atrasos e impedimentos na concretização das mobilidades. A excessiva burocratização dos processos, os atrasos na emissão de documentos e os elevados custos levantam fortes entraves aos processos de mobilidade. Do ponto de vista do direito nacional dos estados, impõe-se a necessidade de agilizar tais procedimentos, mas no âmbito das relações entre os estados devem existir instrumentos jurídicos que contribuam para um processo fluído da mobilidade. No âmbito regional, têm-se verificado alguns esforços que permitam tal fluidez, nomeadamente o Protocolo para a Educação e Formação na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), que no art. 11º nº2 f) prevê que os estados se comprometam a trabalhar na redução e eventualmente eliminação de constrangimentos para um acesso melhor e mais livre, pelos cidadãos dos Estados Membros, a educação de qualidade e a oportunidades de formação na região. Ficam por aprofundar, nesta análise, os mecanismos práticos encetados pelos estados para que tais medidas de facilidade de circulação se concretizem.

O fenómeno da globalização, tal como o conhecemos, mudou o paradigma das grandes economias, que se baseiam agora numa sociedade de conhecimento, onde se verificam elevados níveis de educação e uma transversalidade de competências, bem como o foco em atrair talento a uma escala internacional, onde é valorizado o espírito de inovação e a aprendizagem ao longo da vida[25]. Numa orientação crítica ao binómio internacionalização/globalização,

---

and Organization 10, no. 2 (March 1, 2003): p.137, https://doi.org/10.1111/1468-0432.00008. Louise Ackers, "Managing Relationships in Peripatetic Careers: Scientific Mobility in the European Union," Women's Studies International Forum 27 (2004): p.190.

22 Thais França and Beatriz Padilla, "Reflecting on International Academic Mobility through Feminist Lenses: Moving beyond the Obvious," Comparative Cultural Studies: European and Latin America Perspectives 3 (2017): 40–50, https://doi.org/10.13128/ccselap-20825.

23 França and Padilla, p.47.

24 Marta Ruiz-Corbella and Beatriz Álvarez-González, "Virtual Mobility as an Inclusion Strategy in Higher Education: Research on Distance Education Master Degrees in Europe, Latin America and Asia," Research in Comparative and International Education 9 (2014): p.166, https://doi.org/10.2304/rcie.2014.9.2.165.

25 Emnet Tadesse Woldegiorgis, Petronella Jonck, and Anne Goujon, "Regional Higher Education Reform

Brandenburg e de Wit consideram que a última tem um caráter essencialmente económico e que se afasta das ideias humanistas da primeira. Neste sentido, algumas práticas têm sido atribuídas como resultantes dos processos de internacionalização quando são apenas aquilo que os autores designam de *tradeable commodity* e que levam à "comercialização da educação"[26]. Assim, propõem os autores que não se perca de vista aquilo que é esforço global da educação de qualidade, utilizando os melhores meios e atividades para o concretizar, sendo a mobilidade académica internacional uma delas.

V. Internacionalização ou Africanização?

A par do conceito de internacionalização, surgiu na doutrina africana o de Africanização do ensino superior. Este conceito é descrito por Knight como um conjunto de dimensões de um processo estabelecido por uma universidade com o objetivo de estabelecer e manter o caráter africano para responder a ambições académicas, económicas, culturais e políticas[27]. Na prática, traduz-se numa visão africana para o processo de internacionalização das instituições de ensino superior africanas que, segundo Kotecha, consiste no alinhamento de uma dimensão internacional do sector da educação para a melhoria dos imperativos de desenvolvimento ao nível nacional, regional e continental[28]. Neste sentido, afirma também Maluleke que tal processo se traduz numa "(…) reorientação de pessoas, instituições, infraestruturas, produtos, processos e ideias no sentido de criar uma visão nova, criativa e construtiva do imaginário de África e dos contextos africanos e que levam seriamente, conscienciosamente e deliberadamente o passado, o presente e o futuro da realidade e do potencial africano"[29].

Esta dimensão que se pretende atribuir ao desenvolvimento do ensino superior africano tem um importante fundamento que permite compreender alguns dos problemas e desafios com que o sistema, na sua globalidade, se debate no quotidiano das instituições.

A importação dos modelos de ensino e das matrizes lusófonas, anglófonas e francófonas levanta constrangimentos àquilo que são as práticas de ensino e do próprio desenvolvimento do conhecimento e da investigação científica no contexto africano. Contudo, a literatura revela também uma tendência para a polarização entre aquilo que é a internacionalização e a afri-

---

Initiatives in Africa: A Comparative Analysis with Bologna Process," International Journal of Higher Education 4, no. 1 (2015): p.241, https://doi.org/10.5430/ijhe.v4n1p241.

26 Uwe Brandenburg and Hans De Wit, "The End of Internationalization," International Higher Education, no. 62 (2015): 15–17, https://doi.org/10.6017/ihe.2011.62.8533.

27 Jane Knight, "Internationalization: Elements and Checkpoints, "Research Monograph # 7 (Canadian Bureau of International Education, 1994), https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED549823.pdf.

28 P. Kotecha, "Determining a Sectoral Approach to Internationalisation," IZWI: Voice HE Leadership, no. 3rd quarter (2004).

29 Tradução nossa. TS Maluleke, "Africanization of Tuition at UNISA: A Perspective from the College of Human Sciences" (UNISA, 2005).

canização, descrevendo-as como antagónicas, contraditórias e que se excluem mutuamente. Já a pesquisa empírica reflete os problemas da ausência de uma ou outra estratégia, ou ainda dos problemas reais da ausência de mecanismos para a sua compatibilização[30].

O caminho da compatibilização surge como aquele que pode ter maiores benefícios no desenvolvimento do ensino superior, enquanto fundamento para a dimensão daquilo que é hoje a realidade da investigação científica e da mobilidade académica. Com efeito, muitas das universidades africanas mantêm as mesmas matrizes de ensino que existiam antes da independência dos países em que se encontram e que, na atualidade, se revelam muito distantes daquilo que é a realidade do continente. Acompanhamos, em parte, o pensamento de Mangu, que afirma que a africanização implica que os académicos devam concentrar-se nas necessidades do povo africano e desenvolver novos *curricula* que melhorem as condições de vida da população e os ajudem a ultrapassar os diferentes desafios que encontram, como os tecnológicos, os da globalização, económicos ou da integração africana, entre outros. No nosso entender, a africanização deve ir além deste conceito e criar uma verdadeira visão africana do mundo que permita o desenvolvimento de respostas não só ao nível do continente africano, mas numa escala e contributo que ultrapasse as fronteiras do continente.

Com efeito, nesta matéria em especial, a inovação e a aproximação entre as diferentes realidades trazem benefícios mútuos no desenvolvimento do conhecimento científico, promovem a discussão e os novos métodos de trabalho e permitem verdadeiras redes de investigação. Na prática, a compatibilização entre aquilo que é a africanização e a internacionalização não só é desejável como recomendável para que se incentivem e promovam verdadeiros processos de cooperação internacional.

VI. A Problemática do Reconhecimento de Estudos e Competências

A internacionalização, mais do que um processo, demanda um forte compromisso institucional por parte das Universidades, mas também pelas autoridades nacionais. Tal compromisso permite o alinhamento dos objetivos e metas essenciais e que permitem responder aos desafios e problemas que surgem no contexto de implementação da internacionalização, nomeadamente a ausência de políticas públicas e de procedimentos institucionais, por exemplo, de cunho administrativo. Na prática, um aluno ou aluna que realize uma mobilidade académica internacional precisa de ver reconhecido o grau, disciplinas ou período de investigação que realizou no estrangeiro e, mais frequentemente do que é desejável, depara-se com muitos problemas no processo administrativo, quer pela ausência de legislação ou regulamentação

30 J Witthuhn and C S Le Roux, "Factors That Enable and Constrain the Internationalisation and Africanisation of Master of Public Health Programmes in South African Higher-Education Institutions," African Journal of Health Professions Education 9, no. 4 (2017): 208, https://doi.org/10.7196/ajhpe.2017.v9i4.839.

que viabilize o reconhecimento, ou quer pela elevada carga burocrática a que está sujeito. O processo de internacionalização e de mobilidade académica internacional apresentam dificuldades de implementação. Enquanto processo intencional de integração internacional, intercultural e de dimensão global das instituições de ensino superior, a internacionalização procura a melhoria da qualidade da educação e da investigação para alunos e funcionários com vista a uma contribuição significativa para a sociedade[31]. Esta definição enfatiza o facto de o processo de internacionalização ser de caráter intencional, com vista à melhoria da qualidade e da excelência da investigação.

Internacionalizar as instituições de ensino superior é um processo que resulta de diferentes necessidades e contextos sociais e culturais e não existe um modelo único para que tal aconteça, pelo que cabe a cada país e às suas instituições desenhar a sua própria estratégia. Os diferentes sistemas de ensino, de programas académicos, carga horária de disciplinas e respetivos conteúdos apresentam um problema de heterogeneidade que em muito dificulta o reconhecimento de estudos e a acreditação de graus académicos. A par destes problemas técnicos, enfatiza-se a existência de processos de elevada complexidade burocrática, com elevados custos que constituem verdadeiros entraves ao reconhecimento. Importa referir, ainda, que muitos países não estão dotados de sistemas de regulação nacionais ou, quando existam, não têm estruturas que permitam registar ou avaliar os graus académicos obtidos no estrangeiro. Igualmente importante é a garantia de qualidade oferecida pelos programas nacionais, quer no sector público, quer no sector privado[32]. O continente africano, atendendo à sua dimensão e diferente desenvolvimento do sistema educativo, é um exemplo paradigmático desta situação, onde as tradições científicas anglófonas, francófonas e lusófonas são ainda muito presentes e fazem com que o trabalho de reconhecimento seja bastante complexo.

Na Europa, o processo de Bolonha veio responder a alguns destes desafios ao estabelecer, em paralelo, programas de mobilidade e de reconhecimento de créditos através do *European Credit Transfer System* (ECTS). Já no que respeita à realidade africana, os mesmos princípios base têm servido para orientar a União Africana na Estratégia de Harmonização do Ensino Superior Africano de modo a promover a portabilidade de competências e a mobilidade académica intra-africana[33]. O caminho do reconhecimento tem tido algum respaldo, sobretudo nos compromissos no direito internacional e na cooperação regional e internacional. No caso africano, a Convenção de Arusha, adotada em 5 de dezembro de 1981[34], estabeleceu o enquadramento jurídico para o reconhecimento de estudos e graus académicos em África, com vista a promover a cooperação regional através da mobilidade de alunos e professores. O escopo da convenção é o de permitir o avanço no conhecimento, desenvolver e melhorar a qualidade

31 Hans de Wit et al., "Internationalisation of Higher Education" (Brussels, 2015).
32 Altbach and Knight, "The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities," p.301.
33 Sítio oficial do projeto: https://haqaa.aau.org/pt-pt/sobre/fundo/ [acesso em 9/7/2019]
34 Regional Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and other Academic Qualifications in Higher Education in the African States.

do ensino superior e promover o desenvolvimento económico, social e cultural nos países africanos, através da cooperação nas matérias relacionadas com a educação. A Declaração é bastante completa no que respeita à essência do compromisso dos estados nestas matérias, nomeadamente, os requisitos de acesso, a necessidade de adoção de uma terminologia e de critérios de avaliação comuns que assegurem a necessária equiparação de crédito, disciplinas, certificados, diplomas e graus. Em 12 de Dezembro de 2014, foi adotada, em Addis Abeba, uma revisão à Convenção de modo adaptá-la à Segunda Década da Educação para África (2006-2015) e que veio substituir a Declaração de Arusha. Contudo, muito poucos progressos têm existido neste sentido, atendendo a que a convenção tem apenas sete ratificações[35].

No âmbito regional, o Protocolo para a Educação e Formação na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), de 1997, traça as linhas orientadoras daquilo que devem ser os princípios da cooperação entre os estados da SADC em matéria de cooperação, sobretudo na criação de Centros de Especialização e Centros de excelência que promovam a educação efetiva e eficiente na região. O art. 4º do Protocolo prevê a necessidade da existência de critérios comuns de acesso ao ensino superior, bem como o estabelecimento das regras necessárias ao efetivo reconhecimento de competências. De referir, ainda, o compromisso da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), que em 2003 estabeleceu a Estratégia para o sector da Educação, para facilitar a harmonização dos programas académicos e reconhecimento de qualificações. Já no âmbito da cooperação internacional, veja-se, como ilustração, os diferentes percursos na procura da homogeneização, como o caso dos países africanos de língua oficial portuguesa - Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe -, que na Declaração de Fortaleza, de 2004,[36] procuraram criar um Espaço de Ensino Superior Lusófono.

Numa iniciativa ambiciosa e notável, assente na visão da União Africana em construir uma integração ao nível da educação verdadeiramente harmonizada, onde a mobilidade académica intra-africana é uma realidade e a portabilidade de competências é efetivamente reconhecida, ficou plasmado na Estratégia de Educação Continental para a África "que os sistemas harmonizados de educação e formação são essenciais para realização da mobilidade intra-africana e a integração acadêmica através da cooperação regional".[37] Neste sentido, os Chefes de Estado e de Governo da União Africana adotaram uma decisão de apoio à criação de mecanismos de harmonização e garantia de qualidade para assegurar um ensino superior que seja comparável em África e para o estabelecimento de uma Agência Conti-

35 Países que ratificaram a convenção até 2019: Togo, Gâmbia, Congo, Djibouti, Maurícias, Senegal e Mauritânia.

36 Conferência dos ministros da educação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em Fortaleza, 2004. Disponível em: http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/redes/educ/DECLARACAODEFORTALEZA.pdf [acesso em 25/1/2019]

37 Continental Education Strategy for Africa 2016-2025 (CESA 16-25) – Disponível em: https://edu-au.org/strategies/cesa [acesso em 30/8/2019]

nental de Acreditação e Qualidade. Tal iniciativa veio refletida no Primeiro Plano Decenal de Implementação da Agenda 2063, como forma de desenvolver e monitorizar a qualidade da educação em todo o continente. Nesta senda, a Comissão da União Africana iniciou um importante trabalho de desenvolvimento do quadro Pan-Africano de garantia de qualidade e de acreditação (PAQAF) com o objetivo de criar uma plataforma, ao nível do continente, da oferta de qualidade do ensino superior e promover metodologias de trabalho compatíveis[38].

Aguarda-se, pois, com elevada expetativa, a concretização destes objetivos nas realidades nacionais, atendendo a que a efetividade e o sucesso do processo de internacionalização no continente africano em muito dependem deste tipo de iniciativas de caráter estruturante. Resta lançar o desafio à comunidade académica para o aprofundamento dos resultados deste trabalho.

VII. Notas Finais

A Estratégia Conjunta África-União Europeia é um dos principais instrumentos políticos da relação entre a União Africana e a União Europeia. A visão de transformação do ensino superior que nela é preconizada alinha-se diretamente com aquilo que são objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, bem como os da Agenda 2063 "A África que queremos". Ao abrigo deste compromisso político, importantes esforços técnicos, alicerçados em sólidos instrumentos financeiros, têm contribuído para concretizar os objetivos transformadores a que o continente se propõe. O ensino superior não tem sido exceção neste tema e a internacionalização das universidades tem tido um papel de destaque neste processo. Contudo, impõe-se a reflexão dos desafios atuais que o setor enfrenta e que são fruto de fatores políticos, sociais, económicos e culturais dos países.

De uma forma geral, esta reflexão abordou alguns desses desafios e conclui, de uma maneira geral, pelo reforço da necessidade de um compromisso dos estados e das instituições de ensino superior para que tomem iniciativas que promovam uma internacionalização fluída, que responda às necessidades de transformação do mesmo ensino superior, que garanta a construção de centros de investigação académica de excelência e o reconhecimento e harmonização de estudos decorrentes da mobilidade académica. Estes aspetos, do ponto de vista da sua implementação, exigem esforços coordenados dos Estados, coordenação essa que a União Africana tem vindo sobremaneira a assegurar, de modo a que a dispersão de recursos e de iniciativas não ponha em causa os sólidos objetivos manifestados e assumidos nos compromissos internacionais.

38 "Padrões e Linhas de Orientação Africanos Para a Garantia de Qualidade No Ensino Superior (ASG-QA)," 2018, p.7, http://hdl.handle.net/2445/126941.

Referências Bibliográficas

ACKERS, Louise. "Managing Relationships in Peripatetic Careers: Scientific Mobility in the European Union." *Women's Studies International Forum* 27 (2004).

ALTBACH, Philip G. "Globalisation and the University: Myths and Realities in an Unequal World." In *Tertiary Education and Management*, 10:3–25. Routledge, 2004. https://doi.org/10.1080/13583883.2004.9967114.

ALTBACH, Philip G, and Jane KNIGHT. "The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities." *Journal of Studies in International Education*, 2007. https://doi.org/10.1177/1028315307303542.

BAILYN, Lotte. "Academic Careers and Gender Equity: Lessons Learned from MIT1." *Gender, Work and Organization* 10, no. 2 (March 1, 2003): 137–53. https://doi.org/10.1111/1468-0432.00008.

BRANDENBURG, Uwe, and Hans De WIT. "The End of Internationalization." *International Higher Education*, no. 62 (2015): 15–17. https://doi.org/10.6017/ihe.2011.62.8533.

FRANÇA, Thais, and Beatriz PADILLA. "Reflecting on International Academic Mobility through Feminist Lenses: Moving beyond the Obvious." *Comparative Cultural Studies: European and Latin America Perspectives* 3 (2017): 40–50. https://doi.org/10.13128/ccselap-20825.

KNIGHT, Jane. "Internationalization: Elements and Checkpoints." Research Monograph # 7. Canadian Bureau of International Education, 1994. https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED549823.pdf.

KOTECHA, P. "Determining a Sectoral Approach to Internationalisation." *IZWI: Voice HE Leadership*, no. 3rd quarter (2004).

LIBERATO, Ermelinda Sílvia de Oliveira. "Formação de Quadros Angolanos: Partir Ou Ficar Em Angola." In *Novas Formas de Cooperação: Espaços de Convergência Nos Países Lusófonos: XXI Encontro Da Associação Das Universidades de Língua Portuguesa*. Bragança: Digitalis Internacional, 2011. http://aulp.org/wp-content/uploads/2019/01/livro_atas_Bragana.pdf.

LULAT, Y. G-M. *A History of African Higher Education from Antiquity to the Present: A Critical Synthesis.* ABC-CLIO, 2005.

MALULEKE, TS. "Africanization of Tuition at UNISA: A Perspective from the College of Human Sciences." UNISA, 2005.

"Padrões e Linhas de Orientação Africanos Para a Garantia de Qualidade No Ensino Superior (ASG-QA)," 2018. http://hdl.handle.net/2445/126941.

RUIZ-CORBELLA, Marta, and Beatriz Álvarez-GONZÁLEZ. "Virtual Mobility as an Inclusion Strategy in Higher Education: Research on Distance Education Master Degrees in Europe, Latin America and Asia." *Research in Comparative and International*

Education 9 (2014). https://doi.org/10.2304/rcie.2014.9.2.165.

SCHWAB, Klaus, and XAVIER Sala-i-Martín. "The Global Competitiveness Report 2017-2018," 2017.

TEICHLER, U. "Changing Structures of the Higher Education Systems: The Increasing Complexity of Underlining Forces. Diversification of Higher Education and the Changing Role of Knowledge Research." *Paris UNESCO Forum Occasional Paper Series Paper*, no. 6 (2004).

THE WORLD BANK. "A Chance to Learn: Knowledge and Finance for Education in Sub-Saharan Africa." Washington, DC, 2001.

WIT, Hans de, Fiona HUNTER, Laura HOWARD, and Eva Egron-POLAK. "Internationalisation of Higher Education." Brussels, 2015.

WITTHUHN, J, and C S LE ROUX. "Factors That Enable and Constrain the Internationalisation and Africanisation of Master of Public Health Programmes in South African Higher-Education Institutions." *African Journal of Health Professions Education* 9, no. 4 (2017): 208. https://doi.org/10.7196/ajhpe.2017.v9i4.839.

WOLDEGIORGIS, Emnet Tadesse, Petronella JONCK, and Anne GOUJON. "Regional Higher Education Reform Initiatives in Africa: A Comparative Analysis with Bologna Process." *International Journal of Higher Education* 4, no. 1 (2015). https://doi.org/10.5430/ijhe.v4n1p241.

O Acesso à Educação e a Influência Empreendedora do Domínio da Ação Social na Educação em Portugal

Patrícia Pinto Alves

Sumário: I Nota Prévia. II A descentralização administrativa e a educação em Portugal Continental. III A forte influência e domínio empreendedor da ação social na educação em Portugal Continental. IV Breves considerações finais. V Referências Bibliográficas

Resumo: Este resumo reporta-se ao painel n.º 3 ("Empreendedorismo Social e Educação"), respeitante à conferência "Educação de Qualidade e Desenvolvimento na Lusofonia", que se realizou na Universidade Nova de Lisboa. Propomo-nos a abordar o acesso à educação num contexto igualitário de oportunidades e a influência empreendedora do domínio da ação social na educação em Portugal. Retrataremos a influência que a Lei de Bases do Sistema Educativo (doravante LBSE), e que, a descentralização Administrativa têm na temática, assim como iremos tentar dar soluções inovadoras para a educação, tendo em conta a Constituição da República Portuguesa (doravante CRP) e o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (doravante EstIPSS`s), considerando ainda, a jurisprudência e o Direito comparado.

Palavras-chave: Ação Social; Descentralização Administrativa; Educação; Instituições Particulares de Solidariedade Social; Lei de Bases do Sistema Educativo.

Abstract: This abstract reports to the 3th panel ("Social Entrepreneurship and Education"), concerning to the Conference "Quality Education and Development in Lusophony", that was realized at the New University of Lisbon. We propose to approach the access of education in an equal opportunity context and the entrepreneurial influence of the domain of social action in the education in Portugal. We will portray the influence that the Law of the Education System, and that, the Administrative decentralization, have in the thematic, as we will try to give innovative solutions for the education, taking into account the Constitution of the Portuguese Republic and the Statute of Private Institutions of Social Solidarity, whereas, the jurisprudence and the Comparative law.

Key-words: Social action; Administrative decentralization; Education; Private Social Solidarity Institutions; The Law of the Education System.

I. Nota Prévia

Com a criação da Lei-quadro da descentralização administrativa (doravante Lei-quadro) - Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, que determina o quadro de transferência de competências (em bom rigor, atribuições) para as autarquias locais [(municípios, freguesias e regiões administrativas ([1])] e para as entidades intermunicipais (áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa), há lugar a uma concretização dos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. A Administração Local é constituída pelas autarquias locais, que são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das suas populações, tratando-se de verdadeiras pessoas coletivas de população e território (conforme os n.ºs 1 e 2 do artigo 235.º da CRP), pelas entidades intermunicipais (áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa) e pelas comunidades intermunicipais, pelas associações de fins específicos de municípios e freguesias e pelas empresas locais (que visam o lucro). Porém, o nosso foco incidirá sobre as autarquias locais – municípios e freguesias -, em Portugal Continental ([2]).

Como decorre da interpretação do artigo 11.º da Lei-quadro, cuja epígrafe é "educação", compete aos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos concernentes aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, incluindo o profissional (novidade que passa agora para a competência dos órgãos municipais – o ensino profissional), designadamente na sua construção, equipamento e manutenção. Cabe ainda aos órgãos municipais, no que respeita à rede pública de educação pré-escolar (infantários) e de ensino básico e secundário, incluindo o profissional, apoiar as crianças e os estudantes no domínio da ação social escolar. Atente-se que estamos a reportar-nos ao ensino público, e teremos em atenção, também, os regimes autónomo, de administração e de gestão dos estabelecimentos públicos educativos nos âmbitos pré-escolar, do ensino básico e do ensino secundário, bem como dos respetivos agrupamentos de escolas, não descurando o respeito pelos princípios da universalidade e da gratuitidade do ensino público em contexto igualitário de oportunidades. O diploma setorial da educação é o Decreto-Lei (doravante DL) n.º 21/2019, de 30 de Janeiro, que contém setenta e seis (76) artigos, contém várias novidades, e, em traços generalistas, o regime lá estabelecido redefine as áreas de intervenção e o âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente, baseado nos princípios e regras previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo (doravante LBSE) – Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, cuja versão mais atualizada é a da Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto, e no Regime de Autonomia,

1 Desde a data da CRP de 1976, em Portugal Continental ainda não foi criada uma autarquia local que se possa designar de intermédia entre o município e o Estado, o que dá que pensar que precisará de ser feita uma reforma administrativa neste sentido, dado que as regiões administrativas ainda não foram instituídas em concreto. Cfr., os artigos 255.º e 256.º da CRP.

2 Portugal tem 308 municípios – 278 no continente e 30 nas ilhas (11 na Madeira e 19 nos Açores).

Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário – DL n.º 75/2008, de 22 de abril, sendo de sublinhar a salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, tenramente reforçada pelo poder concedido às escolas para gerir parcialmente o currículo dos ensinos básico e secundário norteando-se pelas matrizes curriculares-base, e pela consideração dos direitos de participação dos docentes no processo educativo – consagrados no Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário – DL n.º 139-A/90, de 28 de Abril.

O Estado pode delegar tarefas nas Instituições Particulares de Solidariedade Social (doravante IPSS`s)s, mediante a celebração de acordos contratuais cooperativos, no sentido daquelas, o auxiliarem, desempenhando as tarefas a que se propõem. São verdadeiras entidades da economia social, regendo-se pelos princípios da Lei de Bases da Economia Social. São pessoas coletivas particulares, não visando o lucro, mas o exercício da ação social na educação. Têm funções colaborativas em centros especiais educacionais, atuando em ATL`s, e em colégios privados, assim como em estabelecimentos de ensino público, e agrupamentos de escolas, tendo aqui um papel empreendedor. Iremos retratar o papel empreendedor que o terceiro setor, mais precisamente através da atuação de IPSS`s, tem e/ou poderá vir a ter na educação e no ensino público, sugerindo algumas medidas que poderão ser adotadas neste âmbito.

II. A Descentralização Administrativa e a Educação em Portugal Continental

Com a evolução temporal, cada vez mais se torna necessário descentralizar mais e mais, evitando assim a predominância centralista do Estado, possibilitando uma maior e melhor proximidade populacional aos serviços públicos (locais) ([3]). Ao retratarmos a figura da descentralização administrativa, não podemos deixar de referir o defendido por Diogo Freitas do Amaral quando este autor diz que: "A existência constitucional de autarquias locais, e o

3 Note-se que a descentralização administrativa pode trazer alguns obstáculos, também, mais precisamente no que diz respeito à transferência de recursos humanos e da capacitação do pessoal. Neste âmbito, Vieira de Andrade defende que: "(…) a transferência de atribuições implica uma transferência de recursos humanos do Estado para as autarquias locais (prevista no artigo 8.º da Lei), bem como uma capacitação do pessoal a nível local para as novas tarefas. Ora, isto também vai, naturalmente, implicar, problemas graves, quer o da transferência das pessoas e famílias (a maior parte concentrada em Lisboa e nos grandes centros urbanos), que, sobretudo no interior do país, só é realizável pela adesão voluntária, com vantagens efetivas (significativas) na deslocalização, quer o da formação, em tempo útil, de pessoal próprio das autarquias, apto para a realização de determinadas atividades". Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, "A Nova Lei Portuguesa da Descentralização Administrativa: Apreciação Crítica", in Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Edição Instituto Jurídico- Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto García-Oviedo, dezembro, 2018, p. 275.

reconhecimento da sua autonomia face ao poder central, fazem parte da própria essência da democracia, e traduzem-se no conceito jurídico-político de descentralização ([4])". Subscrevendo Fernando Alves Correia: "Para o exercício das suas atribuições, dispõem as várias espécies de autarquias locais de órgãos que expressam a vontade destes entes públicos e estão dotados de um acervo de competências, o mesmo é dizer de um naipe de poderes funcionais ([5])". A Lei-quadro da descentralização administrativa é a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Esta lei determina o quadro de transferência de competências (em bom rigor, atribuições) para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Note-se que a transferência das novas atribuições tem a sua concretização através de diplomas legais setoriais, como dispõe o n.º 1, do artigo 4.º da Lei-quadro. Especial enfoque deve ser dado, para o disposto no artigo 3.º desta Lei-quadro ([6]), cuja epígrafe é «Universalidade», dado que defendemos que o princípio da universalidade não pode/não deve ter aqui cariz absoluto, na medida em que as autarquias locais são geograficamente e socioeconomicamente diferentes umas das outras, havendo necessidade de se adaptar a transferência de atribuições casuisticamente.

Constitucionalmente falando, é da competência da assembleia da autarquia local o exercício dos poderes conferidos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento. Contudo, o n.º 1 do artigo 6.º da CRP revela-nos que "o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónomo insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública", devendo este preceito ser conciliado com o n.º 1 do artigo 237.º da CRP, na medida em

4 Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do, Curso de Direito Administrativo, 2.ª ed., Vol. I, Coimbra. Almedina, 2006, p. 422. Ora, para Jorge Miranda: "(..) em Portugal, o poder local é um objetivo a atingir, não é uma situação adquirida", vd, MIRANDA, Jorge, "O conceito de poder local", in Estudos sobre a Constituição, Vol. I, Lisboa, 1977, p. 317. Por sua vez, António Cândido de Oliveira posiciona-se no sentido de que «(…) as expressões descentralização, autonomia e democracia, aplicadas aos Municípios, são correntemente utilizadas na linguagem europeia (e em França, ainda, "liberdades locais") e acabam por exprimir, a partir de diversos ângulos, a mesma realidade». Cfr. OLIVEIRA, António Cândido de, "Conclusões e Carta Europeia de Autonomia Local", in Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo, Coord. de António Cândido de Oliveira e de Ricardo Hermany, Brasília. CNM, 2017, p. 282, disponível para consulta em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Municipalismo%20Perspectivas%20de%20Descentraliza%c3%a7%c3%a3o%20na%20Am%c3%a9rica%20Latina,%20na%20Europa%20e%20no%20Mundo2.pdf

5 Cfr. CORREIA, Fernando Alves, "Os Memorandos de Entendimento entre Portugal, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e a Reforma do Poder Local", in As Reformas do Sector Público (Perspectiva Ibérica no Contexto Pós-Crise), Coord. de José Carlos Vieira de Andrade/ Suzana Tavares da Silva, Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015, p. 31 e citações contidas na nota 9.

6 Lê-se no artigo 3.º desta Lei-quadro que: "1. A transferência das novas competências tem carácter universal". Neste âmbito, a crítica que apontamos é a de que o caráter nunca pode ser de índole universal, pois de autarquia local para autarquia local há variações, quer geográficas, políticas e económico-financeiras, tendo de se adaptar a transferência das novas atribuições casuisticamente."2. (…) possibilidade de a transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais se poder fazer de forma gradual até 1 de janeiro de 2021, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 40.º". "3. A transferência de competências deve salvaguardar a natureza pública das políticas desenvolvidas".

que as atribuições das autarquias locais são definidas harmonicamente com os princípios da descentralização administrativa (através da transferência de um núcleo substancial de trabalhos do Estado para as autarquias locais, com o objetivo de reforçar a sua atuação, aprimorar a participação dos cidadãos na vida pública, promover a eficácia e a eficiência da gestão pública e garantir os direitos dos particulares), e subsidiariedade (baseado no reconhecimento de que as funções administrativas devem ser desempenhadas pelo nível da administração melhor colocado para os prosseguir com proximidade das populações, eficácia e com racionalidade).

O Programa do XXI Governo Constitucional pretende o reforço das atribuições das autarquias locais, assim como das suas estruturas associativas, as entidades intermunicipais, no sentido de descentralização e subsidiariedade, tendo em conta o melhor interesse dos cidadãos e das empresas. Além da descentralização de competências /atribuições, o reforço da autonomia local visa também a possibilidade de se proceder à redistribuição de competências entre a administração autárquica, fortalecendo a tarefa das autarquias locais. Mas, apontamos aqui a crítica de que ao terem de aceitar tal transferência de atribuições, as autarquias locais correm sérios riscos de colocarem em causa a sua autonomia local. Em pleno Século XXI, Portugal ainda é um dos Estados-Membros da União Europeia ([7]) mais centralizados. Os dados da Eurostat e da OCDE revelam que o peso da Administração Local na globalidade da AP era, em 2011, em média 10 pontos percentuais inferior à média da União Europeia, havendo aqui uma forte necessidade de descentralização administrativa de competências / atribuições do Estado nos municípios e freguesias.

Antes de mais, nos termos do artigo 112.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (que prevê o reforço da descentralização administrativa, no seu Título IV), tal reforço tem por fim "a aproximação das decisões aos cidadãos, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis". No seu artigo 113.º lê-se que: "o Estado concretiza a descentralização administrativa promovendo a transferência progressiva, contínua e sustentada de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais". Mas atenção! Os artigos 128.º a 136.º da Lei n.º 75/2013 são aqui relevantes, uma vez que esta Lei também consagra a delegação de competências/atribuições dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias. Todavia, a Lei-quadro visa no seu artigo 41.º a revogação dos artigos 132.º a 136.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, sem prejuízo de se asseverar a manutenção dos acordos de execução ao seu abrigo até à integral

7 Cfr. RACLET, Arnaut, Droit Communautaire des affaires et prérogatives de puissance publique nationales, Dalloz, Paris, 2002, p. 29, o Direito Comunitário deve ser neutro no que reporta à conformação ou concretização orgânicas da descentralização no ventre dos Estados-Membros, ou seja, trata-se do princípio da autonomia institucional e da neutralidade de acordo com o qual o Estado não pode ser definido ao nível comunitário.

concretização da transferência das novas competências, e visa também a revogação do DL n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, (concretizada pelo artigo 40.º da Lei-quadro) que aprofundou e desenvolveu, mediante a celebração de contratos interadministrativos, o regime da delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais do Estado, mais propriamente no domínio da segurança social, da saúde, da cultura e da educação.

Admite-se a delegação de competências/atribuições nos órgãos das freguesias, podendo os órgãos dos municípios, através da celebração de contratos interadministrativos, delegar competências nos órgãos das freguesias em todos os domínios dos interesses próprios daquelas pessoas, efetuando-se a delegação nos termos consagrados na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com as posteriores alterações legislativas. Esta delegação de competências respeita os princípios da universalidade e da equidade, de forma a que, em regra, todas as freguesias do mesmo município possam tirar proveito das mesmas competências, e, de modo proporcional, de recursos semelhantes, estando esta delegação de competências proibida de estabelecer um aumento da despesa pública global prevista no ano de realização. Abarcando todo o mandato autárquico via de regra, as delegações de competências entre municípios e freguesias podem cessar antes do fim daquele quando haja casos de não cumprimento grave, através de decisão tomada pela assembleia municipal, desde que haja maioria dos membros em efetividade de funções.

O artigo 11.º da Lei-quadro da descentralização administrativa evidencia no seu n.º 1 que: "É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, incluindo o profissional, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção". Ora, a novidade que passa agora para a competência dos órgãos municipais é o ensino profissional, sendo ainda da competência dos órgãos municipais, no que se refere à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário, incluindo o profissional, nos termos da alínea b) do artigo 11.º desta Lei-quadro, "apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar". Posto isto, importa ainda frisar que nos termos do n.º 3, deste artigo 11.º, compete ainda aos órgãos municipais garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como alternativa ao transporte escolar; assegurar as atividades de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escolas; promover o cumprimento da escolaridade obrigatória, e ainda, participar na organização da segurança escolar. No domínio educacional, os órgãos municipais são competentes para participarem no planeamento, na gestão e na realização de investimentos respeitantes às escolas públicas pertencentes ao 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, secundário, incluindo o profissional, designadamente na sua construção, equipamento e preservação. É também da competência dos órgãos municipais, no que concerne à rede pública de educação pré-escolar e de ensino básí-

co e secundário, incluindo o ensino profissional, auxiliar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar (al. b) do n.º 2 do art.º 11.º da Lei-quadro), tendo aqui a ação social e podendo ter o terceiro setor um papel relevante quer através da atribuição de subsídios, por parte dos municípios, aos alunos provenientes de famílias mais carenciadas para evitar o abandono escolar precoce, ou portadores de algum tipo de deficiência, quer através da delegação de competências por parte dos municípios em IPSS`s que ajudem a assegurar o ensino e a manutenção de atividades recreativas a todos os alunos, garantindo assim uma igualdade de oportunidades no acesso ao ensino a todos e não apenas a alguns (arts. 13.º, 73.º, e 74.º, da CRP).

Todavia, note-se que as competências são dos municípios, sendo vetado ao Estado, porém, programar a educação e a cultura segundo quaisquer diretrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas (o Estado é laico e o ensino também o deve ser). É garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas (n.º 4 do art. 43.º da CRP), sendo também garantida a liberdade de aprender e de ensinar (n.º 21 do art. 43.º da CRP), e a própria Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) - Lei n.º 46/86, de 14 de outubro ([8]), com as posteriores alterações, assevera que todos os cidadãos têm direito à educação e à cultura, nos

8 Há dois artigos, em específico, consagrados na LBSE, que relevam imenso na presente temática, e que são os artigos 16.º e 18.º do diploma legal citado. Assim, o artigo 16.º da LBSE, consagrado na Subsecção IV – "Modalidades especiais de educação escolar" – e que tem por epígrafe "Modalidades", e no que aqui nos interessa, refere que:

1. "Constituem modalidades especiais de educação escolar:
a. A educação especial;
b. A formação profissional;
c. O ensino recorrente de adultos;
d. O ensino a distância;
e. O ensino português no estrangeiro";
2. "Cada uma destas modalidades é parte integrante da educação escolar, mas rege-se por disposições especiais"."(…)".Por sua vez, o artigo 18.º da LBSE, tem por epígrafe "Organização da educação especial", e explana que:"A educação especial organiza-se preferencialmente segundo modelos diversificados de integração em estabelecimentos regulares de ensino, tendo em conta as necessidades de atendimento específico, e com apoios de educadores especializados.

A educação especial processar-se-á também em instituições específicas quando comprovadamente o exijam o tipo e o grau de deficiência do educando.

São também organizadas formas de educação especial visando a integração profissional do deficiente.

A escolaridade básica para crianças e jovens deficientes deve ter currículos e programas devidamente adaptados às características de cada tipo e grau de deficiência, assim como formas de avaliação adequadas às dificuldades específicas.

Incumbe ao Estado promover e apoiar a educação especial para deficientes.

As iniciativas de educação especial podem pertencer ao poder central, regional ou local ou a outras entidades colectivas, designadamente associações de pais e de moradores, organizações cívicas e confessionais, organizações sindicais e de empresa e instituições de solidariedade social.

Ao ministério responsável pela coordenação da política educativa compete definir as normas gerais da educação especial, nomeadamente nos seus aspectos pedagógicos e técnicos, e apoiar e fiscalizar o seu cumprimento e aplicação.

Ao Estado cabe promover, a nível nacional, acções que visem o esclarecimento, a prevenção e o tratamento precoce da deficiência".(…)".

moldes constitucionais (n.º 1 do art. 2.º da LBSE).

O DL n.º 115-A/98, de 04 de maio aprova o regime de autonomia, administração e gestão

dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, bem como dos respetivos agrupamentos. No n.º 1 do seu art. 3.º relata que: "autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projeto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados". O ensino rege-se pelos princípios da universalidade e da gratuitidade plasmados na CRP. Apesar de a al. f) do art. 9.º da CRP garantir o ensino e a valorização permanente, defender o uso e fomentar a difusão internacional da língua portuguesa, nada impede o recurso a entes privados ou organizações sociais na educação, isto é, tal é possível, mas a responsabilidade constitucional pela sua efetivação (a de assegurar o ensino) mantém-se no Estado Central.

Sendo o direito ao ensino um direito universal, isto é, que assiste a todos os cidadãos, o art. 74.º da CRP evidencia no seu n.º 1 que "todos têm direito o ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades", incumbindo ao Estado na concretização da política de ensino assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito (al. a) do art. 74.º da CRP, e art. 6.º, n.º 1 da LBSE), e criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar. Traduzindo-se o direito ao ensino num direito de acesso à escola (art. 74.º, n.º 1 da CRP), este é um direito de liberdade análogo aos direitos, liberdades e garantias, gozando do mesmo regime legal. Defendemos, pois, que se o acesso ao ensino (diga-se obrigatório) não fosse gratuito, mas sim oneroso, haveria certamente uma desistência mais acentuada da escola pelas crianças e jovens dos 6 aos 18 anos, pelo facto das suas famílias, economicamente desfavorecidas, não puderem assegurar-lhes a formação educacional, o que nos parece que induziria numa forte violação do princípio da igualdade e levaria a um forte analfabetismo da população.

O que se pretende com as medidas adotadas de descentralização administrativa é assegurar o acesso equitativo de todos à educação ([9]) num contexto de igualdade de oportunidades. Assim, se uma certa criança ou jovem pertencer a um meio familiar mais pobre, com poucos ou nenhuns recursos financeiros, o Estado terá em conta essa situação socioeconómica do aluno garantindo-lhe o acesso aos serviços de ação social educativa – art. 27.º da LBSE - , atribuindo-lhe subsídios de alimentação, escolares, de transporte, bolsas de estudo, ou (apontamento nosso) pagando a IPSS`s para auxiliar (os alunos) nos estudos, na alimentação, no material escolar, tudo muito devido à possível delegação de competências dos municípios em

9 Para Vieira de Andrade: "A educação constitui uma área de especial complexidade, que implica a articulação entre elementos de hétero-regulação (governo, municípios), auto-regulação participativa (professores, pais, educandos, na escola) e regulação independente (qualidade e imparcialidade)". Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, ob. cit., pp. 276-277, nota 4.

IPSS`s para prestação de serviços sociais educativos.

O art. 77.º da CRP prevê a participação democrática no ensino permitindo aos professores e alunos o direito de participar na gestão democrática das escolas ([10]), nos termos da lei, regulando as formas de participação das associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de cariz científico na definição da política de ensino. Esta autonomia pedagógica também acarreta riscos e os seus termos devem ser minuciosamente considerados pelo órgão competente, de acordo com a CRP. O cariz lúdico de inter-relacionamento entre os membros da escola, alunos, professores, etc. embora revista um caráter importante como idas ao cinema, ao teatro, ou a participação em visitas de estudo a tribunais, fábricas, etc. pode ter uma grave consequência que é a dispersão do foco essencial dos alunos (que deve ser a aprendizagem escolar). Cabe ainda aos órgãos municipais garantir o alojamento aos alunos que frequentem o ensino básico e secundário, como opção ao transporte escolar; garantir as tarefas de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escola; incentivar o cumprimento da escolaridade obrigatória, e atuar na organização da segurança escolar. Estas competências praticam-se no respeito das competências dos órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Defendemos que nos parece admissível, em situações devidamente justificadas, e para evitar o abandono escolar, a admissibilidade do denominado ensino doméstico ([11]). A CRP e a lei ordinária portuguesa não consagram o direito do estudante em regime de ensino doméstico assistir às aulas no estabelecimento de ensino onde se encontra matriculado, nem proíbem essa possibilidade.

Estipula o art. 12.º da Lei-quadro (de entre outras medidas lá plasmadas) que compete aos órgãos municipais: introduzir atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentem o ensino pré-escolar, que correspondam à componente de apoio à família, e fomentar programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, nomeadamente em articulação com entidades públicas, IPSS`s ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos. Tendo em conta o Direito comparado, embora de forma breve, também em Espanha ([12]) os serviços sociais e o domínio da ação social lá relevam. À semelhança de Portugal no que concerne à transferência de competências/atribuições em contexto de descentraliza-

10 De frisar que para Carla Amado Gomes, "a autonomia de gestão traduz-se na capacidade de os membros da coletividade escolar tomarem decisões que afectam a vida na escola". Neste sentido, vd, GOMES, Carla Amado, "Descentralização, autonomia e garantia da qualidade de ensino nas escolas do ensino básico e secundário portuguesas", in Separata da Revista O Direito, Ano 140.º, Vol. I, Almedina, 2008, p. 252.

11 Neste sentido, e para mais desenvolvimentos, vd, o nosso, "Os serviços públicos locais e a Descentralização Administrativa em Portugal: que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação", in Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Edição Instituto Jurídico- Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto García-Oviedo, dezembro, 2018, p. 507, e nota 17.

12 Cfr., e para mais desenvolvimentos, BÁSCONES, Jesús López-Medel, Autonomía y Descentralización Local, El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 2003, pp. 191-194. Porém, não nos devemos descurar do caso relevantíssimo do Reino Unido, no que concerne à aplicação das políticas de new public ma-

ção administrativa, também em Espanha tal transferência de competências do Estado nas autarquias locais é aconselhável, devendo estas assumir a gestão e o funcionamento dos serviços públicos (sociais) locais, que são: os serviços sociais gerais os que abarcam os serviços informativos, de valoração e de orientação, os serviços de ajuda ao domicílio, os serviços de alojamento alternativo, os programas de fomento de voluntariado, associativismo e participação social, os programas de prevenção da criminalidade e de inserção social dos indivíduos e da coletividade e os programas de acolhimento familiar; centros de acolhimento, cuja função é a da responsabilidade municipal de possibilitar às mulheres, menores e utentes/transeuntes e indigentes os cuidados necessários visando a reabilitação destas pessoas e a sua reintegração social, apoio aos jovens, crianças … etc. …

Analisando, agora, o diploma setorial da educação, ou seja, o DL n.º 21/2019, de 30 de Janeiro, em traços generalistas, o regime estabelecido redefine as áreas de intervenção e o âmbito de ação e responsabilidade de cada interveniente, baseado nos princípios e regras previstos na LBSE, e no Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos de Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário – DL n.º 75/2008, de 22 de Abril, sendo de sublinhar a salvaguarda da autonomia pedagógica e curricular dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, tenramente reforçada pelo poder concedido às escolas para gerir parcialmente o currículo dos ensinos básico e secundário norteando-se pelas matrizes curriculares-base, e pela consideração dos direitos de participação dos docentes no processo educativo – consagrados no Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário – DL n.º 139-A/90, de 28 de abril. A grande novidade introduzida por reste diploma é a correspondência entre o âmbito das competências/atribuições descentralizadas e a organização da oferta pública de ensino básico e secundário que garante o cumprimento da escolaridade obrigatória pelas crianças e jovens em idade escolar e pretende a universalidade da educação pré-escolar. Este DL setorial procede ainda ao alargamento das competências das autarquias locais no domínio do

nagement ao nível local. Isto é, a inserção no ano de 1999 do Best Value Local Government Act foi o fomento essencial para a transformação dos munícipes em consumidores de serviços, aliado à privatização da maior parte das utilities locais. Cfr., e para mais desenvolvimentos, SILVA, Suzana Tavares da, "Algumas reflexões sobre o poder local no século XXI e a sua projecção na denominada reforma de descentralização Administrativa em Portugal", in Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola … cit, p. 366 e ss. O que o legislador pretendeu foi o alcance de uma nova ordem jurídica e administrativa que obrigava as autoridades reguladoras a assegurar, de maneira permanente: a) a avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços; b) uma comparação com outros modelos a partir de indicadores de performance, de custos e de satisfação dos clientes; c) a consulta direta aos utentes – clientes acerca de novas finalidades de performance e custos; d) o respeito pelas regras concorrenciais como elemento chave da eficiência. Cfr. CHANDLER, V. J. A., Explaining local government. Local government in Britain since 1800, Manchester University Press, 2007; SULLIVAN, Helen, "Local government reform in Great Britain", in Kersting/Vetter, Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Springer, 2003, pp. 39-63, apud SILVA, Suzana Tavares da, "Algumas reflexões sobre o poder local no século XXI e a sua projecção na denominada reforma de descentralização Administrativa em Portugal", in Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola … cit, p. 367.

investimento, equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares a todo o ensino básico e ao ensino secundário – artigo 32.º do DL setorial da educação, à exceção das escolas cuja oferta educativa e de formação contemplem, pela sua particularidade, uma área territorial supramunicipal.

Agora, os municípios passam a gerir o fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e do ensino secundário. A gestão, funcionamento, conservação, manutenção e equipamento das residências escolares (artigo 37.º do DL setorial da educação) que constituem a rede oficial de residências para estudantes passam a ser parte integrante da competência dos municípios da respetiva área geográfica. A gestão e o funcionamento das modalidades de colocação de alunos junto de famílias de acolhimento cedido por entes privados, através do estabelecimento de acordos de cooperação, passam a ser da competência dos órgãos municipais da área do agrupamento de escolas ou escolas não agrupadas em que os beneficiários estão matriculados, devendo os critérios de concessão de tais modalidades ser contemplados no mencionado diploma que vier a regular o regime jurídico aplicável à concessão e ao funcionamento dos apoios no domínio da ação social escolar – artigo 38.º do DL setorial da educação: "Alojamento". Outra inovação é a de que quanto ao pessoal não docente - artigo 42.º e seguintes do DL setorial da educação – a competência para o recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente, de todos os níveis e ciclos de ensino, passa também para as câmaras municipais, sendo de prever a transferência do pessoal não docente com vínculo ao Ministério da Educação para os municípios, com a salvaguarda da respetiva situação jurídico-funcional de cada um – artigo 43.º do DL setorial da educação.

III. A forte Influência e Domínio Empreendedor da Ação Social na Educação em Portugal Continental

Norteando-se as IPSS`s pelos princípios basilares da Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio = LBES), assim como pelo Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (EstIPSS`s), e que o âmbito de aplicação da LBES, prevista no seu artigo 3.º, sendo as Entidades da Economia Social (EES) dotadas de autonomia, estas e aquelas também atuam no âmbito das suas atividades em conformidade com os princípios que as norteiam (artigo 5.º da LBES) do primado das pessoas e dos objetivos sociais; da adesão e participação livre e voluntária; do respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade, e dos demais princípios ali plasmados. As IPSS´s têm um papel essencial na prossecução de fins altruísticos, de solidariedade social, e sem fins lucrativos, e estão previstas no Decreto-Lei (DL) n.º 119/83,

de 25 de fevereiro, alterado pontualmente pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, e posteriormente, pela Lei n.º 76/2015, de 28 de julho (6.ª alteração ao Estatuto das IPSS`s) = EstIPSS`s.

A ação social ([13]) exercida pelas IPSS`s é legitimada através da celebração de acordos cooperativos contratuais entre aquelas e o Estado ([14]), sendo que o Estado apenas delega tais tarefas às IPSS`s, atingindo, da mesma forma a responsabilidade pela garantia da prestação de tais tarefas às pessoas que dela necessitam. Os fins das IPSS`s concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo em conta o estabelecido no artigo 1.º do EstIPSS`s, mais precisamente, de entre os demais domínios, no domínio da educação [15] e formação profissional dos cidadãos. Os serviços continuam a ser públicos, as entidades que os praticam é que são privadas, muito embora não visem o lucro, uma vez que não são empresas públicas, mas antes a solidariedade social e a entreajuda entre as populações, permitindo um acesso igualitário de oportunidades de todos ao ensino pré-escolar, básico e secundário (não deixando de parte o ensino profissional – art. 19.º da LBSE), através da criação de creches para o efeito, ATL`s (permitindo aos pais lá deixarem as suas crianças para poderem trabalhar), colégios, centros de estudos de apoio ao saber …([16]).

13 Porém, quando falamos em ação social, não podemos esquecer que a Segurança Social tem um papel importante na medida em que pode, e deve em situações devidamente justificadas, atribuir subsídios de auxílio às pessoas necessitadas sempre que necessário. Assim, vd, o recente Acórdão do TCAN, processo n.º 00271/18.6BEBRG, de 23.05.2019, pesquisável em www.dgsi.pt , de onde se extrai que como resulta já da leitura do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Regulamentar n.º 3/2016, de 23 de agosto, "Têm direito ao subsídio de educação especial as crianças e jovens de idade não superior a 24 anos que possuam comprovada redução permanente de capacidade física, motora, orgânica, sensorial ou intelectual, doravante designados por «criança ou jovem com deficiência".

14 Segundo Licínio Lopes Martins: "Os instrumentos contratuais de cooperação são, sem dúvida, os meios privilegiados de convocação das organizações particulares para o exercício de tarefas públicas. (…) também no domínio da ação social a figura contratual, e sem prejuízo das particularidades que a caracterizam, constitui o meio normal ou mais frequente de delegação de tarefas públicas". Cfr. LOPES, Licínio, As Instituições Particulares de Solidariedade Social, Almedina, Coimbra, 2009, p. 393.

15 Defendemos que as IPSS`s, também no que respeita à educação, podem ser um excelente auxílio aos municípios e freguesias, na medida em que ao prestarem serviços públicos neste domínio estão a contribuir para o aumento de conhecimentos das crianças daquelas zonas e correspondente acesso ao ensino, evitando, muitas vezes, o abandono escolar precoce devido ao encerramento de imensos estabelecimentos escolares e à longa distância que percorrem das suas habitações até aos estabelecimentos escolares mais circunscritos, garantindo assim uma maior proximidade dos serviços públicos àquelas pessoas. Tal medida pode efetuar-se através de instrumentos contratuais de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s (aos quais damos a denominação de acordos cooperativos que se tratam de verdadeiros contratos administrativo, atribuindo-lhes da nossa parte a denominação de contratos administrativos de prestação social). O papel das IPSS`s nunca será o de tomar o lugar daquelas, mas sim o de as auxiliar na prestação dos serviços públicos àquelas coletividades.

16 A nossa posição vai no sentido de que deve ser prestado, de forma idónea e adequada, apoio especial a crianças portadoras de algum tipo de deficiência – física, mental ou sensorial (atribuindo-lhes a Segurança Social um subsídio para que as IPSS`s possam operar, visando suprimir as carências daqueles menores incapacitados), o ensino continua a ser público, apenas será prestado por entes privados (as IPSS`s). Parece-nos também que a criação de bibliotecas comunitárias (quer ambulantes, quer fixas) será uma importante ajuda a estes alunos, na medida em que lhes possibilitará um maior acesso à leitura sem custos económicos, e o empréstimo de manuais escolares de uns alunos de anos anteriores para os outros também parece ser uma boa medida, pos-

O DL n.º 21/2019, de 30 de janeiro, também introduz uma significativa novidade, que é a de que quanto às competências de gestão, destacam-se as novas competências de organização e gestão dos procedimentos de atribuição de apoios de aplicação universal e de aplicação divergente, aplicando-se o regime jurídico à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar consagrado em diploma legal próprio.

IV. Breves Considerações Finais

Tendo em conta o supra exposto, defendemos que os domínios da ação social e a educação, caminham inúmeras vezes lado a lado nas suas respetivas atuações, sendo, muitas vezes coadjuvados pela intervenção das IPSS`s. Desta feita, e em termos conclusivos, concluímos que com o elevado encerramento de escolas primárias nas aldeias, que muito se deveu à acentuada redução da taxa de natalidade local, agravada com o elevado número de emigração populacional, as crianças residentes nas localidades situadas mais no Interior do país viram-se e vêem-se obrigadas a fazer enormes sacrifícios para poderem ter acesso ao ensino, tendo de acordar a horas impróprias para chegarem a horas aos estabelecimentos de ensino situados muito longe das suas residências. Parece-nos aqui que o elevado encerramento de escolas nas zonas do Interior tem prejuízos graves para estas crianças, que devido ao encerramento daqueles estabelecimentos em grande aglomerado podem (rão) abandonar a escola cedo de mais, tendo neste aspeto a descentralização administrativa um papel importantíssimo, na medida em que se forem criadas as condições devidas de empregabilidade nessas regiões, as famílias ao ali se estabelecerem criam lá as suas raízes familiares ([17]).

---

sibilitando aos alunos com recursos económicos mais fracos, o acesso ao material escolar essencial para a sua aprendizagem e formação escolar. Porém, existem escolas de cariz privado, e em princípio, estas escolas apenas serão frequentadas por alunos cujas famílias sejam provenientes de um médio/elevado estrato social-económico, permitindo-lhes a frequência nesses estabelecimentos de ensino privado, por sua escolha, ou seja, em regra, estas escolas não são de igual acesso a todas as crianças e jovens, não havendo aqui uma igualdade de oportunidades, mas são de acesso restrito a quem tem mais dinheiro. Porém, cremos novamente que até nestes casos a ação social pode ter um papel preponderante na medida em que o Estado pode atribuir subsídios às crianças e jovens de certas localidades em que insiram essas escolas privadas para que estes tenham, em igualdade de oportunidades, o direito à frequência e a estudar nessas escolas, mas em situações muito peculiares, isto é, quando a deslocação para a escola pública se torne manifestamente inconveniente para aqueles alunos, obrigando-os a acordarem excessivamente cedo para conseguirem cumprir o horário escolar, o que notoriamente lhes causaria mais dificuldades de concentração e de aprendizagem.

17 Acrescentamos ainda que com o auxílio das IPPS`s no domínio da educação poderá ser melhor combatido, ou pelo menos, será possível abrandar o insucesso escolar. Ainda é preciso adotar muitas soluções eficazes para que o país consiga evoluir, e de forma igualitária, tendo em vista a descentralização administrativa. Ainda há muita desigualdade, nos vários setores registados em Portugal, pelo que cada vez mais a descentralização administrativa deve acontecer de forma progressiva, no sentido de proporcionar melhores condições, e de forma mais equitativa a toda a população, e não apenas a alguns, tentando assim assegurar-se a coesão territorial. Quanto às freguesias, autarquias locais cujos órgãos têm maior proximidade populacional, também aqui se pretende um desenvolvimento do Interior do país, tendo em conta a coesão territorial, com a criação de estabelecimentos de ensino público ou de reconstrução - / - reparação daquelas instituições. O que se pretende aqui também com a transferência de atribuições é o reforço das suas competências próprias, muito embora, de acordo com os casos especificamente retratados em diploma próprio, em articulação constante com os municípios.

Referências Bibliográficas

Doutrina:

ALVES, Patrícia Pinto, "Os serviços públicos locais e a Descentralização Administrativa em Portugal: que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação*", in Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coord. de Suzana Tavares da Silva, Edição Instituto Jurídico- Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto García-Oviedo, dezembro, 2018.

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 2.ª ed., Vol. I, Coimbra. Almedina, 2006.

BÁSCONES, Jesús López-Medel, *Autonomía y Descentralización Local*, El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 2003.

CHANDLER, V. J. A., *Explaining local government. Local government in Britain since 1800*, Manchester University Press, 2007.

CORREIA, Fernando Alves, "Os Memorandos de Entendimento entre Portugal, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu e a Reforma do Poder Local*", in As Reformas do Sector Público (Perspectiva Ibérica no Contexto Pós-Crise)*, Coord. de José Carlos Vieira de Andrade/ Suzana Tavares da Silva, Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015

GOMES, Carla Amado, "Descentralização, autonomia e garantia da qualidade de ensino nas escolas do ensino básico e secundário portuguesas", *in Separata da Revista O Direito*, Ano 140.º, Vol. I, Almedina, 2008.

LOPES, Licínio, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Almedina, Coimbra, 2009.

MIRANDA, Jorge, "O conceito de poder local", *in Estudos sobre a Constituição*, Vol. I, Lisboa, 1977.

RACLET, Arnaut, *Droit Communautaire des affaires et prérogatives de puissance publique nationales*, Dalloz, Paris, 2002.

SULLIVAN, Helen, "Local government reform in Great Britain", *in* Kersting/Vetter, *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Springer, 2003.

SILVA, Suzana Tavares da, "Algumas reflexões sobre o poder local no século XXI e a sua projecção na denominada reforma de descentralização Administrativa em Portugal", *in Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola - Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coord. de Suzana Tavares da Silva, Edição Instituto Jurídico - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto García-Oviedo, dezembro, 2018

OLIVEIRA, António Cândido de, "Conclusões e Carta Europeia de Autonomia Local", *in Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*, Coord. de António Cândido de Oliveira e de Ricardo Hermany, Brasília. CNM, 2017, disponível para consulta em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Municipalismo%20Perspectivas%20de%20Descentraliza%c3%a7%c3%a3o%20na%20Am%c3%a9rica%20Latina,%20na%20Europa%20e%20no%20Mundo2.pdf

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, "A Nova Lei Portuguesa da Descentralização Administrativa: Apreciação Crítica", *in Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coord. de Suzana Tavares da Silva, Edição Instituto Jurídico- Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, SPES, Instituto García-Oviedo, dezembro, 2018

Jurisprudência:

Acórdão do TCAN, processo n.º 00271/18.6BEBRG, de 23.05.2019, pesquisável em www.dgsi.pt

A Educação na Diáspora: Problemáticas e Oportunidades. Vamos falar de Acolhimento?
A Perceção de Brasileiros e Timorenses no Ensino Superior em Portugal

Silvia Nogueira
Juliana Iorio

Sumário: I Introdução. 1.1 Contexto da investigação. 1.2 Metodologia. II Vamos falar de Acolhimento? 2.1 A perceção dos estudantes brasileiros sobre o acolhimento em Portugal e nas universidades de destino. 2.2 A perceção dos estudantes timorenses sobre o acolhimento em Portugal e nas universidades de destino. 2.3 Pontos comuns entre estudantes brasileiros e timorenses. III Conclusões e Recomendações. Referências Bibliográficas

Resumo: A comunicação que propomos pretende abordar a questão do acolhimento dos estudantes internacionais, com base em duas investigações que se têm debruçado sobre os estudantes oriundos do Brasil e do Timor-Leste no ensino superior português. Através de um estudo comparativo que utilizou como principais fontes de informação os próprios estudantes (entrevistas realizadas com recurso ao método de análise qualitativo), chegou-se a uma convergência de interpretações sobre o modo como estes estudantes têm percebido o acolhimento proporcionado pelas universidades portuguesas. Enquanto uma pesquisa completou esta análise utilizando também um método quantitativo (aplicação de um questionário *online*), a outra utilizou o método etnográfico. Concluiu-se que (1) além das dificuldades que brasileiros e timorenses encontram com a própria língua portuguesa (cuja fala e escrita são diferentes em Portugal), (2) estes estudantes reclamam uma maior sensibilização dos professores para com as diferenças dos sistemas educacionais de seus países e, no caso dos timorenses, com o próprio contexto cultural de onde partiram. Ademais, (3) observou-se que ao nível das instituições de ensino superior em Portugal, uma maior divulgação dos serviços disponíveis a esses estudantes e um apoio mais efetivo na chegada ao país também têm sido apontados como necessários.

Palavras-Chave: Acolhimento. Estudantes Brasileiros. Estudantes Timorenses. Portugal. Brasil

Abstract: The communication we propose intends to address the question of the reception of international students, based on two investigations that have been focused on students from Brazil and Timor-Leste in Portuguese higher education. Through a comparative study that used the students themselves as main sources of information (interviews conducted using the method of qualitative analysis), a convergence of interpretations was reached on how these students have perceived the reception provided by the Portuguese universities. While a survey completed this analysis using also a quantitative method (application of an online questionnaire), the other used the ethnographic method. It was concluded that, (1) in addition to the difficulties that Brazilians and Timorese encounter with their own Portuguese language (whose speech and writing are different in Portugal), (2) these students demand a greater awareness of the teachers towards the differences of the educational systems of their countries and, in the case of the Timorese, with their own cultural context. In addition, (3) it was observed that at the level of higher education institutions in Portugal, a greater dissemination of the services available to these students and a more effective support in arriving at the country have also been pointed out as necessary.

Key-words: Hosting. Brazilian Students. Timorese Students. Portugal. Brazil

I. Introdução

Este artigo deriva de duas pesquisas realizadas nos Institutos de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT) e de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa. Os resultados obtidos por meio da primeira pesquisa são oriundos de uma Tese de Doutoramento em Geografia Humana – Migrações, que investigou as motivações dos estudantes brasileiros do ensino superior para a escolha de Portugal. Os dados encontrados através da segunda pesquisa derivaram de um pós-doutoramento, cuja investigação abordou a dimensão cotidiana da cooperação acadêmica em que estão inseridos os estudantes timorenses do ensino superior em Portugal e no Brasil, sob a ótica da dádiva da hospitalidade.

Vale ressaltar que aqui iremos utilizar os termos migrantes e migrações referindo-se ao caso em tela, por seguirmos a definição das Nações Unidas (1998), na qual Videira[18] já havia se baseado: "a migração internacional de um indivíduo implica que este se mude do seu país de residência atual para outro, por um período entre três meses e um ano (migração de curta duração) ou superior a um ano (migração de longa duração)".

18 P. Videira, 2013, p.139

Deste modo, todo indivíduo que saiu do seu país de origem para estudar fora, e lá permaneceu por um período de pelo menos três meses, será enquadrado nesta análise como um migrante.

Mais especificamente, os brasileiros e timorenses enquadrados nesta investigação correspondem à categoria de estudantes internacionais *(international students*), tal como o fazem Nada e Araújo[1] seguindo a Unesco (2009) e a OCDE (2013), entendendo-os como indivíduos que seguem para o exterior com o propósito de educar-se, capacitar-se profissionalmente. Neste sentido, relatos de estranhamentos e dificuldades na chegada ao país e às instituições de ensino superior (IES) no exterior são dimensões abordadas por esses autores, apesar dos mesmos lembrarem não se tratar de uma novidade dentro da literatura sobre estudantes internacionais[2].

Nos depoimentos dos interlocutores brasileiros e timorenses das pesquisas em tela, tais dimensões também aparecem. Deste modo, os pontos de vista destes sobre suas vivências, e a propositura de recomendações diante de alguns diagnósticos realizados pelos próprios e pelas pesquisadoras, remetem à tentativa de responder à seguinte pergunta: como os estudantes percebem a maneira como são acolhidos pelas universidades portuguesas?

Portanto, com o intuito de discutir os resultados encontrados, este artigo irá centrar-se na questão da hospitalidade e do acolhimento desses estudantes, tanto na chegada quanto durante as suas estadias em Portugal.

O foco da presente análise recai nas perceções, práticas e sentimentos referentes à experiência migratória dos alunos e nas relações estabelecidas entre eles (hóspedes) e seus anfitriões (universidades). Aqui, a hospitalidade e o acolhimento serão analisados sob a lógica da teoria geral das trocas (MAUSS, 1966; LEACH, 1961; LÉVI-STRAUSS, 1967; STRATHERN, 1988; WEBER, 1989; BOURDIEU, 1996a; CAILLÉ, 2002 [2000]; SIGAUD, 2007), na qual estas podem ocorrer sob a forma de três atos: dar, receber e retribuir. Isto coloca em circulação os dons/dádivas materiais (objetos, mercadorias, etc.) e imateriais (atenções, gentilezas, cuidados, respeito, lembranças, reconhecimento, etc.), indo uma parte do doador para o recetor, com o objetivo de construir laços sociais entre eles, de modo a formar uma aliança entre os envolvidos.

Nesse sentido, o vínculo estabelecido e sua manutenção são o que importa: "o laço é mais importante que o bem, eis o que o dom afirma"[3]. Por isto mesmo, dar-receber-retribuir dádivas (dons) e contradádivas (contradons) possui um caráter simultaneamente desinteres-

1 Nada e Araújo, 2018

2 Nada e Araújo (2018) realizaram uma investigação junto a 12 deles em universidades portuguesas em diferentes níveis (Bacharelado, Mestrado e Doutoramento), tendo como foco as experiências dos alunos na chegada ao país e na IES, a língua e o apoio social encontrado.

3 CAILLÉ, 2002 (2000)

sado/voluntário e interessado/obrigatório, uma vez que se por um lado, não há uma regra formal que indique a obrigação de dar-receber-retribuir uma dádiva, tampouco se pode fugir dessa obrigação quando a intenção é o estabelecimento e/ou a manutenção do laço, da relação entre os parceiros.

Não realizar o ciclo completo da troca de dádivas (dons) por meio dos três atos e sua repetição implicará no curto-circuito da própria relação. Ou, dito de outro modo por Sigaud[4], sobre o fluxo de dons: "esses objetos intangíveis são parte constitutiva das trocas e [...] a interrupção de seu fluxo desencadeia o rompimento das relações".

Ademais, como lembrado por Bourdieu[5], os intervalos de tempo entre um ato e outro são fundamentais para alimentar os laços criados. Nas relações de troca, os parceiros alternam as posições de credores (doadores) e devedores (recetores que "devem" retribuir), sendo instalada entre eles uma dívida moral que obedece a um movimento em que os ciclos completos das relações de troca são encerrados e reabertos no tempo, e que os parceiros queiram que dure a relação. Enquanto durar a "dívida", e com a alternância das posições, os vínculos estão presentes. Trata-se de uma situação permanente de endividamento[6].

As dádivas trocadas, portanto, que possuem como finalidade os laços sociais, ressaltam o caráter de generosidade, bem diferente da transação econômica do tipo "toma-lá-dá-cá". Nesta, no lugar das dádivas, mercadorias são trocadas; no lugar da importância da relação entre os parceiros, os valores utilitários dos bens são os mais importantes; e no lugar de ciclos de trocas que se encerram e se reiniciam, o término da transação implica o fim da relação.

Diante dessa lógica presente na teoria geral das trocas, que valoriza as relações, é que no presente artigo opta-se pelo entendimento da hospitalidade como uma dádiva (dom) ofertada, recebida e retribuída no contexto da cooperação acadêmica internacional, da migração de estudantes internacionais e nos processos de internacionalização das IES. Sob esta chave analítica pode-se entender os fluxos de dons (ou reivindicação de dons) por parte de anfitriões (universidades e seus representantes) e hóspedes (estudantes), onde ocorrem trocas de informações, formação profissional, afetos, aprendizado sobre culturas distintas, códigos culturais diversos, entre outras dádivas. Entretanto, como veremos a seguir, os relatos dos estudantes nem sempre caminharam nessa direção.

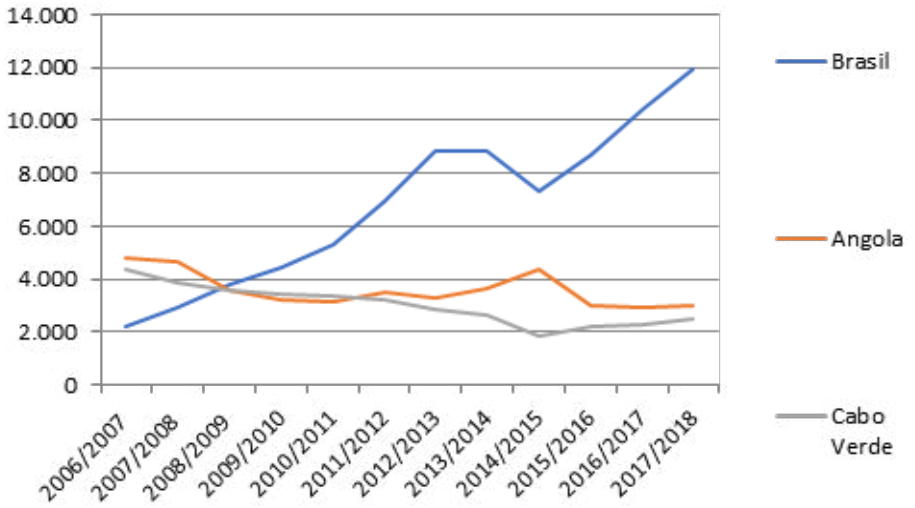
1.1 Contexto da Investigação

A pesquisa acerca dos estudantes brasileiros no ensino superior português teve como ponto de partida dados disponibilizados pela Direção Geral de Estatísticas da Educação e da

4 L. Sigaud, 2007, p.148
5 P. Bourdieu, 1996
6 LEACH, 1982

Ciência (DGEEC) em Portugal. Através desses dados pode-se constatar que, no ano letivo de 2008/2009, os brasileiros tornaram-se a maior comunidade de estudantes estrangeiros no ensino superior português (21,3%), suplantando as duas comunidades que, até então, haviam sido as mais expressivas em Portugal: a angolana e a cabo-verdiana.

Gráfico 1 – Estudantes brasileiros, angolanos e cabo-verdianos no ensino superior português entre 2006/2007 e 2017/2018



Dados DGEEC

Assim, em 2011, 64% dos estudantes estrangeiros no ensino superior português eram provenientes do Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe ou Timor-Leste (OCDE, 2013). Ou seja, a evidência da relação que se manteve entre Portugal e as suas ex-colónias, denominada por Góis e Marques (2009) de "*lusophone migration system*", ocorreu com base na herança de um império colonial e na partilha de um conjunto de características culturais (via língua comum), mas onde os contextos dos países de origem e destino, ou seja, o espaço, o meio-ambiente bio-psico-social em que esses indivíduos estavam inseridos também vieram contribuir para a dinâmica migratória desse sistema[7].

Timor-Leste, por sua vez, diferencia-se das outras colónias portuguesas por ter uma história recente de independência. Foi somente em 2002, após 24 anos sob dominação indonésia, mais de 400 anos como colônia portuguesa, e um período aproximado de uma década sob intervenção da Organização das Nações Unidas[8], que este país, num processo de *state/nation*

7 MARQUES e GÓIS, 2011
8 DURAND, 2009

building[9], começou a investir na formação superior internacional de seus jovens, tendo no envio desses estudantes para Portugal uma estratégia para capacitar profissionais da sua administração pública. Ademais, quando se considera que a média etária da população do país é de aproximadamente 18 anos, entende-se porque tal ação faz parte do Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030 (República Democrática do Timor-Leste - RDTL, 2011).

Deste modo, no ano letivo de 2016/2017, pode-se dizer que, ainda que os brasileiros fossem a maior comunidade de estudantes estrangeiros em Portugal, com 12.245 alunos, os timorenses já contavam com 293 estudantes no ensino superior português.

1.2 Metodologia

À data em que a investigação sobre os estudantes brasileiros em Portugal foi realizada (entre 2013 e 2018), os dados adquiridos à DGEEC permitiram identificar os Institutos e Faculdades em Portugal que mais haviam recebido esses estudantes até ao ano letivo de 2011/2012. Posteriormente, esses dados foram complementados com informações disponibilizadas no *site* desta instituição. Além disso, através do método de análise qualitativo, entre 2014 e 2015, entrevistaram-se 11 dos Diretores e/ou Vice-Diretores pertencentes aos Institutos/Faculdades anteriormente identificados[10], e 52 estudantes brasileiros que estavam no ensino superior português (nas cidades de Coimbra, Lisboa e Porto[11]), ou já haviam estado, mas regressaram ao Brasil (e, neste último caso, alguns desses estudantes também haviam estado na cidade de Évora). Esses alunos, pertencentes aos níveis de licenciatura, mestrado ou doutoramento (em mobilidades de grau[12] ou de crédito[13]), foram angariados através do método da bola-de-neve e também de publicações na rede social *online Facebook*. Complementarmente (entre outubro de 2015 e janeiro de 2016), utilizando-se também do método de análise quantitativo, disponibilizou um questionário *online* a todos os alunos brasileiros que estivessem em Portugal há pelo menostrês meses, e cujo principal motivo da migração tivesse sido o estudo. Deste modo, ainda que não se tenha conseguido uma amostra representativa[14], a pesquisa obteve 449 questionários válidos, o que representou 5,2% do total

9 LEACH, 2017

10 Não aprofundaremos o resultado obtido com estas entrevistas neste artigo, visto que o foco das mesmas não se centrou na questão do acolhimento.

11 A escolha por esses municípios deu-se porque, de acordo com a DGEEC, foram os que mais receberam estudantes desta nacionalidade, até 2012.

12 "…matriculados num estabelecimento de ensino superior português, que concluíram o ensino secundário num país estrangeiro e que têm como finalidade a obtenção de um diploma." Informação disponível em: Mobilidade Internacional no Ensino Superior: Inscritos em situação de mobilidade de grau em 2015/2016 (DGEEC).

13 "…modalidade de Estudo ou Estágio, por um determinado período, tendo como finalidade a obtenção de créditos académicos, posteriormente reconhecidos pela instituição de origem a que pertencem." Informação disponível em: Mobilidade Internacional no Ensino Superior: Inscritos em situação de mobilidade de crédito em 2015/2016 (DGEEC).

14 Nesta pesquisa, para se obter uma amostra representativa, todos os brasileiros cujo objetivo da migração tivesse sido o estudo, e estivessem em Portugal há pelo menos 3 meses, deveriam ter tido a mesma probabi-

de estudantes brasileiros que se encontravam no ensino superior português no ano letivo de 2015/2016.

O estudo desenvolvido junto aos e com os timorenses no ensino superior português foi realizado entre julho de 2017 e março de 2018. A pesquisa, de caráter etnográfico, foi marcada pelo acompanhamento cotidiano dos estudantes em variadas situações das suas vidas, incluindo-se reuniões junto à Associação de Alunos do Timor-Leste em Lisboa, eventos comemorativos (como a Cerimônia das Velas, missas católicas e debates referidos ao Massacre de Santa Cruz[15]), encontros presenciais em diversos locais, como em uma feira gastronômica promovida pela Embaixada da Indonésia.

Cabe esclarecer que o método etnográfico inclui observação direta e participante, entrevistas e pesquisa documental (no caso, em *sites* oficiais timorenses, brasileiros e portugueses que tratam do tema), entre outras formas de coletas de dados. *Facebook*, *whatsApp* e *e-mail* também serviram como canais de comunicação, principalmente no que se refere àqueles estudantes nas universidades em que os contatos presenciais não foram possíveis. Entrevistas com representantes da Embaixada do Timor-Leste em Belém também foram realizadas, assim como pesquisa bibliográfica.

Ainda que o universo de contato social mais superficial com os estudantes timorenses tenha sido mais amplo, um convívio maior, mais efetivo e entrevistas mais aprofundadas foram realizadas com 15 deles - alunos nos níveis de licenciatura, mestrado e doutoramento das universidades de Lisboa, Porto, Évora, Minho e Católica Portuguesa (com destaque, contudo, para os que residiam em Lisboa).

II. Vamos falar de Acolhimento?

A tendência mundial de internacionalização das universidades que buscam alcançar posições de destaque nos *rankings* mundiais tem colocado em causa o modo como os estudantes estrangeiros são acolhidos quando participam neste processo. Em geral, a perspetiva adotada para ações nessa direção se tem voltado mais para a conquista de resultados (materiais), como os protocolos de cooperação acadêmica que são firmados, os objetivos de cada país em

lidade de participar. Ou seja, seria necessário obter uma amostra aleatória do conjunto total desta população. No entanto, devido às limitações financeiras e de tempo, optou-se pela realização de um inquérito online cuja participação dos estudantes foi possível enviando um e-mail(convite) a todas as faculdades e institutos que constavam no site da DGEEC, e colocando posts em diversas comunidades no Facebook.

15 O Massacre de Santa Cruz, como assim ficou conhecido, refere-se a um acontecimento violento ocorrido no dia 12 de novembro de 1991, no cemitério de Santa Cruz. Na ocasião, realizava-se um ato de homenagem a um jovem independentista morto (Sebastião Gomes), considerado uma provocação pelas tropas indonésias, que reagiu com tiros, matando cerca de 400 mil pessoas (número demasiado elevado?) (imediatamente ou posteriormente, no caso dos feridos). Para lembrar disso, todo ano, nessa data, os timorenses costumam fazer cerimônias em homenagem aos mortos e, de algum modo, ao próprio caráter de resistência do Timor-Leste.

termos de *soft power* - alcançados com as relações estabelecidas entre os estados cooperantes - dedicando-se pouca atenção aos "personagens" principais deste enredo, os estudantes, e não operando sob a lógica geral da teoria das trocas.

Em uma perspetiva relacional, a problemática pode ser abordada a partir de uma lógica de acolhimento e hospitalidade, em que os países e as universidades de destino desempenham o papel de anfitriões, e os estudantes internacionais ou estrangeiros o de hóspedes[16]. Portanto, pensar tal relação coloca em jogo as tensões e incertezas que envolvem as conexões estabelecidas entre "nós" e "eles", anfitriões e hóspedes, ainda que, como lembrado por Manzi e Toudoire-Surlapierre[17], "a distância e a estranheza que lhes são próprias possam ser variáveis".

No caso dos países lusófonos, por exemplo, poderia se pensar que devido às relações históricas essa distância e estranheza seriam menores, já que, como referiram Marques e Góis[18], existe um conjunto de características culturais e linguísticas comuns entre eles. No entanto, uma vez que a representação, ou seja, o espaço imaginado que as antigas colónias possuem de Portugal nem sempre corresponde à realidade[19], a afinidade cultural e linguística, bem como a hospitalidade/acolhimento que os migrantes provenientes dessas ex-colónias esperam encontrar neste país, também pode não corresponder ao que realmente encontram.

Outro aspeto implicado na hospitalidade é a ambiguidade que ela carrega, podendo ser identificada ao menos com referência a duas dimensões: a primeira abrange as oposições, exterior/interior, inserção/exclusão, nomadismo/sedentarismo, construídas pelo facto de que aquele que entra "em sua casa" é visto como "alguém de fora", mas que quando passa pela "soleira" da porta começa a ser visto como "alguém de dentro"[20]; e a segunda repousa, especificamente, na tensão existente na relação com o Outro (que simbolicamente representa a diferença), confluindo hospitalidade e hostilidade[21].

A relação que se estabelece entre anfitriões e hóspedes começa, portanto, mesmo antes dos últimos embarcarem para o país de destino. As redes de contactos estabelecidas com o país de destino, estando-se ainda no país de origem, podem ser reforçadas (ou não) através das interações sociais cotidianas que se seguem posteriormente, sendo, em última instância, reveladoras de quem realmente são esses intervenientes, e do que uns estão dispostos a oferecer aos outros (ou seja, há disponibilidade para a troca?).

Importa referir que, atualmente, visto que a apropriação da tecnologia originou as redes sociais de conteúdos *online*, fazendo emergir "novas modalidades de sociabilidade sem pa-

16 E aqui estamos a considerar as definições da OCDE (2013) para estudante internacional (que implica, necessariamente, um movimento entre dois países) e para estudante estrangeiro (que implica, necessariamente, que este estudante não seja cidadão do país de destino).

17 Manzi et Toudoire-Surlapierre, 2011p.795

18 Marques e Góis 2011

19 DE ALBUQUERQUE FERREIRA e DE ALMEIDA CALLOU, 2016)

20 GRASSI, 2011

21 PENCHASZADEH, 2017

ralelo no mundo *offline* ou determinismo geográfico"[22], passou a ser "fundamental entender a natureza e o grau maior ou menor de abertura ou fechamento das redes sociais em que se movem esses atores"[23].

Portanto, a relação entre anfitriões e hóspedes envolve uma dimensão identitária essencial, que impacta diretamente o modo como os primeiros recebem os últimos e como estes se comportam diante daqueles que os recebem, em suas casas (é a dimensão identitária influenciando a disponibilidade para a troca). E é justamente nesse pressuposto que reside a interpretação de Montandón (2011), para quem praticar a hospitalidade é o mesmo que "fazer uma dádiva de si".

Por isso, no caso em estudo, é preciso compreender até que ponto Portugal está disposto a receber bem os estudantes estrangeiros que chegam, com especial atenção para os dos países lusófonos, implicando essa "dádiva da hospitalidade"[24], e até que ponto algo do doador é ofertado ao recetor e algo do recetor é retribuído ao doador, criando vínculos e colocando em questão a identidade de ambos. Trata-se, desse modo, de uma renúncia ao recolhimento identitário "egoísta", com o nascimento do sentimento de um comum pertencimento: "aquele que dá (a hospitalidade) recebe (o outro), e aquele que é recebido (no caso do outro) lhe dá de si mesmo"[25].

Os laços criados pelas dádivas (que no intercâmbio estudantil traduzem-se me: gentilezas, bolsas de estudo, atenção, acolhimento, formação profissional, conhecimento sobre outros estilos de vida, etc.) em um processo de troca que abrange três atos (dar, receber e retribuir), constituem-se numa opção alternativa à guerra[26]. Como tal, os vínculos criados dentro de uma cooperação internacional correspondem tanto, em nível macro, a um jogo estratégico em que são definidos os amigos e inimigos de um Estado[27], quanto, ao nível micro, dos indivíduos, nos modos como os sujeitos dela partícipes percebem o próprio acolhimento e os seus papéis nele. Neste caso, a confluência de perceções sobre ter recebido bem um hóspede (na perspetiva do anfitrião) e ter sido bem acolhido (na do hóspede) resulta naquilo que mais importa no processo: a criação e a manutenção do vínculo social em si, gerando o sentimento de um comum pertencimento.[28]

O caminho de construção desse sentimento compartilhado, contudo, não é simples, nem produto apenas de políticas, protocolos diplomáticos e legislação vigente presentes na cooperação académica, no intercâmbio estudantil internacional. Antes, ele vai se constituindo na troca de dádivas iniciadas mesmo antes do cotidiano, e reforçadas neste, em que "o universo

22 AMARAL, 2016, p. 271
23 VELHO, 1997, p. 30
24 PERROT, 2011; NOGUEIRA, 2014
25 PERROT, 2011, p.70
26 MAUSS, 1966
27 NOGUEIRA, 2014
28 PERROT, 2011.

cultural do migrante e [...] seus códigos"[29] merecem atenção dos anfitriões, assim como os hóspedes devem respeitar as "regras de boa conduta" relativas às casas em que são recebidos. Daí a importância do papel das redes neste contexto e do apoio social recebido antes, durante e mesmo no retorno da experiência migratória.

Nesse sentido, vai-se construindo, então, uma acolhida baseada na confiança mútua e nos afetos a ela relacionados, e os laços da cooperação académica e a internacionalização das universidades assim se fortalecem.

2.1. A perceção dos estudantes brasileiros sobre o acolhimento em Portugal e nas universidades de destino

É através do capital linguístico e do capital social que possibilita o estabelecimento de redes de contacto que os estudantes brasileiros do ensino superior são incentivados para a escolha do país, da cidade e da universidade de destino. Assim, a escolha de Portugal dá-se devido ao domínio da língua portuguesa, através da qual se estabelecem as ligações necessárias (redes) para a concretização deste tipo de mobilidade. No entanto, se a comunicação realizada ainda no Brasil, a partir da escrita com amigos, conhecidos ou mesmo institucional (por *e-mail* ou redes sociais *online*) não apresenta grandes obstáculos (ainda mais após o novo acordo ortográfico), o mesmo não se pode afirmar acerca da comunicação oral que, já em Portugal, apresenta grandes diferenças (sotaques, regionalismos, gírias, etc.)[30]. Assim, a não compreensão do Português para esses estudantes se transforma num problema de acolhimento.

Como referiu uma estudante que havia estado em Portugal em 2012, para mobilidade de grau no doutoramento, "*Eu tive contacto com outros alunos brasileiros que tinham dificuldade em entender o próprio português de Portugal! Eu tive mais contacto com brasileiros que tiveram essa dificuldade do que com o inglês!*" Nesse sentido, há o imaginário de que brasileiros e portugueses falam o mesmo idioma, mas como referiu outro estudante que esteve em Portugal em 2011, para mobilidade de grau na licenciatura, "*muita gente pensa que é o português, a mesma língua, mas o português de Portugal é diferente*". Pode-se dizer, portanto, que a troca de dádivas iniciada ainda no Brasil não é reforçada em Portugal, uma vez que a língua (um dos códigos que faz parte do universo cultural do migrante) não recebe a devida atenção por parte do país anfitrião.

Ainda assim, 51,7% dos estudantes brasileiros inquiridos consideraram o acolhimento em Portugal positivo. Contudo, enquanto uns relacionaram essa positividade com uma questão de "sorte", outros disseram que se sentiram surpreendidos pela positiva, demonstrando que ambos já haviam construído um imaginário negativo do acolhimento em Portugal. Por outro lado, já neste país, alguns estudantes referiram essa forma de acolher como o "*jeito de*

29 BINET-MONTANDON, 2011, p.1176
30 CHATTI IORIO, 2018

ser do português", percebendo o acolhimento como parte da cultura e não o classificando nem de "positivo", nem de "negativo" (talvez como maneira de manterem uma boa conduta na "casa" em que estavam a ser recebidos).

Quanto ao acolhimento dado pelas instituições de ensino superior portuguesas, ainda que 58,6% também o tenha considerado positivo, nas entrevistas grande parte classificou-o de "básico" ou "formal": "*Eu acho que a universidade faz, minimamente, a parte dela*", referiu um aluno que estava em Portugal desde 2013, para mobilidade de grau no doutoramento.

Alguns estudantes ainda reclamam uma maior sensibilização ou conhecimento dos professores acerca da cultura e do sistema educacional brasileiro. Se, por um lado, as redes de contactos com amigos e professores exercem grande influência na escolha das universidades, por outro lado, também o imaginário que esses estudantes criam acerca dessas universidades nem sempre corresponde à realidade. Percebe-se a existência de preconceito com brasileiros, por parte de alguns professores, para além de algum desconhecimento sobre a academia no Brasil:

> "Eu ouvi piada dentro da sala de aula, de professor, por ser brasileira. Eu estava usando um termo da psicologia, que é usado no Brasil, e o professor falou: "fala em português"! Eu disse que estava falando e ele disse: "não, isso aí é brasileiro, fala português correto!"[…] É frustrante, e é mais frustrante ainda ver a visão que eles têm do Brasil, porque a qualidade da psicologia no Brasil é disparada em relação à da universidade (em que estava em Portugal)[…]Eles preferem usar texto da psiquiatria, em inglês, do que usar um texto de um psicopatologista brasileiro." (estudante que veio em 2014 para uma mobilidade de crédito na licenciatura)"

> "…nós tivemos um professor que disse que pedagogia não é ciência (porque aqui – em Portugal - é Ciências da Educação). Então já vem esse ranço de ser brasileira e de ser pedagoga […] Acho que há preconceito com brasileiros, sinto isso, já conversei sobre isso com outros brasileiros, pelo menos na universidade (em que estava em Portugal) existe um "rançozinho" por parte do professor, sabe?" (estudante que veio em 2014 para uma mobilidade de grau no mestrado)"

Uma vez que a seguir à língua a "afinidade cultural" foi o fator que mais motivou os estudantes brasileiros na escolha de Portugal, o desconhecimento dos professores portugueses acerca da cultura e do sistema de ensino superior no Brasil parece ter dececionado esses estudantes, materializando-se numa espécie de "choque cultural.[31]

Vale ressaltar que, conforme referiu Spears (2014), desde o governo de Fernando Hen-

31 Ibidem

rique Cardoso, passando pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, diversos programas para a capacitação de jovens, dentro e fora do Brasil, foram criados para melhorar a produtividade dos trabalhadores e, assim, alavancar o crescimento económico deste país. Portanto, assim como o governo brasileiro viu no fomento ao acesso e à internacionalização do ensino superior um meio para se desenvolver, como se verá a seguir, também o governo do Timor-Leste procurou criar oportunidades para os seus jovens, como forma de promover o seu desenvolvimento económico.

2.2. A perceção dos estudantes timorenses sobre o acolhimento em Portugal e nas universidades de destino

O papel que os jovens estudantes timorenses desempenham nos processos de *state/nation building* do Timor-Leste relaciona-se diretamente ao modo como eles estão a ser capacitados e formados para participarem dos quadros estatais. O Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030, como destacado em seu Prefácio pelo então Presidente da República do Timor-Leste, José Ramos Horta, possui "forte incidência na educação", de modo a desenvolver "as nossas qualificações e capacidades para que possamos assumir o controlo pleno do nosso desenvolvimento económico, criando oportunidades para os jovens timorenses"[32].

Tal estratégia, adotada pelo governo quanto ao futuro do Estado e da Nação, ultrapassa as letras do relatório, sendo incorporada sob a forma de um sentimento de responsabilidade para com esse processo de construção em curso. Uma parte dos estudantes – particularmente os bolseiros, apoiados pelo Fundo do Desenvolvimento do Capital Humano do governo timorense para estudo no exterior – percebe que deveriam ser mais bem acolhidos nos países de destino.

Alguns dos alunos, jovens entre 18 e 24 anos, em sua maioria, e de licenciaturas, muitas vezes nunca tiveram experiência em uma vida longe da família ou do local de moradia. A falta de vivência de uma situação de autonomia completa, aliada ao choque cultural entre dois referenciais de estilos de vida muito distintos, gera o sentimento de se estar perdido, principalmente na chegada a Portugal. O desabafo de uma aluna timorense de 24 anos, em Lisboa, é emblemático nesse sentido: "Chegamos e não havia ninguém para nos ajudar na hospedagem, nos ensinar como deslocar na cidade, às vezes nem tinha ninguém no aeroporto para nos receber na chegada".

No caso dela, a questão do domínio da língua portuguesa não foi o principal problema, pois já havia estudado em uma escola portuguesa em Dili e, portanto, aprendido o idioma. Mas a trajetória escolar dela não é a regra da maior parte dos estudantes, ainda que todos os interlocutores da pesquisa tenham sido unânimes em dizer que quem estudou em tais escolas

32 RDTL, 2011, p.8

possui mais facilidade nos países lusófonos.

Esse não foi o caso de um estudante de 22 anos, também em Lisboa. Segundo ele, o primeiro ano foi o mais difícil:

> "…tive problemas com o Português e estava a ponto de desistir. Conversei com minha família, com meu irmão mais velho, que me incentivou. Além da língua, ou por causa também dela, tive problemas com os conteúdos da licenciatura, mas superei tudo, e falta um ano para eu me formar.
>
> [Ao ser perguntado sobre como fez para superar as dificuldades respondeu...]
>
> Eu passei a ler um dicionário Tétum-Português, a conviver com colegas portugueses e, principalmente, não esquecia de onde vim e o meu papel ali"

As dificuldades com o Português afetam de diversas maneiras o *savoir-faire* no país de destino e a capacitação profissional: na compreensão dos conteúdos da sala de aula, nas interações sociais com os portugueses dentro e fora das universidades, no acesso a informações básicas sobre transporte, moradia, etc. A participação em redes de estudantes e ex-estudantes em instituições de ensino superior em Portugal é uma estratégia adotada para minimizar alguns desses obstáculos. Para suprir uma grande parte de tais questões com as quais os timorenses se deparam, o convívio com outros estudantes provenientes do Timor-Leste é a solução encontrada para a troca de informações entre eles, sobre os mais variados assuntos, e de dicas sobre a melhor forma de agir em diferentes contextos, se ter companhia para lazer, poder se comunicar (em Tétum) mais facilmente, fazer novos amigos, sentir-se em casa (*chez soi*). Como disse uma aluna, de 20 anos: "sinto falta da família e do Timor. Os amigos que cá fiz são como uma segunda família".

Mas há quem veja nessa convivência endógena um problema. Para um estudante de 22 anos, pouco se aprende assim. Ele diz que não é estimulado a falar o Português nem a inserir-se na cultura portuguesa, e que seria importante participar mais dos hábitos e costumes portugueses. A solução apontada por ele é a existência de um programa em que famílias portuguesas possam abrigar estudantes principalmente no primeiro ano, de modo que os jovens poderiam ser mais bem acompanhados por pessoas responsáveis, seriam obrigados a falar o Português e vivenciariam mais os hábitos portugueses.

É importante destacar que os interlocutores do estudo em Lisboa disseram, em geral, ter mais dificuldades do que os que cursavam nas universidades de Évora, Porto e Coimbra. Nelas, o acolhimento foi considerado melhor do que o das instituições na capital, talvez porque em tais cidades compartilha-se mais os alojamentos do que em Lisboa, o que gera

uma maior rede de apoio e conforto emocional.

O suporte emocional dado pela instituição, e mesmo pela Embaixada do Timor-Leste em Portugal, foi apontado como uma necessidade por alguns estudantes. Casos de depressão e mesmo de um suicídio foram relatados[33]. Uma aluna que cursou Psicologia na licenciatura relata o seguinte: "a universidade em que estudei tinha um serviço de apoio psicológico aos estudantes, mas ninguém sabia disso. Isso nunca foi divulgado pela instituição de modo mais amplo".

A falta de divulgação dos serviços oferecidos pelas instituições de ensino superior aos estudantes estrangeiros foi apontada de modo quase unânime pelos alunos. Alguns dizem que só tomaram conhecimento da existência de vários deles quando já estavam perto de se formarem.

Diferentemente do que ocorre com os estudantes brasileiros - e segundo um dos Diretores ouvidos que relatou existirem algumas faculdades/institutos portugueses que contam com um "serviço especificamente para o caso dos brasileiros" -, a perceção dos estudantes timorenses é a de que ainda existem poucos serviços dedicados exclusivamente a eles.

2.3. Pontos comuns entre estudantes brasileiros e timorenses

O choque cultural, principalmente nos momentos iniciais de chegada ao país de destino, os problemas com o domínio da língua portuguesa falada e escrita em Portugal - e mesmo de outro idioma usado nas salas de aula, como o inglês – e o apoio social que tanto estudantes brasileiros como timorense encontraram em Portugal foram os pontos comuns detetados em ambas as pesquisas, para além de figurarem como recorrências já apontadas por Nada e Araújo[34]. Estes autores, que se apoiaram inclusive em narrativas de uma aluna brasileira e outra timorense (em um universo de mais dez alunos de distintas nacionalidades, sexo e nível de estudo), já haviam reforçado a ideia de que existem nuances específicas entre os diferentes estudantes – alguns oriundos de países de língua oficial portuguesa e outros em que o Português não é a língua oficial. Enquanto para uns a língua se constituía como um desafio a ser superado, para outros era um fator de isolamento social. Por isso Albuquerque[35] já havia referido que, mesmo antes de chegar ao país de destino, o que está em jogo é a performance do migrante que, através das suas aptidões linguísticas, conseguirá estabelecer relações no conjunto dos signos sociais, culturais e políticos do seu "novo mundo". Portanto, a competência linguística adquire grande importância junto ao migrante, pois para além de ser considerada um instrumento de comunicação/conhecimento, é também um importante

33 Não se propõe aqui a comprovar a veracidade dos fatos. Opta-se por relatar o que foi dito pelos estudantes.
34 Nada e Araújo, 2018
35 R. Albuquerque 2008

veículo de poder.[36]

No estudo de Nada e Araújo, [37]o relato de uma estudante brasileira aponta para um menor choque cultural tendo em vista a língua comum e um imaginário de proximidade cultural entre Brasil e Portugal. Na pesquisa aqui empreendida junto aos brasileiros, também ficou patente que a maneira com que o estudante brasileiro percebe o acolhimento em Portugal depende muito do imaginário construído anteriormente[38]. No entanto, visto que a língua comum apresenta algumas diferenças (sotaque, escrita), e que o uso corrente do inglês pelas universidades portuguesas é considerada por alguns como uma "mais-valia", mas para outros não, esse imaginário nem sempre corresponde à realidade.

Já quanto aos timorenses, houve uma confluência entre os autores e o que aqui foi apresentado, no sentido de apesar de uma das duas línguas oficiais do Timor-Leste ser o Português, poucos são os que a dominam. Nesse sentido, talvez o choque cultural seja vivenciado mais marcadamente e o risco da produção de um sentimento de solidão também seja maior.

Outro ponto comum foi a falta de apoio institucional e de divulgação dos serviços oferecidos pelas universidades, principalmente na chegada e no ano inicial do curso. Esses pontos são particularmente importantes para a adaptação ao novo estilo de vida, aos contextos local e académico. Conforme Nada e Araújo[39]:

> "the data indicate that receiving social support, especially in the period immediately following arrival, was paramount in the successful adaptation of all of the participating foreign students. This finding is particularly relevant in the Portuguese context, where the phenomenon of student migration has only recently assumed a prevailing role in the higher education sector. Given the fact that this tendency is rather new, *Portuguese universities may not yet have developed an institutional structure capable of supporting foreign students in their educational and migratory quests* (Nada and Araújo, 2018) [grifo nosso]. In such a context, the support provided by members of the local community or other fellow migrants becomes paramount in the successful adaptation of foreign students."

Sendo assim, iniciativas voltadas para as dificuldades apontadas pelos estudantes estrangeiros certamente auxiliariam a adaptação à nova realidade experimentada, melhorariam o desempenho académico e fortaleceriam os próprios programas das IES de receção de estudantes internacionais.

36 (BOURDIEU, 1996b).

37 Nada e Araújo, 2018

38 CHATTI IORIO, 2018.

39 Nada e Araújo 2018, p.320

III. Conclusões e Recomendações

Apesar do aumento na cooperação acadêmica e nas relações formais e informais entre professores portugueses com o Brasil e o Timor-Leste, ainda há muito que deve ser feito no que tange ao acolhimento de estudantes estrangeiros em Portugal.

É preciso um maior esforço por parte das instituições de ensino superior portuguesas no conhecimento dos códigos culturais e linguísticos de estudantes estrangeiros, devendo estes ser incorporados ao processo de internacionalização pelo qual estas universidades têm passado.

Sob a ótica da teoria geral da troca, em que fluxos de dádivas e contradádivas voltam-se para o estabelecimento de laços sociais entre os parceiros da troca, observou-se que os relatos dos estudantes em ambas as pesquisas mostram que ainda existem falhas nas trocas de informação, aprendizado de culturas diversas, afetos, entre outras. Não coube aqui discutir o porquê de isso ainda acontecer, mas recomenda-se um aprofundamento dos estudos decoloniais, uma vez que essa linha de pesquisa aponta para a continuidade de uma visão eurocêntrica do saber, na qual o conhecimento produzido pelos países "em desenvolvimento" (muitas antigas colónias, por exemplo) continua a ser subalternizado em detrimento das produções europeia e norte-americana.[40]

No caso específico dos estudantes do Timor-Leste, devemos ter em conta que este país ainda está a passar por um processo de construção de Estado e de Nação, com a média de idade da população a rondar os 18 anos. No entanto, as diferentes gerações que lá subsistem foram educadas sob lógicas culturais distintas (dos períodos português e indonésio, e sob a intervenção da ONU). O envio dos jovens timorenses para os países da CPLP é uma estratégia de fortalecimento do idioma, para os atuais e futuros quadros da administração pública do Timor-Leste e, por isso, é previsível que estes estudantes reivindiquem mais formação nessa língua, antes de seguirem para seus destinos, ou mais tempo de aulas de português, antes de começarem os seus cursos nas universidades portuguesas.

No caso dos estudantes brasileiros, uma vez que quando esta pesquisa foi realizada, o Brasil estava a atravessar um período em que havia um estímulo para os seus jovens investirem em formação no exterior, muitos foram atraídos para Portugal devido à partilha do mesmo idioma (71% dos inquiridos), e para determinadas faculdade/institutos devido às relações, formais e informais, criadas por professores e pelos acordos de cooperação intra-universitários. Neste sentido, alguns estudantes esperavam que o acolhimento fosse maior do que o encontrado. A não aceitação da língua portuguesa falada e escrita por esses estudantes, e os casos de discriminação sofridos em sala de aula por parte de alguns professores, foram

40 RIBEIRO E DOS PRAZERES, 2015.

os principais problemas apontados por esses estudantes.

Brasileiros e timorenses reclamam uma maior atenção e sensibilidade dos professores quanto às suas dificuldades com a língua e com os conteúdos ministrados, uma vez que seus países de origem possuem sistemas de ensino distintos. Para tal, um maior conhecimento dos professores portugueses sobre a realidade desses alunos, bem como tutoriais para os mesmos, sobre o funcionamento do sistema de ensino em Portugal, poderia diminuir alguns problemas.

Além disso, estudantes de ambas as nacionalidades apontam falta ou precariedade de informações sobre os serviços oferecidos pelas universidades portuguesas. Para além de uma melhor difusão e ampliação dos serviços que estas prestam aos estudantes estrangeiros, devem olhar mais para os estudantes provenientes de países não pertencentes à União Europeia.

A falta de um maior apoio na chegada e nos momentos iniciais desses alunos em Portugal poderia ser emendada por programas de recepção que se preocupassem em conhecer as especificidades das diferentes culturas de origem, e por uma maior receptividade em aprender a cultura dos outros. Por outro lado, uma maior disponibilidade para apresentar o "estilo de vida" português e dar a conhecer as respectivas cidades onde estes estudantes irão estudar também contribuiria para uma maior integração dos mesmos em Portugal.

A título de exemplo, a Universidade de Évora, apesar de ter um serviço inicialmente pensado para estudantes do Programa Erasmus - o *Erasmus Social Network* (ESN), programa de apoio interuniversitário de mobilidade de estudantes e docentes do Ensino Superior entre Estados-membros da União Europeia e Estados associados, que permite aos alunos estudarem noutro país por um período entre 3 e 12 meses – já estendeu este serviço a estudantes de países terceiros, oferecendo um serviço através dos chamados "*buddies*", ou seja, alunos que se voluntariam para mostrar a cidade e auxiliar os novos alunos na procura por alojamento. Iniciativas como estas colocam em relevo a dádiva da hospitalidade, ofertada e recebida, cumprindo a sua vocação do laço social.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, R. (2008). Associativismo, Capital Social e Mobilidade. Contributos para o estudo da participação associativa de descendentes de imigrantes africanos lusófonos em Portugal. Lisboa. Tese de Doutorado em Sociologia das Migrações. Universidade Aberta

AMARAL, I. (2016). Redes sociais na internet: sociabilidades emergentes. LabCom: Covilhã.

BOURDIEU, P. (1996a). Marginalia. Algumas notas adicionais sobre o dom. Mana. Estudos de Antropologia Social, v.2, n.2, p.7-20.

_____. (1996b). A economia das trocas linguísticas. São Paulo: Ática.

BINET-MONTANDON, C. (2011). Acolhida. Uma construção do vínculo social. In MONTANDÓN, Alain (dir.), *O Livro da Hospitalidade. Acolhida do Estrangeiro na História e nas Culturas*. São Paulo: Editora Senac. p. 1171-1183.

CAILLÉ, A. (2002 [2000]). Antropologia do dom. O terceiro paradigma. Petrópolis, RJ: Vozes.

CHATTI IORIO, J. (2018). Trajetórias de Mobilidade Estudantil Internacional: estudantes brasileiros no ensino superior em Portugal, Tese de Doutoramento, Lisboa: ULisboa, Acesso em: http://hdl.handle.net/10451/37454

DE ALBUQUERQUE FERREIRA, S.; DE ALMEIDA CALLOU, M. R. (2016). O processo de construção de Lisboa no imaginário dos imigrantes brasileiros: fatores explicativos. Revista Rural & Urbano, 1(1).

DURAND, F. (2009) *Histórias de Timor-Leste. Da pré-história à actualidade. Istória Timor-Leste nian. Husi pre-istoria to'o atualidade*. Lisboa: Lidel.

GÓIS, P; MARQUES, J. C. (2009). Portugal as a Semi-peripheral Country in the Global Migration System. *International Migration Review*, v. 47, n. 3, p. 21-50.

GRASSI, M. C. (2011). Transpor a soleira. *In* MONTANDÓN, Alain (dir.), *O Livro da Hospitalidade. Acolhida do Estrangeiro na História e nas Culturas*. São Paulo: Editora Senac. p. 45-54.

LEACH, E. (1982). Social anthropology. Nova York, Oxford: Oxford University Press.

_____. (1961). Rethinking anthropology. Londres: The Athlone Press.

LEACH, M. (2017). *Nation-Building and National Identity in Timor-Leste*. London/New York: Routledge.

LÉVI-STRAUSS, C. (1967 [1949]). Les structures élémentaires de la parenté. Paris: Mouton.

MANZI, J.; TOUDOIRE-SURLAPIERRE, F. (2011). O desconhecido que bate à minha porta. *In* MONTANDÓN, Alain (dir.), O Livro da Hospitalidade. Acolhida do Estrangeiro na História e nas Culturas. São Paulo: Editora Senac. p. 795-804.

MARQUES, J. C., & Góis, P. (2011). A evolução do sistema migratório lusófono. Uma análise a partir da imigração e emigração portuguesa. *Revista Internacional em Língua Portuguesa*, 2011 n. 24, p. 213-232.

MAUSS, M. (1966). *Sociologie et Anthropologie*. Paris: PUF.

NADA, C.I.; ARAÚJO, H.C. (2018). 'Migration and education: A narrative approach to the experience of foreign students in Portugal'. *London Review of Education*, 16 (2): 308–324. DOI https://doi.org/10.18546/LRE.16.2.10

NOGUEIRA, S. G. (2014). Cooperação educacional Brasil-Timor-Leste e a dádiva da hospitalidade paraíbana: reflexões sobre uma experiência. *In* SANTOS, Miriam.; PETRUS, Regina.; LOUREIRO, Anita. (orgs.), *Recortes Interdisciplinares sobre Migrações e Deslocamentos*. Rio de Janeiro: Léo Christiano Editorial.

OCDE (2013). Educationat a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing.

PENCHASZADEH, A. P. (2017). Hospitalidad, con y sinpapeles. *REMHU*, 2017, v. 25, nº50, 2017, p. 47-64.

PERROT, D. (2011). Dádiva. Hospitalidade e reciprocidade. *In* MONTANDÓN, Alain (dir.), *O Livro da Hospitalidade. Acolhida do Estrangeiro na História e nas Culturas*. São Paulo: Editora Senac. p. 63-72.

RDTL (2011). *Timor-Leste. Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030*. Disponível em: http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2012/02/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento_PT1.pdf . Acesso em: 02.02.2018.

RIBEIRO, A. M.; DOS PRAZERES, L. L. G. (2015). A produção da subalternidade sob a ótica pós-colonial (e decolonial): Algumas Leituras. Temáticas, 23(45/46), 25–52.

SIGAUD, L. (2007). "Se eu soubesse". Os dons, as dívidas e suas equivalências. Ruris, v.1, n. 2, p. 123-153.

SPEARS, E. (2014). O Valor de um intercâmbio: mobilidade estudantil brasileira, bilateralismo & internacionalização da educação. Revista Eletrônica de Educação, 8.1: 151-163.

STRATHERN, M. (1988). The gender of the gift. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

VELHO, G. (1997). Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea, 2.ed. Zahar: Rio de Janeiro.

VIDEIRA, P. (2013). A mobilidade internacional dos cientistas: construções teóricas e respostas políticas. Para um debate sobre Mobilidade e Fuga de Cérebros. p. 138-162.

WEBER, F. (1989). Le travail à côté. Paris: INRA/EHESS.

Autores

Alexandre Costa Nascimento

Investigador Integrado no Doutoramento no Centro de Estudos Internacionais *(CEI--IUL). Doutorando* em Estudos Africanos pelo ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Mestre em Estudos Africanos (ISCTE-IUL, 2018). Pós-graduado em Geopolítica e Relações Internacionais (UTP, 2007). Licenciatura em Comunicação Social/Jornalismo (UTP, 2006). Pesquisador na área de transporte não-motorizado no projeto The Non-adaptation of Adequate Technologies in African Societies (NATAS). Autor dos livros "Mais que um Leão por Dia" (Ed. Nossa Cultura, Curitiba, 2015) e "Leleco, peça ausente" (Ed. LGE, Brasília, 2008).

Ana Clara Lopes Salgado

É uma pesquisadora brasileira, tendo como área de enfoque o Transtorno do Espectro Autista. Além disso, é graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, no Brasil, o que atraiu seu interesse em mesclar seus estudos entre o Autismo e o Direito. Você pode entrar em contato com a autora pelo e-mail: anaclaralopes93@hotmail.com.

Ana Paula Silvestrini Vieira Alves

Doutoranda em Direito Público na Universidade de Coimbra; pesquisadora da Rede Utrecht de Universidades Europeias;

Luís Henrique Vilela Pinheiro

Engenheiro eletrônico; especialista em telecomunicações e novas tecnologias

António Delicado

É jurista e investigador no projeto «Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas» (Centro de Investigação de Direito Público - FDUL). Enquanto docente universitário lecionou na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e no curso inaugural de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa›e. Leciona em cursos pós-graduados da Faculdade de Direito de Lisboa, nomeadamente em matérias de Legística, Proteção de Dados e Defesa Nacional. Advogou e, no Ministério da Justiça, foi Consultor do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, Adjunto da Ministra da Justiça (XV Governo), Coordenador para matérias penais (funções em que representou Portugal junto da ONU, da OCDE, do Conselho da Europa, da União Europeia e de outras organizações e diferentes países), tendo no quadro da Presidência Portuguesa da União Europeia coordenado as negociações europeias em matéria de assuntos criminais, presidindo ao "Comité do Artigo Trinta e Seis" (comité coordenador da área da cooperação policial e judiciária da União Europeia) e ao Grupo Multidisciplinar sobre Criminalidade Organizada, ambos do Conselho da União Europeia. Mais recentemente, chefiou o Gabinete do Ministro da Justiça (XX Governo). Foi também Coordenador da Autoridade Central Portuguesa para o Rapto Internacional de Crianças, Membro do Grupo de Gestão da Comissão para a Eficácia das Execuções e Adjunto do Ministro da Administração Interna (XIX Governo). Em 2005/2006 foi funcionário civil internacional da Organização das Nações Unidas, exercendo funções em Timor-Leste. É também formador e conferencista, em Portugal e no estrangeiro;

Inês Inverno

Jurista e investigadora no projeto "Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas" (Centro de Investigação de Direito Público do Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa).

Aua Baldé

É doutoranda na Católica Global School of Law, na área de Direito Penal Internacional. A Aua é bolseira da Fundação para a Ciência e Tecnologia e investigadora associada ao Católica Research Centre for the future of Law. Ela é advogada inscrita na Ordem dos Advogados da Guiné-Bissau e de Portugal. Aua é mestre em Direito, com especialização em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Harvard Law School. Para além da atividade académica trabalhou como advogada em Portugal e na Guiné-Bissau e para as Nações

Unidas na Guiné-Bissau, Costa de Marfim e República Centro-Africana. Ela tem sido palestrante convidada em várias universidades em Portugal, Brasil, Inglaterra e Itália. Ela é autora do livro *O Sistema Africano de Direitos Humanos e a Experiência dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, (UCP/2017, Prefácio: Prof. Doutor Jorge Miranda).

Carolina Paulsen

É advogada atuante no Brasil e especialista em direitos humanos pela Universidade de Coimbra.

Daniel Higa Souza Brito

Mestrando em Educação pela Universidad de la Empresa, pós-graduado em Direito da Administração Pública pela Universidade Federal de Uberlândia e graduado em Direito pela Universidade de Uberaba (2008). Atuou como Coordenador do Núcleo de Práticas Jurídicas na Faculdade de Talentos Humanos - FACTHUS, onde também foi professor e ministrou aulas nas disciplinas de Administração Pública, Direito Administrativo, Direito Previdenciário e Introdução ao Estudo do Direito. Membro da Comissão Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil de Educação Jurídica (2019-2021), presidente da Comissão de Educação Jurídica da 14ª subseção da OAB (2016-2018) e conselheiro da 14ª subseção da OAB (2013-2015).

Danielle Wobeto de Araújo

Professora Substituta de Direito Romano e História do Direito no Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutora, com período de sanduíche na Scuola Normale Superiore di Pisa (SNS), e mestre em História do Direito pela UFPR. Possui estágio pós-doutoral pela UFPR realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Edital Capes nº 13/2015 e pós-graduação em Direitos Fundamentais pela Universidade de Burgos da Espanha e em Teoria do Direito e Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). É membro do Núcleo de Pesquisas História, Direito e Subjetividades do Curso de Direito da UFPR. É autora de artigos e livros sobre história do direito colonial brasileiro, especialmente, em questões que envolvem crimes e polícia.

Marcela Magalhães de Paula

É doutora em Estudos Ibéricos/ Literatura Pós-colonial pela Universidade de Bolonha, na Itália, tendo ainda estudado com Umberto Eco e Boaventura Sousa Santos. Fez Mestrado em Literatura Brasileira e em Direitos Humanos, pela Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Fez pós-doutorado na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (Unilab). Ganhou diversos prêmios de literatura e de pesquisa em literatura, de governos e instituições de diversos países, como Alemanha, Itália, Egito, Brasil, França, Suíça etc. Tem textos literários publicados em várias antologias e publicou, em 2015, o livro de ensaios "De cafres e de cafajestes: fluxos e refluxos de personagens no Atlântico Sul". Co-fundou o grupo de ativistas feministas CABE, em 2018.

Maria João Carapêto

É aluna do Programa Doutoral da Nova Direito e bolseira da Fundação de Ciência e Tecnologia. É licenciada em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa e Mestre em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Conduz a sua investigação na área da Cooperação para o Desenvolvimento e do Direito Internacional, com especial enfoque para os países africanos de língua portuguesa

Patrícia Pinto Alves

É Professora de Direito Assistente Convidada na Escola Superior de Tecnologia e Gestão – ESTG – do Instituto Politécnico do Porto. É também doutoranda em Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e investigadora jurídica. Autora de várias publicações jurídicas. E-mails: pmpa@estg.ipp.pt ou patriciapintoalves26@gmail.com

Silvia Garcia Nogueira

É professora efetiva do curso de Relações Internacionais (graduação e pós-graduação) da Universidade Estadual da Paraíba e professora colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Antropologia (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal da Paraíba. Possui Pós-Doutoramento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2017-2018), onde atuou como investigadora visitante, Doutorado em Antropologia (2005) e Mestrado em Antropologia Social (1998) pelo Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro,

Graduação em Comunicação Social (Jornalismo) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1990). É membro do Centro de Estudos Avançados em Políticas Públicas e Governança/CEAPPG-UEPB, que possui financiamento da Fundação de Apoio à Pesquisa da Paraíba (FAPESQ/PB). Tem experiência nas áreas de Comunicação, Antropologia e Relações Internacionais. Pesquisa principalmente os seguintes temas: migrações internacionais; cooperação acadêmica internacional, mobilidade estudantil e fuga de cérebros; relações Timor-Leste, Brasil e Portugal; opinião pública, mídia e política externa; cultura e comunicação na América Latina; antropologia dos meios de comunicação.

Juliana Iorio

É Doutora em Geografia Humana - Migrações, pelo Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT/ UL); Mestre em Comunicação e Indústrias Culturais, pela Universidade Católica Portuguesa; e licenciada em Comunicação Social - Jornalismo, pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Atualmente é Investigadora Assistente no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa (CIES-IUL) e Investigadora Colaboradora no MIGRARE - Migrações, Espaços e Sociedade - grupo de investigação do Centro de Estudos Geográficos (CEG-IGOT/ UL). Os seus interesses de investigação são: Media e Migração, Migração brasileira para Portugal, Migração Qualificada e Migração Estudantil

Índice

Notas e Agradecimentos da Comissão Científica 5

O Potencial da Mobilidade por Bicicletas na Promoção do Acesso ao Ensino na África Lusófona 5
Alexandre Costa Nascimento

A Educação Brasileira Inclusiva Quanto aos Portadores do Transtorno do Espectro Autista: Uma Análise Sobre as Legislações Brasileiras e a Efetiva Inclusão dos Portadores do Transtorno nas Instituições de Ensino 27
Ana Clara Lopes Salgado

A Aprendizagem do Raciocínio Computacional como Nova Habilidade para Enfrentar os Desafios Tecnológicos do Século XXI pelos Países Lusófonos 43
Ana Paula Alves
Luís Henrique Vilela Pinheiro

Regras Comuns de Legística nos Estados e Regiões Lusófonas – Projeção no Ensino 55
António Delicado
Inês Inverno

Uma Abordagem Sui Generis ao Direito à Educação na África Ocidental: o Papel do Tribunal de Justiça da Comunidade económica dos Estados da África Ocidental 69
Aua Baldé

A Lei nº 12.711/12: Ações Afirmativas nas Universidades Federais Brasileiras e Novos Paradigmas para a Inclusão Social e Racial no Brasil 91
Carolina Moreira Paulsen

A Sala de Aula Invertida e o Ensino Jurídico No Brasil: Desafio na Incorporação do Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação como Instrumentos no Processo de Construção do Conhecimento 103
Daniel Higa Souza Brito

Um Projeto de História Pública do Direito na Wikipédia: (O)Caso do Direito Romano 115
Danielle Wobeto de Araújo

A Criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab): Uma Análise da Educação e seus Desafios nas Relações entre Brasil e outras Ex-Colónias Portuguesas 129
Marcela Magalhães de Paula

A Estratégia Conjunta África- União Europeia e a Internacionalização do Ensino Superior no Continente Africano: Alguns Desafios 141
Maria João Carapêto

O Acesso à Educação e a Influência Empreendedora do Domínio da Ação Social na Educação em Portugal 157
Patrícia Pinto Alves

A Educação na Diáspora: Problemáticas e Oportunidades. Vamos falar de Acolhimento? A Perceção de Brasileiros e Timorenses no Ensino Superior em Portugal 173
Silvia Nogueira
Juliana Iorio

Autores 193

A educação como força motriz do desenvolvimento envolve um conjunto variado de atores e exige uma abordagem multidisciplinar de modo a garantir uma educação inclusiva, equitativa, de qualidade e promotora de oportunidades de aprendizagem, durante toda a vida, para todos.

Neste contexto, surgiu o projeto "Educação de Qualidade e Desenvolvimento na Lusofonia". Enquadrado na missão de promoção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, a Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa tem vindo a realizar diferentes atividades, focando os diferentes ODS, tendo sempre como objetivo estimular um debate académico pluridisciplinar. O espírito dos ODS é, afinal, esse mesmo: o do diálogo e o da valorização de contributos oriundos de todas as áreas do conhecimento. A Nova Direito, mais uma vez, abriu as suas portas à comunidade académica de diferentes áreas científicas e latitudes, numa conferência realizada entre 6 e 7 de Junho de 2019. A segunda atividade é a presente publicação.

Perante um quadro heterogéneo de realidades nacionais e internacionais e de áreas de intervenção no sistema educativo, a Conferência procurou ser um espaço de debate dinâmico, interventivo, no qual as diferentes áreas do conhecimento e de trabalho se cruzam em busca de respostas, soluções e novas formas de assegurar a educação de qualidade no espaço lusófono. O livro que dela resultou reúne algumas das comunicações que debateram em profundidade estas questões, situadas em cinco eixos: Educação e Direitos Humanos, Ensino Superior de Qualidade, Educação e Tecnologia, a Educação na Diáspora, o Empreendedorismo Social e a Educação para o Desenvolvimento.

NOVA SCHOOL OF LAW

CEDIS
CENTRO DE I&D
SOBRE DIREITO E SOCIEDADE

JURISNOVA

CAMÕES
INSTITUTO
DA COOPERAÇÃO
E DA LÍNGUA
PORTUGAL
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS