



**PROJETO DE APOIO A
CONSOLIDAÇÃO
DO ESTADO DE DIREITO**

1.1.1.1



CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

Consolidação do Estado de Direito nos PALOP e em Timor-Leste

O PACED como fator de mudança na
governança, capacitação e cooperação

**Luanda, 16 de novembro de
2021**

- Evento em formato híbrido -



Projeto financiado pela União Europeia e Camões, I.P.
e executado pelo Camões, I.P.

CONFERÊNCIA INAUGURAL

“DEMOCRACIA, BOA GOVERNAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EM ANGOLA, CABO VERDE, GUINÉ-BISSAU, MOÇAMBIQUE, SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE E TIMOR-LESTE”

Professor Doutor Carlos Feijó

I. Introdução

John Rawls advertia que “uma teoria, por elegante e económica que seja deve ser rejeitada ou revisitada se não for verdadeira.” (John Rawls, *Uma Teoria da Justiça*. Citei apenas a primeira parte da sua advertência). Impõe-se-me, então, que comece por uma nota de desconstrução subjectiva para seguirmos em busca de uma construção mais objectiva ou, pelo menos, com menor desacerto.

A nosso ver, é necessária uma desconstrução do título da minha conferência: em vez de Democracia, boa governação e desenvolvimento nos PALOP e Timor-Leste, proponho Democracia, boa governação e desenvolvimento em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Esta desconstrução vai fornecer-nos pistas para uma resposta menos equivocada uma vez que a nosso ver, não há uma solução de conjunto.

Olhando para elemento subjectivo da conferência, observamos por um lado um acrónimo que junta cinco países e, complementarmente, um sexto país que aparentemente diverge daquele grupo. Aqui um paradoxo: aparentemente, o que liga os seis países; é o facto de terem como línguas oficiais o português; o serem “países lusófonos”. Mas aparentemente, o mesmo critério desuni-os porque ao grupo dos cinco acrescenta-se o facto de serem países africanos enquanto Timor-Leste não é. Mas será correcto Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste serem identificados como países lusófonos?

Numa recente conferência, o Professor LO Lumumba lembrava-nos que os países gozam de identidades próprias. Mas – e não coincidentemente – somente os países ex-colonizados pelos europeus são identificados e classificados pela língua oficialmente dominante ou língua oficial (independentemente da qualidade ou quantidade que

efectivamente é utilizada no respectivo país): temos, então, os lusófonos, os anglófonos, os francófonos. Tal efeito resulta, efectivamente, de um quadro de simplificação e sistematização das diferentes realidades linguísticas (ou mesmo étnico-linguística) das diversas realidades nacionais. Por este critério teríamos de criar uma expressão que incluísse Timor-Leste. E provavelmente ficaria por explicar a ausência dos demais países lusófonos excluídos da conferência.

Este primeiro ponto ajuda-nos a fazer outras desconstruções. Com efeito, nada há de identitário, de critério unificador entre Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Ilustrativamente, verificamos que de nada há de semelhante (1) do ponto de vista das suas geografias (ex.: três destes países são ilhas arquipelágicas; dois grandes países costeiros e um deles um pequeno país costeiro; com tamanhos e configurações completamente diferentes uns dos outros, inclusivamente sendo um deles – São Tomé e Príncipe – considerado um micro-estado tanto pela sua exiguidade territorial como populacional; os seis países estão dispersos por três oceanos: quatro deles – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé – estão no Oceano Atlântico; um deles no Índico e um no Pacífico; e cinco são países africanos; um deles é um país asiático). (2) Do mesmo modo, não conseguimos captar uma identidade através de critérios históricos ou sociais (v.g.: os cinco países africanos tornaram-se independentes na segunda metade da década de 1970; Timor-Leste alcançou a sua independência em 2002; são de variação geométrica em termos populacionais¹; todos os países em análise apresentam-se em maior ou menor variedade como realidades nacionais multilinguísticas; alguns deles multi-étnico-linguísticos; e/ou com realidades pluralistas étnico-religiosas; um dos Estados apenas foi governado por um partido/movimento independentista (apesar de um interregno de dois anos com um governo de unidade nacional); os demais já passaram por alternância partidária; os fundamentais económicos de três dos países do grupo dependem do petróleo ou do gás; e finalmente ainda, (3) os critérios jurídico-políticos também não são de grande apoio identitário (p.ex.: um país é um presidencialismo com características próprias: o Presidente é eleito por lista; os demais são variantes de semi-

¹ A população dos países é a seguinte, em termos aproximados: 200.000 habitantes em São Tomé e Príncipe; 555 mil em Cabo Verde; 1,3 milhões em Timor-Leste; 1,9 milhões na Guiné-Bissau; 31 milhões em Moçambique; e 32 milhões em Angola.

presidencialismos; um é um Estado unitário com região autónoma (São Tomé e Príncipe); os demais são estados unitários *stricto sensu*.

Donde, a primeira indagação: “comparar o quê?”; “que denominadores comuns, para além da pretensa identidade linguística existe que nos permita integrar estas realidades num conjunto analítico”? Ou, no limite, poderemos, já, falar de uma família jurídica lusófona? Esperamos ter mostrado que não existe uma unidade identitária ou identidade de conjunto destes seis países ou realidades político-sociais. Assim, resta-nos, um aparente critério político: o da partilha de valores e História matizada pela presença colonial portuguesa. Portanto, aqui chegados, diríamos que John Rawls tem razão e precisamos rever a aparente teoria elegante da nossa identidade de grupo.

Contudo, em rigor, se admitirmos este critério: 1) o conjunto está incompleto, faltando Brasil, Guiné-Equatorial e Portugal; e 2) o conjunto apresenta bastante heterogeneia para que possamos falar em identidades partilhadas. Retomaremos este assunto na parte final. Para já, passemos à parte objectiva do título da conferência:

II. Democracia

Começando pelo conceito de democracia, percebemos desde logo que o conceito é polissémico, ajustado às mundivisões, doutrinas e ideologias de cada lugar e história. Assim, a Democracia ateniense nada tem a ver com a democracia de um Estado constitucional de Direito e, dentro destes, as variantes são como o Covid-19: por vezes surge uma variante nova seja ela uma mutação positiva que nos surpreende pelos ganhos e capacidade de adaptação à imunidade; seja pela degradação e perda de imunidades do sistema.

(Entendamos – provisoriamente – imunidades do sistema como o sistema de garantias individuais: compreendendo direitos e liberdades fundamentais; os processos de participação popular; e separação de poderes e garantias institucionais.)

Assim, na ausência de um conceito univocamente aplicável às várias realidades, resta-nos acorrer relatórios e indicadores objectivos propostos pelos organismos para tentarmos encontrar os pontos de partida. Comparemos então:

De acordo com o *Democracy Index 2020* do The Economist Intelligence Unit, curiosamente intitulado com a interrogação “Na doença e na saúde?” e num relatório em que são analisados 165 estados independentes (mas no qual os microestados não

estão incluídos; o mesmo é dizer que – no que nos diz respeito – São Tomé e Príncipe não é qualificado, ou melhor e ironias de parte: classificado); dizíamos que relatório em que são analisados 165 estados independentes e classificados em quatro tipos de regime: 1) democracias plenas; 2) democracias com defeitos (ou falhas); 3) regimes híbridos; e 4) regimes autoritários. De acordo com tal classificação ou *ranking*, temos (por ordem no *ranking*):

País	Score	Rank	Regime
Cabo Verde	7,65	32	Democracia defeitosa
Timor-Leste	7,06	44	Democracia defeitosa
Angola	3,66	117	Regime autoritário
Moçambique	3,51	122	Regime autoritário
Guiné-Bissau	2,63	144	Regime autoritário

O que é que isto quer dizer? Em primeiro lugar, esclareçamos que estamos a “medir os regimes de governo” de acordo com cinco categorias: a) processo eleitoral e pluralismo; b) funcionamento do governo; c) participação política; d) cultura política e e) liberdades civis.

Importa ainda realçar que numa comparação geral, cerca de 49,4% da população mundial vive num dos apontados regimes de democracia; i.e., 75 dos 167 países analisados. A média global é de 5,37. Com essa perspectiva, constatamos que no nosso conjunto de países, apenas Cabo Verde e Timor-Leste apresentam valores acima da média global. Também vale mencionar que o regime-típico da África Sub-sahariana é o regime autoritário, tendo 31 países degradado a sua qualidade democrática. Já no caso da região da Ásia-austrásia ou Ásia-pacífico – região onde se insere Timor-Leste – o modelo típico varia entre a democracia plena e a democracia defeitosa.

Ou seja, projectos como o PACED deveriam ajudar-nos a compreender a razão dessa classificação para, por exemplo Angola e Moçambique, que vêm fazendo esforços para consolidar as suas democracias. Serão estas classificações justas? E o que fazer para alterar este tipo de classificações?

E isto porque, uma observação a fazer é que parece que o célebre “diz-me com quem andas”, parece influenciar no “quem somos” (excepção feita, a Cabo Verde que, como se sabe, anda ali “arquipelando”, mas não tão próximo dos países classificados como regimes autoritários do oeste africano. Não que haja qualquer causalidade, mas fica uma aparente correlação.

De acordo com o *Democracy Index 2020* do The Economist Intelligence Unit, a degradação das liberdades civis e a queda de confiança nos governos, motivados pelas medidas da pandemia influenciaram os resultados. Não vamos desenvolver a análise, mas complementemos este ponto com um outro.

Aquilo a que acima chamei de imunidades do sistema. Nesse particular, atentemos ao indicador “rule of law” (definido-as como instituições jurídicas de garantia). Assim, recorrendo ao 2021 *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation, verificamos que:

- a) Em Angola, a corrupção e a pressão política enfraquecem a independência dos tribunais;
- b) Em Cabo Verde, o judiciário é considerado como independente, mas os tribunais estão sobrecarregados e faltam quadros;
- c) Na Guiné-Bissau, os juízes têm fraca qualificação e são inadequada e irregularmente pagos;
- d) Em Moçambique, citamos: “apesar de o sistema jurídico ter vindo a mostrar graus de independência nos últimos anos, ele continua a ser prejudicado pelas interferências do Executivo”;
- e) Em São Tomé e Príncipe, o judiciário é independente, mas fraco e susceptível de influência política; e finalmente,
- f) Em Timor-Leste, também aqui vale a pena citar o relatório: “numerosas queixas não são resolvidas devido ao conflito de normas resultantes das eras portuguesa, indonésia e pós-independência. O sistema excessivamente complexo reflecte esse referido *pedigree*, apesar de estarem a ser instituídas reformas judiciais pelo Executivo.

Dessa forma, o *score* da liberdade económica do nosso grupo de países fica assim:

País	Score	Rank	Regime
Cabo Verde	63,8	77	Moderadamente livre

São Tome e Príncipe	55,9	129	Maioritariamente não livre
Guiné-bissau	54,9	139	Maioritariamente não livre
Angola	54,2	140	Maioritariamente não livre
Moçambique	51,6	153	Maioritariamente não livre
Timor-leste	44,7	170	Repressão

A grande nota a salientar é Timor-Leste. Como se pode notar pela comparação, os países apresentar, simultânea e paradoxalmente, um regime democrático (ainda que com falhas), mas no que se refere às imunidades do sistema, claramente é que apresentar menor grau de imunidades entre os seis.

Nesta altura, a pergunta que deixamos no ar é: o nosso grupo dos 6 apresenta um ecossistema democrático adequado a satisfazer as necessidades e aspirações dos seus povos e cidadãos? Os indicadores de conjunto parecem apontar para a negativa. Neste domínio, gostaria de destacar pela positiva que Cabo Verde parece estar claramente “fora de jogo” dos restantes cinco.

III. Boa Governação

Quanto ao factor boa governação, também aqui encontramos variadíssimas definições, indicadores e respectivas críticas. Mais uma vez, para obviarmos subjectividades e posições ideológicas pessoais, tomemos como ponto de partida os indicadores do *The Worldwide Governance Indicators 2000*.

O relatório do projeto *Worldwide Governance Indicators (WGI)* relata indicadores de governança agregados e individuais para mais de 200 países e territórios durante o período 1996-2020, para seis categorias ou indicadores avaliados em percentagem (de 0-100): 1) Voz e responsabilidade; 2) Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo; 3) Eficácia do governo; 4) Qualidade Regulatória; 5) Primado do Direito (*rule of law*); e 6) Controle de Corrupção.

Uma vez que o WGI não faz uma análise agregada de indicadores, utilizemos indicativamente eficácia do governo, estado de direito e controlo da corrupção, para efeitos da nossa análise. Temos, então, os seguintes resultados para 2020 (por ordem alfabética):

País	Eficácia do governo	Primado do Direito	Controlo da corrupção
Angola	11,0%	16,8%	18,2%

Cabo Verde	62,0%	66,8%	80,2%
Guiné-Bissau	8,1%	6,2%	8,6%
Moçambique	23,5%	15,3%	25,6%
São Tomé e Príncipe	28,3%	26,4%	61,0%
Timor-Leste	19,2%	11,0%	45,1%

Comparando com a média de África sub-sahariana que são respectivamente 26,3%, para eficácia do Governo; 28,7%, para o primado do direito; e 31,7%, para controlo da corrupção, constatamos que Cabo Verde é o único destes cinco países africanos a situar-se bem acima da média em todos os indicadores analisados; e São Tomé e Príncipe ultrapassa a média dos países africanos no seu conjunto em eficácia do Governo e controlo da corrupção.

Já em termos comparados com a região, os indicadores de Timor-Leste situam-se todos abaixo da média regional dos países da Ásia Pacífico, que apresentam 52,7% para a eficácia do governo; 58,6% para o primado do direito; e 58,7%, para o controlo da corrupção.

Notamos que o GWI define governança como o conjunto de “*tradições e instituições*”² pelas quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas com eficácia; e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que regem as interações econômicas e sociais entre eles.”

Ademais, gostaria de complementar este ponto com a percepção da corrupção. De acordo com o *Corruption Perceptions Index 2020* da Transparency International, que mede a percepção de corrupção no sector público em 180 países e que os classifica entre muito limpo (correspondente à cor amarela) a muito corrupto (ou vice-versa, conforme que adopte a perspectiva. De qualquer forma, o muito corrupto já corresponde a um vermelho escuro), indica-nos os seguintes resultados, na ordem de *ranking*:

País	Score	Ranking
Cabo Verde	58	41
São Tomé e Príncipe	47	63
Timor-Leste	40	86
Angola	27	142

² Ênfase nossa.

Moçambique	25	149
Guiné-Bissau	19	165

Na perspectiva de cores no relatório: Cabo Verde, São Tomé e Timor-Leste apresentam-se cor de laranja; Angola e Moçambique em vermelho; e a Guiné-Bissau já se encontra de entre os países marcados a vermelho escuro. Note-se que estes resultados conferem e comparam com os dados que vimos atrás no GWI. Afinando, resta dizer que 2/3 dos países está abaixo dos 50%; a média mundial é de 43%; e a região sub-sahariana é a que oferece o score mais baixo: 32%.

Fazendo um “zoom” sobre os cinco países africanos, o *2020 Ibrahim Index of African Governance Report* da Mo Ibrahim Foundation fornece-nos o seguinte retrato:

- a) Cabo Verde, tem um score global de 73,1 pontos, o que coloca o país no 2.º lugar do continente, atrás apenas das Maurícias e no grupo de países que melhorou lentamente;
- b) São Tomé e Príncipe apresenta um score de 60,4 pontos, ficando em 12.º lugar dentro do grupo de países que tem verificado melhorias significativas;
- c) Moçambique com 49,0 pontos, o que o coloca em 26.º lugar e no grupo de países que tem apresentado aumentos de deterioração;
- d) Guiné-bissau apresenta-se com 41,4 pontos e em 41.º lugar no grupo de países que apresenta sinais preocupantes; e, finalmente,
- e) Angola com 40,0 pontos, situa-se em 43.º lugar do *ranking*, dentro do grupo de países que tem verificado melhorias.

Vale a pena referir que a média do continente é de 48,8 pontos.

País	Score	Rank	Tendência (2000-2019)
Cabo Verde	73,1	2	Melhorias em desaceleração
São Tome e Príncipe	60,4	12	Melhorias em aceleração
Moçambique	49,0	26	Deterioração
Guiné-Bissau	41,4	41	Sinais preocupantes
Angola	40,0	43	Melhorias em aceleração

O índice mede quatro grandes áreas de governação de 54 países africanos: 1) segurança e rule of law; 2) participação, direitos e inclusão; 3) bases para oportunidades económicas; e 4) desenvolvimento humano, sistematizados em 16 sub-categorias.

Vale realçar que o Relatório destaca que Angola foi o 3.º país que – no geral – mais melhorou no período 2015-2019 apesar de apenas estar em 43.º lugar.

Para efeitos de economia de exposição e tendo em conta o escopo que nos foi dirigido, elegemos a área de segurança e *rule of law* (primado do Direito), que o relatório compões com as sub-categorias: segurança e proteção; Estado de Direito e justiça; responsabilidade e transparência; e anticorrupção. O que nos revela o relatório é que no período de 2000-2019:

- a) Angola apresentou 44,1 pontos em 2019, tendo +5,5 na tendência do período, resultando em crescentes melhorias;
- b) Guiné-Bissau, com 48,5 e uma melhoria de +8,0 no período, é qualificado como tendo apresentado lentas melhorias;
- c) Cabo Verde com 76,2 e uma tendência de -2,1; em conjunto com São Tomé e Príncipe, com 67,5 pontos e 0,0 de tendência, são considerados como tendo regredido (*bounced back*) nesse indicador; e
- d) Moçambique, com 47,1 pontos apresentou uma crescente deterioração de -3,4 no período.

País	Segurança e proteção	Primado do Direito e justiça	Responsabilidade e transparência	Anti-corrupção
Angola	81,2	39,9	29,2	26,0
Cabo Verde	89,4	88,5	68,4	58,6
Guiné-Bissau	87,3	44,3	40,8	21,6
Moçambique	79,3	40,2	34,8	34,1
São Tomé e Príncipe	97,4	63,8	58,4	50,6

IV. Desenvolvimento

O terceiro termo de análise é o desenvolvimento. Para a análises deste factor, apoiamo-nos no clássico *Relatório do Desenvolvimento Humano* do PNUD. O interessante da edição *Relatório do Desenvolvimento Humano 2020* é que para além dos dados do ano, também nos são mostradas as tendências de 1990-2019. Portanto, um período de quase 30 anos. De acordo com a referida publicação:

País	Classificação IDH 2019	Varição da classificação IDH (2014-2019)	Média anual de crescimento IDH (2010-2019)	Grupo de desenvolvimento
Cabo Verde	126	-4	0,57%	Desenvolvimento médio
São Tomé e Príncipe	135	1	1,21%	Desenvolvimento médio
Timor-Leste	141	-12	-0,40	Desenvolvimento médio
Angola	148	-4	1,31%	Desenvolvimento médio
Guiné-Bissau	175	1	1,07	Desenvolvimento baixo
Moçambique	181	2	1,44	Desenvolvimento baixo

O Relatório cobre 189 estados e dois territórios autónomos e avalia factores como a riqueza nacional; a alfabetização; a educação; a expectativa de vida; a natalidade; a desigualdade (de género e económica) e ainda – como novidade neste último – a pressão sobre o planeta.

Como o próprio Relatório refere “[o] conceito de desenvolvimento humano surgiu há 30 anos, precisamente como contraponto de definições míopes de desenvolvimento.” Acentua-se, desse modo, que o crescimento económico é apenas um meio e não um fim em si mesmo; lembrando que as capacidades básicas ampliam as oportunidades das pessoas.

Uma vez que as capacidades também se vão ampliando, o desenvolvimento deve captar e possibilitar esse acesso à generalidade das pessoas de modo a incorporar novos bens, novas capacidades. O conceito torna-se por isso flexível, donde também a necessidade de adaptar o índice. “O desenvolvimento é dinâmico; as prioridades e os valores mudam. O mesmo devia suceder com as métricas”. Trata-se de uma tentativa para captar e analisar os meios disponíveis e adequados para melhor alcançar os fins das pessoas.

Em resumo, diz o Relatório: “o desenvolvimento humano prende-se com a capacitação das pessoas para identificarem e percorrerem o seu próprio caminho para uma vida com sentido, assente na expansão de liberdades. Desafia-nos a pensar nas pessoas enquanto agentes, ao invés de pacientes.”

V. Há um ponto nisso? Há um ponto e a vírgula

Aqui chegados e munidos dos indicadores objectivos do trinómio em análise – democracia, boa governação e desenvolvimento – ensaiemos a identificação de denominadores comuns. A nosso ver, esses denominadores comuns são dois e resultam do binómio: meios-fins. Por outras palavras: Estado e felicidade.

Começemos pelo “fim” [no duplo sentido de: a) finalidade última e b) de no sentido de trás para a frente] para arrumarmos as ideias:

1.^a razão – Quando o Relatório do PNUD afirma que “o desenvolvimento humano prende-se com a capacitação das pessoas para identificarem e percorrerem o seu próprio caminho para uma vida com sentido, assente na expansão de liberdades. Desafia-nos a pensar nas pessoas enquanto agentes, ao invés de pacientes”, nada mais está do que a afirmar que o desenvolvimento é um meio para as pessoas alcançarem a sua felicidade.

2.^a razão – vimos no âmbito da boa governação, que o que está em causa é assegurar uma série de instrumentos de controlo e de garantia de condições para que as pessoas possam desenvolver as suas vidas. Ou seja, que as pessoas encontrem e sejam asseguradas as condições da sua felicidade.

3.^a razão – a democracia não é apenas o pior dos regimes tirando todos os demais; ela é um mecanismo; um processo de generalização, promoção e garantia de acesso a bens. Ela é um sistema de arbitragem de liberdades; como quem diz, de regulação de conflitos que resultam de projectos de vida individuais e de felicidades possíveis.

Não vamos teorizar o que seja felicidade. Mas, podemos distinguir: por um lado, captar uma noção intuitiva e pessoal com base no *achismo* e estados de alma: “acho que fulanos são felizes” ou, diferentemente, tentamos captar noções estruturadas e impessoais fundadas em indicadores objectivos ou factos. Da filosofia concluímos não ser possível conferir uma natureza objectiva capaz de ser identificada universalmente baseando-se em elementos comuns e estáveis. Aliás, foi isso que fizemos com a desconstrução proposta no início deste exercício; e isso mesmo é sublinhado pelo PNUD. Donde, na impossibilidade desse objectivo, cairíamos no caótico termos da subjectividade? Cremos que não: aceitamos a proposta kantiana de “regras de procedimento”.

Tais regras de procedimento conduzem-nos ao elemento instrumental da nossa análise: o Estado! Sabemos que o Estado é uma construção humana; e não um ser vivo

e orgânico com vida própria fora do propósito da comunidade humana que a ele subjaz. A existência de Estado está assente numa ideia de regras de procedimento e de convívio respaldada nas suas constituições. No seu *Teoria dos Sentimentos Morais*, Adam Smith afirma que “de todos os caracteres, o de reformador e legislador de um grande Estado; e pela sabedoria de suas constituições, assegurar a tranquilidade interna e a felicidade dos seus concidadãos por muitas gerações sucessivas.”

Efectivamente, lembra-nos Saul Tourinho Leal que “welfare state” ou Estado de bem-estar é a forma ideologicamente neutra de as constituições consagrarem esse direito à felicidade. Nesse sentido, de acordo com o projecto *Constitute*, 126 das 201 constituições listadas referem-se expressamente a “Estado de bem-estar”. Vejamos o que dizem as constituições do nosso “grupo dos 6”:

- Constituição angolana: “Constituem tarefas fundamentais do Estado angolano, promover o bem-estar, a solidariedade social e a elevação da qualidade de vida do povo angolano, designadamente dos grupos populacionais mais desfavorecidos” (art. 21/d);
- Constituição cabo-verdiana: “São tarefas fundamentais do Estado, promover o bem estar e a qualidade de vida do povo cabo-verdiano, designadamente dos mais carenciados, e remover progressivamente os obstáculos de natureza económica, social, cultural e política que impedem a real igualdade de oportunidades entre os cidadãos, especialmente os factores de discriminação da mulher na família e na sociedade” (art. 7/d)
- Constituição guineense: “A organização económica e social da República da Guiné-Bissau tem como objectivo a promoção contínua do bem-estar do povo e a eliminação de todas as formas de sujeição da pessoa humana a interesses degradantes, em proveito de indivíduos, de grupos ou de classes” (art. 11/2);
- Constituição moçambicana: “O Estado moçambicano tem como objectivos fundamentais a criação do bem-estar material, espiritual e de qualidade de vida dos cidadãos” (art. 11/c);
- Constituição santomense: “São objectivos primordiais do Estado promover o respeito e a efectivação dos direitos pessoais, económicos, sociais, culturais e políticos dos cidadãos” (art. 10/b);

- Constituição timorense: “O Estado tem como objectivos fundamentais promover a edificação de uma sociedade com base na justiça social, criando o bem-estar material e espiritual dos cidadãos” (art. 6/e).

Fica claro – apesar de na redação da constituição santomense não estar a expressão *ex professo* – que este grupo dos 6 Estados proclamam como tarefa capital a promoção (e garantia) do bem-estar.

A nosso ver, não podia ser de outra forma, quer expressa quer implicitamente. Com efeito, entendemos que o Estado é apenas um meio, um instrumento colectivo de garantia de ordem e direitos fundamentais. Nesse sentido, as constituições para o serem materialmente devem assegurar três tipos de felicidade:

- a) A felicidade política – que se traduz no processo de participação no governo das coisas que dizem respeito às pessoas. Por outras palavras: assegurar a democracia como processo que procura a igualdade de participação;
- b) A felicidade intersubjectiva ou colectiva, materializada no conjunto de direitos e garantias fundamentais; assegurando um núcleo de direitos que devem ser garantidos (através de institutos jurídicos e instituições jurídicas) ou promovidos (através de tarefas); e
- c) A felicidade subjectiva ou individual configurada em liberdade (*liberty* ou *freedom*, nas tradições anglo-saxônicas) que consiste tanto na não interferência de terceiros como na concepção e busca de aspirações e planos de vida.

Nesse sentido e como bem expressa a constituição timorense: a felicidade não se refere apenas às condições materiais; são também as condições espirituais. Ao que acrescentamos as dimensões procedimental e instrumental.

Arrumando as ideias, todo o título desta minha conferência pode ser reduzida a análise do binómio: Estado-felicidade.

VI. Resumo em reticências

Chegada a hora de resumir em reticências e sem pontos finais, propomos algumas ideias partindo da nossa premissa inicial:

- Não há um elemento comum relevante ou identitário que se reduza a uma identidade comum no grupo dos 6;

- Paradoxalmente, aquilo que diferencia os Estados é aquilo que o identifica vis-à-vis os demais: cada um é produto da sua história e circunstâncias;
- Tanto a democracia como o desenvolvimento são processos abertos ou planos-sequência que dependem de processos, actores e cultura;
- A democracia, a boa governação e o desenvolvimento são meios (ou regras procedimentais) de concretização de felicidade;
- O Direito do Estado é uma das “chaves do castelo”, se e na medida em que conseguir uma efectiva “fuga da dogmática” e encetar uma verdadeira “busca pela idiosincracia nacional”;
- O Direito do Estado deve promover saudáveis “sistemas de imunidade” que permitam a fluida relação do binómio Estado-felicidade;
- Se a política é a arte do possível, então as ferramentas do artesanato político devem assentar numa forte cultura política; a participação cívica; e processos económicos robustos;
- Finalmente, os modelos políticos, as experiências e práticas podem inspirar, mas não devem ser copiadas, sob pena de importação de direitos desajustados às idiosincrasias resultantes de cada realidade política (concreta).

Talvez as democracias não sejam tanto o pior dos sistemas tirando todos os demais – visão pessimista –, mas contrariamente, talvez seja o sistema que melhor concilia os meios; a intervenção estatal para criar, promover ou garantir condições objectivas de felicidade com os fins – deixar, garantir e assegurar espaços individuais para que cada indivíduo possa buscar as suas escolhas.

Em última instância, o que devemos perguntar é: que qualidade de Estados queremos construir para os cidadãos de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe E Timor-Leste?

Ao finalizarmos, gostaríamos de citar a segunda parte da frase de John Rawls com que iniciamos a nossa intervenção: “da mesma forma leis e instituições, por mais eficientes e bem organizadas que sejam, devem ser reformadas ou abolidas se são injustas.” Ou melhor: se não permitem perseguir as funções que as suas constituições proclamam.

Conferência de encerramento

Valores comuns e pluralismo jurídico nas ordens jurídicas dos Estados lusófonos

Fernando Loureiro Bastos

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Presidente do Instituto de Cooperação Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

1. Palavras iniciais

Gostaria de começar por expressar o meu agradecimento ao Dr. João Pedro Campos, Coordenador-Geral do Projeto PACED, pelo convite para proferir a conferência de encerramento desta conferência internacional organizada pelo PACED – Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito.

Muito honrado institucionalmente pelo convite, na qualidade de Presidente do Instituto de Cooperação Jurídica (ICJ) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. O ICJ desenvolve atividades de cooperação jurídica universitária faz mais de três décadas. Comemorámos no ano passado trinta anos de cooperação jurídica com a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (em Moçambique) e com a Faculdade de Direito de Bissau (na Guiné-Bissau). Vamos comemorar no próximo ano vinte anos de cooperação com a Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto (em Angola).

Muito honrado também pessoalmente pelo convite, dado que tenho estado ligado à cooperação jurídica universitária faz quase um quarto de século, desde que, entre 1997 e 1999, dei aulas na licenciatura da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane e, ao longo dos anos, tenho publicado diversos trabalhos científicos relativos às ordens jurídicas dos Estados africanos lusófonos.

2. O tema desta intervenção

O tema escolhido para esta intervenção visa pôr em destaque duas questões particularmente importantes quando lidamos com as ordens jurídicas dos Estados lusófonos abrangidos pelo PACED, isto é, os Estados africanos lusófonos e Timor-Leste.

Por um lado, a existência de valores comuns nestas ordens jurídicas que permitem que faça sentido a existência de um projeto de cooperação jurídica dedicado à consolidação do Estado de Direito e à aplicação de um regime jurídico-internacional relativo à prevenção e repressão da corrupção, do branqueamento de capitais e do crime organizado.

Por outro lado, a necessidade de se dar a devida relevância ao pluralismo jurídico nestas ordens jurídicas, traduzido na crescente importância que têm as fontes de direito que não resultam de produção estatal (ou estritamente estatal).

Antes de mais, importa pôr em destaque que o diálogo entre os juristas dos Estados lusófonos abrangidos pelo projeto PACED está facilitada por uma visão compartilhada do sistema jurídico que surgiu na época anterior às independências e foi sendo consolidada posteriormente ao longo das últimas décadas. Esta visão compartilhada do sistema jurídico é particularmente manifesta ao nível da cooperação jurídica universitária e pode ser testemunhada pelas investigações que conduzem à elaboração de dissertações de mestrado e de teses de doutoramento.

3. Valores comuns nas ordens jurídicas dos Estados lusófonos

Os valores comuns nas ordens jurídicas dos Estados lusófonos resultam, antes de mais, de opções de organização constitucional muito semelhantes desde a década de noventa do século passado. O contraste com os textos constitucionais da época da independência ajuda a reforçar esta ideia, em função do referencial que tem vindo a ser encontrado na Constituição da República Portuguesa de 1976 (e nas suas sucessivas revisões).

Quando trabalhamos com os textos constitucionais destes seis Estados é manifesto que estamos em presença de opções de organização política, social e económica compartilhadas e que permitem falar uma linguagem jurídica comum entre os juristas (e também entre os políticos).

Faça-se uma comparação entre os artigos iniciais dos diversos articulados constitucionais, entre os catálogos de direitos fundamentais, e entre os mecanismos de defesa e de garantia da constituição para se possa facilmente perceber que estamos em presença de articulados constitucionais semelhantes e baseados em valores comuns. Uma visão compartilhada da estruturação dos articulados constitucionais é reforçada quando comparamos os textos constitucionais dos PALOP e de Timor-Leste com as constituições de Estados que fazem parte das tradições anglófona e francófona.

Podemos utilizar como referência o texto da Constituição de Angola de 2010 (revisto em 2021)

.

ARTIGO 1.º (República de Angola)

Angola é uma República soberana e independente, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade do povo angolano, que tem como objectivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social.

ARTIGO 2.º (Estado Democrático de Direito)

1. A República de Angola é um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa.

2. A República de Angola promove e defende os direitos e liberdades fundamentais do Homem, quer como indivíduo quer como membro de grupos sociais organizados, e assegura o respeito e a garantia da sua efectivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições, bem como por todas as pessoas singulares e colectivas.

Valores idênticos e compartilhados, como destaque para o Estado de Direito Democrático e a promoção e a defesa dos Direitos Fundamentais, estão na base do modelo de organização política dos restantes PALOPs e de Timor-Leste.

Veja-se o nº 1 do artigo 6º da Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe de 1990:

Artigo 6º (Estado de Direito Democrático)

1. A República Democrática de São Tomé e Príncipe é um Estado de Direito Democrático, baseado nos direitos fundamentais da pessoa humana.

Veja-se o nº 1 do artigo 1º da Constituição da República de Cabo Verde de 1992:

Artigo 1º (República de Cabo Verde)

1. Cabo Verde é uma República soberana, unitária e democrática, que garante o respeito pela dignidade da pessoa humana e reconhece a inviolabilidade e inalienabilidade dos direitos humanos como fundamento de toda a comunidade humana, da paz e da justiça.

Veja-se, mais recente, o nº 1 do artigo 1º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste de 2002:

Artigo 1º (A República)

1. A República Democrática de Timor-Leste é um Estado de Direito Democrático, soberano, independente e unitário, baseado na vontade popular e no respeito pela dignidade da pessoa humana.

A existência de valores comuns compartilhados ao nível das opções constitucionais de base não significa que exista, ou deva existir, um modelo unitário de organização social. A opção pelo modelo do Estado de Direito e pela promoção e pela defesa dos Direitos Fundamentais trata-se de uma opção soberana, mas que deverá ser conciliada com a identidade cultural de cada uma das comunidades.

4. Pluralismo jurídico nas ordens jurídicas dos Estados lusófonos

O pluralismo jurídico manifesta-se na existência e na produção de efeitos de fontes de direito de origem não estatal e pode ser encontrada em dois planos distintos ao nível dos PALOP e de Timor-Leste. Por um lado, na produção de efeitos de atos de direito derivado ou secundário de organizações internacionais intergovernamentais de cooperação e de integração jurídica, económica e política. Por outro lado, na produção de efeitos dos direitos costumeiros de comunidades infra estatais existentes nos diversos Estados, com destaque para Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste.

A pertença a organizações internacionais intergovernamentais de cooperação e de integração jurídica, económica e política é o resultado de uma opção soberana de política externa por parte dos Estados. O tipo de efeitos que podem ser produzidos pelo seu direito secundário está normalmente estabelecido no seu tratado de criação e o seu cumprimento tem a natureza de um compromisso jurídico-internacional. A questão do tipo de efeitos jurídicos produzidos pela pertença a estas entidades e a sua conciliação com as fontes de direito de produção estatal é particularmente relevante na República da Guiné-Bissau, com a participação na UEMOA (União Económica e Monetária do Oeste Africano), na OHADA (Organização para a Harmonização em África do Direito dos Negócios) e na CEDEAO ou ECOWAS (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), e na República de Cabo Verde, com a participação na CEDEAO.

A produção de efeitos dos direitos costumeiros das diferentes comunidades étnicas existentes em cada um dos Estados tem uma história muito longa (sendo pré-colonial e pré-constitucional). Passou a ter reconhecimento constitucional com o movimento constitucional da década de noventa do século passado. Podem ser encontrados exemplos relevantes da sua

consagração constitucional nos textos das constituições de Timor-Leste, de Moçambique e de Angola.

O nº 4 do artigo 2º (Soberania e constitucionalidade) da Constituição da República Democrática de Timor-Leste 2002 prevê que:

O Estado reconhece e valoriza as normas e os usos costumeiros de Timor-Leste que não contrariem a Constituição e a legislação que trate especialmente do Direito costumeiro.

O artigo 4º (Pluralismo jurídico) da Constituição da República de Moçambique de 2004 estabelece que:

O Estado reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade moçambicana, na medida em que contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição.

O Artigo 7.º (Costume) da Constituição da República de Angola de 2010 determina que:

É reconhecida a validade e a força jurídica do costume que não seja contrário à Constituição nem atente contra a dignidade da pessoa humana.

O exemplo de Angola é particularmente relevante, ao integrar as autoridades tradicionais na estruturação do poder local.

TÍTULO VI Poder Local

CAPÍTULO I Princípios Gerais

ARTIGO 213.º (Órgãos autónomos do Poder Local)

1. A organização democrática do Estado ao nível local estrutura-se com base no princípio da descentralização político-administrativa, que compreende a existência de formas organizativas do Poder Local, nos termos da Constituição e da lei.
2. As formas organizativas do Poder Local compreendem as Autarquias Locais, as instituições do Poder Tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos, nos termos da lei.

CAPÍTULO II Instituições do Poder Tradicional

ARTIGO 223.º (Reconhecimento)

1. O Estado reconhece o estatuto, o papel e as funções das instituições do poder tradicional constituídas de acordo com o direito consuetudinário e que não contrariam a Constituição.
2. O reconhecimento das instituições do poder tradicional obriga as entidades públicas e privadas

a respeitarem, nas suas relações com aquelas instituições, os valores e normas consuetudinários observados no seio das organizações político-comunitárias tradicionais e que não sejam conflitantes com a Constituição nem com a dignidade da pessoa humana.

ARTIGO 224.º (Autoridades tradicionais)

As autoridades tradicionais são entidades que personificam e exercem o poder no seio da respectiva organização político-comunitária tradicional, de acordo com os valores e normas consuetudinários e no respeito pela Constituição e pela lei.

ARTIGO 225.º (Atribuições, competência e organização)

As atribuições, competência, organização, regime de controlo, da responsabilidade e do património das instituições do poder tradicional, as relações institucionais destas com os Órgãos da Administração Local do Estado e da Administração Autárquica, bem como a tipologia das autoridades tradicionais, são regulados por lei.

5. Os desafios do pluralismo jurídico

O reconhecimento do pluralismo jurídico pelos Estados e uma atuação dos diversos atores do sistema jurídico em conformidade com os valores que lhe estão subjacentes coloca três problemas fundamentais.

Em primeiro lugar, o conhecimento efetivo do conteúdo das fontes de direito de origem não estatal, com particular destaque para os diversos direitos costumeiros. A recolha e a compilação (ou codificação) sistemática dos ordenamentos jurídicos de origem costumeira não foi feita durante a época anterior às independências e não foi identicamente prosseguida após a consagração constitucional do pluralismo jurídico. É uma exceção o trabalho feito na Guiné-Bissau, entre 2008 e 2011, no âmbito do Estudo sobre a Recolha e a Codificação do Direito Costumeiro em vigor na República da Guiné-Bissau, publicado parcialmente como: Direito Costumeiro Vigente na República da Guiné-Bissau. Balantas. Fulas. Mancanhas. Manjacos. Mandingas. Papéis, e de que fui Coordenador-geral.

Em segundo lugar, uma adequada compreensão das relações jurídicas que se estabelecem entre as diferentes fontes de direito, com especial destaque para a subordinação consentida de parte do direito do Estado aos ordenamentos jurídicos das organizações internacionais de integração jurídica, política e económica. A questão é particularmente espinhosa quando esses efeitos jurídicos estão modelados com base nas ideias do primado e da aplicabilidade direta das normas dos respetivos ordenamentos jurídicos (o modelo tem a sua origem no direito das

Comunidades Europeias, agora União Europeia, e nas relações jurídicas que devem ser estabelecidas entre os Estados membros e a União Europeia).

Finalmente, em terceiro lugar, os limites constitucionais à aplicação das normas e dos regimes jurídicos dos diversos ordenamentos jurídicos de natureza consuetudinária, resultantes da necessidade de os adaptar e de os subordinar aos valores constitucionais e aos catálogos de direitos fundamentais. O equilíbrio entre a autonomia dos ordenamentos jurídicos de origem consuetudinária e a sua necessária subordinação aos valores constitucionais é particularmente delicada e pressupõe um conhecimento efetivo do seu conteúdo e uma formação específica dos diversos intervenientes no sistema jurídico, com especial destaque para os magistrados.

6. Breves conclusões

Três breves conclusões, tendo em consideração que estamos em presença de uma matéria que necessita de uma investigação e uma discussão mais aprofundada que tenha em consideração as especificidades de cada um dos Estados:

- i) Em primeiro lugar, a existência de valores comuns, resultantes de opções estruturantes de natureza constitucional, permite um diálogo entre os juristas dos diversos Estados e uma compreensão compartilhada dos ordenamentos jurídicos e dos regimes jurídicos que o compõem, com particular destaque para as matérias que estiverem na base do PACED: prevenção e combate à corrupção, ao branqueamento de capitais e ao crime organizado;
- ii) Em segundo lugar, o pluralismo jurídico na dimensão da participação em organizações internacionais de integração jurídica, política e económica necessita de uma compreensão adequado das relações entre fontes de direito provenientes de origens diversas, não obstante a participação nessas entidades ser o resultado de uma opção soberana de política externa;
- iii) E, finalmente, em terceiro lugar, o pluralismo jurídico na dimensão do reconhecimento dos ordenamentos jurídicos infra estatais de natureza consuetudinária implica que se tenha um conhecimento efetivo e atualizado do seu conteúdo, de modo a poder ser adequadamente apreciada a sua compatibilidade com os valores constitucionais estruturantes, com destaque para o catálogo dos direitos fundamentais.