

# O. DIREITOS DAS MINORIAS

---

DIREITOS DAS MINORIAS E DOS POVOS INDÍGENAS  
DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS  
NÃO DISCRIMINAÇÃO E AÇÃO AFIRMATIVA  
AUTONOMIA E INTEGRAÇÃO  
DIVERSIDADE ÉTNICA E PLURALISMO

---

*“Nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não devem ser privadas do direito de ter, em comum com os outros membros do seu grupo, a sua própria vida cultural, de professar e de praticar a sua própria religião ou de utilizar a sua própria língua.”*

Artº 27º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. 1966.

## HISTÓRIA ILUSTRATIVA

### O caso de D.H. e outros c. República Checa

Em 2000, no caso de D.H. e outros c. República Checa, dezoito alunos da comunidade Roma, colocados em escolas especiais para crianças com deficiências mentais e físicas, na cidade de Ostrava, na República Checa, levaram o seu caso ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). Os alunos foram representados tanto por advogados locais, como por advogados do *European Roma Rights Centre – ERRC* (Centro Europeu para os Direitos dos Roma), tendo estes defendido que as crianças foram colocadas em escolas especiais sem justificação objetiva, a não ser a sua pertença étnica à minoria da comunidade Roma.

Na cidade de Ostrava e por toda a República Checa, a colocação de crianças Roma em escolas especiais para crianças com deficiências mentais e físicas era particularmente elevada. A probabilidade de uma criança Roma ser colocada numa escola especial para crianças com deficiências mentais e físicas era 27 vezes maior do que no caso de crianças não Roma. Deste modo, foi pedido ao TEDH que aferisse se a colocação elevada, desproporcional de alunos Roma em “escolas especiais” constituía uma violação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. A Grande Câmara do TEDH proferiu a sentença final em 2007 – uma decisão de referência em que o Tribunal considerou que a concentração especialmente elevada de alunos Roma em escolas para crianças com deficiências mentais e físicas violava o direito à educação, assim como a proibição da discriminação (nos termos do artº 2º do Protocolo nº 1 e do artº 14º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos). A sentença é de importância capital, já que o TEDH

considerou existir um padrão de discriminação por todo o país e, pela primeira vez, reconheceu explicitamente, pelo nome, o conceito de discriminação indireta. O Tribunal também considerou os dados estatísticos disponibilizados pelo Comité Consultivo, ou seja, o órgão de monitorização no âmbito da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais do Conselho da Europa, que revelaram que aproximadamente 70% de todas as crianças Roma, na República Checa, tinham aprendido em escolas para crianças com deficiências mentais e físicas. O governo Checo não pôde contestar estes argumentos. Assim, o TEDH considerou que tinha sido violado o normativo da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

(Fontes: Tribunal Europeu de Direitos Humanos. 2007. *D.H. and Others v. the Czech Republic*, No. 57325/00 of 13 November 2007 (*grand chamber*); Jennifer Devroye. 2009. *The Case of D.H. and Others v. the Czech Republic*. *JHR* vol. 7/1.)



### Questões para debate

1. Quais foram os direitos humanos violados?
2. Por que é que o TEDH considerou que as disposições da Convenção Europeia dos Direitos Humanos tinham sido violadas?
3. Em que aspetos é que os alunos da comunidade Roma foram discriminados?
4. Por que é que a sentença é importante para os direitos das minorias em geral?



Direito à Educação  
Não Discriminação

“Um país deve ser julgado pela forma como trata as suas minorias.”

Mahatma Gandhi.

## A SABER

### 1. A LUTA PELA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS MINORIAS: DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO

Podemos facilmente ficar com a impressão de que os assuntos de direitos humanos relacionados com as minorias constituem descobertas recentes e de que são sobretudo uma preocupação nas políticas europeias. No entanto, um olhar mais atento sobre a história do direito internacional revela um quadro diferente. No início, os assuntos das minorias estavam proxima-mente ligados às liberdades religiosas. O Tratado de Vestefália, de 1648, concedeu direitos a determinadas – certamente não a todas – minorias religiosas. As liberda-des na educação de grupos religiosos esta-vam ligadas a direitos religiosos acordados pelas partes do Tratado. No século XVII, a “proteção de minorias” tinha uma relevân-cia especial para as minorias religiosas ao passo que, posteriormente, a atenção mu-dou para as minorias étnicas ou nacionais. O final da **Primeira Guerra Mundial**, em 1918, conduziu à dissolução do Império Otomano e do Império Habsburgo multi-nacional. Na Europa Central, emergiu o princípio da autodeterminação nacional e foram criadas novas leis para as mino-rias. Além disso, celebraram-se **tratados de paz bilaterais e multilaterais**, tam-bém com disposições específicas para a proteção das minorias. Depois da Primeira Guerra Mundial, a **Sociedade das Nações** foi incumbida de monitorizar os níveis de proteção concedidos a grupos minoritá-rios. Também alguns Estados, tais como a Finlândia ou a Estónia, em 1921 e 1923,

emitiram declarações para a proteção das suas minorias. Estes tratados estabelece-ram o **direito a usar a língua da mino-ria na vida privada e pública**, contendo também **cláusulas de não discriminação**. Porém, não existia um quadro específico de direitos humanos e a ideia de direitos de grupo era contestada.

Assim, depois da **Segunda Guerra Mun-dial** a proteção das minorias foi substituí-da por instrumentos que protegiam os di-reitos humanos *individuais* e liberdades, baseados nos **princípios da não discriminação e igualdade**. A Segunda Guer-ra Mundial marcou o fim dos regimes de minorias na Europa Central, suplantados pela ideologia comunista da unidade dos trabalhadores. As minorias foram pressio-nadas a adaptarem-se à cultura do regime ideológico dos Estados comunistas. De-pois dos eventos de 1989 e da consequente dissolução do Império Soviético, a afilia-ção ou atribuição nacional e étnica come-çou a desempenhar um papel importante. A identidade nacional e o sentimento de pertença a um grupo étnico ou nação tor-nou-se, em determinados casos, o veículo para a criação de novos Estados ou para a reclamação da independência nacional. A proteção das minorias e o reconheci-mento dos seus direitos reemergiu, assim, na agenda política. A proteção dos direitos das minorias tornou-se uma das condições para a obtenção da qualidade de membro do Conselho da Europa. A União Europeia exigiu a proteção das minorias como con-dição para o estabelecimento de relações diplomáticas entre a União e os novos Es-tados.

No final do século XX, diversos instrumentos internacionais ambiciosos sublinharam a importância dos assuntos das minorias para a **agenda dos direitos humanos**. O ponto central foi principalmente, a proteção dos interesses das minorias através do **primado do Direito**. Diversos documentos sublinham a importância do pluralismo (jurídico), tais como os **documentos da OSCE**, a Carta Europeia das Línguas Regionais e Minoritárias (CELRM) ou a **Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais do Conselho da Europa**. A inclusão da proteção dos direitos das minorias na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança constitui um exemplo do interesse renovado nas questões dos direitos humanos.

Hoje, os direitos das minorias constituem uma parte integrante do direito internacional e encontram-se estabelecidos em disposições que visam a proteção e promoção das minorias, das suas culturas e tradições. A recente preocupação pelos problemas das minorias, tal como a proteção dos direitos dos Roma, povos indígenas e outras minorias e povos, demonstra que estas questões estão a ser altamente priorizadas. Tal como observa Theodore Orlin: *“Esta preocupação parece refletir um compromisso emergente para o uso do quadro normativo dos direitos humanos e respetivas políticas com o escopo de corrigir os erros impostos às minorias durante séculos”*.

Como demonstrado no exemplo acima, sobre as possibilidades educacionais restritas dos alunos pertencentes à minoria Roma, há muito trabalho a ser realizado a um nível prático de forma a fazer dos direitos das minorias uma realidade para os membros destes grupos. Ainda persistem violações graves dos direitos fundamen-

tais de pessoas pertencentes a minorias étnicas, linguísticas ou religiosas e alguns Estados não reconhecem sequer a existência de minorias no seu território. Contudo, existem inúmeros casos na história que demonstram que a opressão e discriminação das minorias ou a negligência das suas necessidades legítimas pode conduzir a tensões e conflitos graves, entre a maioria da população e minorias ou entre vários grupos minoritários. A limpeza étnica, expulsão e genocídio têm sido documentados como consequências de atos discriminatórios e opressivos contra as minorias, como critica o Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Tal como defendido pela Subcomissão das Nações Unidas para a Prevenção da Discriminação e para a Proteção das Minorias, *“os conflitos de grupo frequentemente conduzem à propaganda e ao surgimento de organizações que pretendem justificar a discriminação com base em noções de superioridade racial ou na incompatibilidade de culturas com fundamento em outros motivos”*. Além disso, tal como concluído pelo Conselho da Europa, no seu Relatório sobre Diversidade e Coesão, determinados Estados realizaram e ainda realizam uma política de assimilação aberta que conduz, em última instância, à extinção de minorias e, por conseguinte, ao empobrecimento cultural.



Não Discriminação

Direitos Humanos da Criança



## 2. DEFINIÇÃO

### E DESENVOLVIMENTO DA QUESTÃO

#### O Conceito de “Minoria” e a Noção de “Direitos das Minorias”

A questão de saber exatamente o que é uma “minorias” permanece pouco clara.

Presentemente, não existe uma definição universalmente aceite de “minoria”. Isto deve-se sobretudo ao facto de existir uma grande variedade de exemplos do que pode ser considerado uma minoria, que nem sempre são comparáveis: algumas minorias vivem em áreas comunitárias definidas, outras encontram-se espalhadas por um país ou mesmo por mais do que um país; algumas têm um sentido pronunciado de identidade cultural coletiva, baseado em eventos históricos, enquanto outras apenas têm um conhecimento limitado do seu legado comum; algumas têm um elevado grau de autonomia, enquanto outras estão longe de se governarem a si próprias; algumas têm um desejo mais vincado de preservarem e desenvolverem a sua cultura e traços característicos, enquanto outras não tanto. Por conseguinte, os Estados interpretam o termo “minoria” por si mesmos e de formas diferentes.

Francesco Capotorti, ex-Relator Especial das Nações Unidas, desenvolveu uma definição de “minoria” aceite em termos gerais, porém, não reconhecida por todos os Estados: *“um grupo numericamente inferior ao resto da população de um Estado, em posição não dominante, cujos membros – sendo nacionais desse Estado – possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas diferentes das do resto da população e demonstram, pelo menos de maneira implícita, um sentido de solidariedade, dirigido à preservação da sua cultura, das suas tradições, religião ou língua”*. O que é comum à maioria dos contextos das minorias é a presença de um **grupo não dominante** de indivíduos que **partilham determinadas características** (nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas), **diferentes das da maioria da população**, e cujos membros têm a **vontade de pre-**

**servar** as suas próprias características e de serem aceites como parte daquele grupo.

Os **direitos das minorias** são normas que protegem as minorias nacionais nos Estados e constituem direitos adicionais para determinados grupos. Os direitos específicos garantidos às minorias permitir-lhes-ão preservar a sua identidade. Os direitos das minorias incluem o direito à educação dos alunos na língua da minoria, o direito ao uso da língua da minoria em público e nos serviços governamentais, o uso de nomes e apelidos na língua da minoria, o direito a manter a cultura da minoria, o direito à participação política, etc.

(Fontes: Francesco Capotorti. 1979. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*; United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (UNO-HCHR). 1998. *Fact Sheet No.18 (Rev.1, Minority Rights.)*)

### **Os Povos Indígenas e os Direitos dos Povos Indígenas**

Os povos indígenas são grupos especiais entre as minorias. Tal como no caso das minorias, não existe, no ordenamento jurídico moderno dos direitos humanos, uma definição aceite do termo “povos indígenas”. Em determinados países, preferem-se expressões como “povos aborígenes” ou “Primeiras Nações”. Dois instrumentos internacionais de direitos humanos recentes usam o termo “povos indígenas”. O primeiro é a **Convenção sobre os Povos Indígenas e Tribais da OIT**, de 1989, e o segundo, a **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**.

O uso do termo “povos indígenas” nestes instrumentos pressupõe a existência de outro grupo étnico dominante, dentro do território do Estado em questão ou na área tradicionalmente habitada pelos po-

vos indígenas. Noutras palavras, não é suficiente que os membros de um grupo étnico sejam descendentes dos primeiros habitantes conhecidos do Estado ou área em questão; tem de existir um outro grupo étnico presente e de envolver relações de poder, para preencher a definição legal de “indígenas”.

### **Desafios Concetuais: Direitos Individuais e Coletivos**

Os direitos das minorias são uma parte importante do sistema de direitos humanos. Os direitos humanos pertencem a todos os seres humanos e preocupam-se, em primeira instância, com os direitos dos indivíduos. Porém, este foco no indivíduo contrasta com o escopo dos direitos das minorias, ou seja, de grupos identificados de pessoas cuja proteção pode exigir medidas especiais e normas para melhorar o gozo dos direitos dos grupos, de minorias e de povos indígenas.

(Fonte: Kenya National Commission on Human Rights and Centre for Minority Rights Development (ed.). 2006. *Report of the Round Table Meeting of Experts on Minorities and Indigenous People in Kenya.*)

A proteção das minorias e povos indígenas é um **assunto intersetorial** já que os direitos das minorias se referem a diversas áreas da vida. Aos membros das minorias pode ser negada a igualdade de tratamento, por exemplo, no mercado de trabalho, no sistema educacional (ex. o direito à educação na língua materna), na política (ex. o direito à participação política efetiva), na economia (ex. na partilha equitativa da riqueza económica e dos benefícios sociais), na esfera administrativa (ex. o uso da língua da minoria como língua oficial perante autoridades administrativas e judiciais), nos meios de informação, etc.

### **Os Direitos das Minorias e a Segurança Humana**

O direito de viver sem medo e o direito de viver sem privações são os objetivos principais do conceito de segurança humana. Esta política coincide com as intenções do sistema de direitos humanos, visando ambas vencer o medo e a privação, normalmente em relação a vulnerabilidades sociais, culturais e outras. É evidente que as minorias estão identificadas ou auto-identificam-se, como grupos em risco elevado de sentir medo e privações já que, na maior parte dos casos, o seu poder é limitado para fazer cumprir os seus objetivos e direitos contra os grupos mais fortes ou os governos responsáveis.

Muitas tensões e conflitos locais e regionais são motivados por razões étnicas, culturais ou religiosas. Em muitos casos, estes conflitos conduzem à perseguição e ao genocídio. A perseguição das minorias nem sempre resulta de uma política governamental formal, embora frequentemente, as autoridades respetivas tolem ou promovam ofensas cometidas por agentes não estatais; por vezes, os governos são demasiado fracos para protegerem as minorias perseguidas. A prevenção e o combate destas tensões e conflitos são medidas políticas importantes no âmbito do conceito de segurança humana de “direito de viver sem medo”.

As minorias são frequentemente expostas à “privação”, dependente ou independentemente do medo. Antes de mais, este é um fenómeno complexo e multifacetado, com base no acesso deficiente à saúde, educação e serviços sociais, se existentes, conduzindo à desvantagem no acesso a um rendimento apropriado; as consequências das alterações climáti-



cas ou da exploração ilimitada da terra em que se encontram estabelecidas as minorias podem conduzir a desvantagens, privação e marginalização, sendo que todas estas conduzem à pobreza.

As regiões autónomas constituem um bom exemplo de como os assuntos acima mencionados têm vindo a ser abordados positivamente, tal como identificado pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, nas suas Resolução 1334 e Recomendação 1609, sobre as experiências positivas das regiões autónomas, enquanto fontes de inspiração para a resolução de conflitos na Europa, em 2003. Neste sentido, a autonomia ou um governo autónomo regional podem ser vistos como tipos de parceria nacional do poder central de um Estado com o poder regional eleito democraticamente. Deste ponto de vista, a **autonomia ou governo autónomo regional** é um **método útil de prevenção de conflitos**, em particular, em regiões onde habitem mais do que um grupo linguístico ou étnico.

(Fonte: Thomas Benedikter. 2006. *Minorities in Europe. Legal Instruments of Minority Protection in Europe - An Overview.*)



*Direito a Não Viver na Pobreza  
Direito ao Asilo  
Primado do Direito e Julgamento  
Justo*

*“A promoção e proteção dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas contribuem para a estabilidade política e social dos Estados em que vivem.”*

**Declaração da Organização das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas.** 1992.

### **Autonomia e Autodeterminação**

A ideia de **autodeterminação** expressa a convicção de que “deveria ser permitido às pessoas governarem-se a si próprias” e “determinarem por si mesmas o estatuto político do território em que vivem”. No entanto, o que constitui um povo? Além disso, o reconhecimento da autodeterminação limita a unidade do território e pode conduzir ao desmembramento dos Estados. A autodeterminação também foi um veículo para movimentos secessionistas e foi causa de violência em muitos casos, quando os Estados existentes tiveram relutância em conceder um governo próprio às minorias. Todavia, a Carta das Nações Unidas refere a autodeterminação como um princípio, estabelecendo que um dos propósitos da Organização das Nações Unidas é o desenvolvimento de relações amigáveis entre nações, baseado no princípio da autodeterminação dos povos.

Os art<sup>os</sup> 2<sup>o</sup> e 55<sup>o</sup> da Carta das Nações Unidas referem o “**princípio da [...] autodeterminação dos povos**”. Porém, não é claro, segundo o direito internacional, como os dois conceitos de “povos” e do “princípio de autodeterminação” devem ser compreendidos. Neste contexto, em 1984, o Comité dos Direitos Humanos observou que o direito à autodeterminação é “*um dos mais complexos para se definir, já que o abuso daquele direito pode comprometer a paz internacional e a segurança, ao se dar aos Estados a impressão de que a sua integridade territorial foi ameaçada*”.

De facto, estes conceitos têm de ser tratados com muito cuidado, já que podem sugerir um **direito de secessão** e, como tal, serem a causa de conflitos nacionais e internacionais graves.

Em 1994, a União Federalista das Minorias Nacionais Europeias (*Federalist Union of*

*European National Minorities-FUEN*) apresentou um projeto para uma convenção sobre direitos de **autonomia de grupos étnicos**, na Europa. Segundo a *FUEN*, “*Autonomia deverá significar um instrumento para a proteção das minorias nacionais e étnicas que, sem prejuízo da integridade do território dos Estados Partes, garanta o mais elevado grau possível de autode-terminação interna e, em simultâneo, um correspondente mínimo de dependência da maioria nacional*”. De acordo com outro conceito, distinguem-se três tipos de autonomia: 1. a **autonomia territorial** para as regiões em que uma minoria constitui a maioria da população local; 2. a **autonomia cultural** para as áreas comunitárias tradicionais de uma minoria em que esta minoria não constitui a maioria da população; e 3. a **autonomia local** para as unidades administrativas singulares (ou seja, em comunidades isoladas) em que a minoria constitui a maioria da população local.

Um outro conceito distingue entre dois tipos de autonomia, nomeadamente, a **autonomia cultural e territorial**. O primeiro conceito envolve a proteção e a promoção de línguas, religiões e costumes de uma minoria, normalmente não limitada a um território definido e que pode estar dispersa em largas distâncias. A autonomia cultural permite que essa minoria organize a sua vida política, elegendo os seus próprios órgãos para a sua autodeterminação. A autonomia territorial é uma opção preferencial sempre que uma minoria viva numa área comunitária relativamente compacta, já que inclui o direito à autoadministração, mas também um mínimo de competências legislativas num determinado território. Este tipo de autonomia confere às minorias, num território determinado, o direito de, por si mesmas, regularem

os assuntos que lhes digam respeito, tanto quanto possível; porém, explicitamente, **não lhes confere soberania estatal**.

(Fontes: Thomas Benedikter. 2006. *Minorities in Europe. Legal Instruments of Minority Protection in Europe - An Overview*.; Jan Klabbers. 2009. *Self-Determination*.; Gabriel Toggenburg, Günther Rautz. 2010. *ABC des Minderheitenschutzes in Europa*.)

### **Deveres do Governo: os Princípios da Não Discriminação, Integração e Medidas Positivas**

As pessoas pertencentes a minorias são frequentemente discriminadas porque são vistas como “diferentes”. São tratadas, em situações comparáveis, sem que motivos o justifiquem, de forma menos favorável do que a maioria da população. Estão frequentemente em desvantagem na vida quotidiana, por exemplo, na área da educação, quando procuram trabalho ou habitação, quando vão a bares ou a restaurantes, na área da saúde, etc. A **discriminação** pode ocorrer nas esferas política, social, cultural ou económica, afetando aqueles que pertencem às minorias, numa variedade complexa de possibilidades negativas.

Os Estados estão obrigados a respeitar e a proteger o princípio da não discriminação. As disposições proibindo a discriminação encontram-se em todos os documentos internacionais e numerosos documentos regionais de direitos humanos, tais como a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, a Carta Social Europeia, a Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais do Conselho da Europa, o Documento do Encontro de Copenhaga da Conferência sobre a Dimensão Humana da OSCE, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Organização dos Estados Americanos) e a



Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Organização de Unidade Africana, desde 2002 União Africana). A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia também proíbe a discriminação com base na “pertença a uma minoria nacional”. De acordo com o Relatório da EUMIDIS, de 2009, da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, persistem na Europa, níveis elevados de **discriminação e de crimes motivados por racismo**. Os resultados são alarmantes já que a educação e o emprego são geralmente considerados como as áreas chave para a integração e a inclusão social. Um outro resultado alarmante apontado no Relatório é um índice baixo de relatos das experiências negativas de discriminação. O mesmo se aplica às vítimas de ataques e de ameaças. Isto deve-se a uma falta de informação dos grupos vulneráveis sobre a legislação antidiscriminação. O estudo também revelou que a maior parte dos inquiridos não acreditava que a denúncia ou o registo dos atos de discriminação pudesse conduzir a quaisquer consequências positivas.



Não Discriminação

*“Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação”.*

**Artº 2º, nº1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos**

*“O gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção deve ser assegurado sem quaisquer distinções,*

*tais como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação.”*

**Artº 14º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos**

*“É proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.”*

**Artº 21º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**

*“Existe a necessidade, em todos os Estados, de terem um **campo de ação** comum no que respeita à **igualdade e à não discriminação**. Isto implica inevitavelmente algum grau de **integração**. [...] A integração deve ser desenvolvida com base na igualdade, com todos os grupos a contribuírem com os seus valores e culturas para a definição do campo de ação comum, no qual todos os membros irão interagir”*, tal como referido pelas Nações Unidas, em 1993. O conceito de integração enquanto diretriz política de imigração foi desenvolvido enquanto opção alternativa, tanto à assimilação, como à segregação. A **assimilação** pode ser definida como um processo unilateral de adaptação ao estilo de vida e sistemas valorativos da sociedade anfitriã e, consequentemente, implica o requisito de que a cultura dominante seja aceite como a superior. As políticas de **integração** visam a participação e oportunidades iguais para pessoas pertencentes a minorias e para

imigrantes. Partindo desta perspectiva, é vital promover todas as áreas de integração social, incluindo o mercado de trabalho, a educação, a vertente cultural, assim como a integração jurídica. Outro aspeto central é a participação na vida pública, através de determinados direitos e deveres civis. (Fonte: United Nations. 1993. *Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities.*)

São necessárias **ações positivas** para compensar as desvantagens históricas das minorias e **proteger e promovê-las ativamente**, bem como a sua cultura única. As pessoas que pertençam às minorias têm de ter a oportunidade de contribuir para uma sociedade culturalmente diversa.

*“A proteção das minorias inclui tanto a proteção da discriminação como a proteção contra a assimilação.”*

**John Humphries.**

Originalmente, considerava-se que a implementação eficaz do princípio da não discriminação iria tornar as disposições especiais para os direitos das minorias redundantes. Porém, muito rapidamente se tornou óbvio que a **proteção dos indivíduos contra a discriminação não era suficiente** para proteção e a promoção eficazes das minorias. São necessárias **medidas ativas para proteger e promover as minorias**. Estes direitos “especiais” não são privilégios; de facto, pretendem dar aos membros das minorias a possibilidade de alcançarem as mesmas condições de vida que a maioria da população. Além disso, os direitos das minorias devem garantir às minorias a preservação da sua identidade. Esta

posição foi adotada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos: “*As diferenças no tratamento destes grupos, ou indivíduos a estes pertencentes, justificam-se se forem realizadas para promover a igualdade efetiva e o bem-estar da comunidade como um todo. Este tipo de ação afirmativa pode ter de ser mantido durante um período de tempo prolongado, de forma a permitir que os grupos de minorias beneficiem de um posicionamento equitativo com a maioria.*”



*Não Discriminação*

### **Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos para a Proteção das Minorias**



Muitos **instrumentos de direitos humanos internacionais e regionais** estabelecem **direitos especiais** para a proteção de pessoas pertencentes às minorias. A disposição chave no ordenamento jurídico internacional dos direitos humanos é o artº 27º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que refere o seguinte: “*Nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não devem ser privadas do direito de ter, em comum com os outros membros do seu grupo, a sua própria vida cultural, de professar e de praticar a sua própria religião ou de empregar a sua própria língua.*”

Este artigo constitui a disposição vinculativa mais amplamente aceite para a proteção e promoção das minorias. Garante aos membros das minorias **o direito à identidade nacional, étnica, religiosa ou linguística** (ou uma combinação destas) e **o direito a preservar as características que pretendam manter e desenvolver.** É

importante mencionar que o **reconhecimento formal** de uma minoria por um Estado não é um requisito para que o Estado esteja obrigado à sua proteção, tal como clarificado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Embora os Estados não tenham de adotar medidas específicas, os Estados Partes do PIDCP têm de garantir que todos os indivíduos sob a sua jurisdição gozem dos seus direitos.

Será que esta disposição inclui a proteção dos **povos indígenas**? Os comentários gerais e recomendações do **Comité de Direitos Humanos da ONU** clarificam o significado de “povos”, a quem a “proteção das minorias” tem de ser assegurada, enquanto grupo numericamente inferior ou enquanto uma minoria “étnica” ou “linguística”, nos termos do artº 27º do PIDCP. Casos como os de *Lovelace c. Canadá*, *Lubicon Lake Band c. Canadá*, e *Kitok c. Suécia* ilustram o facto de que o Comité, tal como no caso dos direitos dos Sami, baseia a proteção da cultura dos povos indígenas, enquanto minorias ameaçadas pelas culturas maioritárias dos Estados, no artº 27º do PIDCP. As decisões do Comité dão ao formador de direitos humanos uma oportunidade para explicar como o ordenamento jurídico dos direitos humanos trata os interesses concorrentes, frequentemente envolvidos nas disputas entre minorias e os Estados Partes que se comprometem às obrigações do PIDCP, mas que têm interesses económicos, administrativos e/ou outros, que possam estar em conflito com os direitos das minorias.

(Fonte: Theodore Orlin. 2009. *Minorities and Human Rights Education. Human Rights Law as a Paradigm for the Protection and Advancement of Minority Education in Europe.*)

**A Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas**, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 1992, é o único documento autónomo das Nações Unidas que trata dos direitos especiais das minorias. Nele é garantido o direito à identidade cultural e religiosa para as pessoas pertencentes a minorias, incluindo o direito à reunião, assim como a participação plena, como um todo, na sociedade. A Declaração também exige que os Estados adotem medidas para protegerem e promoverem estes direitos, incluindo a obrigação de estabelecerem condições favoráveis para se conhecer e se exercer estas culturas, línguas e religiões, implementarem medidas para o progresso económico e acesso ao sistema de segurança social do país e, adicionalmente, facilitarem a cooperação com outros Estados, no que respeita a estas matérias.

*“Os Estados adotarão as medidas necessárias para garantir que as pessoas pertencentes a minorias possam exercer plena e eficazmente todos os seus direitos humanos e liberdades fundamentais sem discriminação alguma e em plena igualdade perante a Lei.”*

Artº 4º, nº1 da Declaração Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas. 1992.

### Documentos Regionais de Direitos Humanos para a Proteção das Minorias

Para além dos documentos internacionais universais acima mencionados, existem



**tratados regionais de direitos humanos** e outros documentos, tais como:

- a Convenção Europeia dos Direitos Humanos,
- a Carta Social Europeia,
- a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,
- o Documento do Encontro de Copenhaga da Conferência sobre a Dimensão Humana da OSCE,
- a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e
- a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos,

todos pretendendo proteger os direitos humanos e contribuir para a proteção das minorias. Considerando que os conflitos a envolverem as minorias podem ter efeitos negativos nas relações entre Estados, estes instrumentos regionais desempenham um papel importante na proteção da paz e estabilidade internacionais. Eles promovem a existência e a identidade dos grupos minoritários e têm uma função de estabelecimento dos modelos a ser seguidos.

A União Europeia adotou, em 1993, no respeitante aos critérios exigidos para a obtenção da qualidade de Estado-membro (**Critérios de Copenhaga**), a inclusão da implementação de padrões de respeito dos direitos de minorias, como requisito para a adesão. Em 2007, o **Tratado de Lisboa**, que alterou o Tratado da União Europeia e o Tratado que estabelece a Comunidade Europeia, mencionou expressamente a proteção das minorias.

#### **A Década da Inclusão da Comunidade Roma:**

A comunidade Roma constitui a maior e a mais pobre minoria da Europa desde o alargamento da UE, em 2004. O total

da população Roma na Europa estima-se que esteja entre os 7 e os 13 milhões, representando aproximadamente 2% da população da UE.

Os membros da comunidade Roma são uma população relativamente jovem, com uma percentagem elevada com menos de 15 anos. Como resultado deste perfil demográfico jovem, a comunidade Roma representa o futuro para muitos países da Europa Central e de Leste e, como tal, o seu potencial, assim como a sua cultura, não devem ser negligenciados pelos Estados anfitriões.

O desafio do desenvolvimento económico e social da comunidade Roma constitui uma das questões centrais na agenda dos países, em particular, da Europa Central e de Leste, assim como de outros países da UE e da UE como um todo.

A pobreza nesta minoria é múltipla, a começar no baixo nível de escolaridade, habitação inadequada, situação de saúde deficitária e elevados níveis de desemprego. A situação não diverge mesmo nos países mais prósperos. A pobreza na comunidade Roma é muito mais elevada do que em qualquer outro grupo e tem fundamento em inúmeros fatores acumulados, relacionados com a sua história, tradição e a sua exclusão social permanente; os efeitos daí decorrentes são negativamente manifestados na falta de acesso à educação, serviços públicos, emprego, habitação, sistema de saúde, etc. e exigem a implementação de políticas para parar a discriminação e dependência, ambas a perpetuar a pobreza.

A iniciativa internacional da **Década de Inclusão dos Roma (2005-2015)** foi introduzida para acelerar a melhoria da situação económica e social dos membros

da comunidade Roma. A Década encontra-se intimamente ligada aos Objetivos do Desenvolvimento do Milénio e à Política de Inclusão Social na UE, e centra-se particularmente, na educação, emprego, saúde e habitação. Presentemente, doze países europeus com minorias significativas de membros da comunidade Roma participam na Década, tendo todos desenvolvido um Plano de Ação da Década que inclui:

- o estabelecimento de objetivos claros e mensuráveis para a melhoria da situação económica e social dos membros da comunidade Roma e a criação de uma base de dados informativa para medir o progresso da realização destes objetivos;
- a preparação de planos de ação nacionais para realizar estes objetivos;
- a monitorização regular do progresso e ajustamento dos planos de ação, de acordo com necessidades específicas.

(Fonte: Maberá Kamberi. 2005. *Decade of Roma Inclusion 2005-2015*.)

### 3. PERSPETIVAS INTERCULTURAIS E QUESTÕES CONTROVERSAS



#### As Minorias “Antigas” e “Novas” e o Critério de Cidadania

Tal como discutido anteriormente, não existe consenso sobre o que constitui uma minoria. Podem distinguir-se dois grupos de definições. Primeiro, existem aqueles que afirmam que as minorias são constituídas exclusivamente por **cidadãos** do país em que residem, com quem têm laços históricos, estando bem estabelecidos, e nele se encontrem numa situação de minoria (as chamadas minorias nacionais “anti-

gas” ou “históricas”). Segundo, existem aqueles que afirmam que a **cidadania não é um pré-requisito** para a constituição de uma minoria (as chamadas “**novas minorias**”). Isto constitui uma diferença significativa a um nível prático porque o motivo predominante para o estabelecimento das minorias encontra-se na migração humana em larga escala devido a guerras, perseguição, dificuldades económicas e, cada vez mais, também devido às alterações climáticas. Estes movimentos podem ser forçados ou voluntários, mas todos podem conduzir ao surgimento de, por vezes, numerosas (novas) minorias.

Ao se ler o Comentário Geral nº 23 sobre o artº 27º do PIDCP fica claro que os não cidadãos podem constituir minorias: “Os termos usados no artº 27º indicam que as pessoas a serem protegidas são as que pertencem a um grupo e que partilham uma cultura, religião e/ou língua. Aqueles termos também indicam que os indivíduos a serem protegidos não têm de ser cidadãos do Estado Parte. Quanto a esta questão, as obrigações resultantes do artº 2º, nº1 também são relevantes, já que um Estado Parte tem de assegurar, nos termos daquele artigo, que os direitos protegidos segundo o Pacto abrangem todos os indivíduos que se encontrem nos seus territórios e estejam sujeitos à sua jurisdição, exceto os direitos expressamente dirigidos aos cidadãos, por exemplo, os direitos políticos, nos termos do artº 25º. Um Estado Parte não pode, por isso, restringir os direitos, nos termos do artº 27º, apenas aos seus cidadãos.” O comentário à Declaração da Organização das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, adotada, em 2005, pelo Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Minorias, parte



expressamente da perspectiva do Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas, ao referir que: “*As pessoas que ainda não sejam cidadãos do país em que residam podem fazer parte ou pertencer às minorias desse país.*”

Com base nestas considerações, as pessoas que pertençam a uma minoria não têm, em termos gerais, de ter a cidadania para o gozo, tanto dos direitos humanos, como dos direitos das minorias. A única grande exceção refere-se à candidatura a cargos políticos e votação nas eleições, pelo menos ao nível nacional. Vários governos na Europa argumentam que apenas os grupos de cidadãos dentro do Estado podem ser considerados como minoria, com referência ao termo “minorias nacionais”, ao nível regional. Este argumento não é convincente, atendendo aos padrões mais alargados das Nações Unidas sobre os direitos das minorias que todos os Estados da Europa ratificaram. Existe uma pressão sobre os Estados da Europa e as suas organizações intergovernamentais e constitutivas de modelos, tais como o Conselho da Europa e a OSCE, para reverem as suas posições. O Conselho da Europa afirma que, como resultado da imigração, existe um número considerável de imigrantes com origens comuns em muitos países europeus. Nalguns países, estes grupos são referidos como novas minorias étnicas ou visíveis, conhecidas comumente como minorias alóctones. De acordo com o Conselho da Europa, as minorias alóctones partilham com as minorias autóctones e povos indígenas o facto de “*se distinguirem da maioria ou grupos dominantes na sociedade, em termos da origem étnica ou nacional, cultura, língua, religião ou cor da pele.*” Os imigrantes e as minorias têm, na maior parte, origens distintas. As minorias his-

tóricas não têm, geralmente, uma história migratória recente mas formam comunidades estabelecidas há muito dentro dos Estados. Podem, por isso, exigir o reconhecimento da sua língua, a representação política específica e, no caso de populações indígenas, direitos de propriedade sobre a terra. Para os grupos de imigrantes que ainda se sintam pertencentes à cultura do seu país de origem, os assuntos culturais e linguísticos são considerados assuntos políticos mais do que direitos concedidos. De acordo com o Conselho da Europa, os imigrantes pretendem a participação em instituições dominantes e não exigem a representação política específica, tal como as minorias nacionais, nem exigem terras no país anfitrião, tal como os povos indígenas podem ter.

Os imigrantes e minorias nacionais têm muitas características em comum e as políticas a estes respeitantes frequentemente se referem a matérias similares. As minorias podem ter uma origem migratória e as violações dos direitos das minorias podem conduzir à migração forçada. A questão surge quanto a saber qual o período de tempo necessário para que um grupo possa ser considerado como estando historicamente ligado ao território onde se estabeleceu, ou seja, quanto tempo tem de decorrer antes que uma “nova” minoria (alóctone) se possa tornar numa “antiga” minoria (autóctone). Os critérios mais importantes são os elementos de **cidadania** e a **pertença a um grupo minoritário que tenha estado a viver num determinado território pelo menos há três gerações**. A cidadania enquanto elemento constitutivo do conceito de minoria é a base para uma diferenciação entre as chamadas minorias “antigas” e “novas”.

(Fontes: Council of Europe (ed.). 2000. *Diversity and Cohesion. New Challenges for the*



*Integration of Immigrants and Minorities;* Gabriel Toggenburg, Günther Rautz. 2010. *ABC des Minderheitenschutzes in Europa.*)

*“Um desafio fundamental para as sociedades pluralistas na Europa é o de assegurar que as minorias participem em pé de igualdade no exercício do poder.*

*Se as minorias têm um acesso limitado ou são excluídas do exercício do poder, isto viola os princípios da democracia e os direitos humanos e cria uma sociedade baseada no domínio étnico e na subordinação.”*

**Comissão Europeia contra o Racismo e Intolerância.** 2001.

Demorou algum tempo para que os governos dos países que se tornaram, na prática, países de imigração, se apercebessem da necessidade de integrarem os imigrantes nas suas sociedades. O Conselho da Europa considerou que *“têm sido implementadas **políticas de integração** na maior parte destes países e tem-se obtido experiência considerável sobre como estas políticas funcionam na prática. Adotaram-se, em todos estes países, mecanismos semelhantes, incluindo a fixação de direitos de residência, medidas para facilitar a igualdade de oportunidades de trabalho, habitação, educação e tomada de decisões políticas; naturalização e políticas de cidadania; assim como esforços para se combater a discriminação, racismo e xenofobia. As políticas de integração baseiam-se frequentemente em diferentes filosofias políticas e tradições de países de imigração mais velhos, com adaptações regulares para responderem à mudança dentro das sociedades anfitriãs. [...] Os debates políticos focam frequentemente os aspetos problemáticos da integração e os mecanismos disponíveis para se remover as barreiras. Porém, um novo debate está*

*a emergir, que evidencia a contribuição dos imigrantes e das minorias para a sociedade e que valoriza as pessoas que são de origens diferentes e têm identidades múltiplas e diversas.”*

O que se descarta frequentemente nestes debates é o elemento dinâmico do desenvolvimento dos grupos minoritários. Apesar de todos os membros do grupo partilharem a sua origem étnica, alguns membros são naturalizados e outros não, alguns são imigrantes recentes enquanto alguns nascem no país em segunda e terceira geração, alguns têm relações próximas com a sua sociedade de origem enquanto outros perderam praticamente todas as ligações.



#### Questões para debate

1. Se os direitos individuais estiverem protegidos, existirá ainda a necessidade dos direitos de grupo?
2. Por que é tão difícil encontrar definições (jurídicas) adequadas para o conceito de minoria?
3. Quais poderão ser os motivos para se tratarem, no ordenamento jurídico internacional dos direitos humanos, os povos indígenas separadamente das minorias?
4. Por que se deve diferenciar minorias “antigas” de “novas”?
5. Argumenta-se frequentemente que as medidas positivas para a promoção dos membros de uma minoria discriminam outras pessoas. É correto? Em que condições é a “discriminação positiva” necessária e aceitável? Ou é inaceitável?

#### 4. IMPLEMENTAÇÃO E MONITORIZAÇÃO



#### Organização das Nações Unidas

Existem diversos órgãos estabelecidos nos tratados de direitos humanos que **monito-**

**rizam a implementação** dos direitos das minorias (entre outros), nos termos estabelecidos nesses tratados. Estes órgãos monitorizam o progresso dos Estados no cumprimento das suas obrigações, nomeadamente se o quadro normativo doméstico, assim como a prática administrativa e jurídica, estão em harmonia com essas obrigações.

Os comités mais importantes no que respeita à implementação dos direitos das minorias são:

- o **Comité dos Direitos Humanos** (que monitoriza a implementação do PIDCP),
- o **Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais** (que monitoriza a implementação do PIDESC),
- o **Comité Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial** (que monitoriza a implementação da CIEDR) e
- o **Comité dos Direitos da Criança** (que monitoriza a implementação da CDC).

Também se estabeleceram **mecanismos de alerta precoce** visando a prevenção da escalada de tensões que possam ser motivadas por questões, *inter alia*, étnicas ou religiosas ou por racismo e que possam conduzir a conflitos. No que respeita aos mecanismos de alerta precoce respeitantes a minorias, é de mencionar o **Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos** e o **Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial** (CEDR). O objetivo do Alto Comissário é prevenir a continuação de abusos de direitos humanos através da mediação, diplomacia e encorajamen-

to do diálogo, enquanto o mecanismo de alerta precoce do CEDR visa direcionar a atenção para situações com níveis particularmente elevados de discriminação racial.

### **Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)**

Os Acordos de Helsínquia e documentos subsequentes da OSCE, incluindo o Documento do Encontro de Copenhaga, de 1990, a Carta de Paris para uma Nova Europa, de 1990, e o Documento de Moscovo, de 1991, fizeram da democracia, pluralismo e primado do Direito, princípios normativos para a Europa. Estes documentos jurídicos não vinculativos geraram um consenso governamental dos membros da OSCE para a proteção das minorias. O Documento do Encontro de Copenhaga de 1990, considerado frequentemente como uma “Carta Europeia de Minorias”, reflete nas suas disposições um consenso político aparente. No entanto, permanece a preocupação no que respeita à proteção das minorias, sendo uma tendência política emergente para as agendas nacionalistas. Por este motivo, os instrumentos da OSCE continuam a ser relevantes para o relacionamento entre os Estados-membros desta Organização.

(Fonte: Theodore Orlin. 2009. *Minorities and Human Rights Education. Human Rights Law as a Paradigm for the Protection and Advancement of Minority Education in Europe.*)

O trabalho do Alto Comissário para as Minorias Nacionais (ACMN) da OSCE teve sucesso ao conseguir lidar com alguns dos muitos conflitos de minorias, apesar de muitos dos problemas ainda não estarem resolvidos de forma satisfatória para as partes conflitantes. O mandato do ACMN baseia-se em três princípios

principais que são a imparcialidade, confidencialidade e cooperação, e funciona, em primeiro lugar, para a prevenção e resolução de tensões e conflitos. A sua função principal é a de estabelecer um “alerta precoce” e, no caso de ser necessário, uma “ação precoce”, respeitante a tensões que envolvam minorias. Assim, o ACMN segue uma **abordagem orientada para a segurança**. As suas recomendações não são vinculativas, nem jurídica nem politicamente; o seu impacto deve-se apenas à autoridade institucional e pessoal e ao apoio dos Estados participantes e organizações internacionais. Nos termos do seu mandato, o ACMN recolhe e recebe informações sobre assuntos das minorias, de diferentes fontes, por exemplo, das partes interessadas, dos meios de informação, de ONG, etc. O ACMN também pode visitar qualquer um dos Estados participantes e comunicar com as partes envolvidas, de forma a recolher informações e avaliar a situação. O Comissário também pode promover o diálogo, a confiança mútua e a cooperação entre as partes.

#### **Conselho da Europa (CdE)**

A Carta Europeia das Línguas Regionais e Minoritárias (**CELRM**) e a **Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (CQPMN)** são dois tratados regionais juridicamente vinculativos, redigidos sob os auspícios do Conselho da Europa.

A Carta Europeia das Línguas Regionais e Minoritárias, de 1992, constitui um passo importante no sentido da proteção e promoção do uso das línguas das minorias, tanto em privado, como na vida pública. É um instrumento dinâmico que estabelece um sistema de relatórios e que também serve como instrumento de monitorização entre os Estados que a

ratificaram. O Comité de Peritos examina periodicamente os relatórios dos Estados. Theodore Orlin avalia muito positivamente o impacto da CELRM, como refere: *“Uma vez mais, as experiências do passado e as complexidades do presente encorajaram, através do primado do Direito plasmado num tratado, a proteção de um elemento central da cultura das minorias; as línguas tradicionais foram desafiadas pelas culturas minoritárias”*. Outros autores elogiaram o trabalho da CELRM, já que produziu mais resultados do que o esperado inicialmente. A maior parte dos observadores profissionais estavam, no início, bastante céticos quanto ao seu possível impacto positivo. O processo de mudança da mentalidade dos políticos nacionais, dos burocratas e da população maioritária pode ser lento e difícil. Porém, os tratados internacionais multilaterais e as obrigações legais deles decorrentes podem contribuir significativamente para se alcançarem melhores padrões para aqueles que pertencem às minorias, já que os Estados têm de cumprir com as obrigações estabelecidas pelos instrumentos jurídicos internacionais, e justificar as suas ações e a não implementação das obrigações que assumiram. Também se estabeleceram outros instrumentos de trabalho, incluindo recomendações específicas para os governos, declarações proferidas pelo ACMN, sessões de trabalho e projetos com o escopo de regular conflitos interétnicos e recomendações gerais (ex. as “Recomendações de Haia”, respeitantes aos direitos das minorias na área da educação, as “Recomendações de Oslo”, respeitantes aos direitos linguísticos das minorias, e a “Recomendação de Lund”, sobre a participação efetiva das minorias na vida pública).

*“[...] os Estados participantes em cujos territórios existam minorias nacionais irão respeitar os direitos das pessoas pertencentes a estas minorias, irão proporcionar-lhes oportunidades integrais para o gozo efetivo dos direitos humanos e liberdades fundamentais e irão, desta forma, proteger os seus interesses legítimos nesta esfera.”*

**Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa, Documento Final de Helsinquia. 1975.**

A **Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (CQPMN)**, de 1995, constitui o esforço mais recente no âmbito da proteção dos direitos das minorias. Este ambicioso tratado pretende proteger as minorias contra a assimilação, o nacionalismo ou o etnocentrismo das sociedades e Estados em que vivam. É o primeiro documento multilateral **juridicamente vinculativo**, integralmente centrado na proteção das minorias nacionais. Tal como a CELRM, a CQPMN também está aberta a não membros do Conselho da Europa. Porém, a Convenção tem sido criticada por não estabelecer uma definição geral para “minorias” e permitir que os Estados Partes definam “minorias” por si mesmos.

Graças a estes dois instrumentos do Conselho da Europa, existe um “diálogo contínuo entre as diversas partes”, entre a comissão de monitorização do Conselho da Europa, as autoridades governamentais nacionais, as ONG, os membros das minorias e os seus representantes. Neste contexto, é importante realçar que a **atmosfera predominante** é um elemento chave nas relações entre as comunidades, que se refere ao grau de **diálogo substancial** em que se encontrem as diferentes comunidades e áreas da sociedade relativamente a assuntos delicados e à existência de **tentativas sérias para se estabelecerem**

#### **plataformas comuns de entendimento.**

Contribuíram para este efeito, de acordo com o Conselho da Europa, o processo de relatórios alternativos, as consultas dos governos, os encontros durante as visitas, os comentários dos Estados e os encontros de acompanhamento no âmbito do processo de monitorização.

(Fontes: Theodore Orlin. 2009. *Minorities and Human Rights Education. Human Rights Law as a Paradigm for the Protection and Advancement of Minority Education in Europe.*; Patrick Thornberry, María Estébanez. 2004. *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe.*)

Ao nível europeu, a jurisprudência do **Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH)** também é relevante para as minorias. Apesar de a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) não conter disposições específicas para a proteção das minorias, as normas da Convenção e a sua interpretação pelo Tribunal têm relevância para os direitos e assuntos das minorias. O Tribunal apenas recentemente começou a proferir muitas decisões a clarificar o impacto dos instrumentos de direitos humanos na discriminação das minorias. O Tribunal tem de equilibrar, em particular, os direitos concorrentes, tais como o uso (excessivo) da liberdade de expressão, a liberdade de religião e o direito à não discriminação, de forma a assegurar o respeito pela dignidade inerente das minorias. Porém, poderá levar anos até que os grupos minoritários esgotem as instâncias legais domésticas de forma a poderem submeter um pedido ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

#### **União Africana (UA)**

A **Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos** é o órgão africano regio-

nal de monitorização para a promoção e proteção dos direitos humanos, incluindo os direitos das minorias. A Comissão começou o seu trabalho em 1986, depois da adoção da **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (“Carta de Banjul”)**. No seu preâmbulo, a Carta de Banjul afirma que “[...] a realidade e o respeito dos direitos dos povos deve garantir, necessariamente, os direitos humanos”. Porém, não contém quaisquer disposições explícitas para a proteção das minorias. Desde 2006, o **Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos** é o órgão judicial que decide processos no âmbito da Carta de Banjul.

#### **Organização dos Estados Americanos (OEA)**

O **Tribunal Interamericano de Direitos Humanos (TIDH)** e a **Comissão Interamericana de Direitos Humanos** constroem o sistema de proteção dos direitos humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), para executar e interpretar as disposições da **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Apesar de a Convenção não estabelecer direitos específicos das minorias, o exemplo que se segue demonstra a importância das decisões do Tribunal para a proteção dos seus interesses.

#### **Povo de Saramaka: o reconhecimento da personalidade jurídica com direito ao uso da sua terra**

Em 2007, no caso de referência **“Povo de Saramaka c. Suriname”**, o Tribunal Interamericano de Direitos Humanos apreciou, pela primeira vez, direitos coletivos, incluindo o direito à autodeterminação de um povo. Em vez de considerar o Povo de Saramaka enquanto um grupo de indivíduos ou como uma comunidade, o Tribunal decidiu que o

Povo de Saramaka tem o direito ao reconhecimento de personalidade jurídica coletiva. O Tribunal Interamericano de Direitos Humanos atribuiu, pela primeira vez, indemnizações monetárias aos indígenas ou povo tribal, por danos ambientais à terra e aos recursos dos Saramakas, causados pelo Estado do Suriname. Em meados do século XX, o Estado do Suriname começou a explorar a terra em que os Saramakas viviam há mais de 300 anos, e da qual dependiam para a sua sobrevivência. No início, os Saramakas não conseguiram reagir às agressões. Porém, no final dos anos noventa, os Saramakas começaram a reagir de forma a proteger o seu território e apresentaram uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Como base nesta petição, a Comissão pediu ao governo do Suriname para suspender todas as concessões de exploração de florestas e minas até que as queixas substantivas fossem investigadas. Porém, o governo não cumpriu com estas medidas cautelares e o processo foi encaminhado para o Tribunal Interamericano de Direitos Humanos. O Tribunal sublinhou que o povo dos Saramaka *“possui características similares às dos povos indígenas [...] cujas características sociais, culturais e económicas são diferentes das de outros setores da comunidade nacional, em particular, devido à relação especial com os seus territórios ancestrais e porque eles se disciplinam a si próprios, pelo menos parcialmente, através das suas normas, costumes e/ou tradições”*. O Tribunal também concluiu que *“o Estado tem a obrigação de adotar medidas especiais para reconhecer, respeitar, proteger e garantir o direito de propriedade comunal dos membros*



*da comunidade Saramaka no território em questão*”. O Tribunal referiu ainda que os recursos naturais (ex. florestas e rios), tradicionalmente usados pelos Saramakas, são essenciais para a sua sobrevivência física e cultural, enquanto povo, e que estes recursos são abrangidos pelo âmbito de proteção da Convenção Americana e, conseqüentemente, constituem uma parte dos direitos de propriedade do povo. Assim, em 2007, após mais de uma década de luta pelos seus direitos, fez-se finalmente justiça aos Saramakas.

(Fontes: Tribunal Interamericano de Direitos Humanos. 2007. *Case of the Saramaka People v. Suriname of 28 November 2007.*; Richard Price. 2009. *Contested Territory: The Victory of the Saramaka People v. Suriname.*

### **Pressão Internacional: o Papel das OIG, das ONG e dos Meios de Informação**

No sistema internacional de direitos humanos, a **pressão internacional** de diferentes atores, tais como as **OIG** (ex. a Organização das Nações Unidas, o Conselho da Europa, etc.), por um lado, e as **ONG**, por outro, é uma “ferramenta” importante para exigir a implementação dos direitos das minorias. A pressão dos grupos de interesse, dos quadros jurídicos internacionais, dos tratados e das recomendações conduz a uma maior sensibilização de quem profere as decisões e, conseqüentemente, a uma maior implementação das exigências legais e normas dos direitos humanos. As ONG desempenham um papel importante na promoção da integração dos imigrantes e das minorias. O Conselho da Europa refere que as ONG estão, diretamente ou através das suas filiais nacionais, próximas de situações de tensão e possíveis fontes

de conflito. Encontram-se, frequentemente, envolvidas em mediação e podem sensibilizar a opinião pública internacional, assim como a nacional, quando os direitos das minorias forem negligenciados ou violados. As ONG podem, por um lado, ter um impacto significativo no que respeita à proteção das minorias, através da pesquisa, publicação de relatórios e servindo de canais ou plataformas para os grupos de minorias e, por outro lado, disponibilizar informações oportunas e factuais aos governos e órgãos intergovernamentais sobre situações que envolvam as minorias. Este papel encontra-se bem reconhecido e promovido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

O ACNUDH refere, explicitamente, que as “ONG podem promover, de forma decisiva, a proteção das minorias ao:

- Encorajarem a adoção de medidas, ao nível doméstico, para implementar, de forma eficaz, as disposições dos instrumentos internacionais relevantes;
- Contribuírem para a implementação, ao nível local, nacional e regional das resoluções internacionais e convenções relacionadas com questões das minorias;
- Disponibilizarem informações sobre violações dos direitos das minorias, levando-as à atenção de diversos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas (ex. Comissão dos Direitos Humanos e a Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias);
- Disponibilizarem informações pormenorizadas e objetivas sobre a situação das minorias e sobre formas possíveis de fomentar a sua manutenção e o seu desenvolvimento;
- Contribuírem para os relatórios dos Estados sobre a situação das minorias, atra-



vés da inclusão de informações precisas nestes relatórios ou nos procedimentos de monitorização;

- *Atraírem a atenção dos órgãos dos tratados para infrações sérias e contribuírem para a implementação das decisões e recomendações dos comités.*”

(Fonte: Claudia Mahler. 2009. *Is Human Rights Education a Means of Supporting Minorities?*)



### Boas Práticas

Para além dos atores já mencionados, os **meios de informação** desempenham um papel central ao relatarem a discriminação contra as minorias e sobre as próprias minorias. Também têm a função de **sensibilizarem** a maioria da população e os responsáveis pelas decisões políticas quanto às necessidades das minorias. No entanto, os meios de informação também podem atuar enquanto criadores e promotores de estereótipos negativos e podem difundir informações sensacionalistas e erróneas respeitantes ao grupo minoritário. Assim, é importante que as minorias tenham a oportunidade de gerir os seus próprios meios de informação, assim como a oportunidade de participar apropriadamente nos meios de informação principais e líderes de opiniões.



### Liberdade de Expressão e Liberdade dos Meios de Informação

#### O que podemos NÓS fazer?



A **educação para os direitos humanos** envolve a aprendizagem e o ensino do respeito pelos direitos humanos, o conhecimento destes direitos e a sua prática.

É uma parte inerente do direito à educação e deve fazer parte de todos os sistemas de educação. Os aspetos práticos da educação para os direitos humanos relacionam-se com a transferência de conhecimentos, sensibilização, construção de competências e estabelecimento de uma “cultura” em que os direitos humanos sejam compreendidos, respeitados e defendidos.

O que NÓS podemos fazer é **conscienzializarmo-nos e sensibilizar outros** para o facto das pessoas pertencentes a minorias poderem ter **identidades diferentes das da maioria da população**. Cada uma dessas identidades tem um valor e as pessoas pertencentes a essas minorias, assim como as pessoas pertencentes à maioria da população, têm o **direito** de manter e desenvolver as suas características específicas étnicas, religiosas e linguísticas.

O que NÓS devemos fazer é aprender sobre a questão e reduzir os nossos próprios preconceitos. São valores importantes: o **respeito** por todos, incluindo a **identidade dos grupos das minorias e da maioria da população**, tal como o **respeito pela diversidade linguística, étnica e cultural**. O que NÓS podemos fazer é **respeitar a diversidade como um valor**. Podemos reconhecer que conhecer muitas culturas e línguas constitui um valor adicional para a sociedade e uma vantagem para cada uma das pessoas.

Outra função da educação para os direitos humanos é disponibilizar informações sobre estes direitos e, desta forma, empoderar as pessoas para reivindicarem e realizarem os seus direitos. Assim, NÓS devemos **estar informados e informar** os outros sobre os **direitos**

**das minorias.** No que respeita aos casos de discriminação, NÓS devemos **saber** qual a autoridade pública a quem podemos contactar e **como tratar as violações de direitos humanos**, especialmente as violações dos direitos das minorias. O que NÓS podemos fazer é **tornar públicas as violações** dos direitos das minorias, ao chamar a atenção dos meios de informação, tribunais e autoridades competentes nacionais e internacionais, bem como das Nações Unidas ou ONG relevantes. Assim, NÓS podemos **procurar a reparação jurídica** das violações dos direitos das minorias. Deste modo, a educação para os direitos humanos e o compromisso de cada um de nós são ferramentas excelentes para se apoiar os grupos minoritários.

Tal como refere Theodore Orlin, “Devemos **converter a retórica do direito internacional dos direitos humanos numa realidade prática**, em que, nas relações de uns com os outros, pratiquemos as exigências do direito dos direitos humanos, de **propiciar a dignidade**

*que os instrumentos de direitos humanos e tratados internacionais têm, desde há tanto tempo, tentado proteger”.*

Acima de tudo, é especialmente importante que os formadores de direitos humanos e direitos das minorias não apenas ao público em geral e aos funcionários governamentais, mas especialmente **às próprias pessoas pertencentes às minorias**. Desta forma, elas podem **reivindicar os seus direitos**, apesar dos desafios potenciais colocados pela maioria da população que pode ser insensível aos seus interesses legítimos.

(Fontes: Claudia Mahler, Anja Mihr, Reetta Touvanen (eds.). 2009. *The United Nations Decade for Human Rights Education and the Inclusion of National Minorities*.; Theodore Orlin. 2009. *Minorities and Human Rights Education. Human Rights Law as a Paradigm for the Protection and Advancement of Minority Education in Europe*.)



Direito à Educação

## CONVÉM SABER

### 1. BOAS PRÁTICAS



#### **Grupo Internacional de Direitos das Minorias - GDM (*Minority Rights Group International*)**

O GDM é uma das ONG mais importantes no campo da proteção das minorias. A organização visa assegurar, em todo o mundo, os direitos das pessoas pertencentes a minorias e povos indígenas. Tra-

balha conjuntamente, em particular, com comunidades de minorias, realizando iniciativas de educação e de formação, sobre como estas comunidades podem fazer uso dos seus direitos. A organização também exerce pressão sobre governos e sobre as Nações Unidas em prol das minorias. Também publica relatórios científicos sobre assuntos relacionados com as minorias. Desta forma, a organização procura que as minorias e os povos indígenas, estan-

do em desvantagem, possam fazer ouvir as suas vozes. A organização também visa a erradicação, através de campanhas, de atitudes discriminatórias em relação àqueles que pertencem às minorias ou povos indígenas. O programa do GDM de apoio jurídico tem sido pioneiro para a proteção dos direitos das minorias. De acordo com a descrição interna do GDM, o trabalho da organização recolhe provas para demonstrar que “*a inclusão das comunidades das minorias conduz a sociedades mais fortes e mais coesas*”. O GDM tem uma vasta rede de parceiros. Colabora com mais de 150 parceiros em 60 Estados e tem experiência considerável na promoção da coexistência pacífica e da mudança social sustentável. O GDM apoia as minorias e os povos indígenas nos seus esforços de manutenção dos seus direitos em relação à terra em que habitam, à língua que falam, a oportunidades iguais na educação e no emprego e na participação plena na vida pública, através da formação, da educação, do apoio jurídico, das publicações e dos meios de informação. O GDM assume o compromisso de assegurar os direitos de várias comunidades de minorias, tais como os Batwa na África Central, os Roma na Europa, os cristãos no Iraque, etc. O GDM tem estatuto consultivo junto do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC,) e estatuto de observador junto da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

**Centro Europeu para os Direitos dos Roma (European Roma Rights Centre-ERRC)**

O Centro Europeu para os Direitos dos Roma é uma ONG internacional sediada em Budapeste, na Hungria. O seu objetivo é monitorizar as condições de vida da minoria Roma, na Europa. O ERRC disponibiliza apoio jurídico para os membros da

comunidade Roma que foram vítimas de violação de direitos humanos e organiza sessões de trabalho para juristas de diversos países europeus, familiarizando os participantes com os mecanismos jurídicos relevantes, os quais visam capacitar os membros da comunidade Roma e os seus defensores na implementação dos direitos humanos.

**Gabinete Europeu para Línguas Menos Divulgadas - GELMD (European Bureau for Lesser Used Languages)**

O GELMD é uma ONG fundada, em 1982, em Dublin (Irlanda), da iniciativa do Parlamento Europeu e de determinados representantes de organizações de minorias. Pretende promover as línguas e a diversidade linguística na Europa. É financiado pela Comissão Europeia, assim como por organizações governamentais locais e regionais e mantém um contato próximo com o Parlamento Europeu e com o Conselho da Europa. O GELMD tem tido diversos resultados importantes através do exercício de pressão e da promoção das línguas regionais e das minorias na Europa. Graças ao compromisso do GELMD, a coordenação e cooperação entre as comunidades de falantes de línguas menos divulgadas tem melhorado substancialmente. Através do projeto de escola “*Euroschool*” (Escola Europeia), mais de 400 adolescentes, de mais de 10 comunidades de línguas, puderam encontrar-se com outros adolescentes e as suas famílias, numa variedade de projetos de escola. Além disso, o GELMD lançou campanhas de informação de forma a melhorar a imagem das minorias e das línguas das minorias. Criou-se a agência de notícias “*Eurolang*” que publica artigos em diversas línguas sobre a situação das minorias. Também foram instaladas redes de informação sobre assuntos das mino-

rias. O GELMD também contribuiu para a redação da Carta Europeia das Línguas Regionais e Minoritárias (CELRM) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A ONG goza do estatuto de observador junto do ECOSOC, da UNESCO e do Conselho da Europa.

### **A Representação das Minorias no Parlamento da África do Sul**

A participação efetiva das minorias na esfera política de um país é um factor essencial para a sua proteção e para a prevenção de conflitos. O compromisso ativo das minorias na vida política e social de um Estado sustenta todos os outros esforços de proteção dos seus direitos e atua como uma válvula de segurança quando as situações de grande desacordo entre comunidades ameacem conduzir à violência, tal como defendido pelo Grupo de Direitos das Minorias (GDM). De acordo com esta ONG, as políticas da África do Sul pós-*apartheid*, para assegurar a representação das minorias, tornaram o **parlamento** deste país **entre os mais representativos etnicamente** em relação a qualquer legislatura democrática no mundo. A lista referente à participação das minorias em legislaturas é liderada por Estados africanos. Segundo o Relatório do GDM, sobre o Estado das Minorias no Mundo, de 2007, a África do Sul lidera esta lista, logo seguida da Namíbia e da Tanzânia. Alguns países africanos são os mais desenvolvidos no que respeita aos conceitos de partilha do poder, baseados na etnicidade e representação étnica no parlamento. Isto é bastante surpreendente, especialmente considerando que *“metade da lista dos vinte países mais perigosos do mundo para as minorias”* se encontram em África. De acordo com o GDM, *“três países africanos ganharam, claramente, às democracias ocidentais estabelecidas, no*

*respeitante à melhor representação política das minorias, no mundo”*.

## **2. TENDÊNCIAS**

### **As Minorias “Antigas” e “Novas” e a Aplicabilidade do Sistema de Proteção das Minorias às “Novas” Minorias**

Os imigrantes e os seus sucessores estão normalmente excluídos das definições convencionais de minorias, mesmo que possuam características étnicas, religiosas, culturais e/ou linguísticas diferentes das comunidades anfitriãs. O Comité Consultivo da Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (CQMN) tem defendido, de forma consistente, que a Convenção não apresenta uma definição de minorias nacionais, pelo que os Estados Partes têm uma margem de apreciação na determinação dos grupos a quem se aplica a Convenção. Devido à percentagem significativa de não cidadãos dentro da população total, o Comité Consultivo defendeu que seria *“possível considerar a inclusão de pessoas pertencentes a estes grupos na aplicação da Convenção Quadro, através de uma análise artigo a artigo”*, e notou que *“as autoridades dos países em questão devem considerar esta possibilidade em consulta com os interessados, num momento apropriado no futuro”*. O Comité Consultivo criticou a aplicação estrita das disposições formais restritivas às minorias nacionais históricas, por estabelecer uma proteção insuficiente às minorias, contrariamente ao espírito da Convenção. O Comité defendeu que as pessoas que pertençam a “novas” minorias devem ter direito a determinados direitos fundamentais contidos na CQMN, tais como o direito à educação, à liberdade religiosa e à liberdade de expressão.

### **Diversidade e Coesão**

Os conceitos de diversidade, coesão, cidadania e participação estão a ser progressivamente aplicados e estão a adquirir novos significados através do seu uso em debates políticos, a nível nacional e internacional. Por exemplo, o conceito de **diversidade** tem vindo a ser objeto de cada vez mais atenção e aplicação, no que respeita às políticas europeias e legislação implementada. A igualdade forma a base fundamental das políticas de integração e proteção das minorias. O conceito de diversidade foi introduzido nas políticas de integração, desencadeadas por desenvolvimentos demográficos. Também se entende como um processo que a todos beneficia, de forma a tornar as sociedades cada vez mais plurais. O multiculturalismo foi usado como um conceito descritivo ou prescritivo, ou seja, as sociedades devem tornar-se multiculturais. Nos debates correntes, o significado de diversidade refere-se à variedade de valores, estilos de vida, culturas, religiões e línguas que formam as sociedades. O Conselho da Europa enumera seis aplicações diferentes ou explicações do conceito de diversidade. Primeiro, o termo refere-se à diversidade cultural em geral e não exclusivamente enquanto uma consequência dos movimentos migratórios e das comunidades de minorias estabelecidas. Segundo, quando o termo é aplicado a imigrantes e minorias, confere ênfase ao valor mais do que aos problemas associados com o ser-se diferente. Terceiro, a diversidade reconhece o processo simultâneo da homogeneização cultural (enquanto cultura global) e da diversificação (culturas nacionais e locais). Quarto, sublinha o facto de que as pessoas normalmente (e cada vez mais) têm identidades múltiplas, são membros de vários grupos ou têm diversas filiações culturais. Quinto, a diversidade refere-se mais à von-

tade e menos a filiações determinadas. Sexto, a diversidade trata, de forma criativa, da dicotomia entre valores e culturas universais e particulares. Finalmente, os valores comuns partilhados pela sociedade civil sustentam o conceito de sociedades diversificadas.

O termo **coesão** tem origem em contextos de emprego, segurança social e pobreza. A coesão (social) refere-se a políticas para contrariar a desintegração social, exclusão social e marginalização de determinados grupos. Estas políticas envolvem a promoção e proteção de direitos sociais fundamentais, a implementação da proteção da segurança social, o acesso universal à habitação, respondendo às necessidades específicas de determinados grupos em risco e potenciando o acesso aos mercados de trabalho, através da educação, formação e formação contínua. As políticas de coesão social visam, assim, contrabalançar os processos de fragmentação social.

(Fonte: Council of Europe. 2000. *Diversity and Cohesion. New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities.*)

Apesar da difícil luta pelos direitos das minorias e dos problemas persistentes respeitantes à proteção efetiva e promoção das minorias, é importante salientar que os esforços respeitantes aos direitos das minorias constituem etapas importantes no desenvolvimento do direito dos direitos humanos. É fundamental que se continue a expandir e proteger os direitos das minorias. Os sucessos e insucessos devem ser compreendidos retrospectivamente, de forma a se encontrar caminhos mais eficazes para se proteger as minorias. É essencial que este processo se realize no âmbito do paradigma do direito dos direitos humanos e sem a retórica do nacionalismo e do etnocentrismo.

### 3. CRONOLOGIA

**1920** Sociedade das Nações

**1965** Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

**1966** Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

**1966** Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

**1989** Convenção sobre os Direitos da Criança

**1990** Documento do Encontro de Copenhaga da Conferência sobre a Dimensão Humana da OSCE

**1992** Carta Europeia das Línguas Regionais e Minoritárias

**1992** Declaração da Organização das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas

**1994** Comentário Geral nº 23 do Comité dos Direitos Humanos, sobre os direitos das minorias

**1995** Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais do Conselho da Europa

**2000** Comentário Geral nº 14 do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, sobre o direito ao nível mais elevado à saúde

**2005** Comentário do Grupo de Trabalho sobre Minorias à Declaração da Organização das Nações Unidas Sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas

**2005** Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais

**2007** Fórum sobre Assuntos das Minorias pelo Conselho de Direitos Humanos (Resolução 6/15)

## ATIVIDADES SELECIONADAS

### ATIVIDADE I: CONFRONTAÇÃO ENTRE PRECONCEITOS E DISCRIMINAÇÃO



#### Parte I: Introdução

A identificação dos preconceitos, da discriminação, do racismo, do sexismo e do etnocentrismo constitui uma parte importante da educação para os direitos humanos. Estas formas de exclusão moral são manifestações fundamentais do problema central da negação da dignidade humana, resultando em diversos tipos de discrimi-

nação, especialmente contra as minorias. Os grupos que sofrem discriminação incluem as minorias étnicas, linguísticas, religiosas e outras. O preconceito e a ignorância promovem a desumanização das minorias étnicas e protegem e apoiam muitas formas de discriminação.

#### Parte II: Informação Geral

**Tipo de atividade:** debate em grupo

**Metas e objetivos:** reflexão sobre o processo e características da discriminação e as suas origens no preconceito, identificando



os problemas dos grupos das minorias relacionados com os preconceitos e com a discriminação e recomendando ações sobre as discriminações vividas pelos membros de uma minoria étnica, baseadas nas normas nacionais e internacionais de direitos humanos.

**Grupo-alvo:** Jovens adultos e adultos

**Dimensão do Grupo:** 8–25; pequeno grupo de trabalho e debate em grande grupo

**Duração:** 60 minutos

**Materiais:** cópias do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), quadro

**Competências envolvidas:** comunicação, cooperação, avaliação de diferentes pontos de vista

### Parte III: Informação Específica sobre a Atividade

**Instruções:** o formador deve ser criativo ao explicar a distinção entre preconceito e discriminação e deve assegurar-se de que os participantes compreendam a relação. Atendendo a que este pode ser um tópico delicado para muitos, é importante conceder o tempo necessário para que se expressem as diferentes perspetivas. O formador não deve tentar “corrigir” as perspetivas, mas permitir que outros as comentem.

1. Pedir aos participantes que digam o nome das minorias étnicas existentes nos seus países. Dizer-lhes que devem identificar um grupo com o qual estejam familiarizados e explicar se o grupo sofre preconceitos. Escrever, num quadro ou cavalete, as minorias identificadas, por exemplo, a etnia vietnamita.

**Intervenção do formador:** explicar que o preconceito e a discriminação se encontram intimamente ligados e que o preconceito conduz à discriminação: o **preconceito** envolve crenças, emoções

e atitudes. O sentimento de preconceito tem a sua origem na crença de que determinadas pessoas são inferiores e que devem ser tratadas de uma forma indigna ou mesmo com desprezo. O preconceito é o terreno fértil no qual o costume, os hábitos e as atitudes se enraízam e crescem até se manifestarem enquanto opressão sistemática. Os preconceitos e o mal-estar dirigem-se frequentemente contra as mulheres, assim como contra outros grupos na sociedade: os refugiados e pessoas deslocadas, os membros de religiões diferentes, os grupos étnicos e linguísticos, etc. O preconceito tende a ser mais forte nas pessoas e sociedades em que o raciocínio crítico é deficiente e onde a ignorância explica os processos perniciosos de exclusão moral dos outros e o processo de negação do direito ao tratamento igual e justo. É revelador de ignorância dizer-se que a exclusão e a negação são “naturais”. O preconceito encontra-se frequentemente escondido, mas torna-se evidente quando as pessoas usam de impropérios para se referirem a uma minoria, deixando subentendido que os membros do grupo são inferiores, e usam de estereótipos. A **discriminação** envolve ação, baseada, frequentemente, em regras injustas. Os atos de discriminação baseiam-se no entendimento de que o grupo dominante tem o direito de negar a outro grupo, direitos humanos básicos e o acesso aos benefícios da sociedade. A discriminação é a negação da dignidade humana e de direitos iguais para aqueles que são vítimas da discriminação. Os atos de discriminação obstam à igualdade humana e impõem uma vida de problemas e lutas para alguns, enquanto asseguram a outros privilégios e benefícios. Na mesma

medida em que o preconceito dá vida à discriminação, esta dá vida à exploração e opressão. Quando a exploração e opressão se reforçam pelo costume e tradição, a luta pela igualdade torna-se mais difícil.

2. Pedir aos participantes que discutam as noções de preconceito e de discriminação.
3. Observar o quadro onde estão escritas as minorias identificadas. Pedir aos participantes que refiram os estereótipos típicos para estes grupos de minorias. Explicar que estes são todos indícios do preconceito que pode conduzir à discriminação.
4. Deixar os participantes identificarem atos a envolverem discriminação, por exemplo, atos de negação e exclusão na área da educação, emprego, etc.
5. Dividir os participantes em pequenos grupos, cada um centrado numa minoria étnica específica. Cada grupo deve ter: 1. uma pessoa a relatar os preconceitos e atitudes que as pessoas têm em relação ao grupo minoritário respetivo, incluindo impropérios e estereótipos com o objetivo de desumanizar o povo envolvido; 2. uma pessoa a relatar os problemas de discriminação ou atos de exclusão, exploração e opressão, dirigidos contra o grupo minoritário respetivo. Os dois relatores apresentam as conclusões do debate do grupo ao plenário. Incentivar os participantes a pedirem ao relator do preconceito que explique como o preconceito conduz à discriminação. Incentivar os participantes a solicitarem ao relator da discriminação que lhes diga como os preconceitos estão na base da discriminação. Já que esse passo é um pouco complexo, o formador deve “flutuar” entre os grupos de

forma a assegurar-se de que a atividade foi compreendida.

*Intervenção do formador:* explicar aos participantes que a discriminação proveniente das maiorias (i.e., a consideração de alguns grupos da sociedade como inferiores ou o seu tratamento com pouco ou nenhum respeito) constitui uma violação grave dos direitos humanos. O direito dos direitos humanos exige que as minorias sejam tratadas com respeito e dignidade. Qualquer forma de discriminação ou intolerância viola o respeito e a dignidade. Assim, qualquer forma de discriminação deve ser levada seriamente e ser combatida.

***Acompanhamento:***

Discutir as seguintes ferramentas para a obtenção de justiça, quando os direitos das minorias tenham sido violados:

- apresentar uma queixa junto do tribunal;
- apresentar uma queixa de violação de direitos humanos à polícia;
- consultar uma organização de apoio jurídico que possa disponibilizar assistência jurídica;
- dar conhecimento a uma ONG de direitos humanos com a capacidade de investigar e relatar o incidente;
- informar os meios de informação: jornais, rádio, televisão;
- informar um representante político ou um membro do parlamento;
- formar um grupo de bairro para investigar e atuar em relação à alegação;
- organizar um seminário de educação para os direitos humanos na comunidade local.

Pedir aos participantes que se reúnam em grupos para decidirem sobre uma iniciativa que recomendem para solucionar o problema, atendendo às informações aci-

ma referidas e também às disposições aplicáveis do PIDCP:

Artº 26º do PIDCP: “*Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei. A este respeito, a lei deve proibir todas as discriminações e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra toda a espécie de discriminação, nomeadamente por motivos de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de propriedade, de nascimento ou de qualquer outra situação.*”

Artº 27º do PIDCP: “*Nos Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não devem ser privadas do direito de ter, em comum com os outros membros do seu grupo, a sua própria vida cultural, de professar e de praticar a sua própria religião ou de empregar a sua própria língua.*”

(Fonte: George J. Andreopoulos, Richard Pierre Claude. 1997. *Human Rights Education for the Twenty-First Century.*)

## ATIVIDADE II: CINCO FORMAS DE PROCEDER COM AS MINORIAS



### Parte I: Introdução

Todos se devem considerar membros de minorias, em diversas situações do quotidiano. Como devemos lidar com as mudanças na minoria ou na maioria da população? Quais são as vantagens de se ser membro de uma ou de outra, em circunstâncias diferentes? Como devemos evitar situações de restrição aos direitos e liberdades?

**Assuntos abordados:** Relações maioria-minoria; poder e autoridade; direitos

iguais; decisões de maioria – respeito pelos direitos das minorias.

### Parte II: Informação Geral

**Tipo de atividade:** trabalho de grupo e debate

**Metas e objetivos:** reconhecer que existem muitas situações nas quais nos podemos encontrar numa situação de minoria; identificação de comportamentos discriminatórios em relação a outros; vivenciar o dilema de respeitar os interesses legítimos dos outros contra os nossos próprios interesses; aprender sobre o tratamento justo das minorias em situações do quotidiano.

**Grupo-alvo:** jovens adultos e adultos

**Dimensão do grupo:** qualquer um; dividir em subgrupos de 5-6 participantes

**Duração:** 90 a 150 minutos

**Preparação:** ficha de trabalho “Cinco formas de proceder com as minorias”, cavalete, espaço para grupos de trabalho e debates em plenário

**Competências envolvidas:** Confiança, autoavaliação, consciência de si próprio (não é para principiantes!)

### Parte III: Informação Específica sobre a Atividade

#### Instruções:

1. Distribuir a ficha de trabalho “Cinco formas de proceder com as minorias”. Dar as instruções adequadas. Formar os grupos de trabalho.
2. Refletir sobre as situações (5-10 minutos).
3. Depois de o grupo ter chegado a uma decisão, os participantes podem completar a história. Durante o debate, irá debater-se a decisão e o processo de decisão.
4. Os formadores podem ajudar ao apresentarem exemplos para serem trabalhados, assim como moderando o debate e o processo de decisão.

**Ficha de trabalho: Cinco formas de proceder com as minorias**

Reflita sobre uma a três situações diferentes do nosso quotidiano em que esteve numa posição de minoria e tome notas. Apresente as experiências ao grupo, sem mencionar a forma como terminou a situação. Os membros do grupo irão então adotar a posição da maioria contra si. Eles têm de decidir quanto a uma das cinco opções para se lidar com a situação descrita:

- excluir a minoria do grupo;
- convencer a minoria da opinião da maioria;
- ignorar a minoria;
- permitir que a minoria atue/decida por si própria;
- dar à minoria a oportunidade de convencer a maioria.

Todos os outros membros do grupo também irão apresentar exemplos. Terá a

oportunidade de estar numa posição de maioria nesses casos e decidir sobre uma destas alternativas. Porém, não deve justificar ou explicar a sua decisão, mas apenas dar a conhecer a sua decisão.

**Variações, Cenários:**

Decisão da maioria: debate da discriminação da minoria.

Decisão por consenso: como se pode chegar ao consenso/como se chegou ao consenso? Por decidir: o grupo da maioria não consegue decidir sobre uma das cinco possibilidades. Porquê?

**Fazer o balanço e avaliação:**

O balanço e a avaliação devem conter:

- a perceção emocional da minoria,
- a natureza da decisão tomada,
- o processo de formação da decisão.

(Fonte: Ulrich Maroshek-Klarmann, Oswald Henschel. 1997. *Miteinander – Erfahrungen mit Betzavta.*)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Alfredsson, Gudmundur. 2007.** *Citizenship and the definition of the term 'minority'*, In: Jørgensen, Rikke and Klaus Slavensky. *Implementing Human Rights – Essays in Honour of Morten Kjærum*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights, pp. 363-371.

**Andreopoulos, George J. and Richard Pierre Claude. 1997.** *Human Rights Education for the Twenty-first Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

**Baldwin, Clive, Chris Chapman and Zoe Gray. 2007.** *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention*. London: Minority Rights Group International. Available at: [www.minorityrights.org/download.php?id=174](http://www.minorityrights.org/download.php?id=174).

**Benedikter, Thomas. 2006.** *Minorities in Europe. Legal Instruments of Minority Protection in Europe - An Overview*. Bozen/Bolzano: Society for Threatened Peoples. Available at: [www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-eu.html](http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-eu.html)

**Brander, Patricia, Ellie Keen and Marie-Laure Lemineur. 2002.** *COMPASS, A Manual on Human Rights Education with Young People*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

**Brunner, Lisl. 2008.** *The Rise of Peoples' Rights in the Americas: The Saramaka People Decision of the Inter-American Court of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.

**Capotorti, Francesco. 1979.** *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Re-*

*ligious and Linguistic Minorities, UN Doc. E/CN4/Sub2/384/Rev 1.* New York: United Nations.

**Council of Europe (ed.). 2004.** *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights.* Strasbourg: Council of Europe Publishing.

**Council of Europe (ed.). 2000.** *Diversity and Cohesion. New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities.* Strasbourg: Council of Europe Publishing.

**Daes, Erica-Irene. 2000.** *Protection of the World's Indigenous Peoples and Human Rights.* In: Symonides, Janusz (ed.) *Human Rights: Concept and Standards.* Ashgate: UNESCO Publishing, pp. 301-325.

**Devroye, Jennifer. 2009.** *The Case of D.H. and Others v. the Czech Republic,* In: *Northwestern Journal of International Human Rights* vol. 7/1, pp. 81-101. Available at: [www.law.northwestern.edu/journals/jihr/v7/n1/3/Devroye.pdf](http://www.law.northwestern.edu/journals/jihr/v7/n1/3/Devroye.pdf)

**De Varennes, Fernand. 2004.** *Using the European Court of Human Rights to Protect the Rights of Minorities.* In: Council of Europe (ed.). *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights.* Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 83-105.

**EURAC Research (ed.). 2003.** *LISI - Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities generated by Immigration.* Bozen/Bolzano: EURAC.

**European Commission (ed.). 2004.** *The Situation of Roma in an Enlarged European Union.* Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.

**European Commission against Racism and Intolerance (ed.). 2001.** *Practical Examples in Combating Racism and Intolerance Against Roma/Gypsies.* CRI (2001) 28. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

**European Court of Human Rights. 2007.** *D.H. and Others v. the Czech Republic, No. 57325/00 of 13 November 2007.*

**European Union Agency for Fundamental Rights (ed.). 2009.** *EU-MIDIS - European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report.* Available at: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/eumidis\\_mainreport\\_conference-edition\\_en\\_.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/eumidis_mainreport_conference-edition_en_.pdf)

**Farkas, Lilla. 2008.** *The Scene After Battle: What is the Victory in D.H. Worth and Where to Go from Here?.* In: *Roma Rights Journal*, 1/2008, pp. 51-65.

**Hannum, Hurst. 1996.** *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accommodation of Conflicting Rights.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

**Inter-American Court of Human Rights. 2007.** *Case of the Saramaka People v. Suriname of 28 November 2007, petition No. 12.338.* Available at: [www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/09/surinameiachrsaramakajudgmentnov07eng.pdf](http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/09/surinameiachrsaramakajudgmentnov07eng.pdf)

**International Labour Organization. 2002.** *A Handbook for Minorities and Indigenous Peoples.* London: MRG International. Available at: [www.minorityrights.org/download.php?id=59](http://www.minorityrights.org/download.php?id=59).

**Kamberi, Mabera. 2005.** *Decade of Roma Inclusion 2005-2015.* In: Klepp-

mann, Ulrich, Eben Friedman and Ljupka Siljanoska (eds.). *Minorities in Democracy*. Flensburg: Konrad Adenauer Foundation/European Centre for Minority Issues.

**Kenya National Commission on Human Rights and Centre for Minority Rights Development (eds.) 2006.** *Report of the Round Table Meeting of Experts on Minorities and Indigenous People in Kenya*. Available at: [www.chr.up.ac.za/chr\\_old/indigenous/documents/Kenya/Report/Minorities%20Report.pdf](http://www.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/documents/Kenya/Report/Minorities%20Report.pdf)

**Klabbers, Jan. 2009.** *Self-Determination*. In: Forsythe, David (ed.). *Encyclopedia of Human Rights*. Vol. 4. Oxford: Oxford University Press, pp. 418-427.

**Li-ann, Thio. 2000.** *Resurgent Nationalism and the Minorities Problem: The United Nations & Post Cold War Developments*. In: *Singapore Journal of International & Comparative Law* 2000/4, pp. 300-361.

**Mahler, Claudia. 2009.** *Is Human Rights Education a Means of Supporting Minorities?*. In: Mahler, Claudia, Anja Mihr and Reetta Toivanen (eds.). *The United Nations Decade for Human Rights Education and the Inclusion of National Minorities*. Frankfurt/Main (et al.): Peter Lang, pp. 187-201.

**Malloy, Tove. 2009.** *Minority Rights - Overview*. In: Forsythe, David (ed.). *Encyclopedia of Human Rights*. Vol.3. Oxford: University Press, pp. 512-521.

**Maroshek-Klarmann, Ulrich and Oswald Henschel. 1997.** *Miteinander – Erfahrungen mit Betzavta*. Jerusalem/Gütersloh: ADAM Institut.

**Minority Rights Group International (ed.). 2008.** *African States are the most dangerous in the world for minorities, but South Africa comes top in a global list of best ethnic political representation - new report, 20 March 2007*. London: MRG International. Available at: [www.minorityrights.org/684/press-releases/african-states-are-the-most-dangerous-in-the-world-for-minorities-but-south-africa-comes-top-in-a-global-list-of-best-ethnic-political-representation-new-report.html](http://www.minorityrights.org/684/press-releases/african-states-are-the-most-dangerous-in-the-world-for-minorities-but-south-africa-comes-top-in-a-global-list-of-best-ethnic-political-representation-new-report.html)

**Minority Rights Group International (ed.). 2007.** *State of the World's Minorities 2007*. London: MRG International. Available at: [www.minorityrights.org/684/press-releases/african-states-are-the-most-dangerous-in-the-world-for-minorities-but-south-africa-comes-top-in-a-global-list-of-best-ethnic-political-representation-new-report.html](http://www.minorityrights.org/684/press-releases/african-states-are-the-most-dangerous-in-the-world-for-minorities-but-south-africa-comes-top-in-a-global-list-of-best-ethnic-political-representation-new-report.html)

**Organization for Security and Cooperation in Europe (ed.). 2008.** *OSCE High Commissioner on National Minorities - Factsheet*. Available at: [www.osce.org/hcnm/75482](http://www.osce.org/hcnm/75482).

**Orlin, Theodore. 2009.** *Minorities and Human Rights Education. Human Rights Law as a Paradigm for the Protection and Advancement of Minority Education in Europe*. In: Mahler, Claudia, Anja Mihr and Reetta Toivanen (eds.). *The United Nations Decade for Human Rights Education and the Inclusion of National Minorities*. Frankfurt/Main (et al.): Peter Lang, pp. 155-169.

**Phillips, Alan. 2004.** *The Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM)*. In: Council of Europe (ed.). *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 109-127.



**Price, Richard. 2009.** *Contested Territory: The Victory of the Saramaka People vs. Suriname.* Available at: [www.richandsally.net/files/Victory\\_of\\_Saramakas\\_vs\\_Suriname.pdf](http://www.richandsally.net/files/Victory_of_Saramakas_vs_Suriname.pdf)

**Thornberry, Patrick and María Estébanez. 2004.** *Minority Rights in Europe. A Review of the Work and Standards of the Council of Europe.* Strasbourg: Council of Europe Publishing.

**Toggenburg, Gabriel and Günther Rautz. 2010.** *ABC des Minderheitenschutzes in Europa.* [ABC of the Minority Protection in Europe]. Vienna/Köln/Weimar: Böhlau/UTB.

**United Nations General Assembly. 1992.** *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Resolution 47/135 of 18 December 1992.*

**United Nations Human Rights Committee. 1985.** *Kitok v. Sweden, case no. 197/1985 of 10 August 1988.*

**United Nations Human Rights Committee. 1984.** *Lubicon Lake Band v. Canada, case no. 167/1984 of 26 March 1990.*

**United Nations Human Rights Committee. 1977.** *Lovelace v. Canada, case no. 24/1977 of 30 July 1981.*

**United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. 1998.** *Fact Sheet No.18 (Rev.1), Minority Rights.* Geneva: United Nations.

**United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. 1993.** *Possible*

*ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities. Final report submitted by Mr. Asbjørn Eide, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4 of 19 July 1993.* Available at: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/92/PDF/G9314292.pdf?OpenElement>

#### INFORMAÇÃO ADICIONAL

**African Commission on Human and Peoples' Rights:** [www.achpr.org/](http://www.achpr.org/)

**African Union:** [www.au.int/](http://www.au.int/)

**Asian Human Rights Commission:** [www.humanrights.asia/](http://www.humanrights.asia/)

**Decade of Roma Inclusion 2005-2015:** [www.romadecade.org](http://www.romadecade.org)

**European Bureau for Lesser Used Languages (EBLUL):** [www.eblul.org](http://www.eblul.org)

**European Centre for Minority Issues:** [www.ecmi.de/](http://www.ecmi.de/)

**European Commission against Racism and Intolerance:** [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp)

**European Court of Human Rights:** [www.echr.coe.int/echr/](http://www.echr.coe.int/echr/)

**European Roma Rights Centre (ERRC):** [www.errc.org/](http://www.errc.org/)

**Inter-American Commission on Human Rights:** [www.cidh.oas.org/](http://www.cidh.oas.org/)

**Inter-American Court of Human Rights:** [www.corteidh.or.cr/](http://www.corteidh.or.cr/)

**Inter-American Institute for Human Rights:** [www.iidh.ed.cr/multic/defaultIIDHEN.aspx?Portal=IIDHEN](http://www.iidh.ed.cr/multic/defaultIIDHEN.aspx?Portal=IIDHEN)

**Minority Rights Group International (MRG):** [www.minorityrights.org/](http://www.minorityrights.org/)

**Open Society Foundations:** [ww.soros.org/](http://ww.soros.org/)

**Organization for Security and Cooperation in Europe:** [www.osce.org/](http://www.osce.org/)

**Organization of American States:** [www.oas.org](http://www.oas.org)

**OSCE High Commissioner on National Minorities:** [www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm)

**United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights:** [www.ohchr.org/](http://www.ohchr.org/)

**United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights: Basic facts about the UPR:** [www.ohchr.org/EN/HR-Bodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HR-Bodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx)